



HAL
open science

Recycler les premières couronnes des villes globales : politiques d'aménagement urbain et restructurations des banlieues de Paris et New York

Marie-Fleur Albecker

► **To cite this version:**

Marie-Fleur Albecker. Recycler les premières couronnes des villes globales : politiques d'aménagement urbain et restructurations des banlieues de Paris et New York. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010564 . tel-02119504

HAL Id: tel-02119504

<https://theses.hal.science/tel-02119504v1>

Submitted on 3 May 2019

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

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

UNIVERSITÉ PARIS 1 – PANTHÉON-SORBONNE
ÉCOLE DOCTORALE DE GÉOGRAPHIE DE PARIS

RECYCLER LES PREMIERES COURONNES DES VILLES GLOBALES :
POLITIQUES D'AMENAGEMENT URBAIN ET RESTRUCTURATIONS
DES BANLIEUES DE PARIS ET NEW YORK

Marie-Fleur ALBECKER

Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace
Sous la direction de Mme Sylvie FOL

Soutenue publiquement le 5 décembre 2014

Jury :

Mme Sylvie FOL, professeure d'urbanisme à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
(directrice)

Mme Frédérick DOUZET, professeure à l'Institut Français de Géopolitique de
l'Université Paris 8 (rapporteure)

M. John MOLLENKOPF, professeur de sciences politiques et sociologie au Graduate
Center de la City University de New York (rapporteur)

M. Patrick LE GALÈS, directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes de
Sciences Po et professeur à Sciences Po

M. Renaud LE GOIX, professeur de géographie à l'université Paris 7 – Denis-Diderot

M. Ludovic HALBERT, chargé de recherche au LATTS – CNRS

Remerciements

Tout d'abord mes remerciements vont à celles et ceux qui m'ont fait découvrir la géographie puis l'urbanisme et qui m'ont marqué dans mon cheminement intellectuel sur la ville, mes enseignants : Annette Ciattoni à Louis-le-Grand, Patrick Le Galès et Patrick Simon à Sciences-po et surtout ma directrice de thèse, toujours pleine de bienveillance, de précieux conseils et d'attention, Sylvie Fol.

Un grand merci à Magali Reghezza-Zitt et à Claude Kergomard pour leur aide précieuse pendant l'élaboration de mon projet de thèse à l'ENS.

Toute ma reconnaissance va également à mes collègues de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, Paris 7 et Arras, où j'ai été une enseignante entourée et comblée et qui m'ont aidé de précieux avis pour la thèse : Anne Pené-Annette, Christian Hélon, Emmanuel Trouillard, Pierre Pistre, Corinne Luxembourg, Bernard Reitel, François Moullé et Anne Volvey. Un merci tout particulier à Nicolas Douay et Sandrine Berroir pour leur amitié.

Un grand merci pour leur aide aux membres de l'UMR Géographie-Cités : Nadine Cattan, Antoine Fleury, Jean-Christophe François, et Martine Laborde pour son aide administrative et bienveillante ; un merci particulier à tous les membres du CRIA, Francis Beausire et Jacques Malézieux pour leurs conseils de recherche, et spécialement à Xavier Desjardins et Isabelle Généau de Lamarlière pour leur gentillesse.

Les membres du Shrinking International Research Network, avec qui j'ai eu la chance de partager réflexions, restaurants et promenades urbaines dans le monde entier : Emmanuèle Cunningham-Sabot, Thorsten Wiechmann, Sergio Moraes, Karina Pallagst, Helen Mulligan, Ivonne Audirac, Cristina Martinez, Tong Wu ; et les doctorants : Laura Schatz, Manuel Wolff, Betka Zakirova, Daniel Florentin, Yoan Miot, Sophie Buhnik (qui devrait d'ailleurs se retrouver à plusieurs lignes de ces remerciements, merci Sophie !)

Tous les chercheurs avec qui j'ai échangé durant mon travail, Ludovic Halbert, Renaud Le Goix, Marie-Hélène Bacqué, Cynthia Ghorra-Gobin, Magali Reghezza, Romain Garcier. My particular thanks to John Mollenkopf for his kindness and advice.

Merci à mes collègues doctorants du CRIA, Marion Tillous, Vincent Gagnère, Gaëlle Lesteven, Sylvanie Godillon, et Renaud Watel, à qui je pense particulièrement.

Merci à l'université Paris 1 et au programme Alliance de m'avoir permis de mener mes recherches à New York.

From New York and Columbia University, a big thank-you to Bob Beaugard who helped me with great benevolence, to all the PhD students from GSAPP and particularly to Dory Kornfeld, Eric Goldwyn and Julie Touber, and also to Olivia Nicol. Dora, my friend and roommate, who made my life in New York so easy.

Un merci tout particulier à mes amies qui ont directement soutenu et aidé ce travail de thèse, Pauline Prat, Céline Terrier-Laurens et Karine Hurel pour son aide cartographique inestimable.

Un remerciement ému à tous ceux qui ont accepté de me rencontrer en entretien, et tout particulièrement à M. Jacques Isabet, ancien maire de Pantin, un entretien mémorable.

Mes relecteurs et fidèles soutiens amicaux, Romain Pigenel qui a supporté mon bavardage avec une inaltérable gentillesse pendant la dernière ligne droite.

Enfin, un immense merci à mes amis et ma famille qui ont supporté les humeurs de la thèse et qui m'entourent de leur bonne humeur et de leur gentillesse ; tout particulièrement mes parents, Jean-Claude pour son aide auprès du rectorat, et enfin Jean-Luc et François, qui m'ont supportée pendant deux chapitres, avec le sourire et des tartes délicieuses. Ceux pour qui j'ai été absente, Jean, Julien et Delphine.

La garde rapprochée et leur belle amitié, Floriane, Mohamed, Caroline, Laurence, Esther et Clément, Marie, Joël. Et Irène, bien sûr, sans elle je n'y serais pas arrivée. L'amitié est la similitude des âmes.

Résumé

Les premières couronnes de banlieue parisienne et new-yorkaise, anciens espaces industriels, sont le territoire privilégié de l'expansion spatiale de la centralité parisienne recomposée par la globalisation de l'économie. Les conséquences spatiales de ces évolutions bouleversent les ordonnances et les hiérarchies existantes au sein des agglomérations urbaines.

Les premières couronnes ont traversé une période de désindustrialisation et des phénomènes de crise économique, sociale et urbaine. Mais depuis les années 1980, elles sont confrontées à une recomposition économique du centre de l'agglomération, qui les confronte aux conséquences de la globalisation.

Une typologie permet de distinguer différents types de choix. Certains espaces s'orientent résolument vers le tertiaire supérieur et l'installation d'une population de cadres aisés. À l'inverse, d'autres connaissent des évolutions économiques et sociales divergentes (intégration économique, pauvreté des habitants). Enfin, d'autres espaces s'orientent vers des fonctions résidentielles.

Les politiques urbaines ont eu un rôle majeur dans l'évolution de ces premières couronnes, par le biais de régulations nouvelles entre les stratégies publique et privée. Cette thèse montre que les transformations récentes de ces territoires ne dépend pas seulement du contexte local, mais aussi d'héritages liés aux politiques urbaines, bien que les deux contextes étudiés soient très différents.

De fait, les politiques urbaines tendent à produire des effets et des paysages urbains similaires, le paradigme de la croissance économique restant dominant.

Summary

In the core of Paris' and New York's metropolitan areas, former industrial spaces have undergone a massive restructuring of their productive and social profile. Global Cities have dramatically changed for the past 30 years: their centres have regained economic power, and been gentrified.

In particular, "peri-central spaces" or "first suburbs" faced a period of decline and deindustrialization, losing jobs and population, facing pauperization and unemployment. However, from the 1980s on, they are being restructured in connection with their specific spatial position neighbouring the center and are confronted with the impacts of globalization.

Most spaces are oriented towards production, attracting office development and business services. Some poles of excellence have particularly gained from this restructuring while their population gentrified, and are competing fiercely for investment. Others are destructured urban areas where the economic and social evolutions are diverging (economic redevelopment versus increased poverty of the residents). Finally, other spaces remain more residential, with diverging social evolutions.

Urban policies had a key impact on the evolution of first suburbs, the conjunction of private and public strategies creating the conditions for their redevelopment. This thesis shows that the recent transformation of these territories does not only depend on the local context, but also on long-term heritages and therefore on the choices implemented by local public strategies, be it in two very different contexts.

As a matter of facts, urban policies tend to produce similar effects and urban landscapes, mostly because of the dominance of the growth paradigm.

Sigles

ACS : <i>American community survey</i>	DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
ACTEP : Association des collectivités territoriales de l'Est parisien	DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
AIGP : Association internationale du Grand Paris	DGI : Direction générale des impôts
ANAH : Agence nationale d'amélioration de l'habitat	EPA : Etablissement public d'aménagement
ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine	EPAD : Etablissement Public d'Aménagement de la Défense
BID : <i>Business Industrial District</i>	EPLS : Enquête sur le Parc Locatif Social
CA : Communauté d'agglomération	FIRE : <i>Finance Insurance and Real-Estate</i>
CBD : <i>Central Business District</i> (centre des affaires)	GFARD : Groupement pour le financement et l'aménagement de La Défense
CCI : Chambre de commerce et d'industrie	GPSO : Grand Paris Seine Ouest
CD : <i>Community District</i>	HBM : Habitation à bon marché
CDC : <i>Community development corporation</i> (New York)	HLM : Habitation à loyer modéré
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations (Paris)	HQE : Haute Qualité Environnementale
CDT : Contrat de Développement Territorial	HUD : <i>Department of Housing and Urban Development</i>
CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale	IAU-ÎdF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France
CLAP : Connaissance locale de l'appareil productif	IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France
CNIT : Centre national de l'industrie et des techniques	IDE : Investissements directs étrangers
CPC : <i>City planning commission</i>	INSEE : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
CPER : Contrat de Plan / de Projet Etat-Région	LEED : <i>Leadership in Energy & Environmental Design</i>
COAH : <i>Council on Affordable Housing</i>	LIHTC : <i>Low income housing credits</i>
COS : Coefficient d'occupation des sols	MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
CSP : Catégorie socio-professionnelle	

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication	SCIC : Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts
NYCHA: New York City Housing Authority (Autorité municipale de logement de New York)	SCoT : Schéma de cohérence territoriale
OCIL : Office central interprofessionnel du logement	SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
OIN : Opération d'intérêt national	SDAURP : SDAU de la région parisienne
OPAC : Offices publics d'aménagement et de construction	SDRIF : Schéma directeur de la région Île -de-France
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat	SEM : Société d'économie mixte
PADD : Projet d'aménagement et de développement durable	SEMIDEP : Société d'économie mixte immobilière interdépartementale de la Région Parisienne
PADOG : Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne	SFIC : Section Française de l'Internationale Communiste
PCF : Parti Communiste Français	SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière
PIB : Produit intérieur brut	SGP : Société du Grand Paris
PILOT : <i>Payment in lieu of taxes</i>	SHON : Surface hors œuvre nette
PLU : Plan local d'urbanisme	SPLA : Société publique locale d'aménagement
PME : Petites et moyennes entreprises	SRU : Solidarité et renouvellement urbain
PMI : Petites et moyennes industries	STIF : Syndicat des transports d'Ile-de-France
POS : Plan d'occupation des sols	UC : Unité de consommation
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration	UEZ : <i>Urban Enterprise Zones</i>
PUP : Projet urbain partenarial	ULURP : <i>Uniform Land Use Review Process</i>
R&D : Recherche et développement	TCAM : Taux de croissance annuel moyen
RATP : Régie autonome de transports parisiens	THQE : Très Haute Qualité Environnementale
RER : Réseau express régional	TP : Taxe professionnelle
RGP : Recensement général de la population	ZAC : Zone d'aménagement concerté
RHI : Résorption d'habitat indigne	ZAD : Zone d'aménagement différé
RN : Route nationale	ZFU : Zone Franche Urbaine
RPA : <i>Regional Planning Association</i>	ZUP : Zone à urbaniser en priorité
SAERP : Société d'aménagement et d'équipement de la Région parisienne	

Sommaire

Remerciements	1
Résumé	2
Sigles	3
Première partie : Les premières couronnes, des territoires singuliers ?	18
Chapitre 1 : La banlieue industrielle, construction d'un « objet urbain » ambigu	20
Chapitre 2 : La mondialisation et l'urbain. Prolégomènes et théorie.	80
Chapitre 3: Acteurs publics, acteurs privés dans les premières couronnes	132
Conclusion de la première partie	170
Deuxième partie : Premières couronnes et globalisation : un renouveau complexe	171
Chapitre 4 : Evolutions économiques et sociales des premières couronnes dans la globalisation	172
Chapitre 5 : Classer les espaces de première couronne. Essai de typologie	218
Troisième partie : Les réponses des politiques urbaines	267
Chapitre 6: Restructuration du tissu urbain des premières couronnes	
Instrumentes et outils du changement urbain	269
Chapitre 7: Issy-les-Moulineaux et Jersey City, le « doublé gagnant »	336
Chapitre 8: Ivry-sur-Seine et Mott Haven, une intégration « en ciseau »	395
Chapitre 9 : Pantin et Greenpoint-Williamsburg, espaces en transition	456
CONCLUSION	510
Bibliographie	517
Annexes	545

Dans le grand abandon mou qui entoure la ville, là où le mensonge de son luxe vient suinter et finir en pourriture, la ville montre à qui veut le voir son grand derrière en boîte à ordures. Il y a des usines qu'on évite en promenant, qui sentent toutes les odeurs, les unes à peine croyables et où l'air d'alentour se refuse à puer davantage. Tout près, moisit la petite fête foraine, entre deux hautes cheminées inégales, ses chevaux de bois dépeints sont trop coûteux pour ceux qui les désirent, pendant des semaines entières souvent, petits morveux rachitiques, attirés, repoussés et retenus à la fois, tous les doigts dans le nez, par leur abandon, la pauvreté et la musique.

Tout se passe en efforts pour éloigner la vérité de ces lieux qui revient pleurer sans cesse sur tout le monde ; on a beau faire, on a beau boire, et du rouge encore, épais comme de l'encre, le ciel reste ce qu'il est là-bas, bien refermé dessus, comme une grande mare pour les fumées de la banlieue.

Par terre, la boue vous tire sur la fatigue et les côtés de l'existence sont fermés aussi, bien clos par des hôtels et des usines encore. C'est déjà des cercueils les murs de ce côté-là.

Céline, Voyage au bout de la nuit, 1932.

Do you know how long God took to destroy the Tower of Babel, folks? Seven minutes. Do you know how long the Lord God took to destroy Babylon and Nineveh? Seven minutes. There's more wickedness in one block in New York City than there was in a square mile in Nineveh, and how long do you think the Lord God of Sabboath will take to destroy New York City and Brooklyn and the Bronx? Seven seconds. Seven Seconds.

John Dos Passos, Manhattan Transfer, 1925.

Le véritable lieu urbain est celui qui nous modifie, nous ne serons plus en le quittant celui que nous étions en y pénétrant.

Pierre Sansot, Poétique de la ville, 2004.

INTRODUCTION

Reconnaître que les banlieues ont fortement tendance à ne pas rester banlieues.

Georges Perec, *Espèces d'espaces*, 1974.

La ville, ses périphéries, ses changements ; reconstruire la ville sur la ville, ou la banlieue sur la banlieue – il ne s'agit pas à proprement parler de *ville* mais d'étendues urbaines, celles où se dissolvent l'identité des hommes et leur misère, où se réfugient les puissants aussi, où les images et les éléments se bousculent. Ce travail de thèse repose sur un imaginaire issu de la littérature, confronté à l'expérience des grandes villes. Paris et New York sont des villes qui modifient ceux qui les traversent, et partant nous les modifions aussi.

Il s'agit ici de faire un pas de côté, de sortir de centres (Paris, New York) dont les paysages semblent familiers et évidents, images archétypales d'une grande ville qui semble éternelle ; que leur sont ces espaces de l'extérieur, ceux que l'on appelle en France la *banlieue* ? Comment l'entrée dans l'ère de la *globalisation* les modifie-t-elle ? Qui modifie ces banlieues, et comment ? Ces interrogations, nées d'un long itinéraire de lectrice, de voyageuse, de flâneuse urbaine et d'étudiante, sont celles qui guident ce travail.

Pourquoi Paris et New York ? Le choix de l'agglomération parisienne, qui est pour moi un espace de vie et de travail, est lié à la construction d'un rapport de plus en plus conscientisé à l'espace urbain qui m'entoure. Le travail de recherche ici n'est pas lié à une envie d'ailleurs géographique, mais à une interrogation sur le sens d'un entourage quotidien, que l'on considère acquis. A partir d'un travail de master 2, qui s'intéressait aux mutations socio-spatiales des communes limitrophes de Paris, ont émergé les notions de *globalisation* et de *ville globale*. Il paraissait un peu court dès lors d'évoquer des concepts se référant à des convergences urbaines dans le monde des villes en se limitant à une monographie autour de Paris. Parmi la trilogie des villes globales distinguée par Saskia Sassen (2001) – New York, Londres, Tokyo – New York est à la fois moins comparée à Paris que Londres, et en même temps plus comparable à Paris que ce que l'on croit ; en tout cas, elle est souvent mentionnée par les acteurs des politiques urbaines parisiennes comme un modèle (qu'il soit attractif ou répulsif). De plus, c'est une ville que je connais bien pour y avoir beaucoup séjourné juste avant de commencer ma thèse : les friches industrielles de Williamsburg m'avaient interpellé, comme les espaces si vivants du Bronx autour du zoo où je m'étais « aventurée » en touriste et les paysages industriels du New Jersey.

Pour appréhender les espaces spécifiques de la banlieue industrielle des villes globales, l'étude adopte une double démarche analytique. D'abord, il s'agit d'abord l'évolution des premières couronnes selon une triple approche économique, sociale et politique¹ : comment s'articulent les disparités économiques et sociales, et comment les politiques urbaines appréhendent-elles les mutations socio-économiques à l'œuvre ? Quels sont les usages de l'espace, comment sont-ils renouvelés, leur statut en est-il affecté ? Construire du logement ou du bureau, attirer les sièges sociaux ou construire du logement social, sont autant d'orientations qui resituent les premières couronnes dans l'agglomération et redéfinissent leur *valeur*.

Ensuite, l'analyse s'attache à appréhender plusieurs échelles : après avoir délimité, quelque peu arbitrairement comme toute délimitation spatiale, les « premières couronnes », celles-ci sont confrontées à d'autres niveaux. Echelles historiques d'abord : temps de la naissance des banlieues, temps de la désindustrialisation, temps de la globalisation, temps des politiques urbaines. Echelles géographiques ensuite : local, régional, global ; proximité et éloignement, centralités et étalement.

« This (...) way of looking at cityspace, combining both macro and micro perspectives without privileging one over the other, has been much less frequently explored in the literature on cities, for too often the views from above and below have been defined as separate and competitive empirical and interpretive domains rather than interactive and complementary moments in our understanding of urbanism and its spatial specificities². » (Soja 2000, p.10)

« Ni le globalisme ni le localisme n'offrent une vision crédible du monde. Et celle-ci n'est pas davantage à chercher dans un compromis, une sorte de moyenne molle. Ce qui est intéressant, c'est de comprendre comment l'économie globale s'enracine, de multiples manières, dans les structures territoriales-historiques, comment le global, en permanence, se nourrit du local en le transformant. » (Veltz 2005, p.13)

Définition de l'objet d'étude

Travailler sur la banlieue ; une fois ce premier souhait formulé, il s'agit de délimiter un espace à l'intérieur des vastes ensembles périphériques qui s'étendent hors des limites de la ville-centre. Cette délimitation s'est faite selon une logique historique, géographique et fonctionnelle : la thèse porte sur la « première couronne » de Paris et de New York, soit la banlieue *immédiate* – à la fois la plus ancienne et la plus proche du centre –

¹ Au sens des pratiques et des interactions entre les acteurs qui agissent sur les deux termes précédents (les évolutions économiques et sociales) et donc sur l'espace.

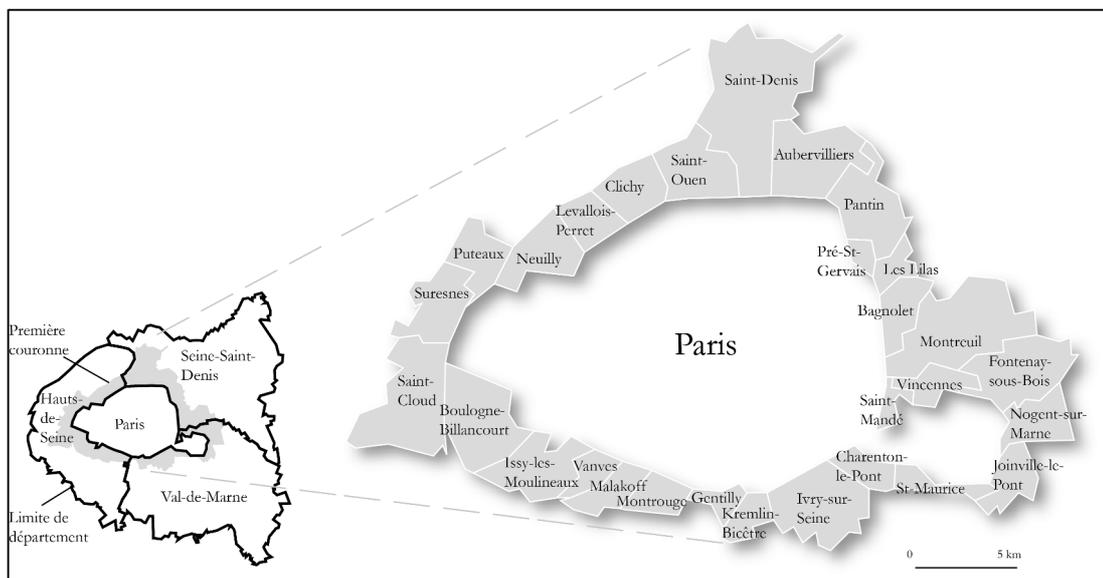
² Cette façon de regarder l'espace urbain, qui combine à la fois les perspectives macro et micro sans en privilégier l'une par rapport à l'autre, a été explorée beaucoup moins fréquemment dans la littérature sur les villes, car trop souvent les vues depuis le dessus et le dessous ont été définies comme des domaines empiriques et interprétatifs séparés et en compétition plutôt que comme des moments interactifs et complémentaires dans notre compréhension de l'urbanisme et de ses spécificités spatiales.

(NB : sauf mention contraire, toutes les traductions ont été réalisées par l'auteur)

originellement marquée par la fonction *industrielle*, dont l'orientation économique et le statut de périphérie sont aujourd'hui remis en question par des dynamiques puissantes.

Délimiter

La définition de la première couronne parisienne, dont j'ai commencé l'étude en master2, a eu lieu en amont de ce travail de thèse et s'est imposée assez rapidement. Il s'agit des 29 communes limitrophes de Paris, qui existent en tant que telles depuis la dernière extension de Paris en 1860.



Carte 1: La première couronne parisienne, carte de situation³

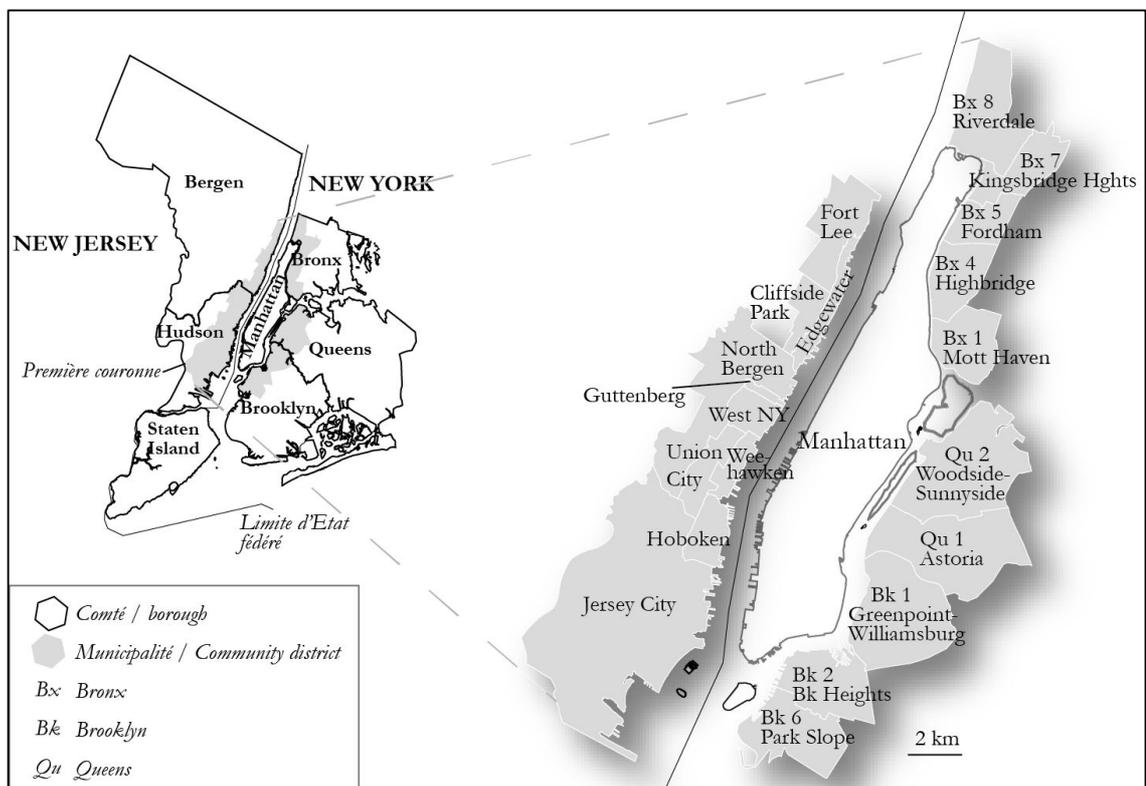
Pour le cas français, l'échelle de la commune (ou plutôt *des* communes limitrophes de Paris) semble naturelle : la commune est un acteur majeur en termes d'urbanisme en France ; les monographies mono- ou pluri-communales sont tout à fait courantes dans les études géographiques « traditionnelles » et les thèses universitaires, particulièrement sur la région parisienne – sans même s'attarder sur le cas de Paris, qui est encore très souvent considéré indépendamment de sa banlieue. En matière de politiques urbaines, les communes sont le niveau de base pour un certain nombre de choix économiques et sociaux : schématiquement, la présence des entreprises apporte des bases fiscales, qui financent à leur tour des équipements sociaux.

Par ailleurs, la ville de Paris, qui est à la fois un département et une commune, n'est engagée à ce jour dans aucune démarche intercommunale, mis à part des syndicats mixtes. Cela implique qu'en termes d'urbanisme intermunicipal, les seules entités avec lesquelles la ville de Paris peut contractualiser et créer des projets communs sont ses

³ Note sur les illustrations : sauf mention contraire, toutes les illustrations ont été réalisées par l'auteur.

communes limitrophes. L'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) a étendu son terrain d'étude à « l'interface Paris / première couronne » ou ce qu'il nomme l'« anneau central » de ces 29 communes limitrophes de Paris depuis les années 2000⁴.

Certes c'est une échelle arbitraire, d'autant plus que l'approche comparative avec New York a mis en lumière la relativité de ce choix : d'abord, parce que la municipalité aux Etats-Unis est une échelle qui ne va pas de soi (voir encadré 2 chapitre 3) ; ensuite, parce que le centre de l'agglomération, l'île de Manhattan, n'est pas une commune. Pour pouvoir procéder à un éclairage comparatif et identifier des territoires semblables j'ai décidé de sélectionner des municipalités dans le New Jersey, mais la commune de New York ayant englobé ses comtés voisins à la fin du siècle dernier, j'ai dû sur les bords de l'East River considérer un échelon administratif très récent (datant des années 1970) et peu pertinent en termes de pouvoir local, le *Community District* (CD).



Carte 2: La première couronne new-yorkaise, carte de situation

Ce choix pose un certain nombre de limites dans la comparaison. De plus, le fait que Manhattan est une île limite parfois quelque peu les liens de proximité avec ses espaces « limitrophes ». C'est pourquoi les communes étudiées dans le New Jersey se limitent au nord à Fort Lee, dernière commune reliée à Manhattan par un pont. De fait, les

⁴ L'APUR se concentre sans doute sur cette échelle pour se démarquer de l'IAU, agence d'urbanisme de la région Île-de-France. Ces questions d'échelles sont très marquées par des rivalités politiques et des « prés carrés » qui se superposent ou épousent les dynamiques géographiques.

dynamiques à l'œuvre dans les communes où les liaisons avec Manhattan sont plus lointaines sont plus comparables à celles que l'on constate autour du bois de Vincennes ; l'éloignement joue donc un rôle dans les évolutions socio-économiques des territoires.

Faire ce choix d'un changement d'échelle de maillage territorial, c'était dès lors considérer que la dynamique de proximité était primordiale. Dans les deux cas, en effet, le centre a débordé sur ses proches périphéries à plusieurs reprises, et des effets de débordement sont particulièrement sensibles aujourd'hui sous l'influence de la globalisation : tous les acteurs lient ces effets à la proximité et/ou à la bonne connexité avec le centre (ce qui revient souvent au même)⁵. L'important ici est donc la *distance* au centre : la ville globale est une ville de la proximité, et cela joue un rôle important dans la revalorisation des premières couronnes. Il s'agit d'une frange mince, quelques kilomètres seulement.

La dynamique radioconcentrique des agglomérations urbaines est donc centrale dans cette étude, mais elle ne doit pas pour autant obérer l'existence d'autres dynamiques géographiques intervenant à différentes échelles sur les régions urbaines des villes globales. C'est le cas par exemple en Île-de-France de la logique que l'IAU et le SDRIF ont désigné comme celle des « faisceaux » ; logique ancienne que l'on retrouve d'ailleurs fortement ancrée dans la constitution d'une typologie des communes considérées. Néanmoins, Paris et Manhattan restent plus que jamais le centre, voire même l'« îlot central » de leurs agglomérations, toutes deux extrêmement polarisées.

Il ne s'agit pas de trouver à tout prix une unité à ces espaces ; les logiques radiales s'affirment aujourd'hui très fortement. La logique radioconcentrique se retrouve cependant présente au moment de la globalisation : elle renforce et revalorise le centre et la proximité au centre est donc valorisée. Les territoires péricentraux, très proches à vol d'oiseau et en général bien desservis par les réseaux de transport, sont donc particulièrement bien placés pour accueillir les « trop-pleins » de Manhattan ou Paris.

Finalement, au moins en ce qui concerne l'étude de la région parisienne, l'échelle retenue permet de considérer l'acteur local de l'urbanisme le plus puissant, celui qui en dernière instance garde la main sur le territoire, la commune. Mais aussi de montrer que dans le cas de New York, l'appartenance de territoires péricentraux à la même commune que le centre de l'agglomération (Manhattan) n'empêche ni qu'il y ait un centre clairement identifié, ni que les politiques urbaines locales soient portées par un tropisme favorisant le centre, ce qui induit des politiques et des effets assez similaires sur les territoires considérés, malgré les voies différentes qu'ils empruntent.

⁵ On aurait pu dans ce cadre choisir de retenir les communes de la Défense à l'ouest parisien, mais on a préféré se borner à un cadre d'analyse plus restreint, de façon purement géométrique.

L'échelle retenue, comme toute échelle arbitrairement choisie, a ses limites. Ce choix me paraît pertinent pour considérer les dynamiques territoriales du centre élargi des régions urbaines globales *à leur frange* – c'est-à-dire que ces espaces sont moins centraux que le centre, et plus récemment intégrés dans son sein. Cela les rend plus vulnérables et pose des enjeux particuliers quant aux choix de politiques urbaines auxquels sont confrontés les acteurs locaux. En cela, le terme de *couronne* ou de *ring* résume bien l'idée d'une répartition géographique autour du centre ; ces espaces font également partie d'un type d'espace urbain l'on peut désigner par le terme de *banlieue* en français ; et moins aisément par le terme de *suburb* dans un contexte états-unien.

Nommer

La banlieue, mot apparu en Français au XII^e siècle, désigne l'espace du « ban », soit aux abords de la ville mais en dehors des remparts, où vit la population subvenant à la défense et à la nourriture des citadins. La banlieue est donc un espace de périphérie, mais aussi proche de la ville-centre, qui y déplace les fonctions qui l'encombrent et la fournit en produits de base. Cette relation ancienne est remise en cause avec la Révolution industrielle : à Paris, la banlieue émerge autour des années 1880-1890 et va croître au point de dépasser la ville-centre en habitants. Elle regroupe aussi bien des communes qui ont bénéficié d'un accroissement démographique régulier que de petits noyaux villageois démesurément agrandis par l'arrivée de lotissements pavillonnaires entre les deux guerres ou par des ensembles d'habitat collectif dans les années 1960, toutes ces communes de rurales devenant urbaines (Vieillard-Baron 2001, Faure 2003).

Selon la définition de l'Insee, la banlieue désigne toutes les communes d'une unité urbaine⁶ qui *ne sont pas* villes-centres. La banlieue est donc une diversité définie par défaut ; la banlieue parisienne occupe d'ailleurs une position spécifique, archétypale, dans l'imaginaire national, qui la voit comme un lieu d'exclusion, de danger, de laideur avant tout.

Le terme de *suburb*, qui est la traduction littérale du terme, ne recouvre pas exactement le même sens aux Etats-Unis. Les *suburbs* sont les espaces de l'étalement urbain, de la voiture et de la maison individuelle, qui se développent après 1950 (Beauregard 2006). Ainsi, lors de mes demandes d'entretien aux Etats-Unis, j'ai été confrontée à des réactions de surprise, surtout sur les terrains situés dans la commune de New York ; ces espaces ne se situent pas du tout dans un horizon cognitif de *suburb* bien qu'ils soient tout à fait comparables dans leur développement historique et spatial à la première

⁶ L'unité urbaine est une définition morphologique de l'agglomération : « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. » (Source : Insee)

couronne parisienne (voir chapitre 1). Après quelques précisions le malentendu était dissipé, mais il reste assez malaisé de trouver un terme adéquat pour désigner cette première couronne new-yorkaise, qui est assez exceptionnelle dans une ville américaine étant donné l'étroitesse de la commune de départ (Manhattan) et la longue histoire industrielle de la ville. Il est possible de mobiliser la notion de *first suburb* qui désigne la zone urbaine directement adjacente à la ville-centre ; mais ces *first suburbs*, étant donné la grande taille de la plupart des communes-centres, se développent surtout après les années 1950 (Orfield 1997, Puentes et Warren 2006) ; dans le cas de New York, il s'agirait donc presque d'une *first first suburb*.

De même lorsque l'on considère les dynamiques radioconcentriques de l'étalement urbain, la banlieue de Paris est conventionnellement divisée entre *petite couronne* plus dense (les trois départements limitrophes de Paris⁷, voir carte 1 p.9) et *grande couronne* (les quatre départements entourant la petite couronne dans la région Île-de-France⁸). Les notions de *inner-ring* et *outer-ring suburbs* ne correspondant pas exactement à cette définition aux Etats-Unis, j'ai décidé d'adopter une définition fonctionnelle et géographique de la « petite couronne » à l'échelle des comtés (voir carte 2 p.10), en y intégrant les anciennes banlieues industrielles les plus proches (comtés du Bronx, de Kings et de Queens dans l'Etat de New York, et comté d'Hudson dans le New Jersey), que Harris (1991) considère comme appartenant au noyau urbain (*core*) de l'agglomération avec Manhattan.

Mon terrain d'étude est donc constitué par la banlieue originelle⁹, telle qu'on pouvait l'observer quelques années seulement après l'annexion par Paris de ses derniers faubourgs ou à la veille de l'annexion par New York de ses *outer boroughs* (arrondissements extérieurs). Historiquement, cette « *banlieue immédiate* » (Faure 2003) est bien immédiatement identifiable par deux éléments : un élément spatial, la frontière avec Paris, le fleuve qui la sépare de Manhattan ; un élément historique, le lien avec la révolution industrielle.

Méthodologies

Comparer

Comme l'ont montré les précisions sémantiques, la démarche comparative se heurte à de nombreuses limites. Calquer terme à terme l'étude de ces deux espaces urbains si différents à tous points de vue, de deux capitales mondiales qui disent tant de deux

⁷ Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine.

⁸ Il s'agit de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val d'Oise.

⁹ Il s'agit de la *première* banlieue, historiquement (la plus ancienne) et géographiquement (la plus proche du centre), qui existe donc à l'origine de la banlieue.

cultures nationales si différentes et si influentes, n'a aucun sens. Mais le rayonnement urbain de ces deux espaces urbains explique en partie mon choix initial : il reflète mon attachement aux deux villes que sont Paris et New York, comme tout terrain pour le géographe ou l'urbaniste (Volvey 2000).

La démarche comparative s'est en fait imposée comme une évidence comme méthode nécessaire à l'étude de la globalisation dans l'espace urbain, et de la mise en perspective des villes globales. Des travaux fondateurs des études urbaines dans les années 1980-1990 et dont la lecture a guidé mon travail ont ainsi comparé Paris, Londres et New York (Savitch 1988), New York, Londres et Tokyo (Sassen 2001, 1^{ère} éd. 1991) ou Londres et New York (Fainstein 2001, 1^{ère} éd. 1994) ; la comparaison y paraît d'ailleurs aller de soi. Par ailleurs, un certain nombre de démarches de comparaison entre Paris et New York, ou entre les villes françaises et américaines, ont été engagées dans la recherche française, avec plus ou moins de succès. On peut citer le numéro de *Villes en parallèle* dirigé par Guy Burgel en 1994 sur « Paris – New York » (Burgel 1994), le numéro d'*Hérodote* n°123 sur « Ghettos américains, banlieues françaises » paru en 2006 ou l'ouvrage de Loïc Wacquant (2006) qui compare Bronzeville à Chicago et La Courneuve en Seine-Saint-Denis, voire des comparaisons sur la politique de la ville en France et aux Etats-Unis (Donzelot et alii 2003, Kirszbaum 2009). A partir de la lecture de ces travaux existants, ce travail s'inscrit donc dans une démarche des études urbaines héritée d'une longue tradition en sciences sociales, initiée par les pères fondateurs de la sociologie notamment (Durkheim, Weber, Tocqueville ou Simmel).

Les transformations urbaines contemporaines liées à la globalisation rendent la comparaison encore plus pertinente, si ce n'est nécessaire, entre effets d'uniformisation apparents (voire pratiques politiques de comparaison systématique autour de la notion de *benchmarking*) et singularités persistantes (Vigour 2005).

La démarche comparative vise donc ici à *mettre en perspective* et à décentrer le regard que l'habitude nous fait adopter sur les lieux familiers et les confrontant à un autre contexte. La prise en compte des caractéristiques historiques, sociales et politiques ou institutionnelles de chaque contexte est un élément auquel a été apporté un soin tout particulier, notamment au travers des cadrages effectués dans la première partie de la thèse. Les nombreuses difficultés rencontrées (recueil de données notamment) sont toujours mentionnées au cours de l'analyse et les différences de contexte explicitées. Mon aisance et ma pratique ancienne de la recherche sur le terrain parisien expliquent parfois un léger déséquilibre en défaveur du terrain new-yorkais ; il traduit l'expression d'un désir d'approfondir la recherche sur New York dans la continuité de ce travail de thèse. Le travail de terrain y a été permis par un séjour d'un semestre en tant que *Visiting student* à

l'université de Columbia (2010-2011)¹⁰ complété par plusieurs séjours courts en 2012 et 2014.

Finalement, ce travail de thèse se propose de tenter une « analyse croisée » (Fleury 2007) où les variations d'échelle permettent particulièrement de confronter les pratiques des acteurs des politiques urbaines.

Trier

L'ampleur du terrain considéré (29 communes françaises, 20 communes et *community districts* aux Etats-Unis) ne permettait alors pas à la focale de se concentrer des espaces locaux, à moins de les choisir au hasard. L'analyse d'objets géographiques par le biais de la construction d'une typologie mobilisant plusieurs critères est une démarche classique et particulièrement utilisée par la géographie quantitative. N'ayant pas de formation dans ce domaine, j'ai choisi d'engager une démarche de classification simple, rendue possible par le nombre relativement faibles d'objets considérés, qui a permis de dégager de grandes tendances dans l'évolution des terrains considérés¹¹. Les résultats de cette typologie de travail sont détaillés au chapitre 5 ; à partir des groupes qu'elle a distingués, six terrains d'enquête ont été choisis (3 autour de Paris¹², 3 autour de New York¹³).

L'étude de ces terrains a croisé un certain nombre de méthodes classiques en études urbaines : analyse de statistiques, de sources écrites primaires¹⁴ et secondaires et entretiens semi-directifs d'acteurs publics locaux des politiques urbaines (voir liste en annexe).

La variation des méthodes utilisées est liée à la complexité de l'objet étudié – la *ville globale* – et au choix de croiser les échelles et les dimensions économique, sociale et politique.

Eléments de contexte

Globalisation et bouleversements urbains

La question de la définition de la globalisation et de son impact sur les villes fait l'objet d'un chapitre (chapitre 2). Il s'agit d'un changement de paradigme productif, social, des

¹⁰ Financements : bourse Aires culturelles de l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne et bourse du programme Alliance.

¹¹ Je remercie Ludovic Halbert pour m'avoir fait la suggestion de recourir à une « typologie de travail » malgré ma formation peu axée sur le quantitatif.

¹² Issy-Les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine et Pantin

¹³ Jersey City, le South Bronx et Greenpoint-Williamsburg.

¹⁴ Documents d'urbanisme, fiches de ZAC,

modes de vie et des identités urbaines qui remet profondément en question la place des premières couronnes dans les agglomérations des villes globales.

Les premières couronnes des villes globales sont « touchées » par le mouvement de métropolisation (concentration des capitaux et des activités de commandement dans les villes – corpus théorique à retravailler solidement) à des périodes différentes selon leur localisation et leur histoire (dès les années 1970 à Brooklyn, les années 1980 à Issy-Les-Moulineaux, etc.) ; c'est une situation inédite car leur histoire est exclusivement liée à l'économie industrielle et qu'ils ont toujours été pensés comme périphéries.

Ces territoires sont réévalués : une grande partie est intégrée dans une nouvelle centralité économique, ce qui implique le passage d'une périphérie à la centralité. Cela a des effets sur la valeur économique et sociale des territoires, avec parfois des effets divergents d'inflation économique et de déflation sociale. Dans ce cadre, le rôle des politiques urbaines est central : comment les premières couronnes interagissent-elles avec le centre ? Quelles sont les orientations choisies par les acteurs publics ? Quelle est leur marge de manœuvre dans un contexte de recomposition des pratiques de l'action publique ?

Recycler : les acteurs et les instruments

La notion de *recyclage* de l'espace urbain reprend une expression utilisée par l'architecte Djamel Klouche dans le cadre de l'appel à projet du Ministère de la Culture sur le Grand Paris en 2008. La définition de ce terme est industrielle : « *Soumettre (une matière, un produit) à une opération de recyclage, faire repasser dans un circuit ou dans un cycle*¹⁵. » Quelqu'un recycle donc quelque chose, et le fait passer dans un nouveau cycle, mais sans en changer totalement la nature. L'usage de cette expression convient bien à l'objet de ce travail de thèse : en effet, il s'agit non seulement de décrire les changements à l'œuvre dans les premières couronnes de banlieue de Paris et New York et le passage d'un cycle économique à un autre, mais aussi de montrer quelles sont les politiques menées pour accompagner ou orienter le passage dans la ville globale.

Ce passage est particulièrement significatif pour les premières couronnes car elles sont confrontées pour la première fois à un changement de cycle économique, à une crise liée à la désindustrialisation mais aussi au renforcement des inégalités sociales. Cependant, les outils d'urbanisme sont puissants dans les deux villes étudiées et sont un des moyens d'infléchir les dynamiques économiques et sociales à l'œuvre. L'étude des instruments

¹⁵ Source : Trésor informatisé de la langue française, <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=2590340235>; consulté le 25 septembre 2014.

mobilisés (zonages, logement social et projet urbains) permet de compléter le cadre d'analyse (chapitre 6). Les grands projets urbains concentrent notamment les « innovations » politiques locales (Salet et Guarini 2007) et cela permet de saisir les enjeux identifiés comme fondamentaux par les acteurs locaux. De même, l'étude du projet urbain permet de mettre en avant les modalités du rapport entre acteurs publics et privés (Fainstein 2001) et l'orientation économique, sociale et politique des politiques urbaines. Ces grands projets doivent être considérés dans une analyse des transformations urbaines toutes entières et donc aussi par les effets de polarisation et de ségrégation qu'ils permettent, voire qu'ils produisent (Moulaert, Rodriguez et Swyngedouw 2003).

Cette analyse, même si elle reste modeste, permet d'approfondir les études de terrain en mettant à jour quelques figures du *recyclage*, d'autant que tous les terrains d'étude choisis sont ou ont récemment été le théâtre de la réalisation de projets notables.

Plan de la thèse

L'approche des premières couronnes s'organise ainsi par rapprochements successifs et par confrontation des échelles, depuis le temps long, le temps de la globalisation et l'agglomération (partie 1) jusqu'à l'étude de quelques espaces spécifiques (partie 3) en passant par les premières couronnes et leurs spécificités (partie 2).

La première partie s'interroge sur la spécificité des premières couronnes, à la fois géographique et historique. Le retour historique du chapitre 1 montre comment la banlieue industrielle est dans les deux villes un espace où les pratiques des politiques urbaines ont été fondatrices. Le chapitre 2 met en regard le cadre théorique sur les impacts de la globalisation dans les villes et les premières couronnes, puis le chapitre 3 s'interroge sur la redéfinition des acteurs des politiques urbaines et leur impact dans les premières couronnes.

La deuxième partie a vocation à proposer un panorama des évolutions récentes des premières couronnes (chapitre 4), puis à tenter de montrer quels sont les éléments de convergence ou de divergence à l'œuvre en définissant des grands types d'évolutions (chapitre 5).

Enfin, la troisième partie est consacrée aux réponses des politiques urbaines : quels sont les instruments dont elles disposent (chapitre 6) ? L'utilisation différenciée de ces instruments est mise en évidence dans les enquêtes de terrain, qui distinguent des espaces favorisant les effets de la globalisation (chapitre 7), des espaces pris entre des évolutions sociales et économiques paradoxales (chapitre 8) et des espaces encore en transition (chapitre 9).

Première partie :

Les premières couronnes, des territoires singuliers ?

Dans la période récente, les premières couronnes de banlieue à Paris et New York ont connu des mutations importantes ; elles se transforment d'espaces industriels et ouvriers en déclin en lieux d'accueil privilégiés des activités métropolitaines de la ville globale. La banlieue s'est développée dès la fin du XIX^{ème} siècle, en lien avec le processus massif et rapide d'industrialisation. Les activités industrielles, face à la saturation des espaces centraux, sont amenées à s'implanter dans les périphéries, où elles trouvent des terrains disponibles à des prix moins élevés et de mieux en mieux desservis par les transports ferroviaires. Tandis que les usines s'installent en banlieue, une population ouvrière de plus en plus nombreuse y arrive dans la même période. Dans ce contexte, les premières couronnes constituent la banlieue *originelle* de Manhattan et de Paris, et cristallisent des enjeux urbains qui donnent naissance aux politiques urbaines au début du XX^{ème} siècle. A partir des années 1930 à 1950, le modèle urbain et économique des premières couronnes est peu à peu remis en question par la désindustrialisation et l'étalement urbain, ainsi que par le renouvellement urbain et l'émergence des grands ensembles. Le chapitre 1 met ainsi en perspective les évolutions historiques des premières couronnes et confronte les acteurs urbains à ces territoires spécifiques dans le temps longs ; à Paris comme à New York, nombre de ces espaces sont emblématiques dans l'image urbaine nationale en raison d'une histoire marquante.

Dans ces conditions, la désindustrialisation et l'avènement des agglomérations new yorkaise et parisienne au rang de « ville globale » à partir des années 1970 – 80 ont redistribué les cartes économiques et sociales, mais aussi politiques. Le concept de *globalisation* est complexe, et recouvre les multiples changements qui ont eu cours peu après le début de la désindustrialisation à partir des années 1980 en lien avec le processus de mondialisation des échanges et des systèmes productifs. Il résulte avant tout de la révolution des transports et des communications. La globalisation se traduit par une modification du statut des villes et de leur organisation spatiale : la hiérarchie complexe qui caractérisait les systèmes de villes est bouleversée. Les fonctions économiques de celles-ci ont tendance à se concentrer dans les plus grandes d'entre elles : c'est ce qu'essaie de traduire le terme de *métropolisation*¹. Dans les villes têtes de pont du réseau urbain global, le pendant social de ces changements serait l'augmentation de la différenciation socio-spatiale, tandis que la centralisation géographique des régions urbaines reculerait au profit d'une organisation polycentrique. Le chapitre 2 s'attache à définir la globalisation et la métropolisation, et tente de mettre en avant les logiques spatiales que ces changements ont eu sur la structure

¹ On lui préfère ici le terme de *globalisation* pour éviter l'ambiguïté liée au terme de *métropolisation* qui recouvre souvent dans la littérature scientifique des questions de structure de gouvernement urbain. Voir Claval P., « Métropolisation et globalisation », in *Géographie et cultures*, n° 48, 2003, pp. 5-24.

spatiale des agglomérations de Paris et New York, et la position spécifique des premières couronnes dans ce contexte.

Enfin, avec la globalisation émergent des formes de réorganisation de l'action publique qui sont communément désignées sous le terme de *gouvernance*. Cette notion est utile pour comprendre les recompositions des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux dans les villes globales que sont Paris et New York ainsi que de nouvelles logiques dans les rapports public-privé. Dans le contexte parisien, la décentralisation remet les communes au centre du jeu tandis que la question d'une structure de gouvernement à l'agglomération est de plus en plus aigüe. A New York, l'étanchéité quasi-absolue entre les Etats de New York et du New Jersey, ainsi que la taille énorme de la municipalité de New York, mettent en jeu des échelles différentes. Ces exemples montrent la difficulté à définir une échelle pertinente de gouvernement des villes globales, même si elles ne sont pas pour autant « ingouvernables ». Le chapitre 3 s'attache ainsi à décrire les spécificités politiques des deux agglomérations, leurs éventuelles remises en question et la répartition des pouvoirs urbains dans un contexte de globalisation.

Chapitre 1 :

La banlieue industrielle, construction d'un « objet urbain » ambigu

Je descendis vers les pays nouveaux. Quels pays ? Je l'ignorais moi-même. Ville inconnue, ai-je dit ; mais le mot ville n'est pas celui qu'il faut. C'est un mot de l'ancien langage, par là même inapplicable à cette réalité qui est de notre temps. Une ville a naturelle une forme, un nom, c'est un être qui se connaît soi-même, qui se glorifie ; une ville c'est, dans notre langage, l'équivalent d'une cité. Ni ville ni cité, aucun mot ne convenait à ces parages dont je faisais la découverte. Assurément, je n'étais plus à Paris.
Daniel Halévy, *Pays parisiens*, 1^{ère} éd. 1929.

*Others will enter the gates of the ferry, and cross from shore to shore;
Others will watch the run of the flood-tide;
Others will see the shipping of Manhattan north and west, and the heights of Brooklyn to the south and east;
Others will see the islands large and small;
Fifty years hence, others will see them as they cross, the sun half an hour high;
A hundred years hence, or ever so many hundred years hence, others will see them,
Will enjoy the sunset, the pouring in of the flood-tide, the falling back to the sea of the ebb-tide.*
Walt Whitman, « Crossing Brooklyn Ferry », *Leaves of Grass*, 1900.

Introduction

La naissance de la banlieue est une rupture urbaine à double titre : en sortant la ville de la ville, elle inaugure un objet urbain nouveau que les acteurs politiques, intellectuels et scientifiques, mettront du temps à identifier et à analyser. La banlieue industrielle est un changement par rapport aux formes précédentes du « faubourg », sorte d'excroissance urbaine le long des routes, appelée à terme à être absorbée dans la ville. Elle est un « *milieu géographique nouveau* » (Fourcaut 1986) : un lieu d'exclusion des citadins pauvres mais aussi d'aspirations nouvelles à l'espace, un lieu qui n'est plus tout à fait la ville, mais pas non plus la campagne.

Mon terrain d'étude est donc constitué par la banlieue originelle², telle qu'on pouvait l'observer quelques années seulement après l'annexion par Paris de ses derniers faubourgs ou à la veille de l'annexion par New York de ses *outer boroughs* (arrondissements extérieurs). Historiquement, cette « *banlieue immédiate* » (Faure 2003) est bien immédiatement identifiable par deux éléments : un élément spatial, la frontière avec Paris, le fleuve qui la sépare de Manhattan ; un élément historique, le lien avec la révolution industrielle³.

² Il s'agit de la *première* banlieue, historiquement (la plus ancienne) et géographiquement (la plus proche du centre), qui existe donc à l'origine de la banlieue.

³ En ce sens, on peut rapprocher la notion de banlieue originelle de la notion américaine de *first suburb* qui désigne la zone urbaine directement adjacente à la ville-centre. Aux États-Unis, cette banlieue se développe dans les années 1950 (Orfield 1997, Puentes et Warren 2006) ; dans le cas de New York, il s'agirait donc presque d'une *first first suburb*.

La spécificité des premières couronnes de banlieue parisienne et new-yorkaise est temporelle (elles se constituent à la fin du XIX^{ème} siècle) mais aussi sociale (elles sont ouvrières en majorité), fonctionnelle (espaces industriels) et culturelle (espaces différents de la ville-centre politiquement et géographiquement). Paris comme New York ou Londres font partie des quelques grandes villes têtes de pont du capitalisme industriel, dont l'influence économique, politique, culturelle et la croissance démographique les assimile dès le début du XX^e siècle à des « villes mondiales », expression qui leur est appliquée dans la géographie française dès la première moitié du XX^e siècle (Arrault 2006).

La nouveauté de l'espace urbain « banlieue industrielle », son unité sociale (ouvrière) apparente, sa culture nouvelle (sociabilités militantes, logement individuel, expressions musicales notamment), ont contribué à en faire un objet de méfiance. Cette vision fantasmée est une construction sociale forte, qui fait de la banlieue le symptôme de tous les maux sociaux au rythme de ses évolutions (le pavillonnaire anarchique, la menace rouge, les grands ensembles en France, le ghetto aux Etats-Unis) en la confondant dans un tout qui l'amalgame à un objet urbain négatif, alors même que ces manifestations urbaines n'en sont pas l'apanage.

La spécificité de ces espaces, encerclant ou « étranglant » la ville-centre – telle est l'image utilisée lors de la naissance de la « *banlieue rouge* » à Paris – est aussi due à leur poids démographique au sein de l'agglomération, la population totale des villes limitrophes de Paris représentant en 1891 plus de 17% de la population totale de l'agglomération (au sens de l'unité urbaine), et 11,1% de l'aire urbaine de Paris en 2009. Les communes de la première couronne sont parmi les plus peuplées de l'agglomération parisienne et représentent près d'1,5 millions d'habitants en 2010, soit 67,5% de la population parisienne⁴. A New York, leur poids démographique est comparable : en 2010, ces espaces représentent 9,9% de la population totale de la *Metropolitan Statistical Area* soit 1,8 millions d'habitants ce qui représente 17,5% de plus que la population de Manhattan⁵.

« *Le phénomène global de banlieue (...) est un mode universel et banal de croissance urbaine à l'époque contemporaine, auquel on ne saurait donner a priori aucune qualification sociale. Tout est toujours affaire de centre et de périphérie, de ramification, d'essaimage, d'étapes de nature économique et sociale dans le développement urbain.* » (Faure 1991). De fait, l'extension spatiale de la métropole dans le temps fait passer les premières couronnes de banlieue du statut de périphéries à celui de frange bordant la zone centrale de l'agglomération. Leur « *nature économique et sociale dans le développement urbain* » a été réévaluée au cours du temps.

⁴ Source : Insee. Sauf indication contraire, toutes les données chiffrées délivrées dans ce chapitre sur la région parisienne sont issues de données Insee.

⁵ Source : Census Bureau. De même, sauf indication contraire, toutes les données chiffrées délivrées dans ce chapitre sur la région new-yorkaise sont issues de données du Census Bureau.

La première couronne est presque entièrement liée au XX^{ème} siècle. Hors quelques enclaves patrimoniales dans le cas parisien, essentiellement religieuses ou liées à la royauté (basilique Saint Denis, château de Vincennes), les premières couronnes de banlieue parisienne et new-yorkaise se définissent entièrement par l'ère industrielle, dont elles sont l'émanation. En un siècle environ (1880-1980), les espaces limitrophes de Paris et de Manhattan sont passés de communes rurales à un espace totalement urbanisé, dont la densité est comparable à celle des centres-villes anciens.

Les banlieues industrielles sont donc entièrement liées à la « troisième révolution urbaine » qui crée « a fully symbiotic (...) relation between the urbanization and industrialization processes (...), a relation so formidable that it would define industrial capitalism as a fundamentally urban mode of production » (Soja 2000, p. 76)⁶. L'espace urbain fonctionne désormais en lien avec le capitalisme industriel : la logique économique domine de plus en plus dans le processus de décision de l'usage du sol. Elle opère un zonage socio-spatial des agglomérations (souvent concentrique), et elle est à la fois produite et reproduite par ce zonage même (Soja 2000). En réaction à ces logiques capitalistes de gestion de l'urbain sont nés des mouvements politiques et sociaux qui s'y opposent et s'ancrent puissamment dans les territoires de banlieue, notamment dans le cas parisien.

Cet espace urbain a accueilli de manière privilégiée les spécificités économiques, sociales, politiques et culturelles⁷ du XX^e siècle, leurs complexités et leurs turbulences. Il a incarné à Paris les passions politiques des masses, avec une surreprésentation des idéologies fascistes ou communistes et de leur personnel politique⁸. Il est un symbole des luttes et des tensions sociales du XX^e siècle (il y a un monde de Neuilly à Saint-Denis, de Brooklyn Heights au South Bronx). En région parisienne, c'est l'espace des grandes luttes sociales, des manifestations communistes des années 1920 et 1930 (Tartakowsky 1996) à mai 1968, époque où il incarne par excellence l'identité ouvrière (« il ne faut pas désespérer Billancourt ») et accueille la création de l'université de Vincennes, puis de Saint-Denis.

Il a laissé le champ libre aux aspirations portées par le libéralisme économique comme l'essor de la classe moyenne et de l'individualisme (lotissements). Mettant en scène ses contrastes et ses contradictions telles les inégalités sociales et les crises économiques. De cette tension émerge une valeur complexe des premières couronnes, qui mêlent des éléments urbains positifs et d'autres violemment rejetés. Ainsi, au sortir de leur construction - la fin du XIX^{ème} et le « court XX^{ème} siècle », les premières banlieues sont identifiées comme un espace urbain en difficulté, dont il va falloir repenser l'aménagement. D'une certaine façon, on pourrait résumer cet espace urbain comme le glissement d'un objet de désir, « la banlieue élective, la banlieue choisie, la banlieue objet d'aspiration » (Faure 1994) – désir d'accession à la propriété, au petit pavillon dans la verdure,

⁶ « relation totalement symbiotique (...) entre les processus d'urbanisation et d'industrialisation », une relation « si formidable qu'elle définirait le capitalisme industriel comme un mode de production fondamentalement urbain »

⁷ On peut penser ici à toutes les représentations artistiques issues de la banlieue : romans (Céline, Tom Wolfe par exemple), films (*La Haine* de Matthieu Kassovitz, *Do the right thing* de Spike Lee), musique (hip hop, rap).

⁸ Laval, Doriot, Jacques Duclos, Maurice Thorez sont des élus de la première couronne.

analysé aujourd'hui comme un désir d'entre-soi – à un objet de méfiance, en crise, avant d'entrer dans la globalisation.

I. Entre espoir et repoussoir, naissance de la banlieue

A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, Paris et Manhattan sortent de leurs frontières administratives, entraînant un mouvement d'étalement urbain encore en cours aujourd'hui. Cette expansion urbaine, liée à l'économie industrielle, pose la question du statut de ces espaces limitrophes : doivent-ils être inclus administrativement dans la ville, sont-ils uniquement des espaces de rejet d'activités économiques et de populations « indésirables » ?

A. Les premières couronnes de banlieue de Paris et New York, « débordements » urbains

1. A Paris, la naissance de la banlieue est suscitée par l'haussmannisation

C'est à partir des années 1830 que Paris devient une métropole mondiale (Marchand 1993) et connaît une croissance démographique accrue issue de mouvements migratoires importants. La conséquence la plus visible de cette évolution est l'aggravation des disparités sociales dans Paris. A ce moment, la banlieue parisienne connaît sa première étape, avec la construction des fortifications par Thiers entre 1840 et 1844, au tracé purement militaire, qui coupaient des communes en deux comme Montrouge, Clichy ou la Chapelle. Cette coupure devient administrative sous Napoléon III sur la proposition d'Hausmann. La capitale annexe tous les territoires à l'intérieur de l'enceinte en 1860. Cette annexion a pour conséquence d'augmenter brutalement les charges municipales. Une bonne partie de la population quitte donc l'intérieur de l'enceinte pour rejoindre les communes extérieures.

La politique d'Hausmann est l'acte de naissance de la banlieue parisienne dans ses contours actuels. C'est alors que s'affirme la division sociale de l'espace parisien (puis par débordement de l'espace francilien) : « *la grande dissymétrie parisienne, l'opposition entre une moitié orientale pauvre et une partie occidentale riche (...) devint un fait urbain fondamental sous le Second Empire (...).* » (Marchand 1993) La politique urbaine d'Hausmann n'est pas sans conséquences sociales : en raison de la spéculation foncière (les prix du foncier et de l'immobilier ont plus que doublé pendant le Second Empire⁹), les ouvriers, mais aussi les artisans et les petits employés sont repoussés à la périphérie de la ville¹⁰.

⁹ Halbwachs 1909, Harvey 2003.

¹⁰ Le commissaire de police de Belleville en 1886 cite les « *petits locataires* » de son quartier qui, « *quittant Paris, espèrent trouver dans la banlieue loyers moins élevés et alimentation moins chère.* » (Faure 1990).

La croissance économique du Second Empire, fondée sur le libéralisme, explique aussi que la spéculation a poussé l'embourgeoisement de l'Ouest et l'appauvrissement de l'Est : la classe moyenne en plein essor était portée à emménager dans des logements de meilleur standing, produits en grande quantité en raison de la facilité du crédit et de la baisse des coûts de construction, tandis que les populations plus pauvres étaient contraintes par défaut de gagner des espaces plus périphériques où les loyers étaient encore dans leurs moyens. Le processus spéculatif s'explique aussi par une compétition accrue pour le contrôle de l'espace entre les usages industriels, commerciaux et résidentiels (Harvey 2003). L'industrialisation de l'économie implique une organisation spatiale impossible à maintenir dans la ville-centre surpeuplée ; l'espace disponible en proche banlieue permet l'installation de grandes installations industrielles¹¹.

2. Une volonté de ségrégation ?

Les transformations urbaines dues à l'haussmannisation semblent correspondre au moment où se confirme définitivement une opposition sociale est-ouest durable, et à la naissance de la banlieue avec le dernier élargissement de Paris, mais l'intentionnalité politique de ces faits est moins claire. Haussmann a été longtemps vu comme l'instigateur direct, non seulement de la dichotomie Est-Ouest, mais aussi de l'« exil » de la classe ouvrière, classe dangereuse, hors de Paris. Ainsi, Jean-François Gravier (1947, p. 191), dans son ouvrage *Paris et le désert français* : « (...) en chassant les prolétaires vers la banlieue, le baron Haussmann a assumé une bien lourde responsabilité ». Cette thèse domine aussi l'historiographie communiste, qui a vu dans l'expulsion du centre des pauvres un élément d'histoire de la lutte des classes ; cela explique pourquoi la Commune fut largement lue par ces historiens, notamment Henri Lefebvre ou Jacques Rougerie, comme une « reconquête » de la ville (Faure 2008).

Certes, Haussmann ne perd pas de vue le risque révolutionnaire, et nombre des grands axes haussmanniens quadrillent des quartiers populaires pour permettre les mouvements de troupe ; de même, la spéculation et la hausse du prix des terrains dues à l'haussmannisation ont eu pour conséquence de chasser de Paris de nombreux pauvres (Harvey 2003). Cependant, d'autres travaux de recherche ont posé des nuances à ce diagnostic : l'« expulsion » du centre n'est pas toujours massive, des travaux ont montré que certains arrondissements centraux de Paris ont gardé une population populaire malgré l'haussmannisation, et que si l'haussmannisation a sans doute été une « onde de choc », elle s'est ajoutée « aux lents déplacements le long des couloirs de développement urbain » (Bourillon 2003, p.160).

De plus, la politique haussmannienne n'est pas le seul déterminant du développement de la banlieue : l'implantation de la Petite Ceinture de chemin de fer, qui a beaucoup joué dans le développement de la banlieue, est postérieure. Mais l'élément essentiel de cette période charnière

¹¹ Voir des illustrations aux chapitres 7 (Issy-Les-Moulineaux), 8 (Ivry-sur-Seine) et 9 (Pantin).

dans la construction spatiale de l'agglomération parisienne est l'entrée économique et sociale de la France dans l'ère industrielle capitaliste. Les changements du marché immobilier, de la localisation industrielle, des processus de production, de la distribution sociale de la population dans l'espace, étaient autant de processus en cours qu'Hausmann a renforcé plus qu'il ne les guidait. Le processus ainsi engagé est ensuite cumulatif : les modifications de l'espace urbain servent de tremplin aux processus économiques et sociaux à l'œuvre et créent la géographie urbaine. « *A Paris, l'urbanisme autoritaire suit, finalement, les mêmes directions que la croissance libérale* » (Roncayolo 1998).

Cette vision rejoint l'analyse de Maurice Halbwachs dès 1909 dans sa thèse sur *Les expropriations et le prix des terrains à Paris* entre 1860 et 1900¹², qui se fonde essentiellement sur une analyse quantitative. Selon Halbwachs, les acteurs économiques (spéculateurs et autres) et politiques ne font qu'« *exécuter, pour ainsi dire, un commandement du milieu social* » (Halbwachs 1909, p.12, cité dans Topalov 1997). Ce sont les forces collectives qui s'emparent de l'espace urbain, les expropriations étant l'occasion qui leur permet de s'exprimer. Ainsi les spéculateurs n'interviennent pas contre le « *jeu des lois naturelles, [ils] sont eux-mêmes des formes naturelles, produites par une société d'une certaine forme, qui ne se concevrait pas sans eux.* » (Halbwachs 1909, p.381-382, cité dans Topalov 1997).

En fait, le basculement essentiel est que les mouvements urbains (économiques et sociaux) de l'époque haussmannienne ont donné aux espaces de banlieue une *valeur* économique mais aussi sociale, puis sociétale et imaginaire, qui émerge rapidement. Dès le début, la naissance des politiques urbaines est fortement reliée à l'affirmation de la prise de pouvoir d'une puissance centrale sur l'espace urbain : Hausmann et le Second Empire incarnent une forte emprise de l'Etat, la consécration de la centralisation parisienne, mais aussi les débuts du capitalisme financier et de la spéculation sur le foncier¹³. La présence appuyée du pouvoir central n'est donc pas incompatible avec des logiques libérales que l'on retrouve largement dans le cas new-yorkais.

3. La banlieue parisienne, un espace à valeur ambiguë

La banlieue industrielle parisienne est vue dès sa naissance comme un lieu d'exclusion, image qui s'est perpétuée. En effet, l'étymologie communément acceptée de *ban-liene* est celle d'un lieu où l'on est banni (cité dans Marchand 1993 par exemple). Or le ban est au contraire le lieu où

¹² L'analyse de Halbwachs s'inscrit dans un moment d'affirmation de la sociologie durkheimienne face à l'histoire et à l'économie de son temps, elle vise à démontrer que les faits sociaux sont à la racine des événements historiques comme des faits économiques (Topalov 1997). Elle s'inscrit donc dans un contexte historique précis, qui rejette totalement l'histoire politique, et est sans doute incomplète à cet égard. Elle rappelle cependant la grande difficulté de l'analyse des mutations urbaines, qui est d'aborder dans leur ensemble les dynamiques politiques, économiques, sociales à l'œuvre sur un territoire.

¹³ Voir par exemple la construction de l'empire industriel et financier des Péreire, qui tire en 1864 ¾ de ses revenus de la spéculation immobilière (Harvey 2003), la construction de Levallois par le lotisseur Nicolas Levallois à partir de 1866 ou encore le Comptoir Central de Crédit dirigé par Bonnard et Naud à Boulogne-Billancourt et Issy-Les-Moulineaux (Roncayolo 1998).

s'exerce le pouvoir sur la vie : le bannissement négatif¹⁴ est en fait exclu du terme « banlieue » (Faure 2003). Le mythe de l'exclusion violente des défavorisés hors de la cité perdure pourtant, avec des réactualisations diverses (Faure 1995) : lors de la Commune, vue comme une réappropriation de Paris par les ouvriers, pendant la période la banlieue rouge, vue par les communistes comme un encerclement du centre en vue de sa reconquête, ou plus récemment avec la politique de la ville, dont le nom est révélateur, et qui généralise aux « ghettos » et aux « cités » la notion d'exclusion de la ville.

La difficulté provient aussi de l'unicité du terme « banlieue » pour désigner des réalités spatiales très diverses ; jusque dans les années 1920, la banlieue évoque largement une image campagnarde, de désir d'évasion rousseauiste, mais le terme se heurte à son essor industriel (Faure 2003) ; ces déterminants sociaux et économiques vont confirmer les différences d'une commune à l'autre, voire d'un quartier à l'autre. « *En réalité, ni l'espace parisien, ni celui de la banlieue ne sont homogènes ou uniformes. Qu'y a-t-il en effet de commun entre Neuilly, Levallois ou Boulogne et Bobigny, Pantin, Bondy ?* » (Bacqué et Vivoli 2001)

Il ne faut donc pas réduire la formation de la banlieue parisienne à un processus d'exclusion des Parisiens les plus pauvres, à un Paris qui se vide sur ses périphéries. Elle accueille aussi des provinciaux et des étrangers venus de plus loin (Faure 1991, Noiriel 2006). Un parcours résidentiel se constitue : Paris accueille plus de jeunes célibataires car offrant une majorité de petits logements, et la banlieue accueille plus de familles car elle permet de s'offrir un habitat plus vaste. Ce parcours reste d'ailleurs pertinent tout au long du XX^{ème} siècle, puisqu'il explique en grande partie l'étalement urbain. Enfin, le mouvement de migration de Paris vers la banlieue semble concerner au premier chef des ouvriers, mais c'est un mouvement qui reste socialement composite¹⁵ (Faure 1990).

Cependant, l'*image* de la banlieue qui émerge alors est celle d'un espace périphérique d'exclusion, coupé de la capitale tant par l'anarchie urbaine que par le déclassé social. D'où le mélange de mépris et de crainte de Paris envers sa banlieue, qui émerge au début du XX^{ème} siècle et reste encore relativement présent aujourd'hui. La limite des « fortifs » « *devient, au fil des ans, frontière* » (Rhein 1988) ; c'est dans Paris que reste le métro, que se construisent les équipements de prestige (lycées, bibliothèques, musées), que se concentrent les sièges sociaux des grandes entreprises et les banques ; au delà sont rejetées les activités gênantes et polluantes, ainsi que de nombreuses activités industrielles. C'est le cas des cimetières (cimetières parisiens de Pantin, Saint-Ouen, Ivry-sur-Seine), ou des réserves d'eau, stations d'épuration et usines de traitement des déchets. Les infrastructures militaires ceinturent Paris sur les hauteurs de la banlieue (forts de l'Est à Saint-Denis, d'Aubervilliers, de Romainville aux Lilas, de Vincennes, de Nogent-sur-Marne, de Charenton, d'Ivry, de Bicêtre, de Vanves, d'Issy-les-Moulineaux, du Mont Valérien à Suresnes).

¹⁴ Ce terme de bannissement correspond en fait à une autre étymologie, sans lien avec le terme de banlieue.

¹⁵ Employés, artisans, etc.

4. De Manhattan à Greater New York : la banlieue new-yorkaise, espace intégré ?

Malgré sa jeunesse et bien qu'elle ne soit pas la capitale des Etats-Unis, New York incarne dès le XIXe siècle une « cité empire » (*Empire city*) dont la relation avec la nation états-unienne est unique. La ville est vue comme pourvue d'un double pouvoir sur le temps, car sa destinée est d'ampleur historique, et l'espace, car elle est le point de départ de l'expansion du territoire américain. De même, elle est le point le plus à l'ouest de l'expansion de la civilisation (d'Athènes à Rome, à Paris, à Londres, puis à New York). La notion d'empire illustre également la puissance du commerce new-yorkais à partir du XIXème siècle et la conquête du marché mondial (Scobey 2003).

La naissance de la banlieue new-yorkaise se fait dans un contexte d'explosion urbaine, la ville (cantonnée alors sur l'île de Manhattan) ne comptant que 33 000 habitants en 1790, mais plus de 800 000 en 1860. Paris, ville millénaire, a connu une croissance forte mais sans commune mesure : elle compte déjà plus de 700 000 habitants à la fin du XVIIème siècle, et 1,5 millions en 1860 avec l'annexion de ses faubourgs. L'explosion urbaine n'a donc pas exactement le même sens dans le cas parisien et le cas new-yorkais, où la fondation de la ville est bien plus récente.

A New York, la planification urbaine est donc marquée par la nécessité d'encadrer le développement futur. Dès 1810 est créé par l'état de New York un plan (« la grille ») qui prévoit l'extension de l'urbanisation au nord de Houston Street selon un plan en damier. La rationalité en est économique : il s'agit d'encourager le commerce par les carrefours, les avenues droites et de faciliter « l'achat, la vente et l'amélioration des biens immobiliers » (plan d'aménagement cité dans Koolhaas 2002, p.18). En 1860, l'urbanisation s'étend au nord de la 155^e rue, et couvre tout Manhattan à la fin du XIXe siècle. La planification n'est cependant pas de même ampleur que le programme haussmannien : « *No one was ever given the power over the design of New York that Baron Haussmann exercised over Paris*¹⁶ » (Homberger 2005, p.71). Cette différence s'explique en grande partie par les enjeux différenciés au milieu du XIXème siècle : repenser l'espace urbain d'une très grande ville à Paris, guider l'expansion d'une grande ville en passe de devenir une très grande ville à New York. Recycler un espace urbain déjà constitué nécessite une intervention plus marquée des pouvoirs urbains.

Pourtant, malgré le « retard » new-yorkais, suite au développement économique et à l'explosion de la population, une banlieue émerge autour de Manhattan dès les années 1850, comme à Paris : Long Island et Brooklyn à l'est, la côte du New Jersey à l'ouest, le Bronx au nord de la Harlem River. L'espace autour de Manhattan est marqué par un certain nombre de contraintes. Manhattan est une île ; elle est bordée sur sa rive ouest par un Etat différent, le New Jersey, ce qui

¹⁶ « *nul n'a jamais eu sur la forme urbaine de New York le pouvoir que le Baron Haussmann exerça sur Paris* »

rend excessivement complexe toute coopération de ce côté de son agglomération. Ces contraintes n'empêchent pas la constitution d'une banlieue industrielle, mais en expliquent un certain nombre de spécificités.

Cela renforce le débat sur la construction d'un pont vers Brooklyn, la banlieue la plus peuplée au milieu du XIXe siècle et 3^{ème} ville des Etats-Unis entre 1860 et 1880. La construction du pont de Brooklyn est entamée en 1870 et achevée en 1883, suivie par le pont de Washington vers le Bronx en 1889, puis le pont de Williamsburg vers Brooklyn en 1896. Ces liaisons terrestres renforcent également l'idée d'une extension du territoire municipal vers ses banlieues de l'Etat de New York (comtés de Westchester – Bronx – au nord, de Queens à l'est et de Kings – Brooklyn – au sud-est). La conscience du « grand destin » de la ville guide le développement urbain de New York. La crainte de la possibilité d'un déclin économique de la ville en faveur de Chicago a nourri la volonté d'annexer les municipalités adjacentes à l'île de Manhattan.

Ce processus engagé dans les années 1830 se concrétise après une longue campagne de persuasion des élites new-yorkaises sur le pouvoir politique par la consolidation du « *Greater New York* » en 1898. Sont alors créés les « *outer boroughs* » (arrondissements extérieurs) du Bronx (nord), de Queens et Brooklyn (est) et de Staten Island (sud). La ville a quadruplé sa surface et plus que doublé sa population, le maire de New York devient le plus puissant des Etats-Unis. Le fonctionnement politique est centralisé autour du maire, mais chaque *borough* garde un président pour administrer les affaires locales et maintenir l'identité locale. Malgré cette nouvelle configuration spatiale, l'aura de centralité de Manhattan lui demeure. Même aujourd'hui, les résidents des *outer boroughs* parlent d'aller « en ville » quand ils entrent dans Manhattan (Lankevitch, 1998).

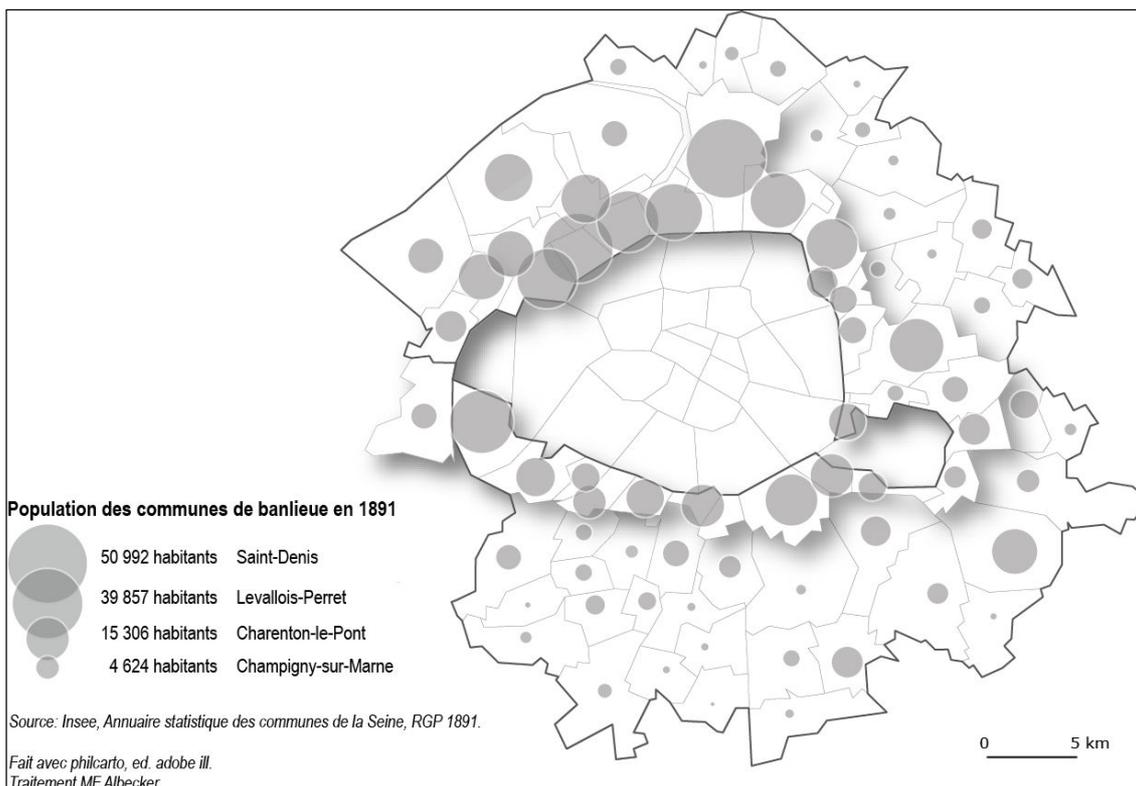
La structure administrative de la banlieue est donc très différente dans les cas parisien et new-yorkais. New York superposant deux cas de figures : d'une part, des arrondissements de grande taille incorporés dans la municipalité new-yorkaise dès la fin du XIXe ; d'autre part dans le New Jersey, des municipalités de taille beaucoup plus limitées et sans lien politique avec le centre. Sans surprise, la formation de la banlieue parisienne est beaucoup plus liée à l'emprise du pouvoir central sur l'espace urbain que la banlieue de New York. Néanmoins, la marge de manœuvre du secteur privé reste importante dans les deux cas : la banlieue industrielle a connu une explosion démographique qui rend difficile un contrôle urbanistique public.

B. Les premières couronnes de banlieue : primauté historique et proximité géographique

A Paris, on peut identifier la première banlieue parisienne dès le recensement de 1891 (Farcy 1991). La population se concentre alors dans les communes voisines de Paris ; la carte de la population des communes de la Seine montre l'existence d'une banlieue effective dans les

alentours immédiats de Paris, avec une densité plus affirmée du nord-ouest. Le poids démographique des communes limitrophes de Paris est encore largement supérieur à celui des autres communes du département de la Seine à cette date.

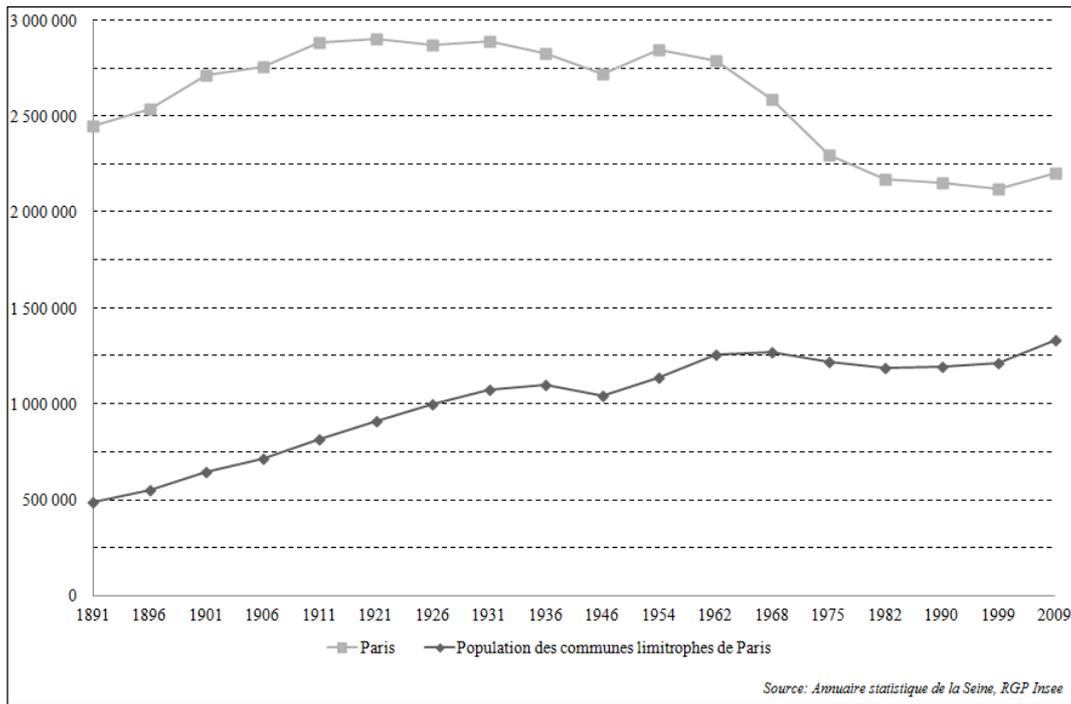
En effet, la population de la banlieue (au sens du département de la Seine) voit sa vitesse de croissance augmenter et dépasser le rythme de la croissance parisienne à partir des années 1860, avec une augmentation trois fois plus rapide dans les années 1880-1890.



Carte 3: Population des communes de banlieue (département de la Seine et Saint-Cloud) en 1891

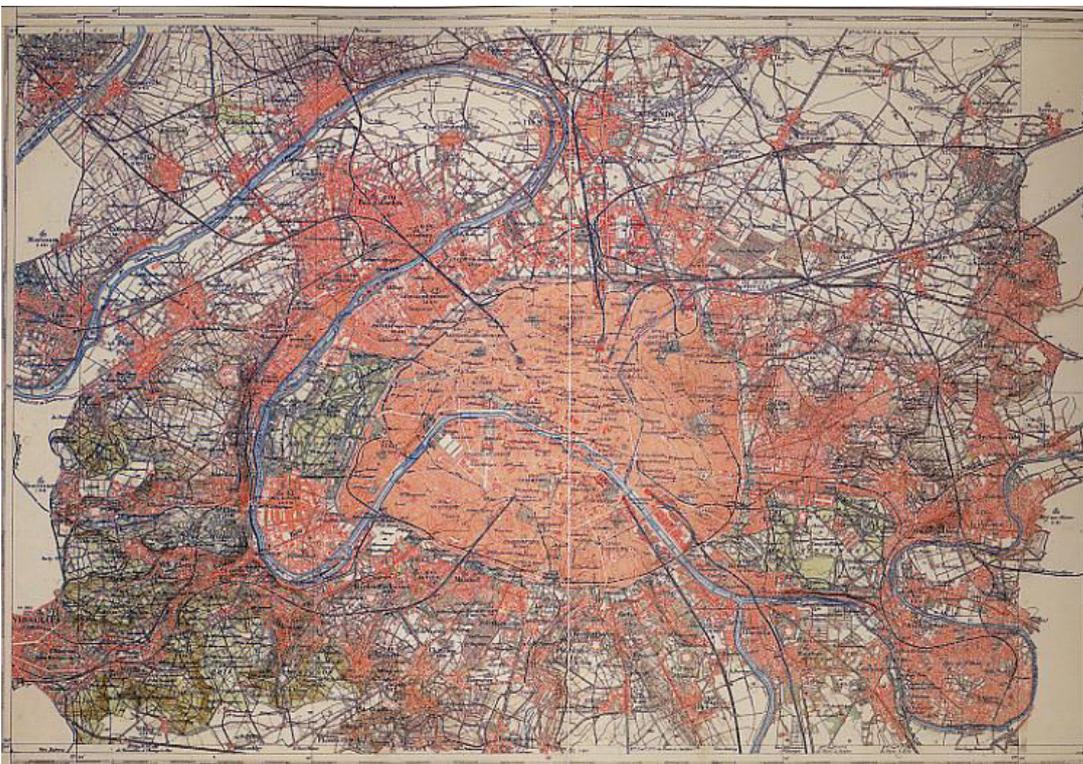
On peut donc observer l'émergence d'une proche banlieue en continuité avec l'espace urbanisé de la capitale, où les communes sont de taille assez homogène même si l'ouest est plus développé (Farcy 1991). Les communes limitrophes de Paris représentent en 1891 69,5% de la population du département de la Seine hors Paris et 18% de la population de Paris, dont le poids central reste écrasant¹⁷. Ce constat est confirmé par l'étude du recensement de 1901, qui montre aussi que les villes limitrophes de Paris sont les plus peuplées du département de la Seine (Soulignac 1993).

¹⁷ Source : Annuaire statistique de la ville de Paris.



Graphique 1. Evolution de la population de Paris et de ses communes limitrophes entre 1891 et 2009.

La croissance démographique des communes limitrophes de Paris reste constante entre 1891 et 1968 à l'exception de la période de guerre, la population totale y étant multipliée par 1,5 tandis que la population de Paris stagne à partir de 1911, puis diminue à partir de 1931.

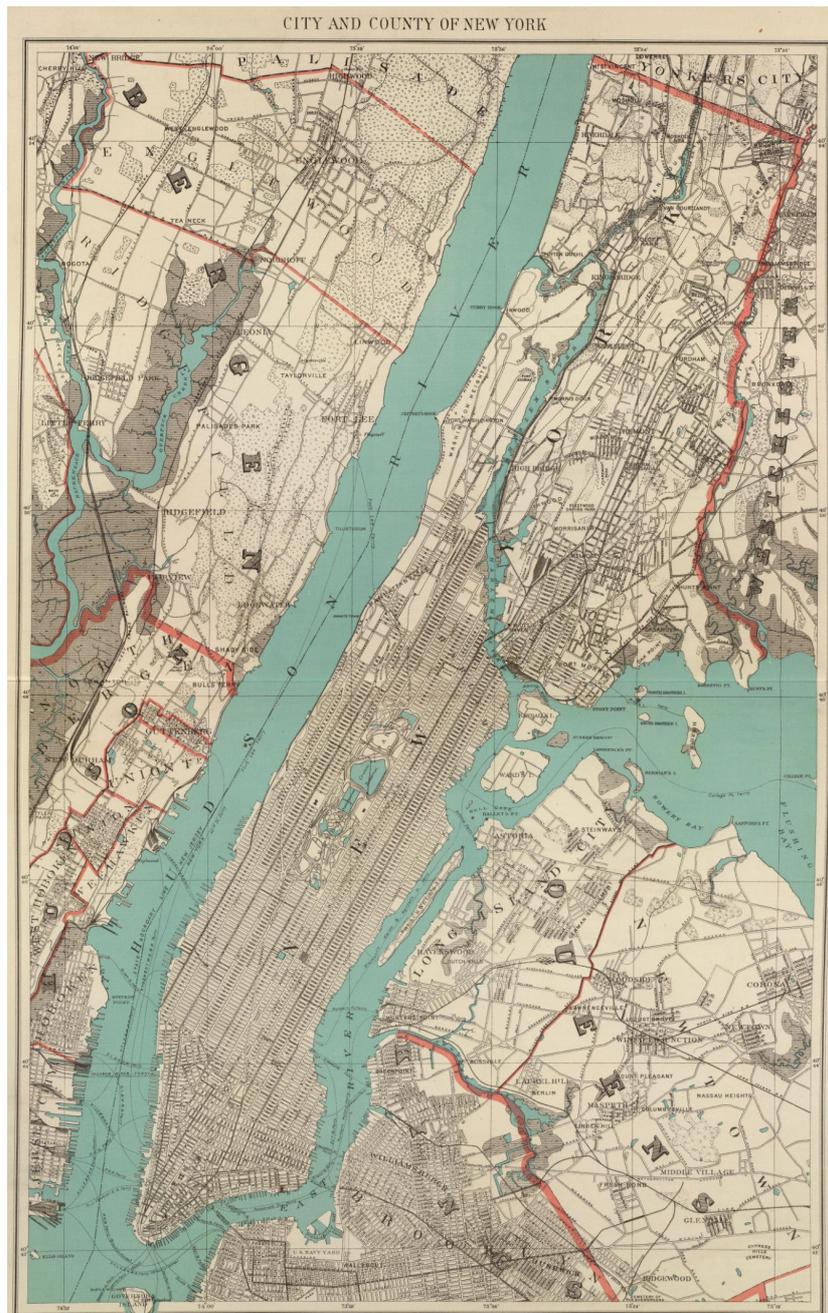


Carte 4. Paris en 1900 au 1/50 000 (extraite de Picon et Robert 1999).

La carte d'état-major de Paris en 1900 montre qu'à cette date, mis à part la zone « *non aedificandi* » autour des fortifications (occupée souvent par des bidonvilles, et qu'on appelle alors « la zone »), l'urbanisation (zones figurées en rouge) est continue de part et d'autres des limites parisiennes, et qu'elle a même tendance à se propager en suivant les axes de chemin de fer, ou dans la continuité du bâti, comme c'est le cas au nord-ouest dans la boucle de la Seine (Courbevoie, Asnières, Gennevilliers) ou au sud-est dans la boucle de la Marne (Saint-Maur).

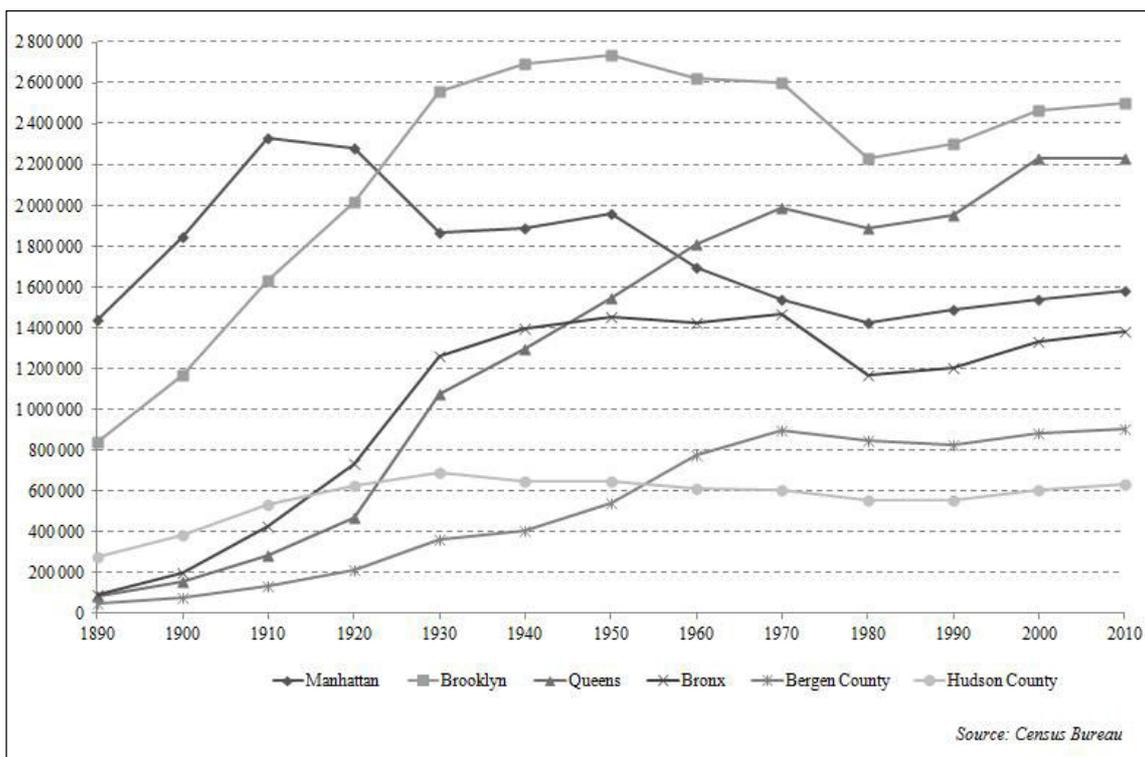
A New York, la croissance de la banlieue industrielle est plus contrastée spatialement en raison de l'histoire plus récente de la ville et des contraintes géographiques (falaises peu élevées sur la côte du New Jersey au nord de Manhattan). Le développement s'est d'abord fait autour du centre historique de l'agglomération, au sud, à Brooklyn d'un côté et Jersey City-Hoboken de l'autre. La notion de « proximité géographique » avec Manhattan est donc clairement plus contrastée selon la localisation des espaces étudiés, comme en témoigne la densité des liaisons de ferry avec Manhattan (cf. **Carte 5**). Les ferries sont les premiers transports urbains de masse à New York : les ferries de l'East River transportent 33 millions de passagers en 1860. Ces compagnies sont d'ailleurs souvent très liées aux promoteurs immobiliers qui développent largement la banlieue new-yorkaise à cette époque (Spann 1981).

En 1893, l'espace de Manhattan est quasiment urbanisé entièrement, jusqu'à la 130^{ème} rue au nord. Les banlieues ne sont pas constituées tout autour de l'île : dans le Bronx, seul le South Bronx est urbanisé dans la continuité de Manhattan, et les communes du comté de Bergen dans le New Jersey ne sont presque pas urbanisées, ce qui s'explique notamment par la présence de falaises. Le Queens est urbanisé par intermittence, mais la trame urbaine à proximité de Manhattan est déjà bien présente. Les banlieues densément urbanisées sont également les mieux reliées à Manhattan par le ferry (cf. les lignes indiquées sur l'Hudson et l'East River) : Brooklyn, Jersey City et Hoboken.



Carte 5. New York en 1893 © J.R. Bien, David Rumpsey Map Collection

Ces espaces ont connu, comme dans le cas parisien, une croissance explosive, se développant plus rapidement que le centre au XIXe siècle : la population de New York est multipliée par 2,5 entre 1840 et 1860, tandis que celle des 10 comtés du New Jersey bordant New York est plus que triplée (voir graphique 2). Dans les comtés où la croissance est la plus forte (Kings/Brooklyn et Hudson dans le New Jersey), la population quadruple.



Graphique 2. Evolution de la population des comtés centraux de l'agglomération de New York entre 1840 et 2010.

Ces espaces considérés ici sont des comtés¹⁸, soit des espaces bien plus larges que les communes de la banlieue parisienne ; si les processus démographiques sont comparables sur le long terme, ils ne jouent pas à la même échelle. Néanmoins, ces comtés acquièrent rapidement une dimension urbaine propre, une grande partie de leur développement étant lié à des villes semi-autonomes (Spann 1981). Comme dans le cas parisien, ces espaces se définissent donc par une identité différente du centre, même si une partie (au nord et à l'est de Manhattan – comtés du Bronx, de Queens et de Brooklyn) est incorporée dans la municipalité new-yorkaise.

Leur développement est dans certains cas postérieur à la fin du XIXe siècle : ainsi, les villes du versant nord du New Jersey et Queens se développent plutôt dans l'entre-deux-guerres avec la construction de ponts et de tunnels renforçant la proximité avec Manhattan (Queensboro et Manhattan Bridge vers Queens et Brooklyn en 1909), les liaisons vers le New Jersey étant plus tardives en raison de l'absence d'autorité politique commune, réglée en 1921 par la création de l'autorité portuaire de New York (construction de Holland Tunnel et George Washington Bridge en 1931).

¹⁸ Les données historiques ne sont pas disponibles à une autre échelle, notamment pour les Community districts à New York.

Les processus de construction urbaine des premières couronnes de banlieue contiennent en germe un certain nombre de leurs futures caractéristiques urbaines, économiques et sociales. Ce sont des espaces qui se développent très rapidement, en lien avec l'industrie, d'une façon parfois anarchique à la faveur d'une véritable explosion démographique. Les premières couronnes de banlieue interrogent également la division sociale de l'espace, qui s'y intensifie par rapport aux villes-centres. Entre repoussoir des classes populaires et rêve d'évasion des classes moyenne et supérieure, la division sociale de l'espace est ainsi distinctive de la banlieue industrielle dès sa naissance.

C. La division sociale de l'espace

1. Dans la banlieue parisienne, une géographie socio-spatiale durable

La géographie sociale de la banlieue parisienne à la fin du XIX^{ème} siècle permet de distinguer différentes unités spatiales, appelées à durer dans le temps :

Les ouvriers sont dominants dans la population active des communes du Nord-est et de l'Ouest, de Boulogne-Billancourt à Pantin (excepté Neuilly et Levallois-Perret, la population ouvrière à l'Ouest se concentre à Billancourt, Clichy et Puteaux). Saint-Denis concentre 9,1% des ouvriers du département de la Seine hors Paris en 1891 pour 7,4% de la population. A l'est, seul Montreuil est très ouvrière. Les ouvriers sont moins présents au sud, avec l'émergence néanmoins d'Issy-les-Moulineaux, de Malakoff, de Gentilly et d'Ivry-sur-Seine.

Des communes bourgeoises, caractérisées par la présence de rentiers et de propriétaires, qui se concentrent à proximité des grands parcs (Bois de Boulogne et de Vincennes) surtout dans la banlieue ouest (Neuilly, Boulogne, Levallois) mais aussi dans la banlieue est autour du Bois de Vincennes et de la Marne. Il existe ainsi à l'est une banlieue de villégiature, souvent bourgeoise.

La diversité sociale de la banlieue est renforcée par la géographie des migrations¹⁹ : les communes bourgeoises accueillent des classes sociales supérieures et moyennes en provenance de la capitale, des migrants provinciaux (professions libérales, domestiques...), des émigrés plus aisés ; les communes populaires attirent peu de migrants de la capitale, mais concentrent une population migrante plutôt ouvrière (originaire du Nord de la France, ou Italiens et Belges). Dans ce dernier cas, comme à Aubervilliers ou Saint-Denis, les migrants occupent des terrains déclassés dans un habitat spontané souvent insalubre, faute de pouvoir se loger ailleurs. C'est également dans ces communes que la population étrangère est la plus forte : 8,8% de la population à Saint-Denis ou 9,6% à Aubervilliers en 1891 (Farcy 1991).

¹⁹ L'importance de l'immigration est une caractéristique de la banlieue industrielle (même si elle est beaucoup plus grande à New York) et joue souvent un grand rôle dans les représentations passées et présentes de la banlieue.

Même si les immigrés du début du siècle et de l'entre-deux-guerres ont tendance à se rassembler dans les mêmes quartiers, la règle est celle du mélange avec les Français. A Nogent-sur-Marne, où les Italiens forment une vraie communauté, sans doute la plus importante de l'agglomération avant 1914, avec ses règles de vie et ses liens forts avec le pays d'origine, seules deux rues sont exclusivement peuplées d'Italiens ; le centre de Nogent, où se concentrent les services, est peuplé à 80% de Français (Blanc-Chaléard 1998).

Cette structure sociale (nord-est – sud-ouest) est durable, elle s'est diffusée à l'ensemble de la région. Elle s'est même accentuée aujourd'hui, renforcée en proche banlieue par la désindustrialisation, qui a précipité le déclin social de certaines communes de proche banlieue nord (Saint-Denis, Aubervilliers, Saint-Ouen) mais permis la réévaluation sociale de certaines communes de l'ouest-sud-ouest, où le tropisme du « bon voisinage » a joué à plein (Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt...). En petite couronne, le contact entre les différents types d'espace est particulièrement frappant : « *On semble face à une forme de cisaillement socio-spatial, à une discontinuité structurelle durable.* » (François et alii 2003, p.20)

Pourtant dès les débuts de l'urbanisation, l'histoire, le profil social et les politiques urbaines ont joué un rôle pour nuancer le « destin social » des territoires de banlieue. Farcy (1990) montre ainsi que les communes d'Asnières, de Nanterre et de Puteaux, voisines les unes des autres, ont vu des types de population différents s'installer au XIXe et au début du XXe siècle : Nanterre reste une commune plus rurale, Puteaux plus industrielle attire les ouvriers, et Asnières, commune plus résidentielle, rejette les usines jusque dans les années 1920. Les politiques municipales et leurs choix économiques peuvent donc jouer un rôle important : des politiques conservatrices en matière économique (ici, par exemple, Asnières) ont permis de contrôler relativement l'implantation des industries.

Même s'il ne fait pas partie des cas étudiés, cet exemple montre que toutes les communes n'ont pas accepté les évolutions urbaines de la même façon. Dans l'ensemble, la première couronne au XXe siècle illustre à la fois les effets du capitalisme industriel sur les espaces urbains, parfois orientés par des politiques urbaines volontaristes, qui correspondaient à des choix politiques précis ; dans le cas parisien, la gestion des partis socialiste et communiste s'est ainsi fortement différenciée, les choix électoraux renforçant alors des tendances déjà existantes. Les communes populaires, voisines les unes des autres, ont souvent choisi d'élire des maires socialistes, puis communistes, qui ont mené des politiques municipales (urbanistiques, économiques et sociales) spécifiques, ce qui a pu contribuer à renforcer les structures spatiales originelles. Ainsi de la politique de construction de grands ensembles par les mairies communistes dans les années 1950-60, dans le but d'améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière et de renforcer un électorat de gauche, qui a eu par la suite des conséquences imprévues sur le déclin social de ces communes (Brunet 1995).

L'enjeu urbain majeur, en période de croissance économique (comme c'est le cas de l'entre-deux-guerres et surtout des Trente glorieuses), reste néanmoins de maîtriser la croissance anarchique de la banlieue. Cependant, au début du XX^{ème} siècle, ces politiques municipales ne sont pas affirmées ; les changements sont d'une grande rapidité, l'idée d'une éventuelle spécificité de l'aménagement urbain de la banlieue n'est pas encore théorisée. Dans l'effervescence de l'explosion urbaine, où domine largement le jeu du marché, se dessinent ainsi des divisions sociales durables. Dans le cas new-yorkais, la plus grande plasticité du tissu social urbain est liée à des politiques urbaines plus tardivement affirmées et à l'apport constant de populations extérieures, notamment immigrées, moins importantes dans la région parisienne.

2. *A New York, une banlieue marquée par l'immigration*

La division sociale de l'espace de la première couronne new-yorkaise est moins stable dans le temps, et se caractérise par l'importance de l'immigration au sein de la métropole. Par ailleurs, la dimension ethnique vient compliquer les divisions socio-spatiales, et son importance et sa répartition spatiale évoluent également au cours du temps ; les populations noire et hispanique connaissent une forte augmentation après 1940 notamment. Au début du XX^e siècle, la majorité de la population de la première couronne est ouvrière et immigrée, surtout européenne (Irlandais, Allemands, Italiens, juifs d'Europe centrale et orientale) jusqu'en 1930, où l'immigration aux Etats-Unis est fortement ralentie. La population immigrée représente ainsi plus de 40% de la population de la ville de New York en 1910.

Les mouvements migratoires, en se succédant, « *remodèlent en profondeur le paysage ethnique new-yorkais* » (Weil 2004, p.210), les groupes d'immigrants se concentrant dans des quartiers précis, où se succèdent les nationalités en fonction de leur ascension sociale. Le parcours résidentiel commence ainsi dans le centre surpeuplé et insalubre de Lower Manhattan pour gagner des espaces de plus en plus suburbains, dynamique radioconcentrique qui rappelle les observations de l'Ecole de Chicago dans l'entre-deux-guerres et le modèle de Burgess (Grafmeyer et Joseph 1979).

Les Allemands et les Irlandais quittent les premiers Lower Manhattan pour Williamsburg et Hoboken pour les premiers, le South Bronx, Brooklyn et Jersey City pour les seconds. Italiens et juifs, arrivés ensuite, quittent à leur tour les enclaves de Lower Manhattan pour le Bronx, Brooklyn ou le New Jersey. La croissance de la banlieue est donc en partie liée à une ascension sociale, avec le développement à la fois de résidences abordables pour la classe moyenne et ouvrière, mais aussi d'un environnement résidentiel luxueux à Brooklyn Heights face à Lower Manhattan, qui bénéficie de la vue du port et de New York et de l'air marin, ou sur le Grand Concourse dans le Bronx, avec ses luxueux immeubles Art déco. L'organisation socio-spatiale du centre de l'agglomération new-yorkaise ressemble donc d'abord à une mosaïque, les grandes oppositions géographiques de celle-ci (entre un nord défavorisé et un sud aisé) se constituent en

fait plutôt pendant la période de l'après-guerre, même si la naissance du ghetto de Harlem dans les années 1920 préfigure ces divisions (Weil 2004).

3. La banlieue rêve d'évasion

Les orientations sociales différenciées des espaces de la première couronne sont également liées à un rapport à la ville spécifique. Certains espaces de la banlieue apparaissent comme un refuge loin des grandes métropoles.

L'image de la banlieue new-yorkaise incarne à ses débuts plutôt un territoire de refuge hors du centre sale et surpeuplé par l'*underclass* ouvrière : la « *Gotham corrompue* » (Spann 1981, p.177) qui « *horrifia les marchands, entrepreneurs et banquiers qui dominaient l'économie new-yorkaise. (...) Soudain, la vie dans les banlieues – Long Island, Brooklyn ou le Bronx – devint une alternative attractive pour beaucoup de New Yorkais de la classe supérieure* »²⁰ (Lankevitch 1998, p.119). De fait, la naissance de la banlieue américaine est moins marquée par l'image de déversoir des aléas de la ville-centre que par celle d'un refuge vers la véritable Amérique, qui se situe entre une Nature glorifiée et une vie rurale sentimentalisée. La théorie de la « *suburbanisation* », développée par George Henry Evans à cette époque, fait de la banlieue la seule solution pour permettre à tous les Américains de devenir des propriétaires indépendants. La banlieue permettrait de conjuguer les avantages de l'urbain et du rural tout en se débarrassant de leurs tares respectives (Spann 1981). Dans le monde anglo-saxon, la ville est de plus en plus considérée comme lieu du vice, du bruit et de la saleté. Aux Etats-Unis, les villes centres, et particulièrement Manhattan, sont marquées par l'immigration – en 1890, 21% de la population de Manhattan est immigrée ; la classe moyenne se tourne donc dès le XIXème siècle vers une banlieue résidentielle reliée au centre par le train, la maison avec jardin incarne le modèle du lieu de refuge familial (Fishman 1987, Jackson 1985).

De la même façon, même si cette dimension est moins marquée, la banlieue parisienne est aussi l'idéal des loisirs, de l'espace vert, de la « villégiature ». Certaines communes perpétuent l'ancienne tradition de la bourgeoisie d'aller passer ses dimanches « *à la campagne* »²¹. « *Il y a les banlieues du quotidien et celles où l'on va pour se distraire. (...) La banlieue est un espace-temps qui existe d'abord le dimanche. Ce jour est celui de la fête et du loisir.* » (Vulbeau 2007). Un grand nombre de bourgeois possédaient un pied à terre en banlieue, utilisé comme maison de vacances (fin XIXème), puis comme résidence définitive dans un grand nombre de quartiers pavillonnaires (Faure 1990).

²⁰ « *horrified the merchant entrepreneurs and bankers who dominated the New York economy. (...) Suddenly, life in the suburbs – Long Island, Brooklyn or the Bronx – became an attractive alternative for many upper-class New Yorkers* » (trad. MF Albecker)

²¹ Cette banlieue du dimanche apparaît dans un certain nombre d'œuvres littéraires (ensuite adaptées au cinéma), comme *Une partie de campagne* de Maupassant (1881) adapté par Jean Renoir en 1936, *Monsieur L'Admiral va bientôt mourir* de Pierre Bost (1985) adapté par Bertrand Tavernier (*Un dimanche à la campagne*) en 1984. L'image de la banlieue de villégiature est également très présente dans la peinture impressionniste, notamment chez Renoir ou Seurat.

Cette aspiration au grand air, à la lumière, à la campagne, joue fortement pour les classes populaires, même si l'installation en banlieue est aussi souvent ressentie comme une contrainte, une exclusion par les ouvriers (notamment par l'éloignement du lieu de travail), d'autant que le rêve de campagne correspond rarement aux conditions réelles de vie en banlieue (Faure 1990). Le mode d'urbanisation du lotissement, qui permet d'investir un pan de territoire libre de banlieue, convient aussi particulièrement aux aspirations de certaines communautés immigrées, comme les nombreuses « Petites Italie » (Nogent-sur-Marne, Montreuil...), ou les « petites Arménie » à l'identité communautaire très forte (Issy-les-Moulineaux...) (Blanc-Chaléard 1998).

La banlieue est donc dès sa naissance un déversoir des aspirations, des réussites et des échecs de toutes les classes sociales, du bidonville aux beaux quartiers. Elle est marquée par différentes marques d'altérité par rapport aux espaces urbains centraux et antérieurs : explosion urbaine²², aspirations sociétales anti-urbaines, populations d'origine extérieure, activités industrielles dominantes.

D. Un lien originel avec la révolution industrielle

Avant d'être des villes globales, Paris comme New York sont des métropoles industrielles. Leurs premières couronnes occupent une position centrale dans l'agglomération mais, contrairement à l'hypercentre, marqué par la concentration de services, leur tissu urbain et leur identité urbaine sont largement liés à la période industrielle ; les habitants de la banlieue sont d'abord des travailleurs, voire des ouvriers. Ces espaces incarnent dès le début du XXe siècle la « *relation symbiotique (...) entre urbanisation et industrialisation* » (Soja 2000, p.76).

1. Les lieux de l'industrialisation autour de Paris

Les communes limitrophes de Paris constituent dès la fin du XIXème les relais de Paris en termes d'implantation industrielle. Le voisinage de Paris est un facteur important surtout à l'est et au sud où les quartiers industriels sont quasiment collés aux limites de la capitale (Bastie et Beaujeu-Garnier 1972). Le territoire le plus marqué par l'industrie lourde est la proche banlieue nord et nord-est, d'Asnières à Aubervilliers, où l'industrie déborde donc de l'espace des communes limitrophes. A l'inverse, la banlieue est et sud-ouest est moins industrialisée au-delà de la première couronne, même si Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine ou Montreuil sont de grands pôles industriels. La première couronne concentre au début du XXème siècle la majorité des implantations industrielles historiques de la banlieue parisienne.

²² Cette dimension différencie moins la banlieue de Manhattan, puisque c'est une ville beaucoup plus récente que Paris.

Cette industrie est assez diversifiée, mais connaît des spécialisations géographiques (Bastie et Beaujeu-Garnier 1972) :

- au nord, d'Asnières à Pantin, ce sont la métallurgie et la chimie lourde qui dominent, avec le grand pôle métallurgique que représente Saint-Denis ;
- la banlieue ouest, d'Asnières à Boulogne-Billancourt, concentre l'industrie automobile et aéronautique ;
- à l'est, de Pantin à Montreuil, se trouve l'industrie électrique et électronique ;
- la banlieue sud, d'Ivry-sur-Seine à Issy-les-Moulineaux, accueille des industries très diverses, comme le cuir à Gentilly.

De plus, les communes se différencient par le type de groupes industriels installés : Saint-Denis, Boulogne-Billancourt ou Ivry-sur-Seine sont des communes très industrielles où domine la grande industrie tandis que d'autres, comme Malakoff, Montrouge ou Vanves sont des communes d'ateliers industriels et de résidences populaires (Fourcaut 1986). Le tissu urbain est donc très différent d'une commune à l'autre.

La proximité de Paris joue un rôle important dans cette localisation, puisque l'industrie de banlieue provient avant tout de Paris à la fin du XIXe. Les raisons de cette implantation ne sont pas directement liées à un avantage de site spécifique, ni à la présence d'infrastructures de transport, celles-ci suivant plutôt les usines que l'inverse. Il semble que deux raisons ont dominé : d'une part, la disponibilité des terrains et leur faible coût, ce qui a permis d'adapter les usines aux nouveaux modes de production, de limiter l'entassement et de disposer de réserves foncières pour l'avenir ; d'autre part, les salaires y sont plus bas et les conditions de travail plus dures car la main d'œuvre est plus docile qu'à Paris en raison notamment de la moindre mobilisation syndicale de ces populations récemment arrivées en ville (Faure 1991).

Cette implantation géographique n'est donc pas liée à une volonté publique d'aménagement qui aurait poussé les usines hors de Paris pour soulager les Parisiens de leurs nuisances, mais bien le fruit du libéralisme et des « avantages comparatifs » géographiques et sociaux que les patrons d'industrie ont trouvé en banlieue.

2. *L'industrie autour de Manhattan*

A New York, l'industrie dominante est plutôt peu concentrée, constituée de petites industries flexibles où dominent la confection, l'imprimerie, le luxe et les produits hautement spécialisés. Comme à Paris, la déconcentration de l'industrie hors de Manhattan est continue durant la première moitié du XXe siècle. En 1899, Manhattan concentre près des $\frac{3}{4}$ des emplois dans l'industrie à New York, mais seulement les $\frac{3}{5}$ en 1937, alors que Brooklyn et Queens en concentrent le tiers. Les industries s'implantent de façon privilégiée dans les espaces péri-centraux : Jersey City, Brooklyn et Queens. « *Ainsi se constitue une ceinture industrielle en face de*

Manhattan, sur le pourtour de la baie de New York. Outre l'inertie naturelle du capital investi, la proximité des installations portuaires reste un argument déterminant pour attirer les entreprises » (Weil 2004, p.192)

De même qu'à Paris, les implantations industrielles sont diversifiées mais des spécialités géographiques se dégagent (Lankevitch 1998, Weil 2004) :

- à Queens, les industries sont largement concentrées sur le front d'eau ouest. Long Island City est un « *labyrinthe d'usines* » (environ 1400) de peinture et d'agro-alimentaire (Weil 2004, p.194), à Astoria voisinent les fabriques de piano Steinway et l'usine à gaz Edison.
- Brooklyn se caractérise par l'importance des docks et des entrepôts, qui gèrent un tonnage plus élevé que Manhattan dès les années 1880. L'arsenal de la marine américaine rassemble installations portuaires et fonderies (plus de 10 000 ouvriers à la fin des années 1930). Les industries se succèdent sur le front d'eau à Greenpoint, Williamsburg²³ et Red Hook. La présence des activités portuaires est très marquée dans la première couronne new-yorkaise ; elle est moins marquée dans le cas parisien, sauf à Saint-Ouen (port créé en 1955), puisque les installations portuaires s'installent directement plus loin sur la Seine après 1918 (Bonneuil, Gennevilliers).
- le Bronx est une combinaison d'espaces encore ruraux qui se résorbent au fur et à mesure, de logement pour la classe moyenne et d'industrie lourde, concentrée sur le front d'eau au sud. Le développement industriel y est plus limité, le Bronx restant dans l'ensemble plutôt résidentiel²⁴.
- Jersey City et Hoboken accueillent des industries liées au port, notamment les terminaux des compagnies ferroviaires depuis le milieu du XIXe siècle, mais aussi des grandes usines d'industrie lourde comme les usines chimiques (Colgate) ou l'acier à Jersey City²⁵.
- la côte du New Jersey au nord de Hoboken est moins industrialisée.

Les industries se déplacent vers les espaces péricentraux pour garder une certaine proximité avec le centre tout en bénéficiant d'un foncier aux prix moins élevés. A Manhattan, l'industrie se retrouve rapidement en compétition avec le tertiaire pour l'occupation des sols, comme c'est le cas pour le secteur de la confection implanté à Midtown à partir des années 1920, alors que ce quartier est en plein essor comme quartier d'affaires. Dès lors se produit un mouvement de concentration des industries très spécialisées à haute valeur ajoutée qui se maintiennent dans le centre, proches des sources d'information, comme le secteur de la mode pour la confection ou de l'édition, et de déconcentration des industries plus standardisées, comme les fabricants de vêtements peu sensibles à la mode ou les imprimeries, qui s'installent à Brooklyn ou Queens. Deux types de paysages industriels distinguent Manhattan de ses espaces péricentraux : les quartiers industriels de Manhattan sont constitués de *lofts* (« plateaux »), des immeubles d'une dizaine d'étages, tandis que dans les premières couronnes dominant des bâtiments industriels bas et étendus, qui permettent une production en continu (Weil 2004).

²³ Voir aussi l'étude de terrain (chapitre 9).

²⁴ Voir aussi l'étude de terrain (chapitre 8).

²⁵ Voir aussi l'étude de terrain (chapitre 7).

Le libéralisme est ici aussi la règle en matière d'implantation industrielle. Néanmoins, les dynamiques de compétition sur les prix du fret entre territoires du port de New York, dont les installations s'étendent dans le New Jersey et à Long Island, conduisent à la création d'une autorité portuaire bi-étatique, la *Port Authority*²⁶, en 1921. Elle est chargée d'améliorer les infrastructures dans une région portuaire qui s'étend déjà au-delà des espaces péricentraux, et ses premières grandes réalisations seront les ponts entre Manhattan et le New Jersey.

L'intervention des politiques urbaines dans les espaces de première couronne est ainsi relativement tardive, en réaction souvent à un développement perçu comme anarchique. Les dynamiques spatiales du capitalisme industriel sont fondamentales dans la construction des premières couronnes des banlieues parisienne et new-yorkaise ; souvent perçues comme des espaces servant, elles ne sont intégrées dans une vision urbanistique globale que tardivement. Elles sont, en ce sens, doublement des périphéries.

II. Banlieue industrielle et politiques urbaines : entre indifférence et incompréhension

La banlieue grandit pour se morceler en petits terrains. La grande banlieue est la terre élue du p'tit pavillon. C'est la folie des p'titesses. Ma p'tite maison, mon p'tit jardin, mon p'tit boulot, une bonne p'tite vie bien tranquille.

Maurice Pialat, *L'amour existe*, 1960.

De façon assez paradoxale, la banlieue est née au moment où s'affirme une vision unitaire de l'aménagement urbain, mais cette vision se désintéresse presque totalement de la banlieue. La banlieue se développe donc d'abord de façon relativement désordonnée, modelée par les aspirations sociétales du moment, alors que n'existe aucune politique urbaine commune au-delà des centres.

A. La « ville horizontale » (Plunz 1993): petit coin de Paradis ou Enfer incontrôlé ? (1850-1930)

La construction de la banlieue prend des formes diverses dès sa naissance : cités ouvrières à l'initiative de patrons sociaux, immeubles locatifs de type haussmannien, maisons à deux ou trois étages, mais aussi les lotissements où s'implantent les maisons individuelles, dont le développement souvent anarchique cristallise les premières formes de méfiance envers la banlieue. Parallèle aux implantations industrielles, incarnation du rêve d'accès à la propriété, le pavillon avec son jardinet apparaît au XIX^{ème} siècle.

²⁶ Pour un point plus complet sur la *Port Authority*, voir le chapitre 3.

1. *Le pavillonnaire autour de Paris : une « urbanisation explosive et spontanée » (Bastie, 1964)*

Le développement des lotissements en région parisienne est très largement laissé à l'initiative privée, les municipalités n'y prenant part que très peu. Ainsi, le lotissement du « village Levallois » à l'initiative du marchand de vin Nicolas Levallois, est consenti par les mairies de Clichy et de Neuilly et débouche en 1866 sur la création d'une commune autonome, Levallois-Perret. Le développement urbain de cette commune, beaucoup plus planifié que les lotissements habituels (rues perpendiculaires, organisation autour de la mairie) s'accompagne de l'ouverture de lignes de chemin de fer, en soutien de l'urbanisation et de l'implantation d'ateliers d'artisans et d'usines (de vélos, puis d'automobiles). La construction de nouveaux lotissements et la loi de 1882 qui renforce les pouvoirs communaux permettent ainsi la création de communes à part entière dans les environs de Paris. C'est le cas du Kremlin-Bicêtre en 1896. D'autres lotissements se font dans les interstices non encore bâtis des communes les plus industrialisées, souvent en lien avec l'arrivée du train. Jean Bastié (1964) relève ainsi la constitution de cinq lotissements de taille variable à Ivry-sur-Seine entre 1893 et 1910.

Le développement des pavillons de banlieue se fait de façon plutôt anarchique, l'Etat et les municipalités laissant dans l'ensemble la main au privé, voire parfois à l'auto-construction. L'absence de règlements d'urbanisme permet la construction rapide des lotissements, ce qui permet d'absorber la croissance urbaine sans investissement trop coûteux pour la puissance publique.

De nombreux lotissements sont privés de route, de réseaux (eau, gaz, électricité) d'où des conditions de vie parfois très difficiles. Ces cas sont d'autant plus nombreux que l'on s'éloigne de Paris : en effet, le développement pavillonnaire se fait selon un gradient foncier qui correspond à une logique centripète à partir de Paris, doublée de la distance aux gares. Jean Bastié (1964) montre²⁷ que le prix du terrain au m² est différencié selon ces deux critères depuis le milieu du XIXe siècle : le terrain vaut plus cher plus près de Paris, mais pas pour toutes les communes de la première couronne, puisqu'à cette époque le prix du m² de terrain à Gentilly ou Villejuif est inférieur à Ivry ou même à Vitry, qui n'est pas limitrophe de Paris mais desservie par le train.

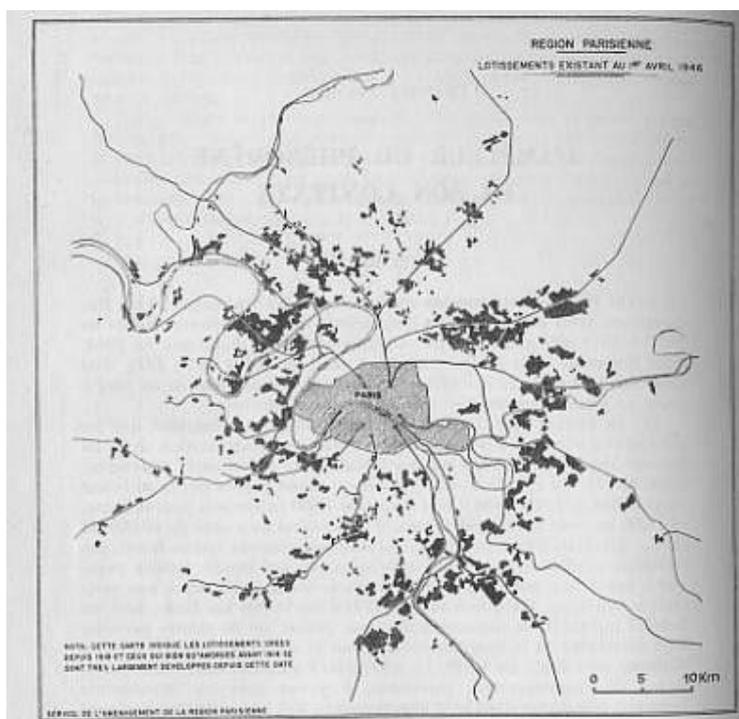
Le développement des lotissements – et de la banlieue en général – est donc très lié à l'implantation de moyens de transports ferrés, train puis tramway – et enfin au développement de l'automobile. Dans le cas de la première couronne, l'urbanisation est liée presque exclusivement aux transports ferrés. Le chemin de fer de la petite ceinture, qui dessert dès 1862 la plupart des communes limitrophes de Paris en leur point tangent à la capitale, et les lignes de train radiales vers Orléans, Strasbourg, Lille, Sceaux, la Normandie, etc. permettent une bonne desserte

²⁷ Sur les communes du secteur de la banlieue parisienne qu'il étudie au Sud de Paris. P. 211

générale, même si des inégalités existent entre communes. Cette desserte est complétée par le tramway, dont la desserte se généralise après 1900 (Rasmussen 1990).

Le lotissement comme mode d'urbanisation gagne la banlieue parisienne à une large échelle entre les deux guerres. En 1919, sur l'ensemble de la banlieue (départements de la Seine et de la Seine-et-Oise), seuls 3000 ha de terrain avaient été lotis, dont 1700 ha dans la Seine – on peut supposer qu'une grande partie se situe en première couronne ; alors qu'on peut estimer à 16 000 ha la surface lotie entre 1919 et 1939, soit deux fois la superficie de Paris (Bastié 1964). Mollat (1971) estime que dans l'entre-deux-guerres 700 000 pavillons ont été lotis, dont seulement un peu plus de la moitié de façon encadrée – 250 000 en habitations à bon marché (HBM) et 150 000 lotissements collectifs privés, essentiellement dans les communes les plus riches.

Cette période de l'explosion des lotissements en banlieue parisienne concerne cependant peu la première couronne sauf les communes de Suresnes, Saint-Cloud et Puteaux limitrophes du Bois de Boulogne comme le montre la carte établie par Jean Bastié (1964). Cette carte montre presque un phénomène d'*évitement* de la première couronne, sans doute car l'occupation du sol de ces communes était déjà très dense ; cela, combiné aux effets des prix du foncier, explique que le pavillonnaire soit plus interstitiel que dominant dans le tissu urbain de la première couronne.



Carte 6. Lotissements existants au 1^{er} avril 1946. Source : Bastié 1964.

La logique générale de l'urbanisation de la première couronne de la banlieue parisienne est celle du libéralisme et du laisser-faire en matière d'urbanisme (Carriou 2007). Dès la fin du XIX^e siècle,

cela entraîne des inégalités territoriales en lien avec le niveau de développement, de desserte, d'équipement et d'urbanisation des communes, mais aussi des quartiers. Dans certaines communes la différenciation entre quartiers est si forte (type de tissu urbain, localisation des polarités urbaines) qu'elles peuvent provoquer entre un quartier et sa commune des scissions réelles (Les Lilas en 1867, Levallois, Malakoff, le Kremlin-Bicêtre sont issues de scissions) ou avortées (Quatre-Chemins à Pantin par exemple²⁸).

Dès ce moment se pose la question de l'échelle de l'aménagement : les débuts de l'urbanisme législatif au tournant du siècle s'accompagnent des débuts d'une réflexion sur la nécessité d'une planification à l'échelle d'un « Grand Paris »²⁹ et de l'influence des différentes formes urbaines sur le devenir des quartiers.

2. *A New York, triomphe du logement individuel*

Le pavillonnaire est une des formes urbaines les plus privilégiées aux Etats-Unis, qui permet l'accession à la propriété pour la classe moyenne urbaine tout en réalisant l'idéal américain de ville dans la campagne (Fishman 1987, Jackson 1985). Comme dans le cas parisien, cette explosion concerne cependant avant tout la banlieue plus lointaine, la première couronne restant plus densément urbanisée.

A New York, l'intervention publique reste également largement inexistante dans la construction de la première banlieue. Le développement par lotissement se massifie sous l'influence des promoteurs et des industriels, mais aussi d'organisations ouvrières philanthropiques, dès le XIXe siècle : « *le pavillon de banlieue de la classe ouvrière fut construit par l'industrie comme une espèce de routine.* » (Plunz 1983, p.104). Ainsi, Jersey City, Mott Haven ou Morrisania dans le Bronx sont des noyaux urbains créés par des promoteurs. Dans la première couronne, le lotissement se fait néanmoins avant tout sous forme de petit collectif, avec un habitat plus dense, marqué par l'influence de l'architecture Art déco (Plunz 1983). En effet, la classe moyenne montante réclame à partir des années 1920 des logements en appartements de bonne qualité. Pour répondre à cette demande, les promoteurs construisent massivement dans Brooklyn, Queens ou le Bronx où le prix du foncier restait relativement bas.

Ce développement, comme dans le cas parisien, est largement lié à celui des transports. Le métro, dont les lignes sont parfois d'abord exploitées par le chemin de fer, est développé par des compagnies privées³⁰ souvent liées aux promoteurs. Ainsi, le développement de lotissements à

²⁸ Voir aussi l'étude de terrain (chapitre 9).

²⁹ Le maire de Boulogne et sénateur de la Seine, André Morizet (1929-1942), tente vainement pendant les années 1930 d'imposer un changement administratif : en 1936 il propose avec Henri Sellier (maire de Suresnes et président de l'Office public des HBM de la Seine) au président du Conseil Léon Blum une réforme visant à créer un Grand Paris réunissant Paris et les 80 communes de la Seine (Fourcaut, Bellanger et Flonneau 2007).

³⁰ Il sera unifié par la municipalité en 1934.

destination de la classe ouvrière permettant d'offrir un logement de meilleure qualité que les taudis de Manhattan selon un modèle largement inspiré de la cité-jardin d'Ebenezer Howard, fonctionne selon une logique de coalition privée permettant d'assurer un retour sur investissement.

Ainsi, William Steinway, propriétaire de la fabrique de pianos, décide de déménager son usine depuis Manhattan vers Long Island City (Queens) en 1871. La société Steinway investit dans le foncier (alors inoccupé), qui est rapidement valorisé par le percement du tunnel vers Long Island City obtenu suite au lobbying de Steinway. Le quartier Steinway est une véritable ville construite dans la tradition philanthropique : scierie, fonderie et port construits pour les activités, bibliothèque, jardin d'enfant, parc, etc. Il s'agit d'offrir de bonnes conditions de vie aux ouvriers – ce qui permet également de contrôler le mouvement ouvrier en l'éloignant de la ville centre³¹. L'entreprise Steinway construit une ligne de chemin de fer privée qui traverse l'East River par le tunnel et se raccroche aux lignes de trolley Steinway (Plunz 1982). Le champ libre est donc largement laissé au privé dans le développement urbain, contrairement au cas parisien où les transports lourds sont d'abord développés par la puissance publique – ce qui implique d'ailleurs qu'ils atteignent la banlieue plus tard.

Le métro est inauguré en 1904 pour remplacer l'Elevated train et relie le Bronx à Manhattan. Le long des lignes concernées, sur la 3^{ème} avenue et Jerome Avenue sont développés des quartiers de logement pour ouvriers qualifiés (Weil 2004). La seconde ligne, construite en 1913, dessert Brooklyn, puis Queens. Dès cette période, le développement du pavillonnaire se porte en deçà de la première couronne, comme à Corona ou Canarsie à Queens. Le type d'urbanisation dépend ainsi largement de l'ancienneté des liaisons de transport : à la fin des années 1920, le Bronx est dominé par les immeubles collectifs, avec seulement 18,5% des logements construits entre 1920 et 1930 en maison individuelles ou mitoyennes, contre 70% dans Queens, dont l'urbanisation est plus tardive (Plunz 1993, Pouzoulet 1999). La forme du logement (immeubles ou lotissement) est néanmoins marquée à New York par l'influence de la *grille* des rues, les plans étant toujours fait bloc par bloc, même pour les grands programmes de lotissement, ce qui confère au paysage de la banlieue new-yorkaise une physionomie spécifique.

B. Contre les débordements de la banlieue, l'émergence du droit de l'urbanisme (1900-1920)

L'expansion spatiale de la banlieue par le pavillonnaire et le lotissement suscite alors les premières interrogations urbanistiques sur la maîtrise de l'explosion spatiale de la ville. A Paris, Haussmann

³¹ « Nous espérons échapper ainsi aux menées des anarchistes et des socialistes qui (...) passaient leur temps à susciter le mécontentement parmi nos ouvriers et à les inciter à se mettre en grève. (...) Nous pensions que si nous pouvions éviter tout contact entre nos ouvriers et ces hommes ainsi qu'avec d'autres tentations de la ville dans les quartiers ouvriers, ils seraient plus heureux et que leur sort serait meilleur » (William Steinway, cité dans Plunz 1982, p.106). Les usines Steinway à Manhattan sont le foyer des grandes grèves du piano de 1878-1880, une des plus importantes luttes ouvrières du XIX^{ème} siècle à New York.

adopte le premier l'idée d'un plan d'aménagement de grande ampleur de toute la ville-capitale, mais il se préoccupe à peine de la banlieue. Aucun grand aménagement n'y est réalisé – même s'il inclut dans son plan les communes récemment annexées à Paris (Mollat 1971, Harvey 2003). Comme en témoigne le texte de Daniel Halévy en 1929³², la banlieue pose problème car elle est mal identifiable, urbaine mais non ville, et ne formant pas non plus « cité » : se pose la difficulté de sa forme et de son contrôle par la puissance publique, mais aussi du vivre-ensemble et de la communauté politique en banlieue.

L'étude scientifique du jeu des influences réciproques dans la constitution de la ville, et notamment des interactions entre groupe social et milieu urbain avec la sociologie urbaine (naissance de l'Ecole de Chicago à partir de 1916), inspire des réflexions sur la nature organique de l'urbain. La politique de planification urbaine, entendue comme une thérapeutique, est pensée comme une action englobante, qui doit dépasser les perspectives sectorielles. L'urbanisme naissant perçoit la ville comme un *corps* dont le but est de rationaliser et d'unifier le corps social. Cela débouche sur la ville fonctionnelle, et la séparation spatiale des fonctions urbaines.

L'émergence d'un projet réformateur sur l'habitat populaire et la ville est liée à un tournant international qui se produit en Europe et aux Etats-Unis entre 1905 et 1925. Après la guerre, face au constat du développement d'une banlieue fortement industrielle, apparaît la nécessité de « reconstruire » un nouvel ordre social, de rationaliser la ville. Cela passe par l'émergence de l'Etat-providence dans le cas européen, mais surtout, de part et d'autre de l'Atlantique, par un consensus sur la nécessité de transformer rationnellement le cadre de vie urbain. Trois objectifs se dégagent. D'abord, la programmation de la construction d'un habitat populaire impliquant l'Etat, les acteurs publics locaux et les acteurs privés. Cet habitat est régi par des normes (surface, équipement...). Ensuite, l'allocation précise de l'occupation du sol : habitat, commerce, activités industrielles. Enfin, une planification de l'extension urbaine fondée sur la science nouvelle de l'urbanisme (Magri et Topalov 1987).

1. Réguler l'action privée : zonage, densité, lotissements

Dès lors, l'intervention publique est redéfinie : l'Etat intervient par les règlements d'urbanisme et la régulation de l'action privée. Aux Etats-Unis et en Europe sont créées des normes d'hygiène et de salubrité, et les opérateurs urbains doivent se subordonner à un plan d'ensemble coordonnant l'aménagement de la ville.

³² Voir l'exergue du chapitre

Aux Etats-Unis, l'idée de l'*efficient City* (ville efficace) succède à celui de la ville belle, et débouche sur le *zoning*³³ des activités, né de la coalition d'intérêts privés (résidents des banlieues privilégiées et milieux d'affaire) pour éviter l'invasion des usines et des classes populaires. Cette idéologie américaine est largement reprise en Europe après-guerre notamment par Le Corbusier. « *De sorte que l'on voit, partout, l'urbaniste distinguer le centre, les zones industrielles, et les zones résidentielles, esquisser une agglomération idéale au noyau central désencombré et rendu aux affaires, au commerce, à l'administration, tandis qu'un réseau étendu de transports rapides permet d'éloigner à la périphérie les quartiers d'industrie et d'habitation* » à faible densité (Magri et Topalov 1987, p.435).

C'est dans ce contexte que naît le zonage des activités à New York dès 1916. Entre 1890 et 1940, la croissance de la banlieue est exponentielle : en 1940, 75% de la population de New York habite un des *outer boroughs* contre 64% en 1890. L'extension de l'agglomération contribue à une prise de conscience de la nécessité de la planifier par la rationalisation et l'embellissement de l'espace urbain. Cette démarche a été adoptée par Chicago en 1909 avec le plan de Burnham, réalisé à la demande des milieux d'affaire³⁴.

Un premier comité sur la hauteur des immeubles identifie en 1913 des zones de densité excessive dans Manhattan, le Bronx et Brooklyn. Il s'agit alors de protéger les zones déjà développées pour éviter leur densification et donc la baisse des valeurs immobilières des maisons individuelles, selon un idéal de dispersion qui permettrait de coupler les réalités de l'urbanisation avec le « rêve d'évasion » (*dream of escape*) incarné par la banlieue. Cette réflexion aboutit à l'adoption en 1916 du *Building Zone Plan* (Plan de zonage des constructions), qui contrôle trois dimensions de la croissance urbaine : usage du sol, hauteur et surface du bâti. Les usages concernent trois types d'activités : résidentiel ; commercial ; ouvert (usage industriel ou indésirable). Le zonage en hauteur ne concerne pas les *outer boroughs*, où les bâtiments dépassent rarement 5 étages. Le zonage de la surface devait décourager le développement d'immeubles de rapport, notamment dans les *outer boroughs*, et protéger les zones pavillonnaires existantes. Cependant le contrôle de la densité par des moyens stricts, après de grandes hésitations, est refusé en 1916 car il représente le spectre d'une mentalité « anti-croissance », et menace l'amortissement financier des investissements en infrastructures (Plunz 1993).

Le zonage se traduit par le développement des zones dévolues à l'industrie dans la première couronne ; en termes de densité de l'habitat, le pavillonnaire y est favorisé, contrairement à la banlieue parisienne. De fait, la première couronne de banlieue new-yorkaise est plutôt stigmatisée comme un paysage trop urbain, « *avalé* » par la ville, et qui défigure les beautés de la campagne :

³³ Le *zoning* (Etats-Unis) ou zonage (France) est un outil de réglementation de l'utilisation du sol, qui divise le territoire en zones et attribue à celles-ci des usages autorisés (résidentiel, industriel, commercial, mixte essentiellement).

³⁴ Ce plan proposait un ensemble d'embellissements de la ville de Chicago dans un contexte de croissance urbaine exponentielle : création de parcs et de lignes de chemin de fer, élargissement des artères principales, création de centres civiques culturels.

« *région infinie de rues miteuses et monotones et de petites maisons bon marché* » (George Templeton Strong sur Brooklyn, cité dans Spann 1981, p.199). De plus se développe l'idée que la banlieue « pompe » le « meilleur » de la population du centre, en y laissant la population la plus pauvre ; dans le cas de la première couronne c'est partiellement faux puisque, on l'a vu, son peuplement est particulièrement diversifié socialement. Cela est vu comme problématique pour des raisons morales, mais aussi fiscales car risquant de réduire les revenus de la ville par l'évasion des revenus de l'impôt local, ce qui est une des motivations de l'extension du Greater New York (Spann 1981).

Les pouvoirs publics parisiens, eux, ne se préoccupent pas beaucoup de la croissance de la banlieue entre 1870 et 1914 et leur vision de l'agglomération se concentre sur Paris. En outre, l'autonomie des communes ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique d'ensemble. C'est après la guerre que l'aménagement de la banlieue pose problème, les pouvoirs publics devant faire face à l'explosion pavillonnaire.

En effet, le développement anarchique des lotissements débouche sur un problème de qualité des logements (« mal lotis ») et mène alors à l'idée de taudis honteux, indigne d'une grande agglomération telle que Paris. Cette question focalise l'attention de pouvoirs publics : de ces observations naît le premier grand ensemble législatif d'urbanisme français (lois de 1919, de 1924 sur les plans d'aménagement, loi Sarraut de 1928 sur les lotissements défectueux), mais aussi le projet de plan d'aménagement de la région parisienne dont le Comité de préparation est créé en 1928 (Fourcaut 1989).

Cet ensemble législatif s'explique également par une forte réprobation morale des élites politiques à l'égard des lotisseurs et des lotis, les premiers privilégiant le « *goût du lucre* », les autres cultivant un penchant malsain pour l'individualisme – doublé dans le cas des mal-lotis d'une tendance à l'hygiène douteuse. On retrouve, fixée sur la banlieue alors qu'elle se focalisait avant sur les populations ouvrières paupérisées des centres, « *classes dangereuses* » (Chevalier 1958), la préoccupation hygiéniste qui voit dans l'urbain une « *pathologie* » physique et morale.

La réflexion des acteurs publics parisiens sur la crise des lotissements est un catalyseur des idées sur la ville. Selon Annie Fourcaut (1989), les lotissements incarnent un « *double individualisme urbain, celui du lotisseur et celui du loti* » ce qui « *conduit les responsables (...) à une remise en cause générale des fondements de cet individualisme, et à l'ébauche d'une théorie de l'intérêt collectif dans le cadre de l'agglomération.* » Le développement anarchique de la banlieue conduit donc à une réflexion sur la notion d'intérêt général dans la ville, qui se double d'un changement d'échelle, puisque l'on arrive avec la planification au but d'une agglomération dont la construction se penserait d'un seul tenant.

2. Vers une planification régionale ?

Une réflexion est également menée sur la planification de la croissance suburbaine, où l'enjeu est de maîtriser (ou d'encourager, dans le cas de New York) la déconcentration de l'industrie hors des centres et le peuplement accéléré de la banlieue.

La formulation d'une planification de l'agglomération pose plusieurs problèmes : quelle *forme* donner à l'extension urbaine, et quelles *fonctions* lui accorder – c'est à dire, faut-il favoriser le développement d'une agglomération plus polycentrique ? Le modèle de la cité-jardin sert de guide à une planification qui vise à assurer la ségrégation des usines et un habitat résidentiel de faible densité. La cité-jardin est un modèle utopique formulé par l'anglais Ebenezer Howard au XIX^{ème} siècle, qui se fonde sur l'idée d'autosuffisance de la ville. Cette réflexion n'a donc pas grand-chose à voir avec la spécificité de la banlieue, qui se définit précisément par sa *dépendance* au centre. De fait, en pratique ce modèle est en grande partie vidé de sa substance dans les réalisations qui s'en inspirent puisque dans la plupart des cas seul le volet du logement est repris, sur des espaces limités³⁵.

La promotion de la planification régionale correspond aussi à une *acceptation* du phénomène de banlieue : « *la ville cesse, de fait, d'être tenue pour un « mal » en soi. On reconnaît son développement comme inéluctable, on propose d'en libérer les potentialités* » (Magri et Topalov 1987, p.426) Cela n'empêche pas la dimension critique du regard sur le développement anarchique, laid, insalubre, mais cela veut dire que la ville, conçue comme un organisme, peut être soignée.

Autour de Paris se pose à partir des années 1920 la question du « Plus Grand Paris » et de la structure administrative adéquate pour couvrir l'aménagement de l'agglomération. L'idée que la ville-centre et sa banlieue forment une même unité urbaine s'affirme. Henri Sellier, en 1937, milite ainsi pour « *doter l'Administration parisienne d'une organisation susceptible de la représenter efficacement dans son ensemble, et créer la solidarité économique, sociale et financière indispensable entre ses différents éléments constitutifs* »³⁶. Les *syndicats de communes* pour la gestion des réseaux à l'échelle intermunicipale sont créés dès 1890.

La réflexion sur les lotissements et la cohérence de l'agglomération aboutit au plan Prost de 1934, le premier plan d'aménagement de la région parisienne, qui s'organise selon deux principes généraux. D'abord, une attention à la cohérence de l'agglomération et à l'effort collectif qui la crée, d'où la restriction éventuelle des droits de propriété³⁷. « *Le centre doit être décongestionné, l'habitat*

³⁵ Sur ce point précis voir Paquot 2005 ou Magri et Topalov 1987, entre autres.

³⁶ in *En mémoire d'Albert Thomas*, Paris, 1937, cité dans Magri et Topalov 1987.

³⁷ Le droit d'expropriation français est d'ailleurs plus facile à mettre en œuvre en France qu'aux Etats-Unis, même si cela reste une procédure lourde.

*insalubre résorbé et l'expansion urbaine contenue dans un cercle de 35 km autour de Paris*³⁸. » Ensuite, l'idée que l'anarchie ne peut pas durer et qu'il faut organiser rationnellement la répartition des nouveaux venus : c'est le développement de l'idée de zonage, qui domine le droit de l'urbanisme français jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit notamment d'améliorer le paysage urbain de « *la malheureuse banlieue parisienne à laquelle 20 années d'extension irraisonnée ont imprimé des marques indélébiles qu'il faudra, avec le temps, s'efforcer d'atténuer* »³⁹. Le zonage doit permettre de limiter les nuisances de l'industrie, notamment à l'ouest de l'agglomération, d'éviter le report des coûts de la construction anarchique de lotissements sur les communes et de contrôler la densité dans un intérêt esthétique et hygiénique.

Il s'agit aussi de barrer la route au libre jeu du marché dans les périphéries urbaines, idéal qui n'est aujourd'hui toujours pas atteint. La réflexion des acteurs parisiens et français de la planification (qui se confondent dans l'entre-deux-guerres) tend donc, sans surprise, vers un interventionnisme public beaucoup plus marqué qu'à New York, où c'est plutôt la notion de régulation du privé qui s'affirme. Le paradoxe de la banlieue parisienne est d'entourer la commune de France dont le développement urbain est le plus étroitement contrôlé par l'Etat, mais d'avoir elle-même un développement qui semble incontrôlable, même si à partir du plan Prost se multiplient les initiatives pour contrôler cette croissance anarchique jusqu'au SDRIF et le projet de Grand Paris aujourd'hui.

De son côté, pour répondre à l'expansion urbaine, la mairie de New York crée un comité consultatif sur l'utilité d'une éventuelle planification urbaine en 1914, qui se heurte à l'envergure de la tâche. En 1921, le Comité pour le plan régional de New York devient un groupe de réflexion financé par la fondation Russell Sage, les fonds publics étant insuffisants. Les membres de ce comité sont des hommes d'affaires et des chercheurs en sciences sociales. Le premier projet vise une planification pour les années 1925-1926. Son orientation est très centralisatrice, avec trois zones concentriques à la fonction distincte : au cœur de Manhattan le tertiaire, à la ceinture de banlieue (une trentaine de km autour) la fonction industrielle, à la ceinture extérieure l'agriculture et les loisirs. Mais les experts ont largement sous-estimé le goût des New-Yorkais pour la maison individuelle. Le développement suburbain au-delà de la ceinture de banlieue n'est pas envisagé, la vision du développement de l'agglomération se fondant sur les transports ferroviaires. Cette vision est contestée par un groupe d'architectes et d'urbanistes menés par Lewis Mumford, qui privilégient l'idée d'une métropole décentralisée et polycentrique, et fondent en 1923 la *Regional Planning Association*⁴⁰ (Weil 2004).

De fait, aucune de ces options de planification n'aura de poids sur le développement réel de l'agglomération new-yorkaise, en raison de la préséance des intérêts économiques sur le

³⁸ Source : Mémoire descriptif général du plan, 15 juin 1935.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ RPA, Association de planification régionale.

développement régional. Les compagnies de chemin de fer refusent de passer entre les mains du secteur public et la rationalisation des flux est inexistante. Les promoteurs immobiliers s'opposent à une métropole centralisée pour pouvoir lotir des terrains suburbains de plus en plus éloignés. La planification n'a pas les effets souhaités : le développement des transports se tourne vers l'automobile dès les années 1920, les politiques publiques en faveur des infrastructures routières allant à l'inverse des plans d'urbanisme qui restent lettre morte (Jackson 1985), et l'étalement urbain se poursuit tandis que l'industrie de la zone centrale connaît des difficultés dès les années 1930 (Weil 2004).

« Cette constante subordination des enjeux esthétiques et sociaux de l'espace à sa valeur marchande, cette seule préoccupation de la fonction du lieu (...) n'est donc pas un trait nouveau de la ville post-industrielle. Elle s'inscrit dans une tradition urbanistique qui remonte au début du XIXe siècle, lorsque les classes supérieures cessèrent de préférer le centre à la périphérie. »

Pouzoulet 1999, p.36.

La banlieue parisienne incarne donc une réalité urbaine stigmatisée, un individualisme immoral – alors même que l'absence de politique d'aménagement a eu pour conséquence directe l'explosion des lotissements ou des activités industrielles nuisibles, ce qui est également le cas à New York mais y est perçu comme moins moralement condamnable. La naissance de la planification urbaine incarne en fait l'ambiguïté du statut de la banlieue dans les politiques publiques : la croissance anarchique pose problème, mais comme cette croissance semble inéluctable, elle peut aussi s'organiser, se planifier, se rationaliser, s'idéaliser.

3. Pouvoirs urbains et politiques de l'habitat : le public, le privé, le local dans l'entre-deux-guerres.

En France, le projet réformateur de l'entre-deux-guerres débouche sur une réflexion sur le mode de gouvernement adéquat des politiques urbaines. L'économie de guerre inspire largement l'idée du rôle central de l'expert comme guide de l'action urbaine. Le pouvoir local, pivot des politiques sociales, est le centre de la réforme. L'expert doit garantir une administration rationnelle à l'abri des aléas de la démocratie représentative. Cette vision est largement présente dans l'administration new-yorkaise et parisienne. En France, la loi Cornudet de 1919 impose des dispositifs étatiques de contrôle de l'activité municipale, même si la mise en pratique doit être flexible et laissée aux autorités locales, plus proches du terrain. La centralisation apparaît inévitable dans le contexte européen d'après-guerre où les collectivités locales ont de plus en plus peu de compétences techniques (Magri et Topalov 1987).

Pour répondre au mal logement et à l'anarchisme des lotissements, le rôle des pouvoirs publics s'affirme ainsi fortement en banlieue parisienne : l'effort de construction dans l'entre-deux-guerres s'y concrétise de manière générale dans la construction d'habitations à bon marché par les pouvoirs publics – 85 000 HBM locatifs construits dans le département de la Seine. Cet effort est

réalisé à différentes échelles : le premier office est celui de Paris, créé en 1913 (qui construit aussi en banlieue) ; puis celui de la Seine en 1915, mais aussi ceux des principales communes de banlieue, comme le Kremlin-Bicêtre et Montreuil en 1922 ou Ivry-sur-Seine en 1923. En banlieue, c'est l'OPHBM de la Seine qui a édifié le plus de logements (16 700). On estime que dans l'entre-deux-guerres la construction d'HBM locatifs a permis de loger environ 25% de l'accroissement de la population de l'agglomération, les lotissements de pavillons un peu plus de la moitié, la construction privée un peu moins du quart (Bastie 1964).

Les échelles de l'aménagement se situent alors à mi-chemin entre les deux échelles de la commune et du département, le département de la Seine évidé de Paris constituant très exactement sa banlieue. L'échelle du département permet à l'OPHBM de la Seine d'initier une véritable politique d'acquisition foncière dans le but d'une construction massive de logements sociaux (dont la réalisation s'est plutôt faite après guerre). Il s'agit d'un « *anti-modèle au mitage de la banlieue symbolisé par les lotissements défectueux* » (Pourtout 2008). L'Etat est néanmoins présent : c'est lui qui édicte la norme ; la Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, au ministère de l'Intérieur, dispose d'une tutelle forte sur les autorités locales via l'autorité du préfet en matière d'urbanisme.

En réalité se construit un édifice de gestion urbaine qui emboîte les échelles – et anticipe les questions du cadre territorial de la planification : le problème se fait sentir à Paris plus qu'à New York, qui s'est étendue en 1898, mais la question du débordement de la ville du périmètre municipal devient une question centrale.

En même temps s'affirme l'idée que la ville est créatrice de richesses, dont la production sera d'autant plus soutenue que les ouvriers bénéficieront de bonnes conditions de vie. Le rôle du gouvernement est donc d'assurer la production économique urbaine dans des conditions optimales. La ville est ainsi pensée comme « *un fait de civilisation, un "agent de progrès"* » (Magri et Topalov 1987, p.427) dont « *le développement rationalisé semble ouvrir la perspective d'un essor à la fois de l'industrie et de la consommation* » (idem, p.428). La conception organiciste de l'urbain, qui lie étroitement l'évolution des groupes sociaux et du milieu urbain, se trouve ainsi complétée par l'idée d'efficacité économique.

L'espace urbain est vu comme une machine économique dont le but est de produire « *en compétition avec d'autres machines métropolitaines* » (Comité du Plan régional de New York, 1929, cité dans Magri et Topalov 1987, p.428). La notion de compétition entre villes, qui est une dimension essentielle des politiques urbaines actuelles dans le cadre de la globalisation, est donc liée à la ville du capitalisme industriel ; l'importance et le retentissement des Expositions internationales de l'époque en sont un symptôme visible – New York accueille celles de 1853 et 1939, Paris celles de 1889, 1900 et 1937.

Cette vision domine dans le cas new-yorkais, et pousse les pouvoirs publics à encourager l'initiative urbaine privée, grâce à un ensemble de mesures adoptées notamment par l'Etat. En 1920, l'Etat de New York vote une loi qui exempte pour dix ans de taxes immobilières les immeubles dont la construction serait achevée entre 1920 et 1924. Cette loi renforce le boom de la construction des années 1920 à New York ; ainsi, le deuxième outil principal d'urbanisme utilisé dans l'agglomération new-yorkaise, l'exemption fiscale, est adopté à une vaste échelle dans la période cruciale de l'entre-deux-guerres⁴¹. Cet outil illustre bien l'idée de régulation qui dirige les politiques urbaines états-uniennes : il s'agit de stimuler le privé pour créer les conditions de l'intérêt général urbain.

De fait, le développement urbain des années 1920 correspond à une croissance de la densité dans des zones déjà développées de la première couronne. Les nouvelles lignes de métro ont généré une forte densité autour des gares pour permettre aux promoteurs de rentabiliser leurs investissements dans les infrastructures. Le rôle des développeurs du métro est donc fondamental dans la création de la banlieue industrielle de l'entre-deux-guerres. Cela entretient un mécanisme spéculatif, lui-même soutenu par des ententes entre promoteurs et compagnies de transport, comme la Queensboro Corporation qui lotit en 1909 3 000 maisons en prévision du débouché du Queensboro Bridge.

Le logement social reste absent des politiques urbaines publiques de l'habitat new-yorkaises jusqu'à la grande Dépression. Néanmoins, à partir des années 1920 émergent également à côté des promoteurs privés les sociétés à revenus limités (*not for profit*) philanthropiques dans la construction de logements, qui jouent le rôle de promoteurs de logements sociaux. L'opération de Sunnyside Gardens à Long Island City, près de la station Bliss Street du métro de Queensboro⁴² par la City Housing Corporation illustre cette évolution. Le but de cette société est d'« améliorer les conditions de vie, réduire les loyers, et influencer l'avenir des habitants » (cité dans Plunz 1982, p.133) ; 1 200 logements pour la classe moyenne sont construits entre 1924 et 1928 dans des « appartements-jardins » (petit collectif dans un environnement arboré)⁴³.

Le type d'habitat construit à cette époque est constitué de petit collectif pour les 2/3 : entre 1916 et 1929, le nombre d'appartements augmente de 54% dans le Bronx, de 33% à Brooklyn et de 65% dans le Queens (Pouzoulet 1999). Le prix bas du foncier dans les *outer boroughs* permet l'expansion d'une ville horizontale sans sacrifier la rentabilité économique. En termes de régulation, le plan de zonage de 1916 ne modifie pas la division sociale et fonctionnelle existante,

⁴¹ Voir le chapitre 5 pour un développement sur les politiques urbaines contemporaines d'exemption fiscale dans l'agglomération new-yorkaise.

⁴² Soit deux stations plus loin que l'opération précédemment citée.

⁴³ Ce projet philanthropique connaît une réorientation en 1933, lorsque la Dépression contraint la City Housing Corporation à revendre les logements à une compagnie d'assurance qui expulse presque 60% des résidents, incapables de payer leurs loyers (Plunz 1982). La délégation de la construction de logement à but social au privé rencontre ainsi rapidement ses limites.

il permet de fait très facilement la densification et contribue surtout à isoler les aires industrielles situées sur les berges (Red Hook, Williamsburg, Greenpoint à Brooklyn ; Long Island City à Queens ; sud du Grand Concourse dans le Bronx).

A Paris s'ébauche ainsi un modèle de gestion urbaine fondé sur la prise en main de l'aménagement urbain par les municipalités et le département – en réaction à l'anarchique développement de la banlieue. Mais il reste d'ampleur assez limitée en termes de réalisations urbaines, et est fortement ralenti par la reprise en main par l'Etat des questions sociales et d'aménagement après 1945. A New York, les premiers outils de planification urbaine se développent également, mais restent surtout marqués par l'importance du rôle laissé au privé d'autant que l'expansion des lotissements n'est pas forcément perçue comme un aspect négatif du développement urbain.

C. La banlieue lieu de vie : espace et intervention publique (1930-1940)

Jusque dans les années 1920, la naissance de l'urbanisme et de la planification introduit certes des éléments de régulation dans l'espace de la banlieue industrielle, mais la logique libérale de maximisation des rendements des investissements immobiliers reste dominante, tout particulièrement dans le cas new-yorkais. L'intervention publique dans l'espace urbain s'affirme véritablement à partir des années 1930, par le biais des municipalités principalement, que ce soit le cas de la banlieue rouge à Paris ou de la municipalité progressiste de New York.

1. Banlieue et peur sociale : la banlieue rouge, une spécificité parisienne

Le « municipalisme » né dans la banlieue parisienne se fonde sur un fait social qui s'accompagne assez rapidement d'un fait électoral : la prédominance des classes populaires, en particulier des ouvriers, dans la majorité de la banlieue parisienne et le vote communiste, toutes choses qui assimilent la banlieue industrielle à un danger social et politique.

En quelques dizaines d'années, la banlieue industrielle apparaît ainsi comme un espace où dominant la misère et l'inorganisation. L'imprévoyance des pouvoirs publics aurait eu pour conséquence l'essor incontrôlé de l'industrie et l'explosion anarchique du pavillonnaire. Cela suscite un intérêt politique certain. Ce sont alors les communistes qui prennent pied électoralement sur les territoires populaires de la banlieue parisienne (Fourcaut 1986). La banlieue rouge est aussi la rencontre de deux nouveautés : nouveauté géographique, celle de la banlieue, et nouveauté politique, celle du parti communiste.

L'électorat « rouge » se construit tout au long de l'entre-deux-guerres. Dès 1919, 24 municipalités de la Seine sont gagnées par la SFIO, dont 13 dans la première couronne⁴⁴. Lors de la scission du congrès de Tours entre Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO, socialiste) et Communiste (SFIC) en 1921, les ralliements à la SFIC – dont celui d'Henri Sellier – sont d'abord nombreux, mais particulièrement volatiles : le Parti socialiste-communiste fondé en 1923 s'implante à Saint-Ouen, Issy-les-Moulineaux et au Kremlin-Bicêtre ; les maires de Suresnes, Pantin, Montreuil et Boulogne rejoignent ensuite la SFIO. Après quelques succès électoraux limités en 1925 et 1929, l'implantation communiste municipale devient très forte en 1935, avec 27 municipalités communistes dans le département de la Seine sur 81 au total, soit plus du tiers des maires. (Fourcaut 1986)

L'émergence d'un électorat communiste – parti résolument révolutionnaire –, combinée à la difficulté à saisir pleinement la banlieue, objet urbain qui reste très récent, et à la concentration dans cet espace de classes populaires, crée une crainte géographico-sociale. Cette peur est à la fois sociale, géographique et politique (Fourcaut 1986) et s'exprime dans le terme de « banlieue rouge ». Elle se fonde largement sur un article de Paul Vaillant-Couturier paru dans l'*Humanité* le 13 mai 1924, « *Paris encerclé par le prolétariat révolutionnaire !* », qui formule trois idées principales : le prolétariat révolutionnaire est maintenant implanté en dehors de la capitale; l'encerclement de Paris par les communes communistes leur permet de couper les voies de communication vers Paris en cas de guerre ou de révolution ; enfin, Paris est la ville capitale du capitalisme, à laquelle s'oppose la banlieue vouée au prolétariat révolutionnaire, soit une inversion géographique de la peur sociale construite contre le Paris de la Commune.

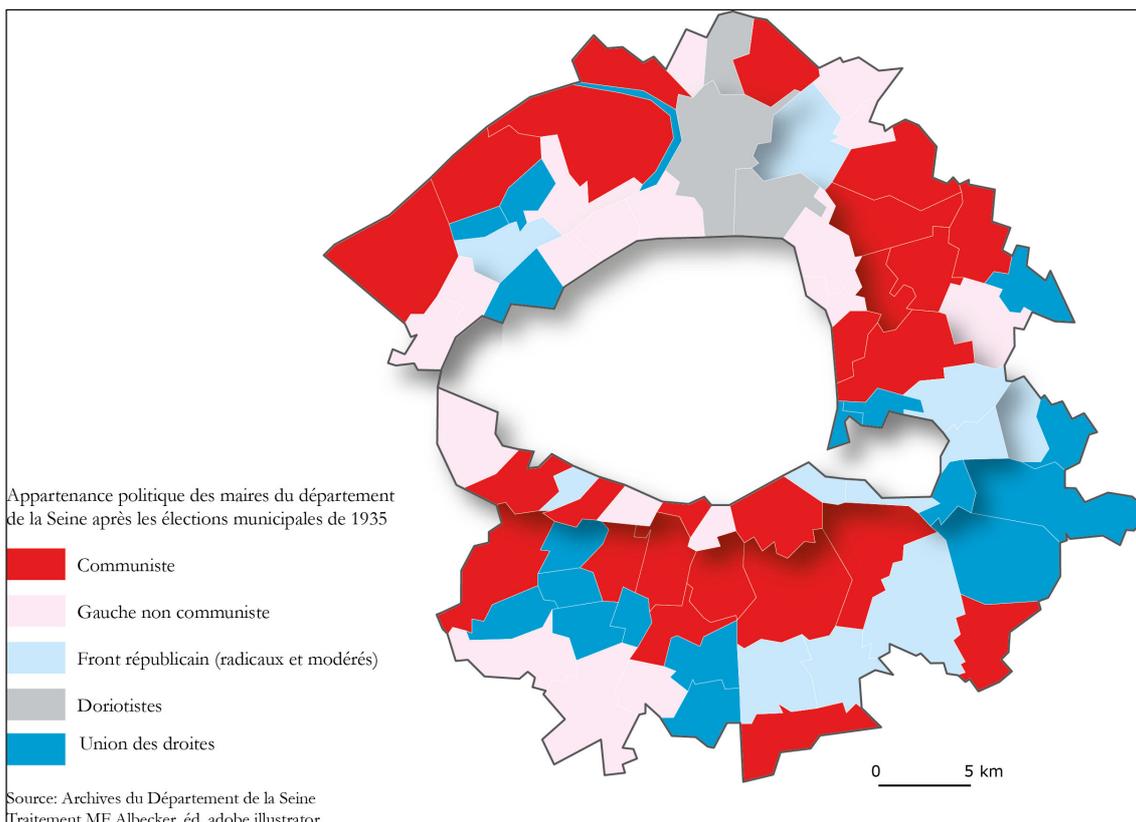
En fait, la banlieue fait peur car elle incarne les changements profonds que traverse la société des années 1920-1930 : « *C'est en effet en banlieue que se produisent, conjointement, tous les grands bouleversements de l'après-guerre. (...) Ce milieu original fascine. (...) Chez tous, la tonalité est la même : la misère, la laideur, la pauvreté, la boue des lotissements, l'absence de passé et de culture donnent son unité à ce secteur déshérité.* » (Fourcaut 1986) Ce sont aussi les romans de la banlieue « noire » : *Voyage au bout de la nuit* de Céline (1932), *La rue sans nom* de Marcel Aymé (1930) ou *120 rue de la Gare* de Léo Malet (1943).

La peur de la banlieue rouge a d'ailleurs pu expliquer dans une large mesure la préoccupation des milieux de droite et catholiques pour l'urbanisme (Landhe⁴⁵ 1927 par exemple) : il faut lutter contre l'anarchie des lotissements car le mécontentement des mal lotis les pousse à voter communiste. La banlieue est aussi considérée comme un désert culturel et déchristianisé – la « *couronne d'épines* » de Paris – dépourvu des valeurs spirituelles et morales qui font la civilisation.

⁴⁴ Aubervilliers, Bagnole, Boulogne-Billancourt, Levallois, Pantin, le Pré-Saint-Gervais, Puteaux, Saint-Denis, Saint-Ouen, Suresnes, Issy-les-Moulineaux, le Kremlin-Bicêtre, Montreuil.

⁴⁵ Le père Landhe est un Jésuite. Rédacteur de la revue catholique *Etvdes* entre 1924 et 1939, il s'intéresse particulièrement à la banlieue et publie de nombreux articles sur la déchristianisation des populations dans la banlieue rouge de Paris. Ses articles sont publiés en trois volumes entre 1927 et 1931 sous le titre *Le Christ dans la banlieue : enquête sur la vie religieuse dans les milieux ouvriers de la banlieue de Paris*.

En outre, la banlieue industrielle manque d'une bourgeoisie locale et de cadres qui se concentrent dans Paris et quelques communes préservées de l'Est ou de l'Ouest ; la ségrégation sociale est donc identifiée dès cette époque comme un problème de la banlieue. Ainsi, « [L]es communes communistes ne peuvent se comprendre que si l'on admet une fine adaptation de l'organisme politique à un milieu urbain en pleine mutation : ni contre-société, ni hégémonie d'une avant-garde de métallurgistes, mais symbiose – certes temporaire – avec une société ouvrière sur la base d'une priorité donnée aux problèmes de la gestion locale. » (Fourcaut 1986, p.12)



Carte 7: Appartenance politique des maires du département de la Seine en 1935

L'activité industrielle est si liée à la banlieue parisienne que l'image d'une banlieue purement ouvrière domine, relayée ensuite par les succès locaux des communistes dans la « banlieue rouge ». Pourtant, comme le montre la carte, la banlieue rouge est certes une réalité, notamment en termes de durée de l'implantation municipale – qui dure parfois des années 1920 jusqu'à aujourd'hui comme à Ivry-sur-Seine⁴⁶ - mais ce n'est de loin pas la seule : les municipalités socialistes sont également bien représentées dès les années 1930. Le centre et la droite sont moins implantés dans la première couronne, sauf autour du bois de Vincennes où les espaces industriels sont peu présents.

⁴⁶ Voir l'étude de terrain sur Ivry-sur-Seine au chapitre 8.

Il est aussi vrai que les ouvriers ont pu, en s'installant en banlieue, loger à proximité de leur lieu de travail (même si cela n'était pas toujours le cas) ; cela crée à l'ère industrielle une « ségrégation associée » - ouvriers et usines se trouvent au même endroit, séparés des autres classes sociales (Damette et Beckouche 1990) et développent un mode de vie « en vase clos » en quelque sorte, mais qui permet la paix sociale. L'implantation locale du Parti Communiste en première couronne, qui redistribue les revenus fiscaux provenant des usines permet aux mairies de développer des activités collectives spécifiques (pionniers rouges, colonies de vacances, chorales...) encouragées par les communes communistes de la première couronne (Fourcaut 1986). Cela a poussé ces communes à se concentrer sur la gestion locale, et créé des identités locales assez fortes liées au périmètre communal.

2. Politiques urbaines et léger décloisonnement de la banlieue parisienne

En termes d'évolution économique et sociale, dans l'entre-deux-guerres, c'est la croissance de la population qui prend le dessus, tandis que le rythme de l'industrialisation se ralentit. Entre 1901 et 1931, la population de la banlieue a été multipliée par 2,5 tandis que le nombre d'habitants de la banlieue habitant en banlieue et travaillant à Paris a été multiplié par 5. La dépendance économique de la banlieue à Paris s'accroît.

Mais émerge une spécificité des communes limitrophes. Elles sont presque les seules à offrir plus d'emplois que de population active. C'est le cas pour 8 d'entre elles en 1931 (sur 11 en tout dans le département de la Seine) : Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Pantin, Saint-Denis, Saint-Ouen, Suresnes, Montrouge et Ivry-sur-Seine⁴⁷. De plus, elles constituent des pôles d'attraction au sein de la proche banlieue, puisque dans cet espace les navetteurs proviennent en majorité des communes limitrophes les unes des autres (Bastie 1964). On constate donc l'émergence de quelques unes des communes de la première couronne comme des pôles d'emploi. Cette tendance est beaucoup plus marquée dans le cas parisien qu'autour de Manhattan, où la dimension résidentielle est beaucoup plus marquée.

La crise des années 1930 a fortement affecté la banlieue parisienne, par le biais des faillites d'entreprises, du chômage élevé et d'un ralentissement de la croissance démographique et de la construction. En conséquence, de grands travaux sont prévus : métro, assainissement, routes, construction d'HBM⁴⁸... Entre 1931 et 1937 l'Etat a consacré 7 milliards de francs à l'agglomération parisienne – y compris l'Exposition universelle de 1937, et les collectivités locales se sont considérablement endettées pour participer à ces travaux (Bastie 1964). Les grands travaux sont principalement l'extension du métro, l'aménagement des sorties de Paris, l'amélioration des réseaux de routes et d'assainissement, les constructions du Palais de Chaillot et du musée d'Art moderne.

⁴⁷ Toutes ces communes ne sont par ailleurs pas forcément gérées par le parti communiste.

⁴⁸ Plan Marquet, 1934 puis loi sur la région parisienne de 1936.

Le prolongement du métro en dehors de Paris est postérieur de plus de 30 ans à l'ouverture de la première ligne. En 1929, un décret déclare 15 prolongements vers la banlieue d'utilité publique. Onze sont mis en service entre 1934 et 1953. Autre élément nouveau participant d'un relatif décloisonnement entre Paris et sa banlieue, la disparition des fortifications et de la « zone », bande d'espace *non aedificandi* entourant Paris pour permettre l'accès aux fortifications, occupée principalement par de l'habitat précaire. Les fortifications sont rasées entre 1919 et 1932 ; la ville de Paris achète le terrain à la Défense et gère son aménagement : elle gagne ainsi 1200 ha sur la banlieue. La zone des fortifications accueille de nombreux HBM (20% de la surface et 40 000 logements construits entre 1930 et 1939), mais aussi des logements privés (10% de la surface), ainsi que la Cité Universitaire et le Parc des Expositions. Plus de 40% de la surface accueille la voirie et des parcs (Bastié 1964).

Les politiques urbaines locales en banlieue sont dominées par la réalisation d'équipements publics plus que de logements sociaux – qui sont surtout construits par l'OPHBM de la Seine. La grande période de réalisation des grands ensembles de logement social dans la banlieue industrielle parisienne est postérieure à 1949. Dans les 29 communes péri-centrales, 16% seulement de la totalité des logements sociaux existants en 2003 date d'avant 1949⁴⁹. Les communes ont souvent souffert des contraintes budgétaires liées à la pauvreté de leur population et à l'absence d'aides de l'Etat : un certain nombre ne dispose pas d'office communal de l'habitat avant la fin des années 1940.

La guerre accentue les effets de la crise : en 1939, l'exode chasse un million de personnes du département de la Seine. L'industrie reçoit peu de commandes car Paris est considérée comme trop exposée aux bombardements de l'ennemi. Pendant l'occupation, les bombardements des Alliés touchent particulièrement la banlieue, car ils visent les usines importantes réquisitionnées par les Allemands : dans le département de la Seine, 17400 logements sont détruits, et 196 usines. Ce sont les communes les plus industrielles de la proche banlieue qui sont le plus touchées par la guerre, avec des pertes démographiques importantes (voir graphique p.30) entre le recensement de 1936 et celui de 1946 : Boulogne-Billancourt a perdu 18% de sa population, le Kremlin-Bicêtre 17%, Puteaux 15%, Saint-Ouen, Saint-Denis et Bagnolet 11%. Les communes les moins industrielles, les plus résidentielles, où la population est plus aisée (Neuilly-sur-Seine, Saint-Mandé, Vincennes, Nogent-sur-Marne), connaissent elles un accroissement limité de leur population.

Après les premières grandes lois d'urbanisme dans le premier après-guerre, la spécificité municipale s'affirme dans la première couronne de banlieue parisienne avec l'essor de la « banlieue rouge ». L'interventionnisme public reste néanmoins limité et l'Etat continue à se

⁴⁹ Source : EPLS 2003.

concentrer avant tout sur Paris intra muros ; l'après-guerre sera la période où l'urbanisme d'Etat atteint son zénith. A l'inverse, New York connaît dans les années 1930 une période de fort interventionnisme public municipal inspirée par le New Deal fédéral (1933-1938).

3. Le « *petit New Deal* » : le progressisme new-yorkais

L'accession à la mairie de New York en 1933 de Fiorello La Guardia, proche de Franklin D. Roosevelt, marque le début d'une ère d'interventionnisme public économique, social et urbain. Se constitue une politique municipale de *welfare state* (Etat-providence) unique aux Etats-Unis, financée par l'argent fédéral et la base productive industrielle, et soutenue par la classe ouvrière et ses nombreuses organisations. On peut ainsi définir le système de gouvernance économique de New York comme « pluraliste »⁵⁰, en particulier à cause de l'importance prise alors par les syndicats et les partis indépendants qu'ils forment (Shefter 1992).

Les politiques urbaines menées à New York réintroduisent alors la *valeur d'usage* de l'espace au détriment de la monétarisation qui dominait jusqu'alors (Pouzoulet 1999). Les équipements collectifs en particulier sont quasi inexistantes dans un contexte de dépression économique marquée. La municipalité obtient de l'Etat des pouvoirs exceptionnels pour tenter de rééquilibrer les finances de la ville, mais surtout des fonds fédéraux visant à créer 200 000 emplois par un programme de construction de bâtiments publics, de parcs et d'infrastructures de transport.

En matière urbaine, de grandes restructurations sont coordonnées par Robert Moses, qui occupe de 1934 aux années 1960 des postes clés dans l'administration municipale, notamment par le biais d'agences publiques semi-indépendantes ayant la capacité de s'autofinancer par l'exploitation payante de ses réalisations (péages et taxes) ou par l'emprunt et l'émission d'obligations. Ces agences, nombreuses aussi à l'échelon fédéral, sont fondées sur le modèle de la *Port Authority* et permettent d'impulser une dynamique de développement qui puisse convaincre les réticences des intérêts privés (Pouzoulet 1999). L'invention et le développement du secteur parapublic, qui joue un rôle d'intermédiaire ou d'intercesseur entre les acteurs publics et privés, est un élément important dans la construction des politiques urbaines aux Etats-Unis et en France. Ces agences de logement ou offices publics de logement social (en France) ont un rôle concentré sur les fonctions techniques de l'urbanisme et ont une fonction d'expert facilitateur dans les interactions public-privé.

Les agences de la *Port Authority* de New York et du New Jersey, et la *Triborough Bridge and Tunnel Authority* dirigée par Moses mènent à bien la création d'infrastructures de transport d'une ampleur sans précédent, qui consacrent le sacre de l'automobile. Le pont George Washington (1931) vers le New Jersey, l'ensemble de ponts Triborough en 1936 qui permet de relier le Bronx,

⁵⁰ Voir chapitre 3.

Westchester et Queens sans passer par Manhattan, et six autres ponts réalisés par la municipalité jusqu'en 1958, qui permettent de relier Manhattan aux *outer boroughs*. Cet ensemble de ponts est complété par un maillage de voies rapides et d'autoroutes (Pouzoulet 1999, Weil 2004)

La domination du réseau routier a pour conséquence de renforcer les forces centrifuges dès les années 1930 avec la suburbanisation de l'habitat mais aussi de l'industrie, processus que l'on retrouve dans l'agglomération parisienne. La croissance de l'agglomération hors des limites de la municipalité et ses conséquences sociales (exode des classes moyennes blanches, ségrégation socio-spatiale) et économiques (désindustrialisation) affaiblissent le pouvoir public municipal par la remise en question de l'autorité municipale par les minorités et le départ des bases fiscales locales (activités et résidences) vers la banlieue plus éloignée.

Les politiques urbaines de l'ère Moses restructurent profondément l'espace de la métropole avec la naissance du logement social. En 1933, plus de 350 000 logements à New York étaient insalubres. Sous l'influence d'une coalition de réformateurs marqués par les théories de l'urbanisme naissant, la *New York City Housing Authority* (NYCHA, Autorité municipale de logement de New York) est créée en 1934. Elle réalise le premier projet de logement public des Etats-Unis à Lower East Side en 1935.

Cependant, tous les acteurs urbains ne s'entendent pas sur le type de rénovation urbaine à mener contre la multiplication des taudis. Les élites économiques soutiennent en particulier la réhabilitation des quartiers pauvres de Manhattan pour se réappropriier les espaces centraux, vidés de leur vocation industrielle et ouvrière. Cette orientation finit par l'emporter au détriment d'une rénovation urbaine (*urban renewal*) qui devait se substituer au marché privé pour permettre à la classe populaire d'accéder à un logement décent (Marcuse 1986). L'habitat insalubre se concentrait à Manhattan et Brooklyn, où le prix du foncier était trop élevé pour garantir la rentabilité d'une réelle rénovation urbaine à vocation sociale.

L'*urban renewal* new-yorkais correspond donc à un volontarisme public ambigu, où la logique de marché l'emporte sur une politique de contrôle du foncier : la destruction d'habitat insalubre libère des espaces centraux qui sont fortement revalorisés tandis que les populations pauvres sont déplacées vers des espaces dépréciés. Le *Committee on Slum Clearance* (comité d'élimination des taudis) créé en 1948 et présidé par Robert Moses, orchestre ce traitement spatial différencié. Dans les quartiers centraux de Manhattan, la réévaluation immobilière est forte, les fonds fédéraux sont largement mobilisés, des quartiers industriels entiers sont détruits au profit de la construction d'universités, d'hôpitaux, de bureaux, ou de logements à destination des classes moyennes et supérieures.

L'importance de l'intervention publique n'empêche pas le rôle important du privé pour la construction de grands ensembles de logement social : la municipalité négocie avec l'investisseur

intéressé en amont et préempte le terrain, puis le revend à l'investisseur pour mener le processus démolition/reconstruction. Cela permet aux opérateurs privés de disposer des logements ainsi construits à leur guise, la seule contrainte étant le plafonnement des loyers (Pouzoulet 1999). Cela a pu favoriser certains comportements ségrégatifs ; à Stuyvesant Town (Manhattan), la société Metropolitan Life, ouvertement raciste, sélectionne ainsi uniquement les couples mariés blancs de classe moyenne.

Les destructions massives d'habitat insalubre (près de 9000 logements entre 1933 et 1938) produisent une grave pénurie de logement bon marché et une crise sans précédent (hausse de 41% des loyers entre 1934 et 1938). Dès lors, la construction de logements sociaux privilégie la construction de grands ensembles dans les quartiers industriels péri-centraux, avec l'aide de fonds fédéraux (la loi Wagner-Steagall de 1937 crée une *Housing Authority* fédérale) puis de l'Etat de New York à partir des années 1940. Le *Housing Act* de 1949 relance les possibilités de financement fédéral, dont New York profite amplement.

Les cités d'habitat social construites dans les années 1930, qui représentent 135 000 logements sociaux, se concentrent donc dans des zones délaissées par le marché privé, en particulier dans des quartiers de la banlieue industrielle souvent à l'écart des infrastructures de transport : Marcy et Gowanus Houses à Brooklyn, Morrisania et Melrose Houses dans le Bronx, Queensbridge et Astoria dans le Queens. A Greenpoint (Brooklyn), la zone industrielle et l'arsenal sont détruits pour faire la place à de grands ensembles (Pouzoulet 1999). Ces politiques d'*urban renewal* augmentent donc la ségrégation socio-spatiale à l'échelle de l'agglomération, d'autant qu'elles laissent à l'écart le New Jersey où le libéralisme urbain domine.

La période 1933-1960 peut ainsi être qualifiée de « *directive* » à New York (Fainstein 1988, p.164). Ce retour des pouvoirs publics dans l'espace urbain n'est cependant que partiel, la restructuration de Manhattan, au cœur du dispositif urbain, restant dominée par le partenariat public-privé.

Outre la plus forte présence du privé qui caractérise New York, l'entre-deux-guerres est une période qui esquisse un décalage temporel entre les deux villes. En effet, la construction massive de logement social dans de grands ensembles qui est opérée par l'*urban renewal* à New York est engagée dès les années 1930, tandis qu'à Paris ce sera plutôt le fait de l'après-guerre dans un contexte de reconstruction. Néanmoins, l'émergence d'acteurs parapublics puissants, notamment dans les politiques de l'habitat (agences à New York, offices publics d'HBM à Paris), caractérise cette période dans les deux cas. De même, la formulation de la difficile planification de l'agglomération et de l'échelle pertinente d'aménagement est clairement visible : création de la RPA en 1923 et plan Prost de 1934, émergence de municipalités gérées par un parti perçu comme menaçant dans la « banlieue rouge » parisienne.

III. De la planification triomphante à la désindustrialisation : le crépuscule des banlieues industrielles ? (1950-1970)

Voici venu le temps des casernes civiles. Univers concentrationnaire payable à tempérament. Urbanisme pensé en termes de voirie. Matériaux pauvres dégradés avant la fin des travaux.

Le paysage étant généralement ingrat. On va jusqu'à supprimer les fenêtres puisqu'il n'y a rien à voir.

(...)

Parachèvement de la ségrégation des classes. Introduction de la ségrégation des âges : parents de même âge ayant le même nombre d'enfants du même âge. On ne choisit pas, on est choisi.

Maurice Pialat, *L'amour existe*, 1960.

La période des années 1950-60 est marquée par une conjonction de politiques publiques urbaines volontaristes, dans la continuité du « petit New Deal » new-yorkais et dans un contexte de reconstruction et de forte intervention de l'Etat considéré comme l'« âge d'or de l'aménagement du territoire » en France. Les politiques du logement consacrent la construction du grand ensemble, tandis que la nappe pavillonnaire continue à s'étendre alors que les centres des agglomérations perdent habitants et emplois ; la crise de la désindustrialisation s'amorce et touche de plus en plus durement les premières couronnes.

A. Politiques du logement : l'avènement du grand ensemble

Dans un contexte immobilier très tendu, lié dans les deux cas en grande partie à l'ampleur des démolitions de logements (dues à l'*urban renewal* à New York, à la guerre à Paris). La nécessité de construire rapidement à un moindre coût explique le recours massif à la forme des grands ensembles (Roncayolo 1985, Plunz 1982). La vision du « Mouvement moderne », du Bauhaus à Le Corbusier, joue ainsi un rôle dans ce type d'urbanisation, que ce soit en termes architecturaux ou fonctionnels. La division des fonctions dans l'espace est valorisée, même si elle n'a pas influencé fortement les premières couronnes, dont le tissu urbain était déjà très diversifié. Les principes architecturaux de la Charte d'Athènes rencontrent cependant particulièrement la vision des acteurs publics puisqu'ils permettent une construction massive à moindre coût, particulièrement urgente dans le cas parisien.

1. La crise du logement dans l'agglomération parisienne : recompositions spatiales et jeux de rôles

a. La suprématie du secteur public

A la sortie de la Deuxième Guerre mondiale, la pénurie de logements due aux effets cumulés de la crise du bâtiment dans les années 1930, des destructions de la guerre, du baby-boom et de

l'essor de la population urbaine (poursuite de l'exode rural, renouveau de l'immigration) touche particulièrement l'agglomération parisienne. La crise pousse ainsi l'Etat à impulser la recherche d'une nouvelle politique urbaine (Roncayolo 1985).

Cette politique, d'ampleur nationale, s'affirme à partir des années 1953-54. Si les opérations sont en général gérées par des sociétés d'économie mixte, l'Etat garde le pilotage technique et surtout financier des opérations. La loi Laval de 1943 lui permettait de délivrer les permis de construire et de passer outre les autorités locales ; la loi foncière de 1953 d'exproprier les propriétaires pour la création de zones d'habitat ; enfin la procédure des ZUP en 1958 de libérer facilement les sols utilisés à la construction de grands ensembles. L'Etat intervient sur les moyens de financement : prêts avantageux aux organismes de logement social (HLM) à partir de 1947, contribution des entreprises à la contribution des logements en 1953 (1% des salaires). Les grands ensembles résultent bien d'une politique globale et volontariste de l'Etat – qui se poursuit en région parisienne dans les années 1960 – qui se justifie par l'urgence de la situation et le rejet de l'anarchie pavillonnaire (Roncayolo 1985, Merlin 2003).

Cela ne signifie pas que les communes restent inactives. Les organismes HLM municipaux se multiplient. Les élus communistes s'investissent particulièrement dans la construction de logement social en grand ensemble, qui permet de résoudre rapidement la crise du logement et s'inscrit plus aisément que tout autre mode d'urbanisation dans la doctrine communiste. Elle permet à la fois d'améliorer les conditions de vie des classes populaires et d'élargir la clientèle électorale locale (Guglielmo et Moulin 1986). Elle montre le pouvoir de conquête sociale de la municipalité, qui arrache à l'Etat les moyens de ces réalisations, qui sont donc un moment fort de l'alliance entre le pouvoir local et la population (Althabe et alii 1993). Selon Brunet (1995), 49% des grands ensembles de plus de 1 000 logements construits en banlieue parisienne ont été construits dans des communes communistes, qui représentaient pourtant moins de 20% des communes. De manière générale, les mairies communistes ont été les plus volontaristes de la première couronne de la banlieue parisienne en matière de logement social entre 1950 et 1976⁵¹ : par exemple, Bobigny a construit 73% de son parc de logement social pendant cette période, Saint-Denis 65% ou Montreuil 54%. Certaines ZUP, comme les Courtilières à Pantin, sont imposées par l'Etat⁵². En tout, 17 grands ensembles de logements (plus de 400 logements) sont construits dans la première couronne parisienne entre 1952 et 1972, dont 12 dans les communes de banlieue rouge de Montreuil, Saint-Denis et Ivry-sur-Seine⁵³.

Cette politique de construction de logement social se double souvent d'une politique urbaine cohérente à l'échelle de la commune, avec une réflexion autour des centres-villes notamment, les

⁵¹ Même si la municipalité ne contrôle pas toutes les constructions de logement social. Cependant, dans une large mesure, les communes communistes tentent de maîtriser la construction par des offices HLM municipaux très actifs.

⁵² Voir étude de terrain au chapitre 8.

⁵³ Source : archives départementales de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

communes de banlieue étant, à de rares exceptions près, particulièrement touchées par le manque de centralité. Ainsi, Ivry-sur-Seine a mené une politique de rénovation de son centre-ville, politique exemplaire et novatrice qui visait à concevoir un modèle de « cité ». De même, la SEMIP est créée à Pantin en 1966 pour gérer la rénovation du centre ancien qui, si elle est plus limitée, relève de la même volonté de revaloriser le centre-ville (Bellanger 2001).

Dans les opérations de logement, les mairies ont le plus possible recours à l'OPHLM municipal – assisté de la Société d'Economie Mixte (SEM) locale, quand elle existe, ce qui permet ensuite à la mairie de contrôler l'attribution des logements. Ce contrôle du logement social est spécifique aux municipalités communistes et persiste aujourd'hui : toutes les municipalités communistes voisines de Paris contrôlent plus de 50% de leur logement social par le biais de leur propre OPHLM⁵⁴.

Cette « troisième banlieue », troisième « couche » d'urbanisation après la banlieue industrielle et pavillonnaire, ne se situe pas forcément très loin de Paris, notamment lors de la première génération de grands ensembles des années 1950 (Vieillard-Baron 1999). Les promoteurs des grands ensembles ont avant tout comblé les interstices laissés par les vagues d'urbanisation précédentes, souvent loin des transports en commun, d'autant que la densité permise par le grand ensemble ne nécessite pas de vastes espaces libres (Vieillard-Baron 1999, Merlin 2003).

Ainsi, les grands ensembles représentent une part non négligeable du tissu urbain en première couronne, particulièrement dans les communes de grande taille où la mairie était communiste, comme Saint-Denis, Ivry-sur-Seine ou Montreuil. Le rôle des OPHLM municipaux est central dans la plupart des cas, ce qui montre l'importance des orientations locales. Dans les cas où l'Etat est à l'origine des opérations, comme à Fontenay-sous-Bois avec une ZUP de grande ampleur, « *la Ville parvient assez habilement au coup par coup à infléchir de nombreux éléments du projet initial* »⁵⁵ (Coudroy de Lille 2006, p.60).

b. Des politiques urbaines où la ligne de partage entre public et privé s'estompe

Dans ce contexte s'affirment les acteurs parapublics techniques : OPHLM mais aussi Sociétés d'économie mixte (SEM), qui associent les collectivités publiques et le capital privé⁵⁶. La Caisse des dépôts et consignations⁵⁷ (CDC) est un des acteurs majeur des SEM formées avec les collectivités locales dans les années 1950 et participe par ce biais largement aux opérations d'aménagement, de construction et de gestion du parc immobilier. C'est aussi le cas des Comités

⁵⁴ Source : EPLS 2007.

⁵⁵ La municipalité communiste parvient ainsi à obtenir de l'Etat une réduction de la densité de l'opération pour en gommer l'aspect de grand ensemble, et à imposer la construction d'une importante zone d'activités, de bureaux et de commerces.

⁵⁶ 50% au moins du capital est public ; mais elles sont administrées selon le droit privé.

⁵⁷ Institution financière appartenant à l'Etat créée en 1816, principalement financée par les fonds des caisses d'épargne et du livret A, la CDC investit auprès de l'Etat et des collectivités territoriales dans des activités d'intérêt général ; mais elle peut également exercer des activités concurrentielles.

Interprofessionnels du Logement qui collectent le « 1% patronal »⁵⁸ destiné à la construction de logement social.

Cependant, malgré l'apogée du rôle des acteurs publics dans les années 1950-1960, le rôle du secteur privé reste très important, notamment hors du secteur du logement social. Les années 1960 sont une période « sauvage » des promoteurs dans les autres secteurs du logement : eu égard à l'importance de la demande, la spéculation foncière et immobilière explose. L'augmentation du prix des terrains s'explique par un contexte de pénurie de foncier croissant au cœur de l'agglomération parisienne alors que les nouvelles infrastructures (RER), les changements d'affectation du sol, l'affirmation des divisions sociales de l'espace, et le développement de la propriété individuelle appuient la demande du secteur privé (rapport Bordier de 1968 cité dans Roncayolo 1985). L'accroissement des valeurs foncières épuise rapidement les terrains disponibles en première couronne et accélère les changements d'affectation du sol, au détriment de l'industrie alors de moins en moins rentable.

L'immobilier devient en France dans les années 1950 un investissement patrimonial pour la bourgeoisie ; les grandes firmes (banques, mutuelles et assurances notamment) commencent à investir dans l'immobilier francilien ; enfin, les capitaux internationaux (pays du Golfe et britanniques) arrivent à Paris vers 1972. La constante appréciation des plus-values foncières et immobilières justifie le maintien de ce mouvement de capital, qui ne fait par la suite que s'accroître. Les ZUP sont censés répondre au problème de la spéculation foncière par une intervention forte de l'Etat⁵⁹, mais au final l'urbanisme opérationnel public n'agit directement que sur une portion limitée du territoire (Roncayolo 1985). L'agglomération parisienne se rapproche donc par là de traits anciens de la propriété foncière et immobilière new-yorkaise.

c. Recompositions socio-spatiales

A partir des années 1960, la société française est marquée par la montée de la consommation individuelle et l'amélioration des conditions de vie. Cela s'incarne dans l'agglomération parisienne par un mouvement socio-spatial, avec un étalement urbain accentué par la diffusion de l'automobile et par la forme de l'habitat, l'appartement en HLM présentant alors le confort moderne et permettant le repli sur l'espace individuel (Blanc-Chaléard 1998).

A partir des années 1950, la place de l'ouvrier français qualifié dans la population de la banlieue industrielle est remise en cause par le dernier grand mouvement d'immigration du siècle. Entre 1954 et 1968, 500 000 étrangers s'installent en Ile-de-France. Ce sont surtout des Espagnols, puis

⁵⁸ Contribution obligatoire des entreprises à la construction de logements sur la base de 1% des salaires versés depuis 1953.

⁵⁹ En 1980, moins du quart de la construction nouvelle a eu lieu dans les zones définies par la puissance publique à l'échelle de la France.

des Portugais et des Algériens. Ils s'installent dans des îlots dégradés de Paris et de la première couronne, ou dans des bidonvilles dans les interstices des grands chantiers de la capitale

Les familles des bidonvilles, trop pauvres pour loger dans les nouveaux logements HLM, sont dirigées vers les cités de transit, dont le but était d'accueillir, théoriquement de façon provisoire, des familles considérées comme peu sociables. Ce mode de logement devient important en banlieue parisienne lors de la décision de l'Etat de résorber complètement les bidonvilles en 1972⁶⁰. Ces modes d'habiter (bidonville, puis cité de transit ou foyer), stigmatisants et ségrégués, ont sans doute joué un grand rôle dans les difficultés d'intégration de la communauté immigrée d'après-guerre. Le processus d'intégration dans le logement social des familles immigrées à partir des années 1970 est d'autant plus difficile que ces familles plus modestes ne peuvent pas, comme les classes moyennes et supérieures, accéder à la propriété ailleurs (Chamboredon et Lemaire 1970).

En effet, l'attribution des logements HLM se fait dans un premier temps au bénéfice des couches supérieures de la classe ouvrière et de la classe moyenne. Au début des Trente Glorieuses, la politique du logement a pour effet d'accentuer la différenciation sociale entre les vieux quartiers urbains (dont la rénovation n'est pas encore entamée), qui accueillent les familles nombreuses, travailleurs pauvres et immigrés et les grands ensembles périphériques qui accueillent des jeunes ménages, des employés ou des familles d'ouvriers relativement qualifiés. C'est ensuite par le jeu des parcours résidentiels que se met en place un système de vases communicants, les grands ensembles accueillant des familles plus démunies en fin de parcours, tandis que les familles plus riches regagnent les centres-villes en rénovation ou les quartiers résidentiels périurbains à partir de la fin des années 1960. La ségrégation sociale se double d'une ségrégation à l'égard des immigrés par le processus de relogement dans les grands ensembles HLM, largement influencé par les politiques publiques et les orientations politiques locales, à l'image des familles immigrées « encombrantes » de Levallois-Perret relogées à Gennevilliers avec la complicité de la préfecture des Hauts-de-Seine à la fin des années 1970 (Masclat 2005). De même, les conflits sont forts dès les années 1960 entre la municipalité communiste de Pantin et la préfecture qui contrôle alors l'OPHLM municipal, la première accusant la seconde de favoriser le logement d'immigrés algériens au détriment des ouvriers locaux (Landauer et Pouvreau 2007).

Les grandes opérations de construction de logement social, parallèlement à la fièvre immobilière à l'œuvre dans la région parisienne, finissent ainsi par renforcer les divisions socio-spatiales de l'agglomération parisienne à l'image de l'*urban renewal* new-yorkais.

⁶⁰ Le bidonville des Francs-Moisins à Saint-Denis, l'un des plus importants de France en 1968 (5000 personnes environ, principalement portugaises), est « vidé » par la construction de plusieurs cités de transit construites par la Sonacotra, dont l'une à côté du bidonville. Source : Département de la Seine-Saint-Denis.

2. La restructuration urbaine de New York : vers la ségrégation

La construction de logement social en grands ensembles, à la faveur de la politique de rénovation urbaine menée sous les auspices de Robert Moses, a lieu à New York sur une période de temps plus vaste (1933-1965), mais à une échelle qui reste moindre que celle de la région parisienne (voir B.). Après 1945, le gouvernement fédéral favorise la restructuration des centres urbains, ce qui débouche sur l'expulsion des classes ouvrières du centre de New York au nom de la vocation globale de la ville : « *les priorités des élites économiques, résolument internationalistes, divergeaient ouvertement de celles du secteur manufacturier* » (Pouzoulet 1999, p. 107).

De plus, la désagrégation des forces politiques de gauche, renforcée par la guerre froide, ralentit le potentiel d'opposition à la ségrégation sociale et raciale qui se met alors en place. En effet, après 1945, l'arrivée de minorités raciales à New York est de plus en plus importante : Portoricains et Noirs du Sud des Etats-Unis dans les années 1950, puis Cubains, réfugiés d'Amérique centrale et des Caraïbes dans les années 1960 (reprise de l'immigration après la loi de 1965). Ces populations occupent d'abord les vieux logements vétustes (*tenements*) et sont donc les premières concernées par les expulsions liées à la rénovation urbaine. Selon Caro (1975), les opérations de développement urbain menées par Robert Moses (autoroutes, etc.) ont entraîné le déplacement d'au moins 750 000 personnes, essentiellement des populations pauvres noires et portoricaines, qui sont déplacées vers des logements plus périphériques. Manhattan est dédiée au logement pour les classes moyennes et supérieures sauf le nord de l'île (Harlem et Washington Heights).

La ghettoïsation de certains quartiers de la ville se renforce : des ghettos se forment dans les cités du parc locatif public du centre de Brooklyn, du sud du Queens et du Bronx (Pouzoulet 1999). La ségrégation socio-raciale dans les projets de logement social est souvent intentionnelle, les grands ensembles destinés aux populations noires ou hispaniques étant vus comme une façon de les empêcher d'accéder au logement des quartiers blancs (Marcuse 1986). De plus, les immigrants des années 1970-1990 redessinent la géographie sociale de la ville : ils s'installent désormais de plus en plus directement dans les banlieues sans passer par Manhattan, créant de nouvelles enclaves ethniques qui différencient des niveaux de ségrégation entre les groupes dont la localisation est plus libre – Asiatiques – et ceux dont elle est contrainte – Noirs et Hispaniques (Weil 2004). Les politiques publiques du logement ont ainsi contribué à l'accroissement des disparités socio-spatiales dans les deux agglomérations ; le grand ensemble illustre ainsi une forme d'échec du volontarisme urbain.

Les classes moyennes et ouvrières des banlieues industrielles sont aussi concernées par les expulsions, notamment le long des autoroutes du *Cross Bronx* et du *Gowanus* à Brooklyn. Cependant, ces populations blanches ont accès à des logements plus périphériques : en effet, la mise en place de structures financières adéquates et les politiques urbaines pro-automobile favorisent l'accession à la propriété et le développement de maisons individuelles dans les

banlieues lointaines, les *suburbs*. Ce processus qui touche aussi bien les ville-centres que les premières couronnes, particulièrement marqué dans les villes américaines, est appelé *white flight* (envol des blancs). Entre 1950 et 1970, 1,6 millions de Blancs quittent New York pour le New Jersey ou le Connecticut, et un nombre équivalent de populations issues des minorités s'y installe (Lankevitch 1998).

A la fin des années 1950, le front anti-Moses prend de l'ampleur, et la rénovation urbaine, qui menaçait des quartiers centraux de Manhattan (Soho, West Village...) est stoppée. Moses démissionne en 1965, laissant un héritage impressionnant mais aussi un approfondissement durable des divisions socio- et racio-spatiales (Caro 1975). De plus, ce mode autoritaire d'exercice des politiques urbaines a aussi suscité une tradition d'opposition des communautés locales aux projets urbains (Reitano 2010).

Par ailleurs, la construction publique de logements sociaux est dès lors considérablement ralentie au profit de programmes de construction privée, éventuellement subventionnés par l'Etat de New York pour les classes moyennes (programme Mitchell-Lama⁶¹). Entre 1965 et 1970, la municipalité ne construit que 34 000 logements, dont 9 000 pour les bas revenus, alors que les besoins sont de l'ordre de 150 000 (Lankevitch 1998).

Les politiques urbaines dans les agglomérations parisienne et new-yorkaise dans les années 1950-1960 sont donc marquées par un volontarisme public qui tente avant tout de répondre à la pénurie de logements. Dans les deux cas, ces politiques ont un effet de renforcement des dynamiques de divisions socio-spatiales dans l'espace métropolitain. Le fort interventionnisme public de la période, notamment dans le cas parisien, n'empêche pas une large place laissée au secteur privé, et l'affirmation de nouvelles logiques foncières liées notamment à l'étalement urbain.

B. La planification urbaine à son zénith

La construction de logement social sur une vaste échelle traduit l'importance des processus de planification urbaine qui se mettent en place dans les années 1950-1960, sous l'influence de l'Etat dans le cas parisien, dans un cadre plus souple à New York. La planification répond

⁶¹ Le programme de logement Mitchell Lama est un programme de financement pour la construction de logements abordables pour la classe moyenne dans l'Etat de New York. Signé en 1955, il prévoit qu'en échange de la construction de ce type de logements, les promoteurs reçoivent des exemptions d'impôts et des prêts à bas taux financés par l'Etat fédéral, l'Etat de New York et la ville de New York. Pour un point plus complet sur la politique du logement à New York aujourd'hui, voir chapitre 6.

principalement à l'enjeu de l'étalement urbain, qui prend alors une ampleur remettant en cause les hiérarchies centre / périphérie des agglomérations.

1. La région parisienne au centre de la planification d'Etat

L'urbanisme français après 1945 est marqué par le volontarisme de l'Etat, qui met notamment en place une législation centralisatrice qui facilite l'expropriation et encourage la mise en place de plans d'urbanisme (lois de 1943 et 1953). Dans le domaine du logement, deux outils créés en 1958 permettent une construction rapide : ce sont les Zones d'Aménagement Différées (ZAD) qui créent le droit de préemption, et les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Ce mouvement de construction est interrompu en 1973 en raison du gigantisme des programmes et de l'absence trop fréquente d'activités et d'équipements publics. Après cet échec, l'importance de la mixité des fonctions (habitat et activités) est fortement affirmée, notamment dans les villes nouvelles.

L'urbanisme planificateur reçoit de vrais moyens en 1967 avec la Loi d'Orientation Foncière : les services de l'Etat et les communes élaborent ensemble deux documents d'urbanisme, le SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) et le POS (Plan d'Occupation des Sols). C'est enfin la naissance des ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) qui remplacent les ZUP, et la validation du schéma directeur de l'agglomération parisienne.

Dans le cas parisien, l'obsession de l'Etat est de limiter l'attractivité et le développement de la région parisienne pour des raisons d'équilibre territorial. Le Plan d'Aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1958 reprend cette idée, en même temps que d'autres mesures encouragent la décentralisation, notamment industrielle. Mais ce plan propose également la construction de grands ensembles et d'équipements destinés à maîtriser la croissance anarchique de la banlieue ouvrière et à la régénérer, ce qui témoigne d'une contradiction entre des objectifs de stabilisation urbaine et l'effort de construction : *« de l'entre-deux-guerres à la fin des années 1950, s'imposent peu à peu des obsessions qui vont devenir des dogmes de la planification : il faut décongestionner Paris vers sa banlieue, stabiliser la population de l'agglomération, désindustrialiser celle-ci au profit de la province et construire dans le cadre d'un aménagement régional et national. Certes, ces objectifs étaient contradictoires »* (Fourcaut 2006, p.14).

Le SDAU de la région de Paris de 1965, créé sous l'autorité de Paul Delouvrier, délégué général au District de la Région de Paris, consacre le découpage et la création de la région Ile-de-France et crée ses sept départements actuels. Cette grande réforme administrative, votée en juillet 1964, prévoyait la disparition de la Seine et de la Seine-et-Oise au 1er janvier 1968. La première couronne de banlieue est découpée en trois départements, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. La perspective du SDAURP est dynamique : il crée 5 villes nouvelles à une trentaine de kilomètres de Paris (Evry, Cergy, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart) pour équilibrer la croissance francilienne en accueillant logements et activités. Il

prévoit également la construction du RER et la poursuite de la réalisation du développement autoroutier.

Le SDAURP vise à décongestionner le centre et à organiser la banlieue en déconcentrant les équipements et les emplois. Cet objectif est la conséquence d'une comparaison effectuée entre Paris, Londres et New York, qui guide en partie les objectifs du plan dans le but de se conformer au modèle proposé par ces deux villes. Ainsi, le constat que le nombre de pièces par habitant est inférieur d'un tiers à New York justifie l'idée que « *même si l'agglomération parisienne n'augmentait pas d'un habitant, son extension spatiale serait inéluctable* » (Direction générale du District de la Région de Paris 1965, p.22). De même, le SDAURP fait le constat que la densité des 10 arrondissements centraux de Paris est supérieure à Manhattan en habitants (15% de plus), fortement inférieure en emplois (environ 50% de moins).

Ainsi, le SDAURP refuse d'affaiblir la puissance parisienne en décentralisant les fonctions de capitale politique et administrative, ou de centre d'affaires. En témoigne le projet du quartier d'affaires de la Défense situé sur un espace libre proche de Paris dans la plaine de Montesson (sur les communes de Puteaux, Courbevoie et Nanterre), confié à l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD). Ce projet de nouveau quartier d'affaires doit décongestionner les bureaux à Paris, satisfaire la demande en locaux tertiaires et doter la ville d'une image moderne qui s'incarne notamment dans un urbanisme de tours. « *Paris pouvait de cette façon avoir son « Manhattan » sans bouleverser ses quartiers traditionnels* » (Marchand 1993, p. 304). Pour renforcer cette centralité fonctionnelle « à la Manhattan », le SDAURP veut éviter un étalement des bureaux au-delà de la Défense ou autour du périphérique (Merlin 1982).

Pour répondre à son objectif de meilleur équilibre géographique des centralités, le schéma pose le principe d'une organisation polycentrique et équilibrée, avec des villes nouvelles aux franges du front d'urbanisation, et des « centres restructurateurs » dans la zone agglomérée. Ces centres, « *lot de consolation pour les banlieues ouvrières anciennes* » (Fourcaut 2006, p.13), doivent recréer des centralités dans une banlieue ancienne toujours vue comme anarchique. Ils se situent en outre pour la plupart en retrait de la première couronne : Versailles, La Défense, Créteil (nouvelle préfecture du Val-de-Marne), Bobigny (nouvelle préfecture de la Seine-Saint-Denis), Rungis, Rosny-sous-Bois, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

Les réformes administratives liées au SDAURP ont également des conséquences directes sur la production de logement par le biais des offices départementaux d'HLM : la disparition du Conseil général de la Seine entraînait la répartition de ses biens entre la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. De même, la SEM interdépartementale de la région parisienne (SEMIDEP), qui gérait de nombreux chantiers et ensembles de logement social à l'échelle de la zone centrale, passe sous le contrôle de la ville de Paris, puis devient société anonyme en 1972 (Landauer et Pouvrain 2007). En termes de logement

social et d'aménagement, les logiques sont donc de plus en plus marquées par des découpages géographiques et administratifs entre Paris et ses départements limitrophes.

2. New York et la difficile construction d'une planification régionale

Dans le cas new-yorkais, la planification est évidemment bien moins centralisée et se concentre essentiellement sur les initiatives de la ville de New York. Néanmoins, les années 1960 sont aussi aux Etats-Unis une période de développement de la planification urbaine qui se généralise. Ce mouvement est néanmoins affaibli par le manque de compétence de nombreux gouvernements locaux, leur rapport de crainte avec les Etats fédérés (qui ont le droit de réduire les pouvoirs municipaux) et la difficulté des Etats à relayer les politiques urbaines nationales. Le manque de centralisation se fait alors sentir (Billard 1999).

Or New York se situe au centre d'une région urbaine émergeant après les années 1950 en lien avec l'étalement urbain. Dès cette époque, on assiste à l'apparition d'une vaste région urbaine fonctionnelle englobant le nord-est des Etats-Unis de Boston à Washington, la « mégalopolis » (Gottmann 1961), qui fait office de centre gouvernemental, financier, universitaire, de communications et d'immigration à l'échelle des Etats-Unis. Cette région urbaine n'est pas totalement urbanisée mais elle se caractérise par une continuité fonctionnelle, marquée par l'intensité des échanges et des communications. Dans ce cadre, la question de l'échelle de la planification se pose de façon particulièrement aiguë dans l'agglomération new-yorkaise, où l'agglomération s'étend dès lors sur trois Etats fédérés (New York, New Jersey, Connecticut).

A l'échelle de la ville de New York, l'étalement urbain devient une préoccupation croissante. En 1961, l'ordonnance de 1916 sur le zonage est modifiée pour contrer les forces de développement centrifuges de la grande banlieue peu dense. Le but en était de maintenir la position de New York en tant que centre économique et de rationaliser le développement et l'usage du sol suivant la formule du renouvellement urbain largement engagé par Robert Moses, tout en valorisant les aménités urbaines (espace ouvert, lumière, air...). Il s'agit de limiter la croissance démographique à 11 millions d'habitants (7,8 millions en 1960), de favoriser les grands projets urbains et d'offrir des avantages économiques pour les développeurs construisant « dans l'intérêt public ». Le zonage est limité à 3 grandes catégories (résidentiel, commercial, industriel) qui peuvent être mixées. Il fonctionne assez largement de façon concentrique, avec des zones résidentielles séparées des zones industrielles, qui restent concentrées sur le front d'eau. De plus, l'ordonnance de 1961 n'empêche pas le développement d'une structure sociale déconnectée avec des ghettos et des divisions sociales et raciales de plus en plus fortes (Strickland 1993).

Cette révision correspond à l'image d'une ville très industrielle, au port actif, habitée par une classe moyenne robuste, avec un Manhattan dynamique attirant les grands projets tertiaires. Elle s'est réalisée dans l'expansion du noyau dense de la ville, avec le développement des CBD de

Manhattan (Lower Manhattan et Midtown). Cependant, ce noyau est de plus en plus détaché de la structure économique et sociale du reste de la région, même s'il se connecte à d'autres villes globales ou à des *edge cities* dans l'agglomération.

La RPA confirme ses orientations dans un second plan d'urbanisme qu'elle propose en 1968, qui prend en compte l'agglomération dans son périmètre le plus large. Comme le premier plan de 1929, la RPA met l'accent sur la nécessité d'une région urbaine compacte, mais sans proposer une décentralisation. Au contraire, il assigne à Manhattan un rôle de centre commercial et financier d'ampleur nationale. Ce plan inspire largement le *Master Plan* adopté en 1969 par la municipalité Lindsay (1965-72) pour la ville de New York, qui renforce la centralité fondée sur les activités tertiaires en encourageant notamment le développement de centralités nouvelles comparables aux *centres restructurateurs* du SDAURP. Des bureaux municipaux spéciaux sont créés pour le développement de Lower Manhattan et Midtown, mais aussi de Jamaica (Queens), Downtown Brooklyn, Staten Island et Fordham Road (Bronx). La présence assez marquée d'activités d'administration publique dans ces centres secondaires, notamment à Downtown Brooklyn, rappelle les fonctions administratives allouées aux centres restructurateurs en région parisienne (préfectures, notamment). Les zonages dans les districts concernés sont modifiés pour attirer et maintenir une main d'œuvre très qualifiée dans le centre, ce qui préfigure les réorganisations spatiales liées à la globalisation (Lankevitch 1998, Schuman et Sclar 1998).

L'aménagement urbain à la fin des années 1960 est ainsi caractérisé par l'interventionnisme public et la volonté de contrôler une ville au développement anarchique. L'évolution de la ville va remettre en cause ces principes : la désindustrialisation, l'étalement urbain et la spéculation foncière débouchent sur une forme de crise urbaine dans les années 1970.

C. La désindustrialisation

La désindustrialisation est un processus à l'œuvre depuis la fin des années 1960 en Europe, des années 1950 dans la Rust Belt et le nord-est des Etats-Unis : il précède la globalisation, et paraît d'abord un processus interne aux pays industrialisés lié à l'augmentation de la productivité industrielle. Mais il se poursuit durant la globalisation qui le renforce en favorisant les délocalisations liées à la montée en puissance des pays émergents et à la mise en place d'une nouvelle division internationale du travail à partir de la fin des années 1960 (Cohen et Simon-Nahum 1997, Leamer 1999).

1. Dans la région parisienne, la fin de la banlieue ouvrière et l'avènement du périurbain

Dans la première couronne de la banlieue parisienne, la désindustrialisation est encouragée par les politiques nationales d'aménagement du territoire dès les années 1950-60, qui encouragent la déconcentration parisienne. Dès 1955, la procédure d'agrément (autorisation spéciale pour pouvoir créer ou étendre des locaux d'activité en région parisienne) fait perdre environ 5 000 emplois, surtout industriels, à la région parisienne pendant les Trente glorieuses (Merlin 2003). Le décret du 30 juin 1955 vise la décentralisation des services ou établissements scientifiques et techniques relevant de l'État. De plus, une redevance à l'installation pour les établissements industriels a été mise en place entre 1960 et 1982 (Merlin 2003).

La désindustrialisation prend une forme spatiale et fonctionnelle spécifique : les entreprises décentralisent avant tout leur activité de production (le siège social ne déménage que pour une entreprise sur 5, surtout les plus petites). A partir de 1967, l'agrément a aussi été utilisé pour influencer sur la répartition industrielle à l'intérieur de la région Île-de-France et encourager le desserrement des activités industrielles vers les secteurs de banlieue moins développés, et notamment les villes nouvelles. Des mesures similaires ont été engagées pour le tertiaire, mais avec un succès beaucoup plus mitigé (Merlin 2003).

Il en résulte deux recompositions principales. D'abord, le paysage industriel a été remodelé. Les secteurs les plus centraux (Paris et la proche banlieue industrielle), marqués par l'implantation de l'industrie lourde, ont connu une désindustrialisation très marquée avec la fermeture de grandes usines emblématiques, comme Citroën quai de Javel à Paris en 1973, puis Renault à Boulogne-Billancourt en 1992. Les principales zones industrielles de l'agglomération étaient en effet concentrées dans la zone centrale de l'agglomération : gros sites de production (industrie automobile, aéronautique, biens d'équipement) et tissu très dense de PMI aux activités variées et traditionnelles (métallurgie, imprimerie, fonderie, etc.). Ces zones ont été particulièrement touchées, le desserrement étant encouragé par l'exiguïté et la vétusté d'un certain nombre de locaux. Cela libère de vastes friches industrielles, particulièrement nombreuses dans le nord où se concentraient les grandes entreprises, et génère dans un premier temps des difficultés économiques, notamment liées au chômage des populations locales. De nouvelles zones émergent : La Défense devient une localisation privilégiée pour les grands sièges sociaux. Les zones en développement se situent en grande couronne dans l'équivalent des *edge cities*, notamment au sud et à l'ouest, comme le croissant Boulogne-Vélizy-Saint-Quentin-en-Yvelines, le plateau de Saclay ou Evry (Cadenel et Calzada 2000).

Par ailleurs, la région parisienne connaît une désindustrialisation précoce et de grande ampleur. En termes d'emplois, les effectifs industriels stagnent au cours des années 1960, puis décroissent rapidement (- 500 000 entre 1970 et 1985). Entre 1975 et 2008, l'industrie francilienne est passée de 1,3 millions d'emplois à 435 000, soit une perte des 2/3. Cette baisse concerne presque tous les secteurs industriels, y compris les secteurs de pointe. La baisse a été particulièrement marquée dans l'automobile et l'armement, deux secteurs importants en Île-de-France et en première

couronne. Cette désindustrialisation jointe à l'essor du secteur tertiaire, fait de l'Île-de-France une des régions les moins industrialisées de France (Cadenel et Calzada 2000, DREIF 2005). La perte des emplois est en effet plus marquée en Île-de-France qu'à l'échelle nationale, et ce dans tous les secteurs.

Ce déplacement de la production industrielle a donc lieu à plusieurs échelles (agglomération parisienne, France, monde) et a pour conséquence principale le déclin très marqué de l'industrie dans la zone centrale de l'agglomération. Or la désindustrialisation du centre s'accompagne d'un fort mouvement de desserrement des logements vers la périphérie, encouragé par l'« *urbanisme automobile* » mis en place par la planification des années 1960 (Merlin 2003, p.93) et qui place la densité des autoroutes franciliennes au rang des métropoles américaines. Une ou deux décennies après New York, l'agglomération parisienne est donc résolument engagée dans un phénomène d'étalement urbain. La croissance démographique de la banlieue se déplace vers la grande couronne (départements des Yvelines, de l'Essonne, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne) et s'accompagne d'une extension spatiale sans précédent, en raison de la généralisation du pavillon.

Ce mouvement de périurbanisation étend l'agglomération jusqu'aux frontières de l'Île-de-France, voire au-delà. Entre 1968 et 1999, la grande couronne gagne près de 2 millions d'habitants (soit une augmentation de près de 70% de sa population) tandis que Paris et la première couronne perdaient près de 525 000 habitants, soit 13,5% de leur population (voir graphique 1 p.30). A partir des années 1970, les politiques d'aide au logement se modifient et encouragent ce mouvement : le nombre de logements aidés et de logements sociaux construits diminue au profit de l'encouragement de l'accession à la propriété d'une maison individuelle construite sur des terrains bon marchés donc en périphérie urbaine (réforme de financement du logement de 1977).

Ce mouvement de desserrement des activités et des logements vers la grande banlieue a des conséquences sociales et urbaines importantes, notamment sur la zone centrale : « *Les départs vers les pavillons périurbains ont créé des chaînes de vacance conduisant à la réaffectation de pans entiers du parc de logements dans l'agglomération centrale. Ils ont privé de nombreuses communes de banlieue de leurs éléments les plus jeunes, les plus actifs, les plus porteurs d'ascension sociale intergénérationnelle et contribué à la paupérisation de secteurs de l'agglomération perdant souvent la fraction la plus solvable de leurs habitants comme à la poursuite de la « gentrification » de quartiers du centre-ville ou des banlieues les mieux cotées.* » (Berger 2006, p.199)

Le décalage temporel entre les agglomérations parisienne et new-yorkaise – les tendances new-yorkaises précédant les dynamiques parisiennes – a plusieurs conséquences : étalement urbain plus vaste autour de New York, crise du centre plus marquée à Manhattan en lien avec une désindustrialisation plus massive.

2. A New York, une désindustrialisation précoce liée aux intérêts des élites urbaines locales

L'évolution de l'agglomération new-yorkaise est donc assez largement comparable à celle de l'agglomération parisienne, mais antérieure : une désindustrialisation précoce, encouragée par les politiques publiques, qui se double d'un desserrement de la population vers la grande banlieue (la *suburb* telle qu'elle est en général entendue aux Etats-Unis).

Après guerre, un effort de construction est mené, particulièrement pour développer les immeubles de bureaux ; mais c'est aussi le moment de la désindustrialisation, dont l'ampleur et la rapidité s'accroissent après 1950, et qui va de pair avec l'obsolescence croissante des infrastructures (métro, rues, écoles), faute d'investissements publics. La localisation de l'industrie à New York est dévalorisée avec le développement de l'automobile, qui permet d'implanter les usines plus loin des centres à moindre coût. Le port se déplace vers le sud du New Jersey, où les eaux sont plus profondes. Le mouvement de désindustrialisation devient une crise économique : 600 000 emplois industriels sont détruits à New York entre 1968 et 1977 (Weil, 2004), la part de l'industrie dans l'emploi passant de 30% en 1950 à 11,2% en 1986 (Mollenkopf 1988). De grandes usines ferment comme Colgate à Jersey City (1985), de nombreuses friches industrielles apparaissent au cœur de l'agglomération, les sièges d'entreprises quittent aussi la ville, portant leur proportion dans New York de 125 à 94 des 500 principales entreprises états-uniennes entre 1950 et 1970.

La désindustrialisation de New York est un processus ancien, qui commence dès 1919 (pic de l'emploi industriel) et s'accroît très largement après 1950. Cette précocité s'explique par l'influence des politiques publiques doublées par les stratégies des banques et des élites urbaines ; la richesse new-yorkaise se concentre dès les années 1920-1930 dans les services et surtout dans le foncier. Ce changement de rapport à la création de valeur et l'investissement des élites urbaines a lieu également à Paris, mais beaucoup plus tardivement (dans les années 1960) comme on l'a vu ; cela explique sans doute la prééminence rapidement prise par New York comme centre de l'économie mondialisée et l'énorme concentration capitaliste autour de Manhattan.

La volonté de desserrer l'industrie hors de Manhattan est présente dès le plan de la RPA de 1929, ce qui permet de maintenir les prix de l'immobilier dans l'hyper-centre tout en permettant aux investisseurs de s'enrichir dans le processus de redéveloppement du centre et de développement de la grande banlieue. Ce projet se réalise après 1950, mais dès les années 1930 et 1940 le changement est préparé par la rénovation urbaine (construction d'autoroutes, de ponts et tunnels...) largement financée par les agences semi-publiques, mais aussi de grandes banques et des développeurs immobiliers (Zukin 1982).

Le plan de zonage de 1950 réaffirme l'importance de maintenir des industries en ville pour maintenir les emplois, ce qui est rapidement contredit par le plan de 1958 qui se concentre sur le délabrement urbain (*urban decay*), incarné par les usines, avec leurs nuisances. Il suggère la relocalisation des usines dans les *outer boroughs* et un zonage résidentiel strict et débouche sur le

rezonage de 1961, selon lequel l'industrie lourde devait sortir de Manhattan et l'industrie légère se reconcentrer sur les *waterfronts* ouest et est. Tout le zonage du centre de l'île était modifié en espace « commercial » et non plus industriel, ce qui permettait aux propriétaires de transformer les espaces industriels en espaces résidentiels.

De fait, le mouvement de désindustrialisation entraîne par le biais du redéveloppement urbain une alliance informelle entre le gouvernement fédéral et les développeurs immobiliers : pour lutter contre le délabrement (*blight*), le gouvernement verse souvent des aides directes aux promoteurs locaux pour acquérir des terrains, les raser et les reconstruire pour un nouvel usage : entre 1949 et 1960 plus de 50% des fonds fédéraux consacrés au renouvellement urbain servent à acheter du terrain (Zukin 1982).

La pression immobilière spéculative, liée au processus de gentrification qui se développe dans la zone centrale de l'agglomération, devient rapidement la première cause de la désindustrialisation dans cet espace, notamment dans les quartiers très industriels de Manhattan et de première couronne situés à proximité des CBD de Midtown ou Lower Manhattan, comme Long Island City (Queens) ou Williamsburg⁶² (Curran 2007). Les établissements industriels « *ne sont pas menacés par la compétition internationale ou les coûts croissants du travail, mais par la montée en flèche des coûts de l'immobilier, l'espace industriel étant devenu attractif pour une conversion résidentielle* » (Curran 2007, p. 1428).

En outre, à partir des années 1960, et plus encore de 1975 et de la crise fiscale de la ville de New York, les élites de la banque et de l'entreprise prennent le contrôle direct du pouvoir local (Zukin 1982, Reitano 2010), ce qui « *stratifie la participation politique* » (Mollenkopf 1988, p.224) entre minorités post-industrielles, majoritaires et sous-représentées, et les groupes d'intérêt dominants.

La crise urbaine est aussi démographique et sociale après 1950, avec le départ des populations de la classe moyenne blanche (« *white flight* ») depuis la zone centrale vers les banlieues résidentielles plus éloignées (parfois aux franges des *outer boroughs*) où se développent les maisons individuelles. Le mouvement amorcé dans les années 1930 prend ainsi une ampleur inédite. A partir de la fin des années 1940, les banques permettent des prêts à la construction et au logement qui encouragent le boom de la grande banlieue après 1945 (Jackson 1987, Fishman 1985, Beauregard 2006). Entre 1950 et 1980, New York perd 10% de sa population (voir graphique 2). Ce développement est soutenu par le gouvernement fédéral *via* la *Federal Housing Administration*, qui assure les prêts immobiliers de sorte que l'achat d'une maison en banlieue est moins onéreux que louer un appartement (Hanlon 2010).

L'investissement immobilier se déporte hors du centre, ce qui a pour conséquence l'apparition d'un large stock de bâtiments abandonnés, notamment dans les zones péri-centrales de Manhattan

⁶² Brooklyn. Pour une analyse détaillée, voir l'étude de terrain au chapitre 9.

(Harlem), dans le centre de Brooklyn et dans le South Bronx⁶³ : entre 1965 et 1968, on estime qu'environ 100 000 logements sont retirés du marché à New York, principalement des logements à loyer contrôlé dont la rentabilité devient insuffisante (Carpenter et Lees 1995, Bernt 2012).

La perte des emplois industriels entraîne l'appauvrissement des populations dans les quartiers ouvriers, alors que l'immigration de minorités ethniques vers New York continue. Or les minorités travaillant dans l'industrie sont particulièrement paupérisées par la désindustrialisation (Mollenkopf 1988). Ce sont surtout des Noirs et des Hispaniques (Portoricains), puis des immigrants des Caraïbes et d'Asie qui s'installent dans des quartiers plutôt excentrés hors de Manhattan (South Bronx, East Harlem, Brownsville à Brooklyn, Jamaica et Morrisania dans le Queens). En 1990, New York est devenue une ville où la population blanche est minoritaire (43%), avec 25% de Noirs, 24% d'Hispaniques et 6,7% d'Asiatiques.

La crise urbaine débouche donc sur le développement d'une structure socio-spatiale marquée par les divisions entre une ville-centre partagée entre les « citadelles » des quartiers bourgeois (Marcuse 1997) et les ghettos, et des banlieues accueillant la classe moyenne et pose la question d'une éventuelle dualisation sociale (Castells et Mollenkopf 1991). Dans le South Bronx, la crise atteint un tel point que la dépréciation du foncier rend plus rentable la destruction des bâtiments pour toucher l'assurance que leur location ou leur vente.

Conclusion

Les banlieues industrielles sont donc régulièrement touchées par des crises économiques et sociales au long du XXe siècle, dès après leur apparition (crise économique de la fin du XIXe, des années 1930, des années 1970), crises au caractère habituellement cyclique. Les politiques publiques urbaines émergent en réaction à l'évolution de ces espaces urbains nouveaux, qui suscitent un certain nombre d'interrogations sur le renouvellement de la forme urbaine (pavillonnaire et étalement urbain, grand ensemble). Ces nouvelles formes correspondent à des bouleversements sociaux intenses et sont ponctuellement mises à l'index : lotissement anarchique dans les années 1920 et 1930 ; grands ensembles « ghettoisés » à partir des années 1970.

L'apport de ce chapitre historique est donc de montrer les points communs et les spécificités des héritages des premières couronnes parisiennes et new-yorkaises : la banlieue industrielle limitrophe des centres de ces deux villes mondiales occupe une position spécifique qui entraîne des évolutions économiques, sociales et urbaines particulières. La géohistoire des premières couronnes enchâsse ainsi plusieurs échelles géographiques et temporelles : l'ère du capitalisme industriel et les villes au centre de ce premier mouvement de mondialisation (Paris et New York),

⁶³ Voir l'étude de terrain au chapitre 8.

les cycles économiques, les dynamiques d'urbanisation et les politiques urbaines nationales (France, Etats-Unis), les grands courants de l'urbanisme théorique, l'expansion des agglomérations et les particularités locales.

La naissance et l'expansion de la première couronne de Paris et New York permettent également de comprendre la généalogie des rapports entre les acteurs de l'urbain, puisque ces espaces ont concentré les enjeux liés à la naissance de la planification urbaine dans l'entre-deux-guerres. Ces territoires évoluent à l'articulation entre les forces du marché, les contextes locaux (localisation, inertie des configurations économiques et sociales) et les politiques publiques (nationales et locales). L'importance du rôle du secteur privé dans un contexte de capitalisme industriel est beaucoup plus présente à New York, mais pour autant elle acquiert une dimension de plus en plus visible dans la région parisienne dans les années 1960 malgré le fort interventionnisme étatique à l'œuvre. La technicisation et l'exportation des fonctions urbaines vers des acteurs semi-publics sont un des symptômes d'une orientation en faveur de politiques de régulation du marché plutôt que de son contrôle, même si la banlieue rouge parisienne incarne une forme de choix politique divergent.

Depuis la fin des années 1970, les espaces de banlieue semblent marqués par une crise durable qui modifie la donne urbaine. La sortie de la crise économique des années 1970, qui correspond à l'affirmation de la globalisation, ne s'est en effet, pour la première fois, pas accompagnée d'une amélioration sociale réelle (maintien du chômage de masse, augmentation et récurrence des émeutes urbaines...). Le constat à la fin des années 1970, voire au-delà, est celui d'une crise urbaine qui réinterroge les politiques publiques: « *Entre les nostalgies ravivées, successivement, de la nature et de la vieille urbanité, la crise suscite ainsi la recherche d'une nouvelle politique urbaine.* » (Roncayolo 1985, p. 99) En effet, le *bouleversement* économique et social lié à la globalisation et à la tertiarisation des sociétés occidentales est plus proche d'un changement de paradigme économique, social et territorial que d'une « simple » crise économique (Michalet 2009). Ce « *changement des valeurs et des usages urbains* » dont l'ampleur est similaire à celui du XIX^{ème} siècle (Roncayolo 1985, p.89) remet ainsi en cause la pratique des politiques urbaines. Dans les premières couronnes, il s'agit d'orienter un premier *recyclage* de l'espace urbain spécifique : réaffectation du foncier, repositionnement dans les centralités de deux villes globales, enjeux de redistribution socio-spatiale, rapport à l'échelle de l'agglomération.

La dimension historique de ce premier chapitre montre ainsi en quoi les questions centrales posées par la globalisation dans l'évolution de l'espace urbain sont présentes dès la construction de la banlieue, même si elles sont réinterrogées par le changement de paradigme qu'est la globalisation. Ainsi, la question de l'intervention publique sur l'espace urbain et de la marge de manœuvre laissée au libéralisme est étroitement liée à l'histoire de la banlieue. De même, les évolutions sociales et leur lien avec les changements économiques sont présents tout au long du

XXème siècle. Ces héritages pèsent dans les déterminants de l'évolution récente des banlieues industrielles.

A l'échelle des premières couronnes de banlieue des villes globales que sont devenues New York et Paris, les bouleversements liés à la globalisation sont particulièrement sensibles, car c'est un espace urbain intrinsèquement lié à la révolution industrielle, un espace urbain récent mais rempli, qui connaît là ses premières mutations profondes : espace urbain à reconstruire, à recycler, à patrimonialiser ? Il convient ainsi d'interroger la notion de *globalisation*, et de ses conséquences économiques, sociales et politiques sur les espaces urbains.

Chapitre 2 :

La mondialisation et l'urbain. Prolégomènes et théorie.

« *Nous sommes confrontés au besoin d'un nouveau paradigme.* »
Charles-Albert Michalet, *Mondialisation, la grande rupture*, 2009.

Introduction

Les interrogations au centre de ce travail de thèse sont étroitement liées à la notion de *mondialisation* – ou plutôt de *globalisation*¹.

La mondialisation est un phénomène complexe, multidimensionnel, qui se déploie à différentes échelles dans l'espace et le temps. Le sujet suscite une littérature abondante et polémique ; sa définition, ses origines, ses conséquences, son état d'avancement, son éventuelle irrévocabilité sont amplement débattus. Le cadre théorique esquissé ici est donc volontairement limité aux références directement utiles pour la construction de ce travail de recherche.

Quels sont les impacts spatiaux de la globalisation sur les villes, et plus précisément dans le cœur d'agglomération des *villes globales* ? Comment les recompositions économiques globales influent-elles sur l'espace urbain ? De nouvelles centralités émergent : où et comment ? Les premières couronnes sont-elles incluses dans ces recompositions ? Quelles en sont les conséquences socio-spatiales ?

De manière très large, la mondialisation peut se définir comme « *une série de mutations dans l'économie internationale qui tendent à créer un seul marché mondial pour les biens et les services, le travail et le capital* » (Berger 2003, p.6). C'est un phénomène ancien (Michalet 2004 ; Grataloup 2010) : au XV^e siècle, la naissance d'« économies-mondes » analysées par Fernand Braudel et Immanuel Wallerstein (Braudel 1979 ; Wallerstein 1980) est le cadre de la naissance du capitalisme en Europe, qui l'exporte ensuite vers les Amériques puis le reste du monde. La notion d'économie-monde développée par Braudel relie ainsi la naissance de la mondialisation à des centres urbains – les cités-Etats des Flandres et de l'Italie au XVI^e siècle (Grataloup 2010). D'autres analyses lient la naissance véritable de la mondialisation à la révolution industrielle : ainsi, Berger (2003) définit une « première mondialisation » entre le milieu du XIX^e siècle et le début de la Première Guerre mondiale, qui se définit par une explosion des échanges et la diffusion du marché. Selon elle, « *la mondialisation ne progresse pas d'une façon continue et irréversible. Au contraire, elle suit une évolution en dents de scie* » (Berger 2003, p.10). Ainsi, après 1918, la mondialisation aurait connu un recul. A partir des

¹ Terme que j'utiliserai pour décrire la phase contemporaine de la mondialisation (voir plus bas).

années 1950, le commerce mondial prend un nouvel essor, pour déboucher à partir des années 1970-1980 sur les formes actuelles de la mondialisation.

De manière générale, la mondialisation peut être analysée comme la combinaison de trois dimensions principales à l'échelle du monde : les échanges de biens et services ; les investissements directs à l'étranger (IDE) ; la circulation des capitaux financiers². Selon Michalet (2004), ces dimensions sont interdépendantes et se combinent différemment dans le temps pour définir des « types » de configuration distincts. Cette analyse et la périodisation proposée par Michalet paraissent particulièrement pertinentes dans l'étude des impacts de la mondialisation sur l'urbain – et plus particulièrement sur des villes qui sont elles-mêmes des acteurs de la mondialisation.

La configuration *inter-nationale* de la mondialisation, qui s'achève au milieu des années 1960, est la plus longue. Elle est définie par la domination de la dimension des échanges de biens commerciaux ; sa logique de régulation s'appuie sur la spécialisation nationale. L'Etat-nation en est un acteur prépondérant, puisqu'il est à la fois l'acteur de la politique nationale commerciale et le référent territorial pertinent. Le développement de Paris et de New York à partir de la Révolution industrielle est étroitement lié à ce cadre historico-économique ; ce sont deux des principaux centres nationaux de l'économie mondiale. L'Etat-nation est ainsi l'acteur au fondement du développement industriel et de l'aménagement de ces deux villes³ à cette période.

La configuration *multi-nationale* est la plus courte, des années 1960 au milieu des années 1980. Elle se caractérise par la prépondérance des IDE, dont le développement s'accompagne de la mobilité d'un certain nombre d'activités économiques hors de leur pays d'origine. Dès lors, le caractère multidimensionnel et la complexité de la mondialisation s'affirment, ainsi que l'interdépendance entre échanges de biens et services, IDE et capitaux financiers (Michalet 2004). Les firmes multinationales deviennent l'acteur majeur ; la régulation de cette mondialisation n'est pas codifiée, mais repose en grande partie sur une entente entre Etats et multinationales. Cette phase correspond à une transition de la mondialisation entre la configuration *internationale* et la configuration *globale* qui suit. Les firmes mettent au premier plan de leur stratégie la compétitivité,

² Les IDE sont à distinguer des investissements de portefeuille ou capitaux financiers : les premiers correspondent à l'investissement dans le capital social d'une entreprise locale qui permet d'influer sur la gestion de celle-ci. Les investissements financiers sont des placements effectués dans des sociétés cotées en Bourse, ils ont comme but la rentabilité et sont volatils, anticipant les variations des rendements sur les places boursières.

³ Cela peut sembler plus évident dans le cas de Paris, mais comme le souligne Scobey (2002, p.31) « *We cannot understand city building in Manhattan without the vantage point of the nation. (...) Those stakes were first of all economic. (...) the New York landscape underwent a fundamental change in the third quarter of the century, shaped by the city's centrality to American capitalist development. The growth of the national market imposed complex demands on local land use and circulation, and these informed the actions of New York city builders.* »

« *La construction urbaine de Manhattan ne peut pas se comprendre sans le point de vue central de la nation. (...) Les enjeux en étaient avant tout économiques. (...) Le paysage new-yorkais a connu un changement fondamental lors du troisième quart du XIXe siècle, façonné par la centralité de la ville dans le développement capitaliste des Etats-Unis. La croissance du marché national imposait des demandes complexes à l'occupation des sols et la circulation, demandes qui guidaient les actions des constructeurs de New York.* »

ce qui entraîne un mouvement massif de délocalisation de la production hors des pays industrialisés et des recompositions économiques favorables au développement des littoraux méridional (en France) ou caraïbe et pacifique (aux Etats-Unis). Cette période de la mondialisation est synonyme à Paris et à New York de phénomènes de déclin urbain (désindustrialisation, perte d'emplois, exode urbain, tensions sociales et raciales) très concentrés dans le centre des agglomérations (voir chapitre 1).

Enfin, la mondialisation connaît depuis le milieu des années 1980 une configuration *globale*⁴, marquée par la prédominance de la dimension financière. Elle repose sur une logique de rendement des capitaux investis, qui deviennent partiellement autonomes et tendent à s'affranchir des déterminants de l'économie réelle. Les institutions financières privées (fonds d'investissements, compagnies d'assurance, *hedge funds*) en sont les acteurs principaux ; de ce fait, la logique de rentabilité financière s'étend aux sphères de la production et des échanges, où les acteurs financiers tendent à investir, mais aussi à la sphère du foncier et l'immobilier (Nappi-Choulet 2013) ; les logiques spéculatives entraînent la formation de « bulles » puis de crises.

Les Etats, qui se sont largement dépossédés de leurs moyens de contrôle sur le marché voient leur pouvoir régulateur fortement remis en question, leur pouvoir social régulateur recule. Cette phase *globale* de la mondialisation est accentuée par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), qui a démultiplié la vitesse des mouvements de capitaux par rapport à ceux des biens, en les rendant indifférents aux frontières nationales. La configuration globale est très liée à la mobilité des capitaux, mais aussi des biens et des personnes.

Le moteur économique de la globalisation est l'interdépendance croissante des marchés financiers engendrée par plusieurs facteurs (Castells 2001) : la déréglementation des marchés financiers et la libéralisation des transactions internationales qui permettent d'investir des capitaux partout dans le monde ; le développement des infrastructures technologiques (NTIC) rendant possible le traitement rapide de transactions complexes ; les nouveaux produits financiers (contrats à terme, options, *swaps*), favorisent la spéculation dans le temps et l'espace, relient les produits négociés sur les différents marchés et rendent les réseaux financiers globaux versatiles et imprévisibles ; les grandes sociétés d'investissement jouent un rôle majeur dans ce flux spéculatif, et les cabinets d'évaluation financière (Moody's, Standard Poor), notent les titres et la situation financière des États et édictent des règles qui régissent les places financières mondiales. « *Le résultat, c'est une extrême concentration de la richesse financière, et de sa production, dans un réseau global de flux de capitaux géré par des systèmes informationnels et par leurs services annexes. La globalisation des marchés fait donc figure de*

⁴ Ce terme, issu de l'anglais « *globalization* » synonyme de « mondialisation », est peu satisfaisant d'autant plus que la recherche a été en partie effectuée dans un contexte anglo-saxon. Néanmoins, j'utiliserai par commodité les termes « globalisation » et « global » pour désigner particulièrement cette troisième configuration de la mondialisation, comme le fait Manuel Castells (2001).

pivot de la nouvelle économie globale. » Le moteur de création de richesse n'est plus l'industrie : « *l'action du savoir sur le savoir même* » devient la « *source principale de la productivité* » (Castells 2001).

Dans ce contexte, le fonctionnement de l'espace géographique se trouve bouleversé par l'importance des flux et des réseaux, l'augmentation des vitesses et la réduction de certaines distances. Ce processus de réduction des coûts et des vitesses de transport et de communication, loin d'abolir l'espace en donnant à chaque point une valeur égale, a entraîné de fortes logiques de concentration, d'unification et de polarisation dans les nœuds du réseau global, par la mise en relation de plus en plus immédiate entre ces espaces. Un des changements majeurs induits par la *globalisation* est une modification des *temporalités*, et notamment l'introduction de la quasi-immédiateté du transfert d'information. Selon Castells (2001), la globalisation est une économie dont les éléments centraux ont la capacité de fonctionner comme unité en temps réel à l'échelle planétaire, grâce à l'infrastructure fournie par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Cela conduit à l'échelle mondiale à un processus complémentaire de centralisation d'une part, et de fractionnement d'autre part « *des processus de production, des marchés du travail, des entités politiques et des sociétés. En effet, le développement inégal (...) demeure un des fondements essentiels des logiques actuelles. Car loin d'être une homogénéisation du monde, la mondialisation accentue un système de domination et de dépendances hiérarchiques.* » (Carroué 2007, p.9)

La globalisation est donc un phénomène complexe, multidimensionnel et multiscalair dans l'espace et dans le temps. Ses conséquences sur l'espace, et particulièrement sur l'espace urbain des « *villes globales* », sont inédites. Les changements de l'organisation de la production et des formes d'accumulation du capital, le déclin du rôle de l'Etat dans les aides sociales et certaines politiques publiques, les transformations dans les relations de pouvoir qui en découlent, le développement de nouvelles technologies, l'évolution des mobilités, tous ces aspects du processus de globalisation jouent un rôle dans l'urbain, au sein des villes et entre elles. De centres industriels et portuaires, Paris et New York ont traversé une période de bouleversement économique sans précédent caractérisée par la désindustrialisation et la tertiarisation de leur économie, puis par l'affirmation de fonctions décisives dans l'espace globalisé.

Pour aborder la question des conséquences de la globalisation sur l'espace urbain, je reprendrai la distinction de Marcuse et Van Kempen (1997) entre les différents facteurs et processus à l'œuvre : changements dans la nature des activités économiques, et dans le flux de capital (notion de *métropolisation*) (A) ; changements démographiques et sociaux (B) ; enfin changement de rôle du secteur public et émergence de la notion de *gouvernance*, qui sera abordée à part dans le chapitre 3. Chaque élément est directement lié aux processus globaux, mais il est utile de les diviser pour ne pas traiter la globalisation comme un phénomène unitaire, et la relier à d'autres composantes qui ne sont pas toujours globales.

I. « La métropolisation, traduction spatiale de la globalisation »⁵

La globalisation se traduit par une modification du statut des villes et de leur organisation spatiale : la hiérarchie complexe qui caractérisait les systèmes de villes est bouleversée. Les fonctions économiques de celles-ci ont tendance à se concentrer dans les plus grandes d'entre elles : c'est ce qu'essaie de traduire le terme de *métropolisation*.

A. Métropoles, métropolisation : essai de définition

1. La métropole

Le terme de « métropole » est antérieur à la globalisation, mais il est néanmoins lié à des dynamiques anciennes de la mondialisation. Son étymologie⁶ le rapporte à une fonction de commandement et de protection exercée par la ville. Ainsi, on pourrait définir différents types de métropoles selon les périodes historiques : *métropole de l'échange* à la période pré-industrielle (les « villes-mondes » de Braudel), puis *métropole industrielle* (Bourdeau-Lepage et Huriot 2005). A la période du capitalisme industriel (à partir du début du XIXe siècle) se produit en effet une première révolution urbaine (voir chapitre 1) qui génère une première réflexion sur le terme de « métropole ». Paul Vidal de la Blache (1911) et Halford J. Mackinder (1887) s'intéressent à l'affirmation de certaines villes dans la hiérarchie urbaine mondiale selon des « *processus de sélection géographique* » (Mackinder 1887, cité dans Bretagnolle et alii 2011). Ils définissent les métropoles comme des nœuds de transport, des centres à l'interface entre le local et l'international.

Les métropoles de l'industrie sont liées à l'apparition des rendements croissants et des grands établissements industriels induisant le développement des activités financières, à la révolution du chemin de fer, à la baisse des coûts de transport et de production (nouvelles techniques). Ces métropoles industrielles se caractérisent par de nouveaux besoins de coordination (naissance d'une bureaucratie économique). Paris comme New York peuvent se définir comme des métropoles industrielles, et leurs premières couronnes sont nées dans ce moment urbain qui conjugue l'inscription des activités industrielles dans l'espace urbain et une croissance urbaine marquée par la suburbanisation. Selon une perspective historique, les métropoles peuvent donc se définir comme des villes caractérisées par la concentration d'activités spécifiques, et qui s'adaptent à des contextes techniques, économiques et institutionnels différents (Bourdeau-Lepage et alii 2011).

La métropole est donc définie par son statut et ses fonctions (notamment économiques), par son rayonnement international, comme « *une agglomération de services diversifiés* » (Bourdeau-Lepage et alii

⁵ Lacour et Puissant 1999, p.74

⁶ Du grec *μετηρ* – *πολις*, *mèter* – *polis*, la ville-mère.

2011). C'est le sens dominant du terme « métropole » en Europe : Cicille et Rozenblatt (2003) définissent les métropoles européennes comme des villes « *qui peuvent prétendre jouer un rôle réel au niveau continental* »⁷ (p.14). Les capitales européennes sont ainsi en général considérées comme des métropoles, la fonction politique jouant aussi un rôle dans cette définition. Par ailleurs, il convient de préciser que le concept de *métropole* est très différent aux Etats-Unis (Bailly, 1999), où il est plus lié à l'espace national, voire se limite à la notion d'aire urbaine. D'autres termes sont donc utilisés dans un contexte anglophone, comme celui de *megacity* (mégacité) par Manuel Castells (2001) pour désigner ces villes. En conséquence, la notion de *metropolization* est quasiment absente des travaux anglo-saxons, sauf dans un contexte fortement influencé par l'usage du français, notamment par des chercheurs québécois (voir par exemple Morin et Hanley 2004).

Ainsi, on peut a minima distinguer la « métropole » comme une ville ayant un *statut* particulier (institutionnel et morphologique dans le cas des Etats-Unis), et la « métropolisation » comme un *processus économique*⁸ concernant la concentration dans certaines villes de fonctions spécifiques, *métropolitaines*, c'est à dire principalement des fonctions majeures de coordination d'activités économiques complexes de portée globale. Aujourd'hui, la forme contemporaine de la métropole serait la « métropole des affaires » (Bourdeau-Lepage et Huriot 2005), et sa forme exacerbée la « ville globale ». Les processus à l'œuvre dans ces espaces urbains (métropolisation) y ont un effet cumulatif⁹ mais aussi autoréflexif – la prise de conscience de la métropolisation entraîne un positionnement des acteurs urbains par rapport à ce processus : les métropoles deviennent des acteurs de la globalisation et donc de leur propre métropolisation (Halbert 2010).

2. Le processus de métropolisation

Ce processus de métropolisation est peu aisé à analyser : « *la difficulté porte moins sur un inventaire définitif et exhaustif des fonctions que sur la caractérisation de la nature même des processus et des espaces en cause* » (Bourdeau-Lepage et alii 2011, p.4).

La globalisation correspond à l'apparition d'un nouveau monde économique. Elle a pour corollaire à la fois une dématérialisation de l'information et la différenciation spatiale des dynamiques de création de valeur : dans la sphère productive, la division internationale du travail est de plus en plus complexe avec l'émergence de nouveaux centres de compétences en dehors des traditionnels centres de conception ; l'organisation de la production est liée à des logiques mondiales dominées par l'économie de l'innovation ; en outre, la circulation des capitaux est

⁷ Cela correspond selon elles aux villes de 200 000 habitants. La question des seuils de population et des indicateurs qui définissent la métropole est largement débattue. Elle n'est pas abordée ici tant il paraît évident que Paris et New York sont des métropoles.

⁸ Mais aussi social et politique, ces trois dimensions étant très fortement entrelacées dans l'évolution récente des territoires métropolitains.

⁹ Je pense ici à la notion d'*effet de seuil*, à la fois qualitatif et quantitatif, qui fait basculer une ville dans la catégorie des *métropoles*, et génère de multiples classements selon divers indicateurs issus des définitions variées que l'on peut adopter de la métropolisation.

particulièrement mobile et court-termiste (Halbert 2010, Bourdeau-Lepage et alii 2011). De ce fait, un besoin croissant de coordination et d'information émerge, résolu par le développement de services supérieurs d'information et de coordination. Dans certaines villes se concentrent ainsi les fonctions métropolitaines qui « *relèvent du commandement, du contrôle, de la coordination d'activités singulières ainsi que de la capacité à créer et imposer des codes dans les domaines de la technologie, de la connaissance et plus généralement dans les modes de production et de consommation.* » (Bourdeau-Lepage et alii p. 6)

Selon Lacour (1999), la métropolisation se définit comme « *une concentration de pouvoirs, d'intelligence et d'organisation* » (p.90), caractéristiques auxquelles s'ajoute la dimension spatiale de *proximité* (Bourdeau-Lepage 2011). En effet, les fonctions de coordination et de commandement sont maximisées dans la métropole par l'effet de proximités géographiques permanente (proximité des bureaux dans les quartiers d'affaire), temporaire (réseau de transports qui permet les rencontres ponctuelles) et virtuelles (réseau de télécommunications) : la métropolisation est une combinaison des interactions locales entre une variété de services de haut niveau et des interactions lointaines, globales.

Ainsi, la métropolisation intègre les espaces connectés de la métropole dans un réseau global d'interactions de coordination. Les grandes métropoles dessinent donc entre elles un réseau sélectif où se concentre la richesse : une « *économie d'archipel* » (Veltz 2005) qui causerait une déconnexion croissante entre les métropoles et les territoires qui les environnent. La métropolisation peut donc être considérée comme la construction d'un système de *flux* intenses reliés pas des *nœuds* (les métropoles)¹⁰.

On peut dès lors identifier deux conséquences spatiales de la métropolisation, qui distingueraient dans les agglomérations concernées un espace des *flux* et un espace des *lieux*. Les métropoles seraient *à la fois* des centres de pouvoir, d'innovation et de dynamisme, les points nodaux de communication des réseaux globaux de l'ère *informationnelle* qui se caractérise par les *flux*, c'est à dire « *des séries significatives, répétitives et programmables d'échanges et d'interactions entre des positions géographiques éloignées occupées par des acteurs sociaux* » et des *lieux* précis, caractérisés par la contiguïté physique de l'espace vécu, comme le quartier. La métropolisation soumet donc l'espace urbain à des tensions entre deux logiques de *proximité*, contigüe et non-contigüe : « *Ancrée en des lieux, l'expérience vécue se retrouve coupée du pouvoir, et le sens toujours plus séparé du savoir (...)* La tendance dominante débouche sur un espace de *flux* en réseaux, hors de l'histoire, qui entend bien imposer sa logique à des lieux éparpillés et segmentés, de moins en moins raccordés les uns aux autres, de moins en moins capables de partager des codes culturels. » (Castells 2001)

¹⁰ Dollfuss (1996) suggère la dénomination d'*Archipel Mégapolitain Mondial* pour désigner ce réseau.

L'observation des liens entre métropoles permettrait de dessiner l'archipel de la métropolisation ; cette démarche est complexe et a suscité de nombreuses recherches, faute notamment de statistiques fiables. Les travaux de Peter Taylor et du groupe de recherche Globalization and World Cities (GaWC) cherchent à établir une hiérarchie des métropoles (villes *alpha*, *bêta*, *gamma*) à partir de l'hypothèse que les bureaux des grandes multinationales de services avancés aux entreprises ont des échanges intenses les uns avec les autres, et que plus le bureau concentrera une main d'œuvre importante et des fonctions stratégiques, plus il échangera. En inférant les relations à l'intérieur des multinationales, il serait alors possible de classer les villes selon leur degré de connectivité. Ces travaux donnent un aperçu de l'archipel métropolitain, mais doivent être considérés avec prudence car ils ne prennent en compte qu'un secteur de l'économie métropolitaine, outre qu'ils considèrent que la distance ne joue aucun rôle dans les relations entre bureaux des multinationales.



Source : GaWC, 2010 (<http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/globalcities2010.pdf>, consulté le 12 février 2013)

Carte 8: Le réseau des villes α en 2010 selon le GaWC

En distinguant une hiérarchie de villes selon leur connectivité, ces recherches mettent l'accent sur le fait que la métropolisation est « *sélective, donc discriminatoire* » (Bourdeau-Lepage et Huriot 2005a, p.41) : elle distingue un petit nombre de villes. Ainsi, le résultat du *processus* de métropolisation débouche sur la définition de *nœuds* où se concentrent le processus et les interactions qu'il engendre, dont les plus puissants et les plus connectés peuvent se définir comme des *métropoles globales*.

B. La « ville globale », métropole des métropoles

1. Au sommet de la hiérarchie urbaine

Ce type particulier de métropole suscite une littérature scientifique abondante, qui s'intéresse aux centres majeurs de la hiérarchie urbaine globale. L'acceptation de *ville globale*¹¹ pour désigner ces métropoles de niveau mondial est issue des travaux de Saskia Sassen (*The Global City*, 1^{ère} éd. 1991) qui souligne la concentration et la centralisation des fonctions de commandement et d'intermédiation¹², notamment via les services avancés aux entreprises. D'un point de vue économique, la ville globale est donc une métropole qui a acquis des fonctions de coordination d'activités économiques complexes à une échelle mondiale. Selon cette acception, elle est donc étroitement liée aux processus liés à la globalisation et ne désigne d'abord que trois villes, New York, Londres et Tokyo (Ghorra-Gobin 2007). Paris rejoint rapidement ce groupe restreint de villes (voir encadré 1).

La notion de « ville globale » est appelée à un grand succès et a suscité nombre de classements et de listes de villes. D'après Bretagnolle, Le Goix et Vacchiani-Marcuzzo (2011), on peut définir un « plus petit dénominateur commun » aux villes globales¹³ :

- une concentration importante de population – 11,7 millions d'habitants en Île-de-France en 2008¹⁴ et 18,9 millions d'habitants dans la région métropolitaine de New York en 2010¹⁵ ;
- une accumulation du capital, des implantations d'entreprises internationales et de la production de richesse – l'Île-de-France produit 29,5% du PIB de la France métropolitaine en 2009 pour 18,8% de la population¹⁶, la région métropolitaine de New York produit 9,5% du PIB des Etats-Unis en 2009 pour 6,1% de la population¹⁷ ;
- une surreprésentation des actifs dans le secteur tertiaire supérieur, notamment dans les services avancés aux entreprises et la recherche & développement ;
- une grande accessibilité, avec un réseau de transport de bonne qualité ;
- des infrastructures d'accueil de congrès ou d'événements sportifs de taille internationale ;
- un niveau élevé de diversification des activités.

¹¹ Je reprends ici la dénomination de *ville globale* plutôt que *ville monde* ou *ville mondiale* pour exprimer plus clairement le lien entre ces espaces urbains et la *globalisation*.

¹² Saskia Sassen (2001) souligne qu'outre les sièges sociaux d'entreprises, les villes globales rassemblent un type nouveau de fonctions, nécessaires pour organiser et gérer des activités de plus en plus complexes et dispersées, que l'on peut appeler *fonctions d'intermédiation*.

¹³ J'illustre si possible les caractéristiques citées par des statistiques sur mes terrains de recherche.

¹⁴ Source : Insee, population légale 2008.

¹⁵ Source : Census Bureau, population légale 2010 de la "Tri-State area", soit la "New York-Northern New Jersey-Long Island, New York-New Jersey-Pennsylvania Metropolitan Statistical Area".

¹⁶ Source : Insee.

¹⁷ Source : Bureau of Economic Analysis. Les deux régions urbaines produisent donc environ 1,5 fois plus de PIB par habitant que la moyenne nationale.

Un tableau rassemblant quelques indicateurs dans les quatre « premières » villes globales (Londres, New York, Paris, Tokyo) permet de caractériser le poids de ces ensembles urbains dans les périmètres nationaux, où ils se caractérisent par une très forte primatie (population et part du PIB) sauf dans le cas de New York, les Etats-Unis étant marqués par une organisation fédérale¹⁸. Au total, ces quatre *villes globales* concentrent 32% des sièges des 500 plus grandes entreprises mondiales répertoriées par le magazine *Fortune* (classement « *Fortune Global 500* ® », IAURIF 2007). Cet indicateur, même s'il reste limité, permet de détacher largement ces quatre villes dans la hiérarchie urbaine mondiale, puisque le groupe de métropoles suivant (Rhin-Ruhr, Randtsad, Chicago, Pékin, Osaka et Séoul) concentre de 10 à 14 sièges seulement (IAURIF 2007).

<i>Métropoles (Périmètre statistique considéré)</i>	<i>Population en millions d'habitants (année)</i>	<i>Part de la population nationale</i>	<i>PIB/habitant en \$ PPA (2007)</i>	<i>Part du PIB national (année)</i>	<i>Nombre de sièges sociaux du FG500 (2005)</i>	<i>Poids mondial des sièges sociaux du FG500 (2005)</i>
Londres (Aire métro. OCDE)	13,2 (2007)	21,6%	50 595	30,6% (2007)	31	6,2%
New York (Tri-state area)	18,9 (2010)	6,1%	64 017	9,5 % (2010)	34	6,8%
Paris (Île-de-France)	11,7 (2008)	18,8%	50 508	29,5 % (2009)	37	7,4%
Tokyo (Aire métro. OCDE)	34,8 (2007)	27,2%	38 121	32,3% (2006)	57	11,4%

Source : Insee, Census Bureau, OECD Stat Extracts, LAURIF 2007.

Tableau 1: Caractéristiques démographiques et économiques des quatre « premières » villes globales¹⁹

L'acception première de la « ville globale » est donc essentiellement fondée sur des caractéristiques économiques, mais se dégagent également des caractéristiques *temporelles* et *spatiales*.

2. La définition économique d'une « ville d'exception » (Halbert 2010)

La ville globale polarise et concentre un foisonnement des activités et des fonctions économiques rares. Les travaux de Peter Hall (1966) puis de John Friedmann (1986) désignent des villes concentrant des activités de commandement politiques ou économiques, dont les sièges sociaux sont l'archétype. La ville globale est conçue comme l'incarnation spatiale du passage à une économie post-industrielle. Saskia Sassen ajoute à ces fonctions de commandement l'étude des fonctions « *fabricant la mondialisation* », les *fonctions d'intermédiation*, nécessaires pour organiser la complexité liée à la globalisation (Sassen 1991). Outre le passage d'une économie industrielle à une économie de services, les villes globales expérimentent la concentration d'activités très qualifiées et produisant une haute valeur ajoutée. Ce sont particulièrement les fonctions

¹⁸ Néanmoins, New York reste largement en tête pour le nombre de sièges sociaux et dans son poids démographique et du PIB national.

¹⁹ Les aires métropolitaines retenues sont celles de l'OCDE dans le cas des deux villes non étudiées (Londres et Tokyo). La région Île-de-France et l'aire métropolitaine de New York sont des aires larges comparables à celles utilisées par l'OCDE.

d'encadrement et de commandement, directions et sièges sociaux de grandes entreprises, services financiers, bancaires et d'assurance, services publics supérieurs, etc.

Au fur et à mesure de la globalisation de l'économie, notamment par le biais des multinationales, les fonctions de contrôle et de coordination se concentrent dans un nombre limité de lieux dont les villes globales sont les plus privilégiées. Cela a pour corollaire des dynamiques de déconnexion entre les agglomérations concernées et leur arrière-pays, voire leur espace national (Veltz 1995) mais aussi une modification de la hiérarchie urbaine nationale et internationale en défaveur de grandes métropoles industrielles qui connaissent aujourd'hui des dynamiques de déclin (Beauregard 2003). Ce phénomène global et multidimensionnel, largement lié à la redistribution urbaine du capital, à la désindustrialisation et à la compétition urbaine, touche des villes du monde entier et réinterroge les politiques urbaines – on parle alors de *Shrinking cities*²⁰ (Martinez-Fernandez et alii 2012, Pallagst et alii 2013). A l'inverse, la ville globale peut être définie comme un « *centre de contrôle d'une économie globalisée et maillon d'un réseau transnational d'activités dont la forme la plus achevée est celle de la ronde planétaire incessante des marchés financiers* » (Veltz 2005).

Les logiques d'agglomération à l'œuvre créent des externalités positives. Elles permettent notamment, dans les villes globales, la coprésence de nombreux actifs très qualifiés, ce qui facilite une dynamique d'innovation. De fait, la concurrence par la nouveauté et par l'organisation est aujourd'hui au moins aussi importante que la concurrence par les prix (Veltz 2005).

L'innovation semble ainsi jouer un rôle fondamental dans la fertilisation de *clusters* par la ville globale. Le modèle du *cluster* ou *système productif local*, qui n'est pas forcément urbain, a été défini par la recherche en économie spatiale (Aydalot 1986, Pecqueur 2006) et en géographie économique (Benko et alii 1992). Le cluster se caractérise par les liens de synergie entre un territoire et ses acteurs locaux (entreprises, laboratoires, collectivités locales), qui débouche sur la relative concentration d'entreprises d'un certain secteur ou de différents secteurs mis en relation. Se créent alors des réseaux de relations (économiques mais aussi sociaux et politiques) qui favorisent « l'encastrement » des entreprises au sein du territoire. Depuis les vingt dernières années, les clusters les plus dynamiques se trouvent au sein des métropoles : selon Gaschet et Lacour (2007), cela s'explique par le rôle des « externalités métropolitaines », c'est à dire que les logiques internes à ces derniers ne suffisent pas à expliquer leur développement ; il faut y ajouter la localisation métropolitaine. On parle alors de « *clusties* », soit des « *clusters-cities* », qui permettent « *l'existence et l'exercice des formes ultimes et extrêmes de la centralité (...) et de la technologie : ce qui permet l'innovation* » (Gaschet et Lacour 2007).

La ville globale devient ainsi facilitatrice d'innovation, et son insertion dans la « société de la connaissance » est identifiée comme un enjeu majeur. Le pouvoir d'attraction des écoles et

²⁰ Villes rétrécissantes ou villes en déclin.

universités formant les cadres, ingénieurs, élites culturelles politiques devient un élément fondamental dans la construction de la puissance économique urbaine (Bretagnolle et alii 2010). On peut citer les travaux de Richard Florida (2002), dont l'idée est que la capacité d'innovation des grandes villes reposerait sur la présence marquée d'une « *classe créative* » dont le métier est de produire des idées nouvelles. Selon la définition extensive de Florida, cette classe représenterait environ un tiers de la population active aux Etats-Unis, et serait attirée par certaines aménités urbaines : environnement technologique adapté, qualité de vie et vitalité culturelle, atmosphère de tolérance. Ces travaux ont été très critiqués : la thèse de Florida peut en effet correspondre à une inversion de causalité. Certes, il existe une classe créative de plus en plus présente dans les villes en développement ; mais c'est bien plutôt le développement économique qui crée les emplois qui attirent ces créatifs et les aménités urbaines en question (Shearmur 2007 et Scott 2005).

Ainsi, dans les travaux de recherche sur la définition économique de la *ville globale* se distinguent des *fonctions* caractéristiques (commandement, coordination, intermédiation), des *modèles* urbains repérables (cluster, ville créative, ville de la connaissance) et des types de *main d'œuvre* disponible (cadres supérieurs, classe créative, société de la connaissance). La ville globale tend à devenir une « ville d'exception » (Halbert 2010) : l'accent est souvent mis par les chercheurs et les acteurs urbains sur les fonctions considérées comme *rare*s ou *stratégiques*. Cela débouche sur un imaginaire de la *ville globale* qui joue souvent un rôle non négligeable dans la construction des projets urbains par les acteurs publics, confrontés à la nécessité de montrer aux acteurs économiques la capacité de leur territoire à soutenir la comparaison dans une compétition économique accrue (Lefèvre 2009).

Or, la ville globale est particulièrement spécialisée dans les fonctions « métropolitaines » qui s'y cumulent (pouvoir économique, talents de l'*économie cognitive*²¹), mais c'est aussi un ensemble très diversifié de fonctions plus banales²² (Halbert 2010). L'alchimie métropolitaine qui permet l'émergence d'« *économies d'urbanisation* »²³ spécifiques à la ville globale ne saurait se limiter à la diversité économique qui s'y concentre : la profondeur historique, la diversité culturelle et sociale, la configuration territoriale des villes globales en sont également des éléments de définition.

3. *Ville globale, ville éternelle ?*

Dès 1966, Peter Hall définit ainsi les « villes mondiales » (*world cities*) comme polarisant des fonctions de commandement politiques et culturelles avant tout. Il s'agit de villes caractérisées par leur profondeur temporelle, leur histoire, qui leur a constitué un patrimoine urbain

²¹ Une économie fondée sur la création et la mobilisation de connaissances.

²² Selon Halbert (2005), le cumul de la part des fonctions de commandement, d'innovation, d'intermédiation et de créativité en Ile-de-France ne dépasse pas 15% de la population active.

²³ Pour reprendre le terme de Jane Jacobs (1969).

remarquable²⁴. Ainsi, le terme de « ville globale » est ici utilisé dans un sens qui comprend la dimension contemporaine des effets de la globalisation mais aussi la profondeur historique des espaces urbains au sens de Peter Hall ; le terme de ville globale est donc considéré comme équivalent au terme de ville mondiale.

De fait, la dimension patrimoniale et touristique des villes globales est de plus en plus liée aux conséquences de la globalisation : la population active employée dans les services avancés aux entreprises, aisée, plutôt jeune, crée une demande pour une ville vivante culturellement, ce qui produit un environnement favorable pour attirer les touristes (Abrahamson 2005). Ainsi, en 2011, 32,7 millions de touristes ont séjourné dans un hôtel francilien (source : INSEE), et 25,9 millions dans un hôtel new-yorkais (source : City of New York), ce qui en fait deux des destinations touristiques les plus importantes du monde. Le rôle de la culture permet également d'inclure d'autres villes dans le groupe des « villes mondiales », comme Los Angeles d'où l'industrie du cinéma exerce une influence culturelle d'ampleur mondiale (Scott et Soja 1996). L'économie marchande des biens culturels exprime ainsi une partie du rayonnement de certaines villes : New York comme Paris exercent une influence à travers des domaines aussi divers que la gastronomie, la haute couture, la muséographie, le design ou les industries culturelles (cinéma, vidéo, édition). Culture et économie sont ainsi inextricablement liées, et l'immigration y joue également un rôle. En effet, les immigrants contribuent à la richesse culturelle des villes globales, certains quartiers d'immigration devenant même des destinations touristiques privilégiées, comme Chinatown ou Little Italy à New York (Abrahamson 2005). La ville globale est une ville cosmopolite. Dès lors, Paris comme New York peuvent aussi bien être considérées comme des villes globales que mondiales, étant donné leur influence dans les mouvements artistiques du XIXe et du XXe siècle et leur attractivité culturelle, patrimoniale et touristique.

L'autre spécificité temporelle des villes globales tiendrait dans le développement d'une forte capacité de résilience aux changements : « *les processus cumulatifs d'agglomération, de concentration et d'interaction deviennent à un certain stade quasiment irréversibles. En ce sens, une ville peut connaître le déclin ; en revanche, une métropole puisera dans sa propre diversité les éléments d'un renouveau réorientant son propre développement vers une nouvelle dynamique.* » (Derycke 1999). La présence d'un vaste marché de l'emploi, de nombreux services aux entreprises, etc. assure ainsi aux entreprises la sécurité de leurs investissements dans les métropoles, ce qui renforce les avantages de la ville globale comme choix de localisation (Veltz 2005). La globalisation accélère les rythmes alors que la compétitivité met en jeu des ressources qui ne peuvent être créées que dans la durée : compétence des salariés, confiance entre les acteurs dans leurs relations... La métropole permet aux firmes d'accéder dans le court terme à des marchés du travail et des services plus larges mais surtout elle sécurise et offre, à un horizon plus ou moins lointain, une certaine garantie contre l'imprévu. Elle permet de

²⁴ Dans le cas de New York cette profondeur historique est moins marquée, mais l'espace urbain y illustre de façon extraordinairement dense l'histoire de la « jeune » nation que sont les Etats-Unis, devenue la première puissance mondiale (cf. chapitre 1).

mieux affronter les risques : de perte d'emploi pour les salariés, de perte d'activités pour les entreprises. La résilience des villes globales les rendrait également plus résistantes aux conséquences des soubresauts de l'économie mondiale, notamment dans la crise économique en cours (Davezies 2010), même si cela peut être également interprété comme la fin d'une période parfois douloureuse d'ajustements liés au passage de la ville industrielle à la ville globale dans les années 1980-1990 (Halbert 2010).

La longévité passée et future de la ville globale s'associe donc à sa définition par des fonctions purement économiques, et ce par le biais de sa dimension *spatiale*, qui en fait un lieu de proximité, un lieu de liens.

4. La ville globale, paradigme de proximité

Dans le cadre de la globalisation, l'espace et sa perception se trouvent modifiés. Manuel Castells (2001) définit l'espace comme « *support matériel des pratiques sociales du temps partagé* ». La société informationnelle serait donc un espace de flux, c'est-à-dire « *des séries significatives, répétitives et programmables d'échanges et d'interactions entre des positions géographiques éloignées occupées par des acteurs sociaux* » dans les villes globales²⁵. Cet espace des flux est constitué de trois strates de support matériel :

- les infrastructures techniques et électroniques (réseaux de télécommunication, transport à grande vitesse, traitements informatiques...);
- les lieux concentrant les fonctions stratégiques (nœuds²⁶) et les échangeurs de communication (moyeux²⁷);
- la localisation des élites financières/gestionnaires/technocratiques de la société informationnelle.

Ces trois strates sont réunies dans la ville globale, qui peut ainsi se définir comme un espace d'extrême connectivité, une interface entre flux de longueurs variables capable d'articuler des ressources à distance.

Ces ressources peuvent être de types extrêmement divers. Les diasporas et les migrants internationaux ont tendance à privilégier les métropoles (Prévélakis 1997). Celles-ci représentent des lieux centraux dans les dynamiques de migrations internationales, qui concernent une part croissante de la population mondiale aujourd'hui²⁸. En tant que nœuds majeurs dans le système migratoire mondial, les villes globales sont des interfaces migratoires majeures, « sas »²⁹ du système migratoire mondial, lieux d'émission et d'arrivée des flux (Breitbach et alii 2000). Les métropoles, et particulièrement les villes globales, sont non seulement des lieux d'installation

²⁵ Que Castells nomme « mégacités » (*megacities*)

²⁶ « *nodes* »

²⁷ « *hubs* »

²⁸ 231,5 millions de personnes en 2013, soit 3,2% de la population mondiale contre 2,9% en 1990 (source : OCDE).

²⁹ « *gateways* »

pour les migrants, mais aussi des plaques tournantes, à la fois lieux de départ et d'arrivée. Les migrants sont un puissant vecteur de circulations matérielles et immatérielles (capitiaux, idées, culture), ils contribuent à rapprocher des ressources éloignées. Cela permet l'émergence d'une territorialité multiple, cosmopolite, associant les régions d'origine, la ville d'arrivée et d'autres lieux des réseaux diasporiques, qui contribuent à créer des « territoires circulatoires, « entre-deux » au-delà des frontières des Etats (Tarrus 2002). Dans les villes, l'enclave immigrée n'est plus le modèle territorial dominant : l'espace d'installation et de référence des immigrés dans la vie se multiplie (Mekdjian 2009). New York et Paris sont des villes globales particulièrement cosmopolites (au contraire de Tokyo par exemple), où l'espace urbain est un composite marqué par les origines diverses des populations. Ainsi, la population immigrée représente en 2010 37,2% de la population totale de la ville de New York³⁰ : ce poids est resté marquant tout au long de l'histoire de la ville. De même, la population immigrée en Ile-de-France représente 17,1% de la population totale en 2007³¹.

Dès lors, le système d'échanges intense qui s'y constitue fait du territoire de la ville globale un catalyseur, un commutateur (Veltz 1996) capable de rapprocher³² des diversités et des circulations dont les échelles temporelles et spatiales, les logiques économiques et sociales, sont elles-mêmes extrêmement diverses. La ville globale met en relation un ensemble de ressources (biens, compétences, connaissances, personnes) extrêmement important et diversifié, à la fois situées sur le territoire proche et à des échelles globales, de courte et de longue portée. L'interface global/local constitue des espaces interpénétrés à la fois par le global et le local, et crée ainsi des territoires uniques que l'on peut qualifier de *glocaux* (Swyngedouw 1992, 1997), caractérisés par une double proximité. L'espace de la ville globale n'est ainsi pas qu'un simple support, « *c'est bien dans le territoire, en tant qu'organisation sociale située, historiquement et géographiquement, que les ressources utiles à la vie économique sont construites et mobilisées* » (Halbert 2010, p.72) : le territoire de la ville globale devient lui-même ressource. « *La ville n'est donc plus en accompagnement du développement économique: elle en représente le cœur même* » (Lorrain 2008, p.66).

Ainsi, l'analyse de la notion de ville globale rejoint les travaux de l'économie géographique et l'idée que le territoire est producteur d'innovation, sous l'effet de deux dynamiques, celle de la concentration et celle de la proximité. Les villes globales sont une forme des « *dynamiques territoriales au cœur même de l'organisation de l'économie globale* » (Pecqueur 2006, p.24).

³⁰ Source : Census Bureau. La part des immigrés dans la population aux Etats-Unis en 2010 est de 12,9%.

³¹ Source : Insee. Chiffre moins élevé mais qui reste significatif, puisque la part des immigrés dans la population française est de 8,3% en 2007.

³² Certes, la diversité des logiques à l'œuvre, et notamment les inégalités de partage des richesses créées, génèrent des disparités et des discontinuités. Néanmoins, le territoire de la ville globale reste fortement intégré dans son fonctionnement (Halbert 2010).

Encadré 1 : Paris est-elle une ville globale ?

Selon la définition originelle de la ville globale par Saskia Sassen (2001), Paris ne ferait pas partie du cercle fermé des « villes globales ». Paris rassemble beaucoup des caractéristiques économiques, mais « *si Paris ne peut, en aucun cas, éviter d'être le site des fonctions d'une ville « globale », elle ne peut pas non plus prétendre au niveau de concentration de grands marchés financiers, d'échange de services, d'investissements étrangers et d'agglomération de quartiers généraux d'entreprises, qui caractérisent New York, Londres et Tokyo* » (Sassen, 1991).

Après la première parution de l'ouvrage, une polémique à ce sujet est née³³, et Saskia Sassen a élargi sa liste de « ville globale » en y incluant Paris, en prenant en compte des critères notamment culturels ou infrastructurels (Paquot et Sassen 2005) : « *Actuellement, je dénombre 40 villes globales dans le monde, dont Paris qui a fait une réelle ascension, grâce à sa structure financière et bancaire. La France possède d'importantes multinationales qui ont historiquement acquis une réelle capacité de gestion mondialisée. Autour des fonctions de gestion spécialisées qui sont au cœur de la ville globale on voit s'agglutiner d'autres ensembles, pas tous liés à l'économie mondialisée. Ainsi devient une ville globale, une ville qui propose une remarquable infrastructure de transports (autoroutes, aéroports, métro, taxis...), une offre hôtelière d'excellente qualité avec des palaces, une gamme de restaurants de renom et d'une grande variété, des lieux de distraction (opéra, théâtres, cinémas, musées...), de nombreux sièges de firmes multinationales, des laboratoires de recherches de haut niveau, des agences de communication à la pointe des NTIC, des cabinets d'avocats d'affaires et d'experts-comptables, une bourse et des établissements financiers... C'est cet assemblage apparemment hétéroclite qui permet à une ville de devenir globale, d'être en réseau avec d'autres villes globales.* »

De même, le classement des villes par le GaWC place Paris au rang des « villes mondiales de plein exercice » avec Londres, New York et Tokyo (voir *supra*), de même les principaux indicateurs démographiques et économiques permettent de ranger sans hésitation Paris au rang de *ville globale*.

Reste que Paris est, sans doute plus que d'autres, marquée par sa fonction politique, mais aussi culturelle, ce qui en fait une ville globale un peu atypique, « *d'un genre original* » (Roncayolo 1994). Paris a toujours dominé son territoire national et au delà : dès le XIII^e siècle c'est la seule ville d'Europe, en dehors de l'Italie, qui compte plus de 100 000 habitants, et sa domination politique et économique sur le territoire français voire mondial pendant la « première mondialisation » (échanges commerciaux, voyages de découverte, conquête coloniale, etc.) a été affirmée. La volonté de rééquilibrer la domination économique de Paris sur le territoire français a d'ailleurs présidé durant les Trente Glorieuses à des politiques de déconcentration en faveur de la *province*, qui ont en fait joué dans le sens d'une désindustrialisation précoce qui a paradoxalement facilité l'insertion des activités métropolitaines dans l'espace urbain.

³³ Dans le cadre des politiques de « ville d'exception » évoquées plus haut, la dénomination de *ville globale* est en effet un enjeu dans le cadre d'un effet de club au service notamment de politiques de marketing urbain.

II. Quelles conséquences sur les espaces urbains ?

The postmetropolis³⁴ (...) represents, in large part, an outgrowth or, better, an extension of that modern and modernist urbanism, a still partial and incomplete metamorphosis that will always bear traces of earlier cityspaces.

But at the same time, the postmodern, postfordist, postkeynesian metropolis does represent something significantly new and different, the product of an era of intense and extensive restructuring.
Soja 2000, p.148.

Le passage de la métropole industrielle à la post-métropole, à la ville globale, interroge donc la réorganisation de l'espace urbain. La métropolisation serait « *un stade* plus avancé de ce processus d'urbanisation qui a commencé pratiquement aux origines de l'humanité » (Ascher 1999, p.184). Il faut donc replacer les impacts spatiaux liés à la globalisation dans le cadre d'un processus d'urbanisation ancien ; Paris comme New York sont des villes caractéristiques de la « troisième révolution urbaine », celle de la modernité et de l'ère industrielle (Soja 2000).

Leur organisation spatiale, largement liée à un modèle centre-périphérie caractéristique de la ville industrielle, est partiellement remise en cause par leur statut de ville globale. Allen J. Scott (Scott et al. 2001) est le premier à considérer que l'influence de l'économie globalisée sur l'urbain entraîne une reconfiguration des espaces. Il utilise le terme de « *global-city region* » ou « ville région globale » pour mettre en avant les recompositions spatiales à l'œuvre à l'intérieur des agglomérations concernées : redéfinition du statut du centre ; émergence de centres périurbains ou suburbains ; apparition de phénomènes de rivalité entre les territoires intra-urbains pour attirer entreprises et ménages. Un jeu simultané de déterritorialisation et de reterritorialisation différencie les espaces urbains.

La globalisation est un processus ayant des conséquences doubles, parfois paradoxales, sur les territoires urbains : l'accélération et l'importance du mouvement, qui valorise des flux de plus en plus rapides de biens, de personnes, de capital et d'informations, et les lieux de *connexité* et de *proximité* (voir B.4.) d'une part ; et la production ou la transformation d'infrastructures spatiales fixes destinées à étayer l'ampleur de ces flux (hubs des villes globales, aéroports, réseaux techniques). La globalisation crée donc une dialectique entre un mouvement de *compression* de l'espace global (la *déterritorialisation*), qui a notamment pour effet l'émergence d'un archipel métropolitain, et un mouvement simultané de *fixation* de nouvelles configurations spatiales (la *reterritorialisation*), comme l'émergence de régions urbaines globales (Harvey 1996, Brenner 1999).

³⁴ La postmetropolis représente en grande partie une excroissance voire, mieux, une extension de l'urbanisme moderne et moderniste, une métamorphose encore partielle et incomplète qui portera toujours des traces des espaces urbains antérieurs.

Mais en même temps, la métropole postmoderne, postfordiste, postkeynésienne représente quelque chose de considérablement nouveau et différent, produit d'une ère de restructuration intense et de grande ampleur.

Les échelles urbaines se multiplient, la ville implose et explose, par un jeu de mouvements d'expansion et de compression (Soja 2000). Leur pérennité ne doit ainsi pas masquer le fait que, en tant que villes globales, New York ou Paris ont une sensibilité exacerbée aux évolutions économiques dans le contexte d'une économie ouverte sur le monde. Comme le souligne Saskia Sassen (2001a) au sujet de New York, Londres et Tokyo, ces villes ont connu des « *changements massifs et parallèles* » dans leur organisation économique, géographique et leur structure sociale. Selon Glaeser (2011), malgré le déclin industriel de New York lié à la globalisation, la ville « *se réinvente* » pendant la crise des années 1970 par la capacité d'invention des innovateurs de l'industrie financière, qui représente 40% des salaires à Manhattan. Les villes globales ont donc vécu un processus d'« ascension spectaculaire », de « triste déclin » puis de « renaissance remarquable » depuis le capitalisme industriel (Glaeser 2011).

Le passage à la globalisation peut donc être considéré comme un *bouleversement* de l'urbain, dont les conséquences seront sans doute proches de celles de la première révolution industrielle, même s'il s'inscrit dans une continuité historique (Soja 2001, Castells et Mollenkopf 1991). Marcuse et Van Kempen (2000) parlent d'un « *nouvel ordre spatial urbain* »³⁵. Dès lors, il s'agit de définir les changements du système productif et des logiques de localisation induits par la globalisation, dans lesquels les premières couronnes de banlieue connaissent une redéfinition de leur statut territorial.

A. La métropole post-industrielle, île dans une économie d'archipel : du global au local

Le mouvement concomitant de dé- et re-territorialisation opéré par la globalisation depuis la fin des années 1970 a pour caractéristique d'opérer une redéfinition des *échelles* territoriales, avec l'émergence d'organisations territoriales supra- ou subnationales, comme les régions urbaines (Brenner 1999, Scott 2001). Ainsi, on assiste à une « *relativisation de l'échelle* » (Jessop 1998, p.90) qui déconnecte de plus en plus les logiques économiques et territoriales de l'Etat-nation, sans pour autant favoriser spécialement les échelles co-existantes (globale, supra-nationale, nationale, subnationale). Swyngedouw (1992, p.61) utilise ainsi le terme de *glocalisation* pour décrire le « *processus combiné de globalisation et de reconfiguration locale-territoriale* »³⁶. Les territoires sont au centre de ces réorganisations, dont la caractéristique principale est donc la dualité des processus : concentration / extension, dématérialisation / solidification, ancrage / a-spatialité.

La notion de *glocalisation* traduit bien ainsi la notion de multiplication des échelles pertinentes à partir d'un même territoire, l'idée que le territoire de la ville globale devient à son tour ressource : « *le territoire devient un espace central de coordination entre les acteurs cherchant à résoudre des problèmes productifs inédits. On est alors en présence d'une double combinaison entre activité ancrée et activité nomade des firmes* » (Pecqueur 2006, p.29). Certains espaces des métropoles, *via* les réseaux techniques permettant une circulation quasi-instantanée de l'information en ses points interconnectés,

³⁵ « *new spatial order* »

³⁶ « *the combined process of globalization and local-territorial reconfiguration* »

entretiennent ainsi avec leur environnement extérieur des liens de *connexité* dissociés de la seule proximité géographique : « *la ville communique plus et échange plus avec celles à qui elle est connectée qu'avec celles dont elle est proche. Paris est aussi près de Londres et de New York que de Verdun (55), Grandville (50) ou Joigny (89).* » (Lorrain 2008, p.65) Ces territoires du « *glocal* » sont ainsi caractérisés par une interpénétration et une interdépendance entre le local, le national et le global, et souvent travaillés par des tensions conflictuelles entre les différentes échelles (Amin et Thrift 1994).

La constitution d'un réseau de régions urbaines métropolitaines à l'échelle mondiale (voir I.A.2) connecte ainsi entre elles les économies urbaines, en même temps qu'il laisserait à l'écart les régions attenantes, arrière-pays (*Hinterländer*), autrefois fortement liées à l'économie urbaine durant le capitalisme industriel (Veltz 1996). A. J. Scott évoque la constitution d'un « *réseau global interconnecté d'économies régionales* » (2001), soit des régions urbaines fonctionnant en réseau à la fois économiquement et politiquement, et se superposant aux découpages étatiques : les régions urbaines globales seraient les lieux de l'accumulation du capital et de la connaissance, non plus des parties d'Etats participant aux logiques économiques nationales, mais des moteurs régionaux de l'économie globale que plus aucun Etat ne peut entièrement contrôler. Les régions industrielles, anciens arrière-pays, se retrouvent à la traîne et doivent lutter pour attirer les investissements de capitaux, ce qui génère des formes de *développement inégal* (Brenner 1999). Ces dynamiques de compétition pour l'investissement sont également à l'œuvre au sein des régions urbaines globales, entre territoires intra-urbains (Boland 2008 ; Mc Leod et al. 2003) : se distinguent alors des nouvelles logiques de *centralité* via la reconfiguration des logiques d'investissement et des activités de production.

Les reconfigurations spatiales principales à l'échelle des agglomérations des villes globales se déclinent ainsi en un double mouvement d'extension (B) et de concentration (C).

B. L'expansion urbaine : émergence de régions urbaines globales

La *reterritorialisation* à l'œuvre dans les territoires urbains depuis le début de la mondialisation se traduit d'abord par le phénomène d'étalement urbain, qui repousse les limites de l'agglomération toujours plus loin de la ville-centre originelle depuis le début du XXème siècle (voir chapitre 1). Cet étalement peut prendre une ampleur particulière, qui débouche à l'échelle sub-continentale sur la constitution de vastes régions urbaines polycentriques, dont la première à être analysée fut la *mégaloполиs* de la côte Est des Etats-Unis par Jean Gottmann (1961). La ville postfordiste se caractériserait dans la continuité de ce modèle spatial par un étalement urbain polycentrique, en mosaïque, de plus en plus vaste, qui invaliderait l'analyse traditionnelle de l'école de Chicago fondée sur l'attraction du centre (Brenner 1999). Les agglomérations des villes globales, étendues à de vastes régions urbaines, sont ainsi identifiées comme des *villes-régions globales* (Scott et al. 2001) ; c'est d'ailleurs à cette échelle régionale que dominent les analyses urbaines des villes globales (Sassen 2001, Scott et al. 2001, Scott et Storper 2006...). Cette expansion de l'échelle et

de l'étendue de la métropole post-fordiste constituerait ainsi un « dénouement *conceptuel et matériel de la métropole moderne* »³⁷ (Soja 2000, p.218).

Cette recomposition spatiale des aires métropolitaines remet notamment en question la notion de *centralité* urbaine. Les métropoles connaîtraient un déclin démographique et économique de la ville-centre ou du *Central Business District* (CBD), renforcé par la désindustrialisation des espaces centraux. Ce processus de *new suburbanisation*, largement étudié aux Etats-Unis, est largement débattu, entre les tenants d'une dilution des emplois à la périphérie des agglomérations sous une forme de « *post-polycentrisme* » (*beyond polycentricity*) dont le modèle est Los Angeles, et ceux décrivant l'émergence de nouvelles polarités suburbaines (*edge cities*³⁸) voire périurbains ou au-delà (*edgeless cities*³⁹) (voir entre autres Cervero 1989, Garreau 1991, Lang 2003, Scott et al. 2001).

En effet, la réduction des coûts de transport et de transmission de l'information réduit en conséquence les avantages de la proximité (Kloostermann et Musterd 2001), d'autant que les flux immatériels jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie globalisée. Les firmes peuvent ainsi jouer sur les avantages comparatifs de localisations variées à des échelles diverses, et fonctionnent en réseaux de plus en plus horizontaux, ou en développant la sous-traitance. Les coûts de localisation dans la ville-centre se révélant plus élevés, elles ont tendance à disperser leurs activités de *back office*⁴⁰ vers des localisations suburbaines ou périurbaines. Les externalités positives liées à la densité seraient donc réduites : les économies d'agglomération seraient visibles à l'échelle régionale, et l'emploi à l'échelle des régions urbaines devrait donc se disperser (Lang et Lefurgy 2003). De plus, l'appétence des populations pour un mode de vie suburbain encouragerait la déconcentration des logements grâce au développement du télétravail ou du travail mobile. De même, l'attrait des entreprises pour une meilleure « qualité de vie » dans les espaces moins denses joueraient aussi en faveur d'une déconcentration des emplois (Gottlieb 1995). « *La métropole post-fordiste trouverait son « cœur » économique dans ses marges et non plus en son centre* (Scott, Soja, Agnew, 1996, 2001). (...) *Ce n'est pas tant la mort de la ville qui est attestée que le report de sa centralité vers les franges urbaines.* » (Halbert 2004, p.16)

Les formes spatiales de ce processus sont largement discutées par la recherche : s'agit-il d'une déconcentration en faveur d'une nouvelle structure *polycentrique* (Champion 2001, Audirac 2005) ou *multipolaire* (Hall et Pain 2006) ? Le cœur d'agglomération (ville-centre et banlieue industrielle) a en tout cas été touché par un déclin au profit des espaces périphériques des régions urbaines :

³⁷ « conceptual and material *unbounding* of the modern metropolis »

³⁸ Parfois traduit par "ville-lisière" ce qui ne rend pas tout à fait compte de l'expression américaine, cette notion renvoie à un positionnement spatial dans l'agglomération mais aussi à une dynamique spatiale de "front". Pour J. Garreau (1991), une *edge city* est un lieu d'existence récente (20 ou 30 ans) qui rassemble surtout des emplois, des bureaux, des espaces commerciaux et d'hôtellerie, éventuellement quelques sièges sociaux. Il en recense environ 200 aux Etats-Unis.

³⁹ Développement commercial ou de bureaux très peu dense en bordure d'une agglomération (Lang 2003).

⁴⁰ Les activités de *back office* ou de *gestion routinière* (Halbert 2005) sont les activités tertiaires liées aux services supérieurs mais nécessitant des qualifications moindres.

crise démographique, perte d'emplois (surtout industriels), montée du chômage, tensions sociales, difficultés financières.

a. Recompositions parisiennes

Dans le cas de l'agglomération parisienne, l'étalement urbain commence dans les années 1950 ; cette tendance a été renforcée par la politique volontariste de construction des villes nouvelles dans le cadre du SDAURP (cf. chapitre 1). A partir de la fin des années 1960 jusqu'à la fin des années 1990, Paris connaît en effet à la fois une perte significative de population et d'emplois (voir tableau 1) au profit de la grande banlieue, tandis que la région continue à croître dans l'ensemble. La déconcentration à l'œuvre se fait dans un premier temps par la population (1968-1982) suivie par les emplois, dont la perte est particulièrement forte entre 1979 et 1998. Ces emplois se sont en effet concentrés dans des centres suburbains, puisque 75 % de ces nouveaux emplois se sont concentrés dans 11 % seulement des communes (Lartigue et Petit 2000). Le déclin de Paris en tant que centre économique de la ville-région globale aurait ainsi pu sembler inéluctable (Beckouche 1997, 1999), d'autant que sa superficie semble se réduire spatialement entre 1978 et 1997, se concentrant sur les arrondissement de l'ouest parisien et la Défense (Guillain et al. 2006).

	Paris	Petite couronne	Grande couronne	Île-de-France
Population :				
1968-1975	-11,2	3,6	27,5	6,8
1975-1982	-5,7	-1,8	10,8	2,0
1982-1990	-1,1	2,1	13,2	5,8
1990-1999	-1,2	1,3	5,9	2,7
Emploi :				
1968-1979	- 0,4	11,4	27,8	9,3
1979-1998	- 21,0	3,6	33,0	0,2

Source INSEE, traitement MF Albecker (population) et Awada 2001 (emploi).

Tableau 2 : Evolution de la population et de l'emploi en Île-de-France entre 1968 et 1999 (en %)

La désindustrialisation de l'Île-de-France et plus particulièrement de son centre, entamée dans les années 1960 (cf. chapitre 1), se poursuit à un rythme soutenu. Entre 1980 et 1999, la région perd la moitié de ses emplois industriels, soit 650 000 emplois détruits ou délocalisés (Camors 2008), puis encore 100 000 emplois entre 1999 et 2008 (Machado da Luz et al. 2011) ; si le rythme de la destruction des emplois industriels est donc ralenti, celle-ci se poursuit néanmoins. La désindustrialisation de la région a été plus rapide que la moyenne des autres régions françaises : en 2007, l'emploi industriel représente 11,2% de l'emploi salarié régional (contre 17,2% en France) mais l'Île-de-France reste la première région industrielle française avec 15,7% de l'emploi industriel, contre 20% en 1980 (source : Sessi, Insee).

Les métiers proprement industriels sont de moins en moins représentés au profit des métiers du tertiaire, liés aux études et à la recherche notamment. Les niveaux de qualification ont progressé

significativement entre 1999 et 2008. Le tissu industriel francilien est caractérisé par une industrie de pointe, où se développent les métiers non industriels à fortes compétences et le reliquat d'une industrie plus traditionnelle et vieillissante où les métiers d'ouvriers prédominent (Machado da Luz et al. 2011).

Il s'agit donc d'un changement de fonctionnement de la sphère productive industrielle : déclin de l'industrie traditionnelle et tertiarisation rapide de l'emploi certes, mais aussi externalisation et/ou filialisation d'activités tertiaires des entreprises industrielles. La croissance des services aux entreprises et en particulier du secteur de « conseil et assistance » (services informatiques, nettoyage, gardiennage), s'explique en grande partie par leur externalisation par les entreprises industrielles. Cette réorganisation de la production induit ainsi mécaniquement une baisse des emplois industriels sans que cela touche les activités. Néanmoins, cela peut affecter le statut des emplois avec le développement de la précarisation de ces postes peu qualifiés (Camors 2008).

Le paysage industriel est ainsi recomposé au détriment des très grands établissements industriels (plus de 1500 employés) spécialisés dans l'industrie traditionnelle (automobile, aéronautique, biens d'équipement) et d'un tissu dense de PMI (métallurgie, imprimerie, fonderie, tannerie) concentrés dans Paris et la très proche banlieue (voir chapitre 1).

b. Restructuration de la région urbaine de New York

Dans le cas de la région urbaine de New York⁴¹, les changements ont pu être définis comme une restructuration de l'agglomération (Godfrey 1995). Le mouvement de déclin de la population du centre ancien vers les espaces périphériques est ancien (voir tableau 3 p.102), et plus marqué qu'à Paris dans la première couronne touchée par des pertes importantes d'emplois et de population dans la décennie 1970-1980. La désindustrialisation touche sévèrement le centre de l'agglomération : le nombre d'emplois industriels à New York City est divisé par trois entre 1953 et 1994 (Godfrey 1995). Les sièges sociaux d'entreprises quittent également la ville-centre, passant de 125 des 500 principales entreprises américaines en 1950, à 94 en 1970 et 49 en 1995; de 41 % des cols blancs en 1956, le centre financier ne compterait plus que 27 % des effectifs de la région métropolitaine en 1995 (Reitano 2010).

De plus, des centres secondaires périphériques émergent à côté de Lower Manhattan et de Midtown : Godfrey (1995) dénombre 18 *edge cities* matures et quatre en développement. La région urbaine de New York pourrait donc être définie comme une organisation polynucléaire, dont les centres émergents sont en compétition avec le Central Business District. « *L'intégration de la métropole à une économie globale semble avoir pour conséquence sa désintégration régionale* » (Halbert 2004 p.17).

⁴¹ En l'absence d'instance administrative couvrant l'agglomération, le périmètre considéré est celui de l'aire métropolitaine statistique de New York 2012 calculée par le Census Bureau, qui prend en compte l'intensité des liens au centre de l'agglomération par le biais des trajets domicile-travail.

	Manhattan	Petite couronne ⁴²	Grande couronne ⁴³	Aire métropolitaine
Population :				
1960-1970	-9,4	3,0	23,4	11,2
1970-1980	-7,2	-12,3	2,6	-4,1
1980-1990	4,1	2,8	2,9	2,9
1990-2000	3,3	10,4	8,6	8,8
Emploi :				
1970-1980	-11,0	-12,3	19,6	2,2
1980-1990	6,8	8,6	20,2	14,1
1990-2000	4,2	10,0	17,4	12,4

Sources : Census Bureau, US Bureau of Economic Analysis. Traitement MF Albecker

Tableau 3: Evolution de l'emploi et de la population depuis 1960 dans l'aire métropolitaine de New York (en %)

La croissance du cœur de l'agglomération et de Manhattan est néanmoins de retour dès les années 1980, tandis que la grande couronne croît à un rythme moins soutenu qu'en Île-de-France, la déconcentration de l'emploi suivant celle de la population. On peut également noter le fort rythme de croissance de l'emploi dans l'aire métropolitaine à partir de 1980, qui correspond à l'entrée de la ville globale dans l'économie financiarisée, de façon encore plus marquée que dans l'agglomération parisienne.

L'échelle des processus d'urbanisation s'étend donc à des régions géographiques de plus en plus vastes, où semble s'affirmer un fonctionnement polycentrique et se brouiller le modèle hérité de la centralité urbaine. Mais on assiste également à une résurgence simultanée de formes de polarisation centre-périphérie, par lesquelles l'investissement du capital réaffirme son influence sur l'espace (Keil 1994). Les villes centres, et par extension leur proche banlieue industrielle, sont incluses dans un mouvement de requalification.

L'évolution des espaces métropolitains se fait alors selon un modèle général moins radioconcentrique, cette logique étant ponctuellement corrigée par les effets de la *glocalisation* et de la localisation parfois fortement discriminante de l'investissement. La première couronne de banlieue se trouve ainsi requalifiée par son inclusion dans un centre renforcé et redéfini, en même temps que les espaces concernés sont de plus en plus différenciés sous l'effet d'un faisceau de logiques géographiques, historiques, sociales et politiques.

C. Redéfinition des centralités des régions urbaines globales

⁴² Comtés du Bronx, de Kings (Brooklyn) et de Queens dans l'Etat de New York, et comté de l'Hudson dans le New Jersey. Voir l'introduction pour la définition de la petite / grande couronne.

⁴³ Les comtés de « grande couronne » sont donc tous les comtés suburbains de l'aire métropolitaine restante.

La renaissance du centre des villes globales n'est donc pas contradictoire avec la déconcentration des emplois et de la population. Bien que la perte de population et d'emplois dans les espaces centraux de Paris et de New York ait été sévère, c'est au bénéfice d'un développement sans précédent des activités stratégiques à forte valeur ajoutée les plus caractéristiques de la globalisation : finance, services avancés aux entreprises, sièges sociaux (Beckouche 1999, Halbert 2007 ; Harris 1991, Fainstein et Harloe 2002). En effet, les études dédiées à l'émergence d'un polycentrisme lié à l'étalement urbain ont largement laissé de côté l'étude des recompositions des CBD traditionnels. Or d'une part les emplois délaissant les centres des villes globales correspondent plutôt à des activités à faible valeur ajoutée, pour laisser la place aux activités stratégiques ; d'autre part, l'émergence de polarités périphériques (concentrations de bureaux) n'est pas le synonyme de l'émergence d'une structure *polycentrique*, qui se définit par la distribution spatiale de plusieurs centres échangeant des flux à égalité (Halbert 2004). Dans le cas d'agglomérations comme Paris et New York, la globalisation et le système productif postfordiste reposent sur des économies urbaines centralisées, puis dans une certaine mesure seulement sur des pôles secondaires (Hall et Pain 2006).

1. La renaissance des centres

Dans la région parisienne, la déconcentration de l'emploi vers la grande couronne est moins nette à partir des années 2000 : la partie centrale de l'agglomération (Paris et petite couronne) concentre 63% de l'accroissement de l'emploi entre 1999 et 2007 (Diziain 2010), alors que l'emploi a recommencé à croître fortement dans la région Île-de-France (+10% entre 1999 et 2007). Paris regagne à nouveau des emplois, même si les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis ont une croissance plus dynamique (voir tableau 3), ce qui traduit des recompositions au sein de la zone centrale qui devront être analysées plus en détail à l'échelle de la *zone hyperdense* (Beckouche 1999) ou de l'*hypercentre* (Halbert 2010) formé par Paris et ses communes limitrophes (voir chapitre 4).

Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise
7	13	14	9	14	10	10	16

Tableau 4: Evolution de l'emploi par département en Île de France entre 1999 et 2007 en % (source: Diziain 2010)

Les politiques de planification ont lutté contre la centralisation parisienne mais ont paradoxalement entraîné une décentralisation incomplète (Halbert 2006) : les fonctions déconcentrées sont principalement industrielles ou d'exécution, tandis que les activités de services avancés aux entreprises se concentrent dans le centre de l'agglomération. En effet, les critères « fondamentaux » considérés par les entreprises pour implanter leurs activités sont l'accessibilité au marché, la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée, la qualité des infrastructures de transport et celle des télécommunications, auxquels on peut ajouter ensuite la proximité de centres d'affaires déjà existants et à la réputation bien assise, « *les firmes semblent même être disposées à payer un*

surcoût pour se localiser dans un territoire à faibles risques et offrant un environnement d'affaires de qualité» (FNAU 2007, p.23).

De fait, la recomposition spatiale du centre d'affaire parisien se traduit par son extension hors des limites « traditionnelles » du Triangle d'Or du VIII^{ème} arrondissement, à un triangle élargi reliant l'Ouest parisien, la Défense et Boulogne-Billancourt/Issy-les-Moulineaux, qui rassemble dès 1999 40% des emplois péri-productifs et 51% des emplois « supérieurs » de la région⁴⁴ (Halbert 2004). De plus, le centre est caractérisé par le maintien d'une base diversifiée de services avancés qui confirme son influence économique (Shearmur et Alvergne 2002, Guillain et al. 2006)⁴⁵.

A l'échelle communale, l'emploi reste polarisé, puisque 35 communes et arrondissements parisiens concentrent la moitié des emplois salariés franciliens en 2007 : Paris et ses communes limitrophes, La Défense et ses communes adjacentes, forment le centre d'affaire élargi, puis des pôles de grande couronne dont les villes nouvelles et les aéroports (Leroi 2009). Ces pôles secondaires plus éloignés du centre sont en fait spécialisés dans des activités plus complémentaires qu'en compétition avec le centre d'affaire. Les espaces et leurs fonctions se différencient : les activités de commandement se concentrent dans le centre d'affaire, la haute technologie et la R&D se regroupent dans un quadrant sud-ouest, tandis que les fonctions en aval de la production se retrouvent dans les pôles plus éloignés (aéroports, villes nouvelles). La logique d'organisation spatiale de l'Île-de-France reste largement radiale et les pôles secondaires très dépendants du centre, ce qui s'explique notamment par la proximité des villes nouvelles (une trentaine de kilomètres de Paris), rapidement intégrées à l'agglomération (Hall 1995, Halbert 2006). L'organisation spatiale de l'agglomération parisienne peut ainsi être lue comme une structure économique « *multipolaire et monocentrique* » et non *polycentrique* (Halbert, Berroir et al. 2007).

De même, les études menées sur l'agglomération de New York montrent que celle-ci reste l'une des plus centralisées des Etats-Unis. L'étude de Chapain et Polèse sur les villes américaines (2000) montre qu'il n'existe pas en Amérique du Nord « *une tendance généralisée au déclin des centres-villes. (...) En somme, les prix des espaces à bureau demeurent, en règle générale, plus élevés au centre, même s'il existe des pôles secondaires importants. Polycentrisme ne rime pas forcément avec déclin du centre-ville comme lieu central. (...) Bref, la centralité (...) demeure un élément clé dans les choix de localisation des activités du tertiaire supérieur, dont les entreprises continuent à rechercher des localisations « centrales »* » (p.310). Le déclin des centres semble donc une période révolue.

⁴⁴ La grille utilisée, créée par l'équipe STRATES (Beckouche et Damette 1993), croise les caractéristiques fonctionnelles (profession) et sectorielles (secteur d'activité) des emplois au lieu de travail. Les emplois « péri-productifs » sont l'ensemble des activités de service concourant à la production : services économiques (direction d'entreprises, comptabilité, R&D, presse, publicité, informatique, immobilier, etc.), activités de Finance-Banque-Assurance et celles du domaine des Flux (transports, postes et télécoms). Les emplois « supérieurs » regroupent l'ensemble des fonctions décisionnelles et stratégiques du système productif (Halbert 2004).

⁴⁵ Voir chapitre 4 pour un développement plus précis sur les recompositions de la première couronne.

Dans le cas de New York, la centralité des activités à haute valeur ajoutée reste fortement marquée, comme le montrent la plupart des études sur les aires métropolitaines américaines (Schwartz 1993, Chapain et Polèse 2000, Lang 2003). Schwartz (1993) montre que près de 65% des services utilisés par les firmes new-yorkaises localisées dans les banlieues sont offerts par la ville centre. Des centres secondaires émergent le long de la côte est vers les autres centres de la mégalopolis : Newark ou Princeton dans le New Jersey, White Plains dans l'Etat de New York, ou Hartford dans le Connecticut. En termes de localisation des espaces de bureau, New York reste néanmoins fortement centralisé, avec 54,5% de la surface de bureaux concentrée dans le cœur de l'agglomération en 2005, soit la plus forte proportion des 13 plus grandes aires métropolitaines états-uniennes (Lang et alii 2009).

	Part de l'emploi dans la région métropolitaine en 2000 en %	Part de l'emploi dans la région métropolitaine en 2010 en %	Evolution de l'emploi entre 2000 et 2010 en %
Manhattan	25,9	26,1	0,9
Petite couronne	17,4	20,9	20,5
Grande couronne	56,7	55,9	-1,6
Total	100	100	0,0

Source : US Bureau of Economic Analysis, traitement MF Albecker

Tableau 5: Evolution de l'emploi dans l'agglomération de New York entre 2000 et 2010

La région urbaine new-yorkaise connaît également une recomposition spatiale et fonctionnelle. Le déclin industriel a été particulièrement marqué dans la zone centrale et dans les anciennes banlieues industrielles de la petite couronne (comtés de Kings – Brooklyn – et du Bronx), au profit d'une implantation en grande couronne. A l'inverse, les services aux entreprises et financiers sont surreprésentés dans Manhattan dès 1956 (+69% pour l'emploi financier par rapport à la densité moyenne de l'emploi dans l'agglomération), tendance qui se renforce en 1980 (+95% pour les services financiers, +44% pour les services aux entreprises) (Harris 1992). Cette évolution est confirmée dans les années 2000. La centralisation des emplois en 2001 est particulièrement marquée dans le cas des services, où elle se diffuse aux espaces limitrophes (Brooklyn, Queens, le Bronx), le secteur FIRE⁴⁶ restant particulièrement concentré dans Manhattan (Rosenthal et Strange 2005). L'évolution récente de l'emploi montre un maintien dans Manhattan et une croissante forte dans la petite couronne, qui représente en 2010 20,9% de l'emploi métropolitain, soit l'équivalent de sa part en 1970. La nature de l'emploi a néanmoins profondément changé, puisque la part de l'emploi industriel dans la zone centrale de l'agglomération (Manhattan et petite couronne) est passée de 19,5% en 1970 à 6% en 2000⁴⁷.

2. Vers une redéfinition du modèle centre-périphérie ?

⁴⁶ *Fire, Insurance and Real Estate* : Finance, assurance et immobilier.

⁴⁷ Source : US Bureau of Statistics, traitement MF Albecker.

Ainsi, l'émergence de pôles secondaires d'emplois n'est pas synonyme de polycentrisme, notamment dans les villes étudiées. La proximité de la ville-centre demeure un atout majeur pour les entreprises, mais les coûts à supporter pour s'implanter directement dans le CBD ne sont pas consentis par tous les types de services. Dans les cas de services de *back office* ou d'intermédiation, la baisse des coûts de transport et de communication justifie leur localisation dans des centres secondaires leur permettant de profiter des bénéfices de l'agglomération sans avoir à payer l'intégralité des coûts urbains (Gaigné et Thisse 2006). Dans les années 1980-1990, la forte croissance des CBD encourage la création de centres d'affaires secondaires à proximité mais en dehors du centre originel (Manhattan, Paris) comme Downtown Brooklyn ou Long Island City à New York, ou l'extension de La Défense à Paris (Savitch 1988, Fainstein 2001)⁴⁸. La stratégie d'implanter un nouveau centre d'affaire autour du centre origine est fortement liée à l'image de New York : Savitch (1987) parle de « stratégie Manhattan » ; La Défense est d'ailleurs parfois appelée le « Manhattan sur Seine ». Ce phénomène est également perceptible à Londres ou Tokyo (Savitch et Kantor 2010).

La notion de centre peut ainsi prêter à confusion dans le cas de ces concentrations d'activité hors des centres d'affaire, qui restent de fait dans les deux villes étudiées l'unique centre de commandement à l'échelle de l'agglomération. Il convient alors de remettre en cause les notions de centre et de périphérie : les premières couronnes de banlieue ont depuis leur naissance fonctionné comme des périphéries, et sont largement pensées comme telles jusqu'alors par les pouvoirs politiques locaux (voir chapitre 1).

Le centre peut être défini à la fois comme une *concentration* d'activités et un espace de *domination*, de *création* et d'*interaction* (Bourdeau-Lepage et Huriot 2005) : on retrouve ici les caractéristiques de la métropolisation. Les concentrations d'activités économiques ne regroupant pas les autres attributs peuvent dès lors être définies plutôt comme des *pôles*. Les termes d'agglomération *multipolaire* et *monocentrique* semblent donc plus adaptés pour désigner les régions urbaines de Paris et de New York, ce qui correspond à une forme urbaine plus caractéristiques de l'Europe et de la France en général (Gaschet 2002, Huriot 2004) que des Etats-Unis. Le centre de l'agglomération se trouve même plutôt renforcé (Halbert 2007), ce qui se traduit par son extension spatiale sur des espaces limitrophes, principalement les premières couronnes. La zone centrale élargie peut alors être définie comme l'*hypercentre* (Halbert 2007), la *zone hyperdense* (Beckouche 1999), ou dans le cas américain l'*urban core* (Harris 1992) voire même, dans une acception élargie, le *downtown* (Lang et alii 2009). Je retiendrai par commodité la notion d'*hypercentre*.

De ce fait, le déclin des centres est loin d'être avéré et se révèle une illusion d'optique. La recomposition fonctionnelle, spatiale, mais aussi sociale, du centre des villes globales amène alors

⁴⁸ Pour un développement plus précis sur les centres d'affaires secondaires et notamment La Défense, voir chapitre 4.

à se réinterroger sur le statut des premières couronnes, qui sont dans certains cas intégrées au centre économique, deviennent des pôles-relais dans d'autres, mais voient dans tous les cas leur statut de périphérie remis en question (voir chapitre 4).

La réorganisation spatiale de la ville globale correspond au passage à une ville post-industrielle⁴⁹. Le déclin continu de l'industrie au profit des services aux entreprises a eu pour conséquence un changement profond dans la structure de l'emploi, les emplois peu qualifiés se concentrant désormais dans le secteur des services à la personne, où les salaires sont très bas, ce qui a contribué à l'apparition d'une force de travail à bas salaire. Ainsi, la ville globale serait caractérisée par une structure socio-spatiale polarisée, voire dualisée.

II. Globalisation et évolutions sociales : vers la fragmentation ?

Les conséquences spatiales de la globalisation sur l'organisation sociale de l'espace urbain sont historiquement les premières à avoir été identifiées par la communauté académique (Friedmann 1986). Les « villes-mondes », lieux de contrôle de la production et des marchés, voient leurs fonctions redéfinies dans le cadre d'une nouvelle division internationale du travail. Ces nouvelles fonctions de contrôle de la globalisation se reflètent directement dans la structure de leur système de production et de leur marché du travail. Or, elles se retrouvent à la fois lieux de concentration du capital, et des migrants (voir I). En conséquence, la formation des villes mondes met en avant les contradictions du capitalisme, et se caractérise par des formes de polarisation socio-spatiale qui créent à leur tour des coûts sociaux qui peuvent excéder les capacités fiscales des pouvoirs publics. Friedmann conclut que « *the struggles of people, caught in the trap of relative territorial immobility and the mobility of international capital, are a part of the dynamic which will shape both the world cities and the capitalist world economic system.* » (Friedmann 1986, cité dans Soja 2001, p.221)⁵⁰

Le constat d'un changement majeur depuis les années 1970 dans la structure socio-spatiale des villes occidentales, et notamment des villes globales, est partagé. Les causes en sont multiples : processus de globalisation et changements de la structure de production certes, mais aussi recul des politiques de protection sociale, changements de la distribution des pouvoirs urbains (voir chapitre 3), changements technologiques (Musterd et Ostendorf 1998, Marcuse et Van Kempen 2000). Les divisions sociales sont une constante dans l'histoire des villes (voir chapitre 1), mais il semble que le modèle émergent soit profondément nouveau ; en ce sens, les évolutions sociales sont une autre dimension du bouleversement de l'urbain induit par la globalisation. Les variables restent distinctives selon l'histoire du tissu urbain, selon le contexte national économique et

⁴⁹ Ce terme ne signifie pas que l'industrie a totalement disparu du système productif des villes globales ; il en reste un élément important. Néanmoins, la désindustrialisation massive et le passage à un emploi largement tertiaire, notamment dans l'hypercentre, justifie l'usage de ce terme (voir chapitre 3).

⁵⁰ « *les luttes des habitants, pris dans le piège d'une immobilité territoriale relative et de la mobilité du capital international, font partie de la dynamique qui donnera forme aux villes-mondes ainsi qu'au système économique capitaliste mondial.* »

politique (et notamment la place des politiques de protection sociale), le poids et la répartition des groupes sociaux, l'importance de la notion de « race » et d'ethnicité (fondamentale dans le cas new-yorkais, institutionnellement absente dans le cas parisien). Néanmoins, des traits communs de ces évolutions peuvent être dégagés : l'apparition de poches de pauvreté dans les villes, opposées à des classes sociales supérieures extrêmement qualifiées et cosmopolites semblent montrer une dualisation sociale de l'espace urbain ; la classe moyenne se trouverait divisée entre un mouvement de fuite vers les périphéries, et un mouvement de retour au centre caractéristique de la *gentrification*.

A. Une ville globale « duale » ?

L'idée d'une modification de la structure sociale des villes globales a été particulièrement développée par Saskia Sassen (1991). Selon elle, les changements de la structure productive globale (nouvelle division internationale du travail) se traduisent par la désindustrialisation et la concentration des services financiers et productifs dans les villes globales. Ce passage à une économie de services entraînerait une « polarisation » sociale croissante dans la structure du travail et des revenus de la population, qui peut être résumée par l'image du sablier : d'un côté, les emplois de services hautement qualifiés et très bien payés ; de l'autre, le remplacement des emplois industriels qualifiés par des emplois de services peu qualifiés et mal payés⁵¹. L'expansion de groupes sociaux aux extrémités de la structure sociale entraîne une *polarisation* sociale et spatiale aux dépens des classes moyennes. Cette polarisation se traduit dans l'espace central des villes globales par le retour de la demande de logement (*gentrification*), tandis que d'autres espaces dévalués, parfois voisins, concentrent les populations défavorisées. La polarisation sociale se doublerait ainsi d'une ségrégation sociale, spatiale et ethnique croissante.

Cette analyse a été critiquée par plusieurs aspects. D'abord, le déclin de la classe moyenne dans les centres n'est pas avéré dans toutes les métropoles occidentales ; il est plutôt spécifique des villes nord-américaines, caractérisées par une suburbanisation de la classe moyenne blanche, ou *white flight*⁵², engagée dans les années 1950-1960 alors que les populations noire et hispanique gagnent les villes-centres. Dans le cas de l'Île-de-France, Préteceille (1999, 2006) a très clairement montré que le maintien de la classe moyenne dans l'hypercentre de l'agglomération parisienne ne permet pas de parler de dualisation. Ensuite, il n'est pas avéré que le déclin de la classe moyenne en Amérique du Nord soit généralisé : certains auteurs soulignent l'émergence d'une « nouvelle classe moyenne », celle des experts et des managers, qui participe activement de la *gentrification* (Hamnett 1994). Différentes études sur le cas de Londres ont permis de montrer que ces groupes de population y connaissent la croissance la plus forte, ce qui ne va pas dans le sens d'une

⁵¹ Il s'agit principalement des emplois de services à la personne adressés aux groupes de travailleurs aux revenus les plus élevés : restauration, commerce, blanchisserie, ménage, etc.

⁵² Voir chapitre 1.

dualisation mais d'une recolonisation du centre par les classes moyennes-supérieures via la gentrification (Hamnett 1994).

D'autre part, la focale appliquée par Saskia Sassen sur le cas new yorkais en particulier a tendance notamment à surévaluer l'importance des immigrés dans les villes globales. Ainsi, la part des immigrés dans la population new yorkaise est plus de deux fois supérieure à celle de la région Île-de-France en 2010. De plus, les lois sociales et le coût du travail jouent un rôle dans le développement des emplois les moins bien rémunérés : le coût du travail plus élevé à Paris et à Londres explique par exemple que ne se développent pas dans les mêmes proportions qu'à New York des services comme les pressings, qui restent assurés par les ménages eux-mêmes (Hamnett 1994).

Néanmoins, la restructuration du marché de l'emploi des villes globales dans les années 1970-80 est clairement visible dans les deux cas, avec une baisse continue des emplois ouvriers dans les deux villes-centres depuis les années 1960, tandis que les emplois de cadres et de professions intellectuelles supérieures augmentent considérablement.

Les notions de polarisation et de dualisation restent donc trop vagues pour en faire un cadre d'analyse absolu ; elles sont à prendre comme hypothèse de départ pour analyser les données de terrain (Fainstein et al. 1992, Castells et Mollenkopf 1991, Hamnett 1994). Elles sont également un point de départ pour réfléchir aux liens entre globalisation et changements sociaux, mais aussi au rôle des pouvoirs publics dans ces évolutions. L'augmentation des inégalités urbaines, l'apparition de nouvelles lignes de fracture socio-spatiale voire de phénomènes d'enclaves de plus en plus marqués sont le produit du marché, mais aussi des politiques urbaines et sociales qui tendent dans la plupart des cas à ne pas lutter contre ces divisions croissantes (Marcuse et Van Kempen 2000).

L'examen des politiques urbaines locales des banlieues de la première couronne à Paris et New York doit permettre d'analyser comment cet enjeu est perçu par rapport aux évolutions économiques, s'il est identifié comme prioritaire et à quelle échelle, et quels sont les outils mobilisés pour agir et dans quelle mesure (logement, grands projets urbains, requalification urbaine).

1. Ghetto, enclaves et quartiers sensibles

La littérature anglo-saxonne s'accorde à souligner que l'une des conséquences des restructurations économiques liées à la globalisation sur les structures sociales est l'émergence d'un groupe de population défavorisée, de plus en plus isolé du reste de la société, et dont les chances

d'ascension sociale sont extrêmement limitées, l'*underclass*⁵³ (Wilson 1987). Le recul de l'emploi industriel et l'émergence de services peu qualifiés sans perspectives de progression ou presque laissent à l'écart du marché du travail formel les populations les moins qualifiées (en majorité noires et hispaniques aux Etats-Unis). Sur la longue période, des années 1930 aux années 1980, la part de population masculine noire états-unienne occupant un emploi a chuté de 80 % à 56 %. Cette exclusion sans perspective du monde du travail est d'autant plus grave qu'elle touche une population reléguée, par le biais de la ségrégation résidentielle, dans des territoires de plus en plus coupés du reste de la société.

Le « ghetto », caractéristique de la construction de la ville américaine, changerait donc de nature pour devenir un ghetto « *désorganisé* » (Wilson 1991), un ghetto « *exclu* » (Marcuse 1997) ou un « *hyperghetto* » (Wacquant 2006). La forme spatiale du ghetto se constitue entre 1900 et 1940 en Amérique du Nord (Massey et Denton 1995) et désigne d'abord une forme communautaire : un espace clairement limité dans lequel toutes les classes sociales noires étaient consignées, mais aussi soudées par des institutions propres bénéficiant d'une large assise sociale et une forte conscience collective (Wacquant 2006). Le ghetto joue ainsi le rôle de réservoir de main d'œuvre non-spécialisée et de rempart social (voir l'exemple de Harlem au chapitre 1). « *Un ghetto peut être caractérisé de façon idéal-typique comme une constellation sociospatiale bornée, racialement et/ou culturellement informe, fondée sur la relégation forcée d'une population stigmatisée (...), territoire au sein duquel cette population développe un ensemble d'institutions propres qui opèrent à la fois comme un substitut fonctionnel et comme un tampon protecteur de la société environnante.* » (Wacquant, 2006, p. 54) Cette définition s'applique donc avant tout au ghetto noir américain, seul groupe ethnique dont la concentration dans des quartiers délimités a été proche de 100%. Avec la globalisation, qui s'accompagne d'un changement profond du marché du travail et du recul de l'Etat-providence et des politiques urbaines⁵⁴, émerge l'hyperghetto, réceptacle des fractions les plus marginalisées du néo-prolétariat urbain noir. L'hyperghetto est caractérisé par une double séparation de race⁵⁵ et de classe, caractéristique d'une nouvelle « *hyperségrégation* » (Massey et Denton 2005).

Le « ghetto » peut ainsi être distingué de l'« enclave ethnique », terme qui s'appliquerait plus aux populations hispaniques, ou à certains quartiers français d'habitat dégradé. L'enclave ethnique est une forme de ségrégation plus partielle et poreuse, produit de la solidarité immigrée et de l'attraction ethnique plutôt qu'imposée par l'hostilité implacable des groupes extérieurs (Marcuse

⁵³ Le terme d'*underclass*, largement utilisé dans un cadre politique, en est venu à désigner les pauvres « non-méritants », immoraux, ne méritant pas l'aide sociale, notamment pour justifier les politiques urbaines nationales menées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni dans les années 1980 (Fainstein et alii 1992). Dans cette perspective, Wilson (1991) propose le terme de *ghetto poor* (pauvre du ghetto), ce qui traduit le lien fort identifié entre race, classe et espace. Cependant la connotation morale est absente de l'analyse de Wilson, même si elle a été beaucoup critiquée, et même si Wilson insiste sur les normes de comportements.

⁵⁴ Voir III.

⁵⁵ En raison de l'interprétation des situations sociales à travers le prisme de la « *race* », notion qui joue un rôle majeur dans les relations sociales aux Etats-Unis, je reprends les catégories « raciales » telles qu'elles sont utilisées dans le recensement états-unien. J'interprète donc la race comme un construit social, idéologique et discursif, puis politique, utilisé pour légitimer des mécanismes de domination (Fassin 2006).

1997). Aux Etats-Unis, la figure dominante de ce type de territoire est le « *barrio* » ou quartier hispanique. Les hispaniques représentent la première minorité du pays, et sont un groupe caractérisé par la diversité de ses origines nationales et ethniques (même si 59% sont des Mexicains). Le *barrio* est en général moins défavorisé que le ghetto, et connaît de multiples formes d'hybridation culturelle et ethnique, comme Spanish Harlem où le groupe historique des Dominicains est remplacé progressivement par des Mexicains arrivés depuis les années 1990 (Lehmann-Frisch 2008).

L'histoire politique de New York est d'ailleurs liée à la forte immigration, à la mobilisation des groupes issus de celle-ci, à leur participation au pouvoir. Le modèle de fonctionnement spatial du ghetto renforce les identités ethniques et raciales, qui déterminent largement l'organisation des coalitions électorales (Douzet 2007). Le pouvoir politique local doit tenir compte de cette logique, assez largement absente en France ; le processus électoral est largement lié aux groupes ethniques, le choix de favoriser certains groupes en excluant d'autres. Ainsi, Giuliani, maire républicain de New York de 1994 à 2001, gagne le vote juif au détriment du vote noir (Berg 2008).

La ségrégation urbaine est donc avant tout considérée d'un point de vue ethno-racial aux Etats-Unis, principalement entre Noirs et Blancs, tandis qu'en France elle est surtout traitée sous l'angle de la ségrégation sociale⁵⁶. Ce contraste dépasse la seule question de la mesure de la ségrégation et s'explique par des grilles de lecture du monde social anciennes et antinomiques (Chenu et alii 2002). Cela ne signifie pas que toutes les ségrégations aux Etats-Unis sont d'ordre racial, ni d'ordre socioprofessionnel en France : la confrontation des deux systèmes catégoriels permet toutefois d'essayer de prendre en compte ces deux dimensions dans l'appréciation de la ségrégation socio-spatiale (voir chapitre 5).

Les images de la « dualisation » sociale et du « ghetto » se sont diffusées dans les analyses de la société urbaine française depuis les années 1990, et ces analyses ont gagné le débat politique et médiatique. Des sociologues ont souligné les similitudes en termes de processus d'exclusion à travers « *l'isolement d'une population pauvre marquée ethniquement* » (Dubet et Lapeyronnie, 1992, p. 85), les populations musulmanes étant particulièrement concernées par cet isolement forcé. L'idée d'une dualisation sociale à l'œuvre dans la société française opérerait ainsi un glissement vers une « *société de ségrégation* » (Lapeyronnie 1993). Les « inclus », classes supérieures et moyennes, disposant d'un travail stable (une partie de la classe ouvrière en fait partie), s'opposeraient aux « exclus », partie la plus fragile des classes populaires en « *décrochement* », relégués dans des « *quartiers d'exil* » (Dubet et Lapeyronnie 1992). Ces espaces très ségrégués seraient devenus un « ghetto », un « contre-monde », bien que différent du ghetto américain puisque les institutions publiques y restent présentes. Néanmoins, la société française (qui les stigmatise par le racisme) et

⁵⁶ Entre catégories socioéconomiques ou socioprofessionnelles plutôt qu'en fonction des revenus

les habitants de ces quartiers sont mis à l'écart du processus d'intégration à la société française (Lapeyronnie 2006). Ici encore, le lien entre les processus de ségrégation urbaine à l'œuvre et la restructuration du marché du travail lié à la globalisation est mis en avant.

Cette analyse s'accompagne de l'idée que les différentes classes sociales urbaines chercheraient désormais à se fuir les unes les autres. Les « classes moyennes pauvres » souhaiteraient éviter les groupes sociaux précaires les renvoyant à la fragilité de leur propre situation (Dubet et Martucelli 1998), ce qui les conduirait à un repli vers la sphère privée, voire un déménagement si possible dans le pavillonnaire périurbain, forme d'« entre-soi » de la classe moyenne, tandis que les plus riches regagneraient les citadelles des ville-centres (Donzelot 2004). Certains évoquent même un processus de « séparatisme généralisé » concernant l'ensemble de la structure sociale, les divers groupes sociaux cherchant à se fuir les uns les autres (Maurin, 2004). Les émeutes urbaines de 2005 en région parisienne et la crise économique depuis 2008 ont largement relancé ce débat.

L'analyse comparée effectuée par Wacquant (2006) sur Chicago et La Courneuve permet néanmoins de distinguer les « espaces de relégation » du ghetto américain. Les « quartiers sensibles » français seraient même plutôt des « anti-ghettos », avec des mécanismes d'exclusion sociale beaucoup moins marqués qu'aux Etats-Unis⁵⁷, un peuplement qui reste toujours largement multiethnique (Préteceille 2009, Pan Ké Shon 2009), des niveaux de violence et de criminalité sans commune mesure, et enfin le rôle soutenu de la puissance publique et de l'État dans les politiques sociales notamment.

L'usage du terme de « ghetto », courant dans le débat public français, est donc particulièrement problématique. S'il existe un consensus sur l'augmentation des inégalités, l'analyse des causes de ces processus et des politiques à mettre en œuvre pour y remédier sont très débattues. Certes, des points communs peuvent être identifiés entre ghetto nord-américain et quartiers sensibles : forte concentration de minorités, forte stigmatisation sociale des résidents et fort sentiment de discrimination, identification explicite des enclaves comme telles à la fois par ceux qui y vivent et ceux qui les évitent (Wacquant 2006), mais l'ampleur du phénomène doit être distinguée. « *Racism plays a unique role in limiting the [social urban] pattern in the United States* »⁵⁸ (Marcuse 1997, p.323). Dans les villes américaines, la ségrégation raciale à l'encontre des Noirs, instituée en 1870, n'a été formellement abolie que par la loi sur les droits civiques de 1964. L'émergence de catégories raciales dans l'analyse quotidienne de la société urbaine française est plus récente ; on peut ainsi parler d'un système social racial de « *basse intensité* » (Lapeyronnie 2006).

Devant l'ampleur du débat public, des études sur la ségrégation liée à l'origine ont été menées pour tenter de définir la part de caractéristiques « ethniques » dans la constitution de « ghettos »

⁵⁷ Todd (1994) a bien montré notamment la puissance des mécanismes d'intégration des minorités immigrées toujours à l'œuvre dans la société française, notamment via l'importance des unions multi-ethniques.

⁵⁸ « *Le racisme joue un rôle unique dans la description du modèle [social urbain] aux Etats-Unis* »

français. Ce type de données n'étant pas disponible en France, les données utilisées sont celles du pays de naissance qui, considérées comme sensibles, ne sont pas disponibles à un niveau fin (Préteceille 2009)⁵⁹. Ces données montrent qu'aucune commune d'Île-de-France ni aucun quartier parisien ne compte plus de 50% d'immigrés non européens ; en 1999, 24 unités spatiales comptent plus de 30% d'immigrés, dont 4 se situent à Paris et 11 en petite couronne dont 2 en première couronne (Saint-Denis et Aubervilliers). La ségrégation des immigrés en Île-de-France est néanmoins en légère croissance entre 1990 et 1999 (Préteceille 2009), cette croissance étant même plutôt forte entre 1968 et 1999 (Safi 2009). De plus, la population immigrée en Île-de-France est en forte croissance entre 1999 et 2007, et cette population ne se répartit pas de façon diffuse compte tenu de la tension du marché du logement ; la ségrégation devrait donc en être plutôt augmentée (Préteceille 2009). En effet, la proportion d'immigrés a le plus augmenté à Paris, dans le Val-de-Marne et surtout en Seine-Saint-Denis. À l'échelle des communes, elle s'est le plus renforcée dans les communes où la proportion d'immigrés était déjà forte (+ 6 point ou plus). Il s'agit notamment de communes de l'Ouest de la Seine-Saint-Denis et d'Ivry-sur-Seine dans le Val-de-Marne, soit des territoires de la première couronne (Bidoux et Virot 2011).

La ségrégation des immigrés en Île-de-France reste néanmoins modérée par rapport à l'agglomération new yorkaise : « *Cette idée de ghetto, si elle s'applique bien à la situation des villes américaines où l'indice de dissimilarité très élevé entre Noirs et Blancs, indique que la grande majorité de chaque groupe est séparée de l'autre résidentiellement – 80 % des Noirs de New York devraient déménager pour avoir une distribution spatiale semblable à celle des Blancs à l'échelle des census tracts –, n'est pas pertinente pour le cas de la métropole parisienne, où, à la même échelle, 40 % des immigrés originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne devraient déménager pour avoir une distribution semblable à celle des Français nés en France métropolitaine. La majorité des Noirs de New York habite des quartiers où les Noirs sont majoritaires, alors qu'à Paris une petite minorité des immigrés seulement est dans ce cas.* (Préteceille 2009, p.513). La pertinence de l'application de la notion de ghetto au cas français reste donc discutable ; elle ne saurait en tout les cas pas résumer l'analyse des relations socio-spatiales à l'œuvre dans les villes globales.

A New York, la population noire représentait 25,5% de la population en 2010 et la population hispanique 28,6%⁶⁰. La population pauvre tend à augmenter depuis 1980, et selon la ville de New York, 22% de la population se situait sous le seuil de pauvreté en 2008. Cette population est en majorité immigrée, noire ou Hispanique, et réside plutôt dans les espaces péri-centraux de l'agglomération (South Bronx, East Harlem, Brooklyn), tandis que les populations les plus aisées investissent l'hypercentre et le périurbain éloigné. Malgré sa composition raciale diversifiée, New

⁵⁹ A titre de comparaison, les données du Census Bureau américain recensent à toutes les échelles des informations sur de nombreux groupes ethniques et raciaux en se fondant sur des variables auto-déclaratives d'appartenance raciale ou d'ethnicité (*ancestry*), indépendamment de la génération de migrants.

⁶⁰ Au niveau national, les Hispaniques représentent la première minorité avec 16,3% de la population en 2010, puis la communauté noire (13,6%). Cette proportion est plus élevée que dans l'aire métropolitaine, où le pourcentage de population noire est de 16,8%, et de 22,9% pour les Hispaniques.

York est une des villes des Etats-Unis où l'indice de ségrégation des populations noires est l'un des plus forts des Etats-Unis (Le Goix 2009). Ainsi, l'indice de dissimilarité entre Noirs et Blancs est de 81,4% en 2010, le plus élevé devant l'indice Noirs / Asiatiques (78%) puis Blancs / Hispaniques (65,8%)⁶¹.

Depuis les années 1960, la ségrégation entre groupes ethniques a plutôt augmenté, non pas seulement entre Blancs et autres minorités, mais aussi entre les différentes minorités : par exemple, l'indice de dissimilarité entre Noirs et Dominicains a augmenté. Les Asiatiques sont généralement très ségrégués par rapport aux Noirs et aux Hispaniques (Logan 2011). Ce phénomène est plus marqué dans la zone centrale : dans l'aire métropolitaine, la ségrégation a généralement baissé entre 1980 et 2010, passant de 81,3% en 1980 à 76,9% en 2010 entre Noirs et Blancs, et de 66,9% à 62% entre Hispaniques et Blancs par exemple⁶².

La reprise de la croissance démographique à New York depuis les années 1980 est due avant tout à l'arrivée d'étrangers, qui représentent en 2010 plus de 37% de la population et 50% de la force de travail. L'extraordinaire diversité de nationalités présente à New York, et plus particulièrement à Brooklyn et dans le Queens, est significative de son statut de ville globale. Néanmoins, cette population immigrée occupe avant tout des emplois peu qualifiés et mal payés, en même temps que se développe le secteur informel.

La préoccupation plus commune entre les deux contextes urbains serait donc la question de la concentration spatiale des populations discriminées (minorités, immigrants) dans les espaces urbains et l'identification des politiques urbaines mobilisées pour lutter (ou non) contre ces phénomènes.

2. Citadelles et beaux quartiers

A côté de ces formes de relégation urbaine, deux autres tendances seraient à l'œuvre dans la ville post-fordiste : le développement du périurbain, et des formes d'enclavement qui lui sont spécifiques, et l'émergence de *citadelles* de résidences de la classe supérieure, séparées de la ville par des barrières sociales, économiques et parfois physiques, de la même façon que le ghetto (Marcuse 1997). Ces mécanismes sont anciens dans les villes, mais leur combinaison actuelle serait caractéristique de la ville post-fordiste (et non pas de la ville globale spécifiquement).

La permanence de la localisation centrale des populations aisées dans les zones centrales des agglomérations est plutôt caractéristique des villes européennes mais New York, même si le centre a connu une crise socio-économique dans les années 1970-1980, partage cette

⁶¹ Source : American Community Project, dir. John Logan, <http://www.s4.brown.edu/S4/projects.htm>, consulté le 6 mai 2013.

⁶² Source : *ibid.*

caractéristique (permanence du quartier huppé de l'Upper East Side par exemple). Ces quartiers de résidence des ménages les plus fortunés, les *beaux quartiers*⁶³, ont dès la fin du XIX^{ème} siècle débordé les limites de la ville-centre sur des banlieues adjacentes comme Neuilly ou Brooklyn Heights (voir chapitre 1). Cette tendance au regroupement des catégories sociales les plus aisées dans les beaux quartiers centraux se renforce depuis deux décennies en Île-de-France (Pinçon et Pinçon-Charlot 2007) et à New York (Reichl 2007). De la même façon que se constitue une poche de pauvreté au nord-est de l'agglomération, un vaste secteur de plus en plus homogène se distingue dans le quadrant sud-ouest la zone centrale de l'agglomération parisienne (Fleury et alii 2011) et dans le cœur est de l'agglomération new yorkaise (Reichl 2007).

Ces quartiers tendent ainsi à devenir les plus ségrégués, leur diversité sociale allant en se réduisant (Préteceille 2003, 2006, Reichl 2007). Ils sont le théâtre de transformations profondes depuis la fin des années 1970 : points d'ancrage de *citadelles* caractéristiques de formes de fermeture de l'espace urbain par le biais de grands projets urbains ; et points de départ du phénomène de *gentrification*, qui se développe sur leurs marges avant de gagner des espaces anciennement populaires.

La *citadelle*⁶⁴ se définit ainsi : « *spatially concentrated area in which members of a particular population group, defined by its position of superiority in power, wealth, or status in relation to its neighbors, congregate as a means of protecting or enhancing that position* »⁶⁵ (Marcuse 1997, p.314). La concentration de richesse et de pouvoir dans les citadelles s'explique par un changement de distribution de la richesse. La globalisation, la financiarisation de l'économie et l'avènement des méthodes de production post-fordistes ont eu pour effet de renforcer la constitution d'une élite globale aux commandes d'entreprises multinationales et des principales instances politiques internationales. S'y ajoutent les élites nationales ou internationales de la finance, de l'immobilier ou du monde du spectacle (Marcuse 1997). Cette élite est à la fois très mobile, fonctionnant selon des logiques transnationales en réseau semblables aux logiques de déterritorialisation caractérisant les liens entre villes globales, et très fortement séparée du reste de la société.

S'implantant à proximité des beaux quartiers ou des anciens centres financiers, la citadelle se caractérise par son caractère urbain *totalisant* et des formes plus ou moins marquées de *fermeture*⁶⁶ : le point de départ est plutôt axé sur les activités, puis les résidences dans un second temps. La Défense, principal centre de bureaux de l'agglomération parisienne implanté à l'ouest, en est un bon exemple (voir chapitre 3).

⁶³ Ces quartiers sont décrits par Aragon (1936) dans le Paris des années 1910, qui décrit le parcours d'une déchéance sociale du XVI^{ème} et XVII^{ème} arrondissements (les « beaux quartiers ») aux usines de Levallois-Perret (commune alors majoritairement ouvrière).

⁶⁴ *citadel*

⁶⁵ « *aire concentrée spatialement dans laquelle les membres d'un groupe de population particulier, défini par sa position de supériorité par le pouvoir, la richesse ou son statut par rapport à ses voisins, se rassemble dans le but de protéger ou renforcer cette position.* »

⁶⁶ Codes ou gardiens à l'entrée des immeubles par exemple, ou même voies privées fermées par des barrières.

On peut également citer les exemples de Battery Park City à Manhattan ou des Docklands à Londres, deux quartiers d'affaire réalisés directement en lien avec l'affirmation du statut de places financières globales de ces deux villes dans les années 1980. Les immenses opportunités foncières dégagées par des friches industrielles proches des centres financiers, les institutions favorables au recours à des partenariats publics-privés pour créer de la valorisation foncière et un contexte de changement politique favorisant la croissance économique, ont permis de réunir des investissements énormes et de créer des centres d'affaire ex nihilo, jouant également le rôle de résidences de luxe et de centres commerciaux (Fainstein 2001). « *The full range of facility is provided here (...); intensive gentrification in surrounding sites and comprehensively planned new development come together to create an island of prosperity and peace.* »⁶⁷ (Marcuse 1997, p.319)

3. Gentrification et retours au centre

La *gentrification* des quartiers centraux serait une forme d'extension de la « citadellisation » des élites urbaines. Ce terme désigne les processus de transformation de quartiers urbains centraux populaires par l'arrivée de nouveaux habitants issus des classes moyennes et supérieures. Créé par la sociologue Ruth Glass (1963) pour décrire les transformations sociales de Londres dans les années 1960, il fait référence à la *gentry* anglaise, c'est à dire la bonne société et plus particulièrement la noblesse non titrée. Ce cadre d'analyse a été largement repris depuis les années 1980 par les chercheurs anglo-saxons, notamment sur les cas de Londres et de New York (voir par exemple Zukin 1982, Smith et Williams 1986) confrontés à la mutation rapide d'espaces urbains jusqu'alors en retrait dans l'économie urbaine, notamment les anciens quartiers industriels (Zukin 1982).

Deux principales thèses sur les origines de la gentrification émergent alors. Une thèse économique qui prend essentiellement en compte les transformations de la ville post-fordiste et les logiques du capital, donc de l'offre et de la demande dans le marché foncier (Smith 1987). Le « *rent gap* »⁶⁸, écart entre la valeur foncière et son potentiel de revalorisation, expliquerait l'arrivée de nouvelles classes moyennes et supérieures dans un quartier dévalorisé. La gentrification apparaît de ce point de vue comme une opportunité de spéculation en lien avec des transformations structurelles de l'économie ; elle peut donc être organisée par des acteurs comme les promoteurs, et non plus les seuls ménages (Logan et Molotch, 1987).

Le second facteur d'explication est culturel, et s'intéresse aux motivations des acteurs à l'origine du processus. Les ménages gentrificateurs seraient un nouveau groupe social, apparu suite à la désindustrialisation et au bouleversement des structures de l'emploi, dont les aspirations

⁶⁷ « *L'ensemble des services y est offert (...); une gentrification intensive dans les sites alentour et un redéveloppement planifié de manière globale se rejoignent pour créer une île de prospérité et de paix.* »

⁶⁸ « différentiel de loyer »

particulières en termes socio-culturels expliqueraient des choix résidentiels spécifiques, notamment la proximité des services artistiques du centre-ville. De plus, ces ménages seraient attirés par les caractéristiques architecturales des quartiers (immeubles ou appartements « gentrifiables ») par contraste avec les tendances antérieures à la suburbanisation des classes moyennes (Ley 1996). Les ménages acteurs de la gentrification peuvent être désignés sous le terme générique de « classe moyenne », dont les caractéristiques sont diverses selon les villes mais également les vagues de gentrification concernées. Dans le cas de New York, Zukin (1982) et Ley (1996) ont insisté sur la dimension d'innovation culturelle dans les modes de vie de ces urbains, tandis que Sassen (1991) ou Smith (1996) les identifient comme employés dans les services avancés aux entreprises à haut niveau de qualification, à revenus élevés et recherchant une localisation centrale pour la proximité du lieu de travail et les modes de consommation. En France, on les désigne comme des « nouvelles classes moyennes » (Bidou 1984), ce qui rappelle le terme de « *new middle class* » utilisé dans le cas londonien, qui se caractérise moins par la reproduction sociale que par la possession de l'information et de la décision : la localisation centrale de l'habitat doit ainsi leur permettre de maximiser les opportunités « *de promotion sociale et les chances d'obtenir un salaire élevé* » (Lebreton et Mougel 2008). Dans les villes globales, une part de plus en plus importante de ces gentrificateurs est employée par les secteurs fortement rémunérateurs des services aux entreprises liés à la globalisation et peut être qualifiée de « supergentrificateurs » (Lees 2003).

Ces deux éléments d'explication se révèlent de fait plutôt complémentaires, comme le montre Hamnett (1991). Selon lui, la transformation d'un quartier s'explique par une offre de logements à fort différentiel de loyer combinée avec l'existence de gentrificateurs potentiels, plutôt actifs du secteur tertiaire, attirés par un environnement urbain central par recherche d'une différenciation socioculturelle de la bourgeoisie conservatrice des beaux quartiers.

a. La reconquête des centres

Ce phénomène est donc analysé comme fortement lié aux changements socio-économiques s'expliquant par la globalisation. Il est particulièrement marqué à New York et à Paris, où il devient une dimension marquante de l'espace urbain. Dans les deux cas, la gentrification des premières couronnes intervient dans un second temps, selon un mécanisme de débordement vers les espaces limitrophes du centre.

Smith (2006) distingue trois phases dans la gentrification new-yorkaise. D'abord, la reconquête des quartiers centraux de Manhattan, parfois anciennement industriels comme Soho, par des artistes, puis des habitants plus aisés attirés par la centralité et le renouveau urbain. Dès les années 1980, la gentrification prend un aspect plus généralisé et accompagne le redéveloppement des espaces péricentraux, particulièrement à Brooklyn, avec le développement des lofts dans les entrepôts industriels disponibles sur le front d'eau comme à Williamsburg. Elle gagne ensuite des

quartiers plus distants comme Park Slope, Hoboken ou certains quartiers de Jersey City dans le New Jersey. La crise immobilière des années 1990 correspond à une halte dans ce processus, qui reprend cependant dès 1995-1996. Cette troisième vague généralise la gentrification et s'éloigne de plus en plus du centre. A la fin des années 1990, pour la première fois, les quartiers les plus concernés par la gentrification étaient hors de Manhattan : Brooklyn, Queens, et le New Jersey. Ces changements ont eu une influence sur la répartition spatiale des groupes ethniques, les Noirs et les Hispaniques quittant Manhattan et Brooklyn au profit du Bronx ou de Staten Island, plus éloignés du centre. La gentrification est alors généralisée : le mouvement gagne la quasi-entièreté des espaces centraux dont les banlieues industrielles, il s'élargit dans le paysage urbain et ne concerne plus seulement l'habitat mais également les espaces du loisir et de la consommation (restaurants, cafés, musées, etc.), et s'étend à une part de plus en plus importante des classes moyennes et supérieures qui regagnent les centres ; le terme de gentrification ne paraît dès lors plus adapté puisque la nature sociale des espaces urbains peut à terme basculer. Neil Smith (2006) parle alors de « gentrification généralisée ».

A Paris, le processus est plus récent malgré l'importance du bâti ancien dans le tissu urbain de la capitale, qui représente un important potentiel gentrifiable. Mais la réglementation des loyers jusqu'en 1986 freine la spéculation immobilière. Les principales opérations urbaines relèvent de la démolition/reconstruction et la construction de logements sociaux y reste importante. Les quartiers centraux de la rive gauche comme la rue Daguerre (14^e) entament cependant un processus de gentrification, puis le Marais, dont le bâti de prestige est réhabilité. Le mouvement se prolonge vers l'Est via le Faubourg Saint Antoine par exemple (Bidou 1984). La seconde vague, qui correspond à une généralisation du processus de gentrification, intervient à partir des années 1990 : la déréglementation des loyers en 1986 favorise la spéculation immobilière et les politiques de démolition de l'habitat ancien sont officiellement abandonnées en faveur de la réhabilitation.

La progression géographique de la gentrification peut s'analyser en termes de *front* partant des beaux quartiers. A Paris, la gentrification est « *un processus de diffusion à partir des beaux quartiers de l'ouest* » (Clerval et Fleury 2009, p.5). La diffusion de ce mouvement au-delà du périphérique est relativement récente. L'installation des classes moyennes et supérieures dans les anciens quartiers populaires de la banlieue ouvrière se fait de façon différenciée dans l'espace, en s'appuyant à la fois sur des bastions aisés depuis longtemps (banlieue ouest, bois de Vincennes) et en prolongeant le front parisien au-delà du périphérique (voir chapitre 4).

La gentrification peut ainsi être identifiée comme une dynamique de « reconquête » des centres (Smith 1996, Clerval 2008) qui se diffuse spatialement selon un processus de « front » et temporellement selon un processus de « vagues » (flux et reflux), l'étendue spatiale finale du processus concernant une portion majeure du centre de l'agglomération. Enfin, le mouvement dépasse les limites du « centre » et déborde sur les premières couronnes de banlieue.

b. Gentrification et politiques publiques

Le passage d'un phénomène apparaissant d'abord comme une anomalie locale, circonscrite à quelques quartiers, à un mouvement général gagnant progressivement les centres des agglomérations occidentales, souligne l'ampleur du processus. Celui-ci est en effet largement lié à des politiques publiques menées de concert avec les acteurs privés (Carpenter et Lees 1994).

En ce sens, la valorisation du patrimoine « *conçue comme un processus social lié à des enjeux, des conflits et des intentions* » (Jacquot 2007 p.27) devient partie prenante du processus de gentrification. Les vastes opérations urbaines de réhabilitation de l'habitat et du bâti industriel peuvent être considérées comme partie prenante des processus de gentrification. Dans les années 1960-1970 dominent les politiques autoritaires de démolition-reconstruction des centres anciens ; c'est à partir du début des années 1970-1980 que les politiques urbaines s'orientent vers la réhabilitation du patrimoine ancien par un mode d'action incitatif envers le secteur privé⁶⁹.

La valorisation par les ménages « gentrificateurs » d'un bâti « gentrifiable » concerne différents types d'espaces urbains. Dans le cas de Paris et New York, il s'agit principalement du bâti ouvrier du XIXe siècle des quartiers centraux, comme les anciennes cours artisanales et industrielles des faubourgs de l'Est parisien (Clerval 2008), les *tenements* d'East Village, de Lower East Side et de Harlem (Smith 1996), ou les *brownstones*⁷⁰ de Brooklyn (Osman 2011) ; mais aussi des bâtiments industriels reconvertis pour l'habitat comme les *cast-irons* de Soho ou les ateliers et petits bâtiments industriels de Montreuil (Collet 2008). De fait, les espaces de première couronne ont une attractivité différenciée du fait des héritages du tissu urbain : les quartiers d'habitat de type haussmannien ou de *brownstones* dégradés comme à Levallois-Perret ou à Fort Greene (Brooklyn) alternent avec d'anciens espaces industriels parfois gentrifiables comme les petites et moyennes industries de Montreuil, Pantin ou de Greenpoint-Williamsburg⁷¹. La grande industrie lourde présente dans de nombreux espaces de la première couronne (voir chapitre 1) comme Saint-Denis, Saint-Ouen, Ivry-sur-Seine, Jersey City ou Navy Yards, génère des friches moins favorables à la gentrification par le changement d'usage des bâtiments. La reconversion est alors l'objet de grands projets urbains (voir chapitre 6 II.).

Le processus de réhabilitation et/ou de transformation interne du bâti se fait d'abord progressivement par des ménages, puis voit l'arrivée des sociétés immobilières qui agissent plus massivement. L'intervention des pouvoirs publics dans la patrimonialisation du bâti joue alors un rôle majeur dans les logiques de gentrification. C'est le cas du plan de sauvegarde et de mise en

⁶⁹ En France, la loi Malraux de 1962 sur la restauration immobilière est coercitive. C'est la création des opérations d'Amélioration de l'habitat en 1977, qui est incitative. Il y a donc une réorientation des politiques publiques.

⁷⁰ Un *brownstone* est un immeuble datant généralement de la fin du XIXème siècle construit en grès, dont la couleur devient brune avec le temps.

⁷¹ Voir les études de terrain au chapitre 9.

valeur du Marais à Paris en 1977, opération menée par l'Etat dans un quartier datant de la Renaissance où le bâti dégradé était occupé par des populations modestes. Les politiques de sauvegarde du patrimoine sont plus tardives à se mettre en place à New York, où elles font beaucoup moins partie de la culture politique urbaine ; mais le décret municipal de préservation du paysage urbain de 1965 (*Landmarks Law*) est l'un des plus anciens des Etats-Unis et obéit à des logiques politiques fortes, la municipalité accordant souvent plus de place à la demande des habitants qu'à l'intérêt patrimonial réel du bâti (Vergeylen 2011).

Comme l'a analysé Zukin (1982) le mouvement de gentrification correspond à un glissement des acteurs initiaux (ménages « gentrificateurs » – artistes ou architectes) vers des développeurs professionnels dont l'intérêt dans la gentrification est de produire une valeur à la revente ou à la location (*rent gap*). Dans le cas de New York, les politiques de prêts à la réhabilitation des institutions financières s'intéressent aux zones industrielles dégradées ou aux quartiers populaires qu'elles évitaient avant les années 1980. L'Etat encourage les banques à prêter dans les quartiers anciennement entourés de *red lines*⁷² des villes-centre, dont les investisseurs privés prennent alors conscience du potentiel de rentabilité. Cette systématisation de la gentrification en fait une composante résidentielle visible de la reconstruction économique, sociale et politique de l'espace urbain, et un élément des politiques urbaines locales (Smith 2006).

Ainsi, le soutien des politiques publiques aux acteurs privés dans le cadre d'opérations de rénovation de l'habitat se révèle un important vecteur de gentrification. A New York, c'est le cas de la revitalisation de Harlem, dont « *none of the central elements (...) took place without key state intervention*⁷³ » (Bernt 2012, p. 10). Après une période de désinvestissement et de déclin urbain, la municipalité se retrouve propriétaire de quelque 60% des logements. Au début des années 1980, elle souhaite retourner ces propriétés (souvent abandonnées) au marché privé, ce qui permettait de les réintégrer dans le système fiscal, de répondre aux enjeux de la crise du logement et de nouer de nouvelles alliances électorales avec les organisations communautaires locales alors en plein essor (Mollenkopf 1992). Le maire Koch annonce en 1986 un plan pour le logement de dix ans, le plus important investissement municipal dans le logement jamais vu aux Etats-Unis. Ce plan doit revitaliser les quartiers les plus touchés par le déclin (Harlem, South Bronx, centre de Brooklyn) et fournir 250 000 nouveaux logements pour les populations à revenus faibles ou moyens. Les aides publiques sont largement dirigées vers Harlem, où plus de 40% de l'offre totale de logement est rénovée ou construite avec de l'aide publique entre 1987 et 2003 (Bernt 2012). Les incitations à la revitalisation sont de plusieurs ordres⁷⁴. En tout, on estime que plus d'1,5 milliard de dollars ont été investis à Harlem entre 1987 et 2007 (Bernt 2012). Dans un premier

⁷² La pratique du *redlining* (traçage de lignes rouges) correspond à la délimitation par une ligne rouge sur une carte de zones où les banques refusaient d'investir : de manière générale, ces zones concernaient des quartiers abritant des populations discriminées, particulièrement des quartiers centraux noirs.

⁷³ « aucun des éléments centraux (...) n'ont eu lieu sans une intervention décisive de l'Etat »

⁷⁴ Aides à la rénovation et à la construction, cession de bâti pour des montants symboliques aux promoteurs, prêts aidés ou réductions d'impôts.

temps, les logements créés ont été assortis de restrictions d'occupation liées au revenu pour une quinzaine d'années (ménages à faibles revenus principalement). Néanmoins, le retour progressif de ce stock de logements sur le marché débouche rapidement sur un processus de gentrification marqué, d'autant que l'administration Bloomberg et les programmes étatiques et fédéraux concentrent alors les aides en direction des locataires de la classe moyenne et des propriétaires occupants. En 2008, un rezonage autour de la 125^{ème} rue permet une augmentation de la densité et ouvre la voie à la construction de logements de luxe dans des tours de *condos*⁷⁵ (Bernt 2012). Ce processus d'intervention publique, qui se construit en plusieurs temps, s'exporte ensuite hors de Manhattan, et notamment à Greenpoint-Williamsburg, et pose la question de l'habitat à visée sociale à durée déterminée (voir chapitre 6).

Dans le cas parisien, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont un outil privilégié par la mairie pour inciter les propriétaires à améliorer l'habitat privé par des aides publiques. Ces opérations ont lieu dans un périmètre défini au préalable, durent trois ans et sont souvent prolongées. Elles sont menées selon un partenariat entre les mairies et l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) ; les aides et peuvent financer jusqu'à 70% des travaux. Ce type d'opérations devient monnaie courante à partir de la mandature de Jean Tibéri (1995-2001), qui décide d'abandonner la destruction de quartiers anciens populaires au profit d'une réhabilitation massive des quartiers parisiens. Une dizaine d'opérations sont lancées dans le nord et l'est parisiens, ainsi que dans le Marais à la fin des années 1990 (Clerval 2007).

Ensuite, la stratégie de désindustrialisation des centres menée par les politiques publiques *via* les modifications des plans de zonage peut être indirectement rattachée aux politiques urbaines favorisant la gentrification. Dans le cas de New York, le départ des industries vers les périphéries (urbaines, puis nationales et mondiales) sert les intérêts de l'élite patricienne au pouvoir (économique et politique), dont la fortune est largement basée sur l'immobilier et qui a intérêt à ce que ses valeurs s'élèvent fortement dans le centre. Dans les années 1940-50, les débuts de la désindustrialisation voient les premiers changements d'usage d'immeubles industriels en résidences d'artiste, via le « *loft* »⁷⁶. Ces lofts résidentiels sont d'abord hors-la-loi, car ils restent soumis à un zonage imposant un usage industriel. Les développeurs immobiliers s'intéressent à ce marché, qui reste non exploitable sans le soutien des banques, lesquelles ne font pas de prêts si les occupations sont illégales. Or le parti démocrate au pouvoir à la mairie est proche des intérêts des développeurs immobiliers, qui finance largement ses campagnes électorales. Le plan de 1958 (voir chapitre 1) se concentre sur les nuisances générées par les usines et inspire le rezonage de 1961 qui vise à sortir l'industrie lourde de Manhattan vers les *outer boroughs* ; il rezone tout le centre de Manhattan d'« industriel » à « commercial », ce qui permet aux promoteurs de

⁷⁵ Le terme de *condominium*, souvent abrégé en *condo*, désigne aux Etats-Unis une copropriété.

⁷⁶ Un *loft* est un plateau d'un étage dans un bâtiment industriel ou un entrepôt, en général largement éclairé par de grandes fenêtres. Ces lofts, reconvertis en logement, attirent d'abord les artistes pour incarner ensuite un style « bourgeois chic » dont la mode se massifie dans les années 1970 (Zukin 1982).

transformer les espaces industriels en espaces résidentiels. Le nouveau zonage prend effet à la fin des années 1970, avec l'essor du redéveloppement des terrains de Lower Manhattan notamment (Zukin 1982). De la même façon, le refus de modifier la catégorie de zonage des terrains industriels en déprise de la banlieue rouge par les mairies communistes a été un levier permettant de retarder la tertiarisation, mais également la reconversion fonctionnelle et la gentrification de ces espaces jusqu'au début des années 2000 (Albecker 2009, voir chapitre 6).

Enfin, les gentrificateurs, favorables à un cadre urbain « agréable » (habitat ancien, espaces verts, etc.) sont souvent opposés à des opérations de rénovation urbaine, ce qui a amené des inflexions de politiques urbaines. Les investissements publics et privés dans les infrastructures des quartiers concernés permettent l'émergence de paysages urbains dont les marqueurs sont de plus en plus globalisés : centres commerciaux, infrastructures culturelles, espaces verts, de loisirs, etc. et destinés à attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée (Carpenter et Lees 1994).

La sauvegarde du patrimoine bâti est un premier marqueur. Dans le cas parisien, c'est le recours aux OPAH à partir de 1995 (Clerval 2007) ; dans le cas new-yorkais, les règles d'urbanisme ont été durcies pour la protection du bâti existant dans les quartiers aisés de Brooklyn et du Queens à la demande des habitants, qui sont à la fois les électeurs du maire et des sources de revenu financier importantes (Vergeylen 2011). L'implantation d'équipements culturels, sportifs, scolaires, ou liés à l'environnement favorisant des « *paysages urbains que peuvent « consommer » les classes moyennes et moyennes supérieures* » (Smith 2003, p.58) sont aussi des facteurs de gentrification.

Au final, le processus de gentrification dans les villes globales que sont Paris et New York montre plusieurs convergences : le rôle des pouvoirs publics et une transformation des paysages urbains dont les symboles de consommation globalisée sont parfois voisins (Carpenter et Lees 1994). Les différences constatées sont plus de degré que de nature entre les différents contextes urbains, où le phénomène n'est plus une anomalie locale mais un mouvement général : on peut ainsi parler d'une « *stratégie urbaine concertée* » (Smith 2003, p. 59) entre acteurs politiques et économiques, caractéristique des villes globales : « *La gentrification n'était plus une anomalie locale du marché immobilier d'une grande ville, elle se développait comme une composante résidentielle spécifique d'une plus large refondation, économique, sociale et politique de l'espace urbain (...)* » (Smith 2003, p. 55). Néanmoins, l'importance du logement social dans l'agglomération parisienne, et notamment dans la première couronne, a largement contribué à maintenir un profil plus diversifié de l'agglomération parisienne et à y limiter comparativement les mouvements de gentrification (voir chapitre 6 III).

Le passage à la « ville globale » interroge donc la permanence des structures socio-spatiales des agglomérations en la confrontant à la notion de « dualisation », où les citadelles-refuges s'opposeraient aux ghettos-rejets tandis que des espaces mixtes seraient en voie de reconquête par la classe moyenne-supérieure. En réalité, le constat est bien plus nuancé, dans le cas parisien

notamment ; ces images fortes interrogent également le rôle des politiques urbaines dans le cadre de bouleversements sociaux profonds liés à la globalisation.

B. Structures socio-spatiales: héritages et recompositions

Malgré les mouvements de recomposition en cours, la ségrégation socio-spatiale garde des structures fortes et stables dans le temps. Elles suivent les gradients des prix fonciers et immobiliers urbains, marqués par une forte centralité dans les cas parisien et new-yorkais. Les divisions socio-spatiales y connaissent une forte inertie dans le temps. Le modèle général est concentrique et déformé par des contrastes entre secteurs riches et secteurs pauvres, comme l'avait observé Hoyt dès 1939 à New York, Chicago, Detroit et Philadelphie, et comme on l'observe également à Paris mais aussi à Londres par exemple. Ces grandes tendances socio-spatiales à l'échelle des agglomérations ont été largement étudiées et sont rapidement rappelées ici⁷⁷.

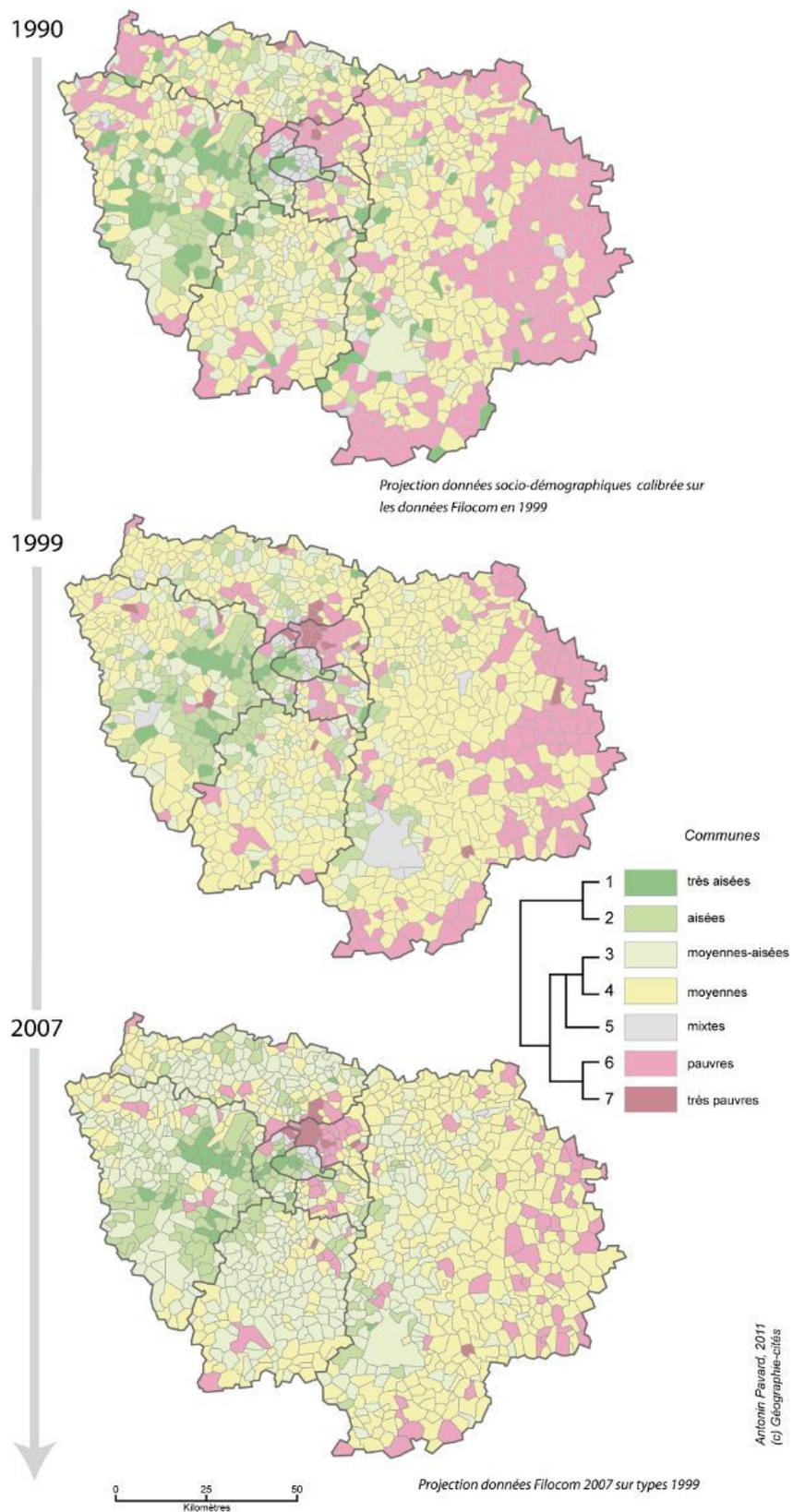
1. Des inégalités spatiales exacerbées ?

En Île-de-France, la structure spatiale générale entre un Sud-ouest aisé et un Nord-est défavorisé s'affirme dès le XIX^{ème} siècle (voir chapitre 1). Ce schéma de polarisation sociale est exceptionnel par sa force et sa stabilité dans le temps et dans l'espace (Rhein 2000, 2007, Préteceille 2006). L'étude de l'évolution de la ségrégation sociale *via* les catégories socioprofessionnelles à l'échelle des communes et des quartiers entre 1990 et 1999 montre que la dualisation sociale n'est pas à l'ordre du jour (Préteceille 2003, 2006). Néanmoins, elle rappelle la stabilité dans le temps et dans l'espace de la ségrégation de l'auto-ségrégation des classes supérieures, « *de loin la plus structurante pour la hiérarchisation des inégalités urbaines* » (Préteceille 2006, p.75). Dans le cas de la première couronne, les effets de la proximité parisienne sont ainsi souvent moins sensibles socialement, que les grandes oppositions sociales qui émergent à l'échelle des départements – l'opposition entre une Seine-Saint-Denis dominée par des populations fragiles et des Hauts-de-Seine aisés est très visible dans la petite couronne par exemple, comme le montre la carte 2 (p. 125).

Cette ségrégation par rapport aux classes populaires tend à augmenter, notamment par le biais de la gentrification à l'œuvre dans les espaces centraux. Les catégories sociales moyenne-supérieures liées au secteur public voient leur ségrégation baisser par rapport aux classes populaires, ce qui rappelle l'importance du rôle de l'Etat-providence dans le contexte français. Les catégories socioprofessionnelles les plus populaires (ouvriers et employés), restent plutôt mélangées dans des quartiers « mixtes » où elles cohabitent avec les catégories moyennes et supérieures, même si

⁷⁷ L'étude approfondie des évolutions socio-spatiales des premières couronnes de banlieue est détaillée dans le chapitre 4.

un certain nombre de quartiers connaissent un glissement marqué vers la prédominance du chômage et de la précarité. Les classes moyennes sont en augmentation numérique dans l'agglomération parisienne, ce qui invalide dans ce cas l'idée d'une « fuite » des classes moyennes de la ville globale. Ce sont les quartiers « moyens-mélangés » qui restent prédominants dans l'agglomération parisienne en 1999 (45% de la population), et la mixité sociale entre classes moyennes et classes populaires se renforce (Préteceille 2006). Cependant, les communes de première couronne sont particulièrement concernées par des contrastes assez marqués entre groupe sociaux, sans doute en raison de leur localisation à l'intersection de grandes logiques régionales : voisinage de Paris, massivité des espaces de pauvreté au nord-est, extension des espaces bourgeois au sud-ouest. En effet, on constate une accentuation de la polarisation sociale autour de deux grands secteurs géographiques opposés, de plus en plus opposés socialement mais qui se rapprochent géographiquement. Le bloc formé par les communes de type « aisées » et « très aisées » au sud-ouest de l'agglomération se contracte spatialement en se concentrant dans le centre de l'agglomération et renforce ses spécificités ; tandis qu'au nord-est la pauvreté (types 6 et 7) augmente et se concentre de plus en plus en Seine-Saint-Denis, alors que les secteurs pauvres de grande banlieue se rétractent voire disparaissent. A l'échelle infracommunale, les discontinuités socio-spatiales fortes, synonymes du voisinage de deux types de quartiers très différents créant une « frontière » sociale, sont en augmentation entre 1999 et 2007 et surtout dans les espaces de première couronne (voir chapitre 4).



Carte 9 : Evolution de la typologie des communes d'Île-de-France selon le revenu entre 1990, 1999 et 2007 (Fleury et alii 2012)

L'étude des inégalités de revenu des ménages à l'échelle communale et infra-communale entre 1990 et 2007 (François et alii 2003, 2007 et 2011) permet de mettre en lumière deux grandes tendances spatiales. D'abord, un certain nombre de communes s'embourgeoisent par un effet de voisinage des communes aisées. Cet effet de « contamination » est sensible autour du quadrant sud-ouest dans la première couronne, comme à Levallois-Perret ou Clichy au nord-ouest, ou les communes de première couronne au sud (Vanves, Malakoff, Montrouge). Cet embourgeoisement traduit la concentration croissante des actifs les plus qualifiés en Île-de-France, dont la structure sociale serait ainsi plus comparable à une « pyramide inversée » qu'à un « sablier »⁷⁸ (Rhein 2007).

Des phénomènes de ségrégation accentuée émergent donc à différentes échelles ; la division sociale de l'espace francilien se simplifie tout en s'accroissant. Le terme de « dualisation » reste sans doute trop fort à l'échelle régionale, marquée par la forte présence des communes intermédiaires. Néanmoins, la petite couronne concentre les espaces où les contrastes socio-spatiaux deviennent de plus en plus marqués (Préteceille 2003, François et alii 2003, 2007 et 2011) : « *en petite couronne, la brutalité des contacts entre ces deux secteurs socialement opposés⁷⁹ est à peine tempérée par un mince cordon de communes « à forte diversité sociale interne » (...). Dans cette couronne de banlieue dense, les contacts se font donc plus brutaux quand on passe de l'échelon des communes à celui des quartiers.* » (François et alii 2007, p.119 et 134).

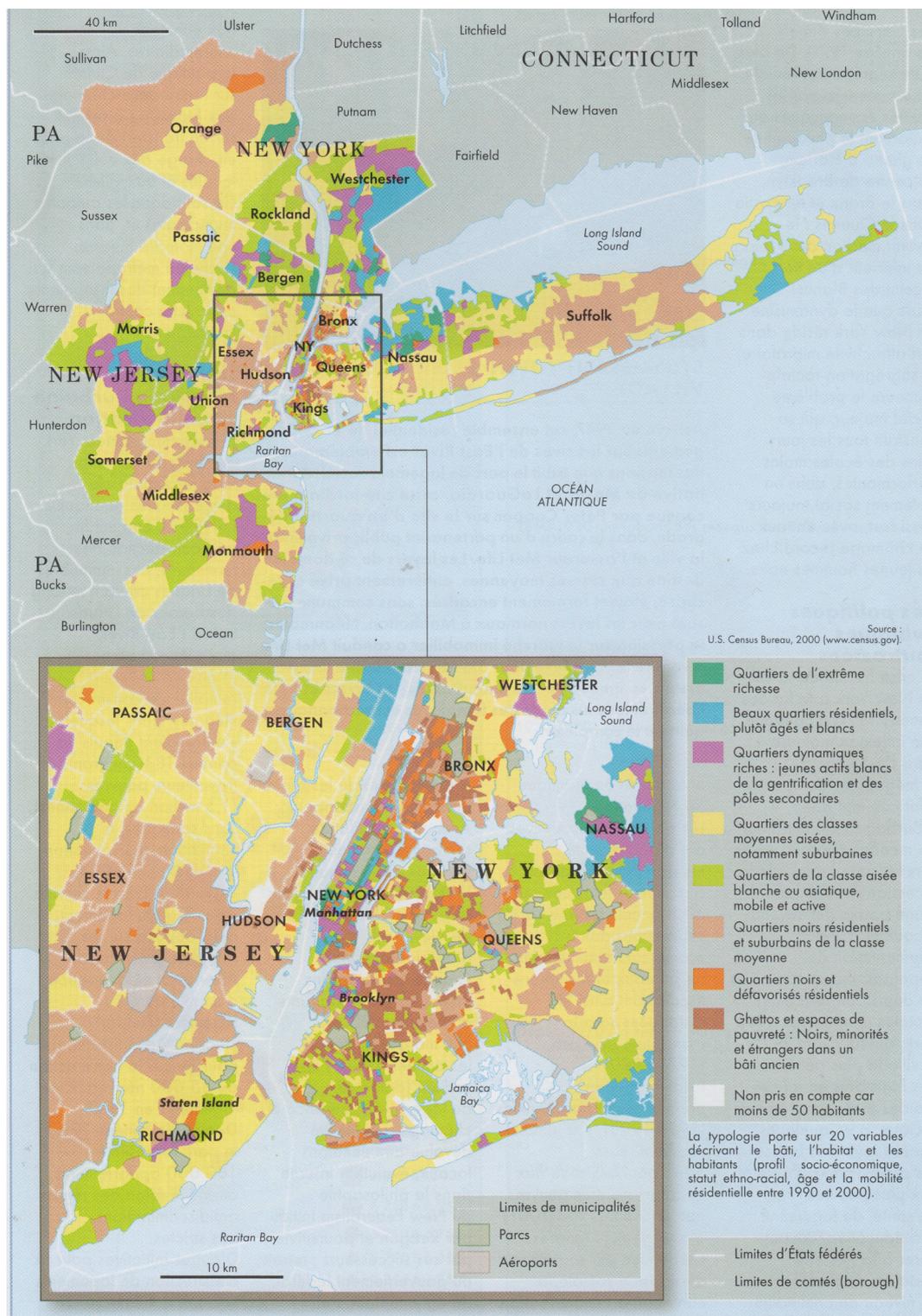
La géographie de la division sociale de l'agglomération new-yorkaise est moins clairement visible à cette échelle, outre qu'il faut ajouter aux facteurs du revenu ou des catégories socio-professionnelles celui de la ségrégation raciale. La trame principale, radioconcentrique est plutôt classique des villes industrielles américaines (Le Goix 2009) : un ultra-centre (Manhattan) très aisé, des espaces péricentraux défavorisés et marqués par l'importance des minorités raciales avec les ghettos du South Bronx et de Brooklyn notamment, et une banlieue périurbaine résidentielle (« suburb ») de classes moyennes. Mais n'émerge pas de grande division géographique, plutôt des noyaux de pauvreté – les ghettos péricentraux du Bronx et de Brooklyn, dont l'importance rappelle la massivité de la Seine-Saint-Denis (voir carte 2 p.125) mais aussi suburbains dans le New Jersey – et à l'inverse de richesse suburbaine comme le long du littoral nord de Long Island (voir carte 3 p.127).

La première couronne est marquée comme dans le cas parisien par des contrastes assez forts, avec des juxtapositions entre quartiers de ghettos ou défavorisés et quartiers de la classe aisée blanche ; c'est ainsi le cas à Hoboken ou West New York dans le New Jersey, à Brooklyn et Queens de l'autre côté de Manhattan. La concentration des ménages à bas revenus, non-blancs, dans des ghettos péricentraux, est une tendance ancienne (voir chapitre 1) et qui s'est toujours

⁷⁸ Figure utilisée par Saskia Sassen (1991) pour qualifier la répartition « duale » des revenus de la ville globale, avec une base et un sommet très larges (classes populaires et supérieures) et un milieu (classe moyenne) très étroit.

⁷⁹ Il s'agit des « communes spécialisées dans la résidence des ménages aisés » et des « communes spécialisées dans la résidence des ménages pauvres ».

maintenue alors même que la tendance générale était à la déconcentration de la population dans les années 1980 (DeGiovanni et Minnite 1991).



Carte 10: La division sociale de l'espace dans l'agglomération new-yorkaise en 2000 (Le Goix 2009)

Une étude de l'évolution du revenu à l'échelle des « community districts » de New York⁸⁰ entre 1979 et 1999 permet de mettre en avant quelques tendances récentes (Reichl 2007). D'abord, les quartiers de Manhattan ont connu une explosion de leur revenu médian, croissance qui déborde sur les rives ouest de Brooklyn et de Queens le long du cœur de Manhattan. Les quartiers de classes moyenne et aisée en dehors du borough central ont connu une augmentation faible voire un recul de leur revenu médian. Les inégalités entre quartiers aisés et pauvres ont augmenté : entre 1979 et 1999, le rapport entre le revenu médian du cœur de Manhattan et les quartiers les plus pauvres a augmenté de près de 30%. A l'échelle de la ville de New York néanmoins, les quartiers pauvres ont connu une augmentation de leur revenu médian et de leur qualité de vie. Mais les quartiers centraux ou péri-centraux de Harlem, du South Bronx et du centre-nord de Brooklyn restent à la traîne, formant un « autre New York ». Des données plus récentes (Furman Center 2014) montrent que le revenu continue de baisser en dehors de Manhattan tandis que le taux de pauvreté et le niveau des loyers augmentent.

Les deux agglomérations connaissent donc une augmentation de la ségrégation socio-spatiale depuis les années 1980, mais celle-ci est plus complexe qu'une simple dualisation. « *Cette tendance [à l'accroissement de la ségrégation] peut être considérée comme conforme au modèle théorique de la dualisation de la ville globale (...), à ce détail près qu'[à Paris] l'autoségrégation des cadres à très hauts revenus de la finance, des multinationales et des services avancés aux entreprises, loin d'être un phénomène nouveau, spécifique de la « ville globale », ne fait que prolonger et renforcer ce qui était la tendance autoségrégative de la classe dominante avant la globalisation – alors que dans le cas de New York, le changement résulte du fort réinvestissement résidentiel du centre-ville, Manhattan, par ces catégories antérieurement plus tournées vers les suburbs.* » (Préteceille 2006, p.78)

2. De la ville duale à la ville plurielle

Les lignes de division sociale et leur évolution sont donc, à l'image des autres restructurations en cours dans les villes globales, infiniment complexes. La division sociale du travail se fonde sur de nouveaux critères, dont l'importance varie selon le contexte national et culturel (critère ethnique, de nationalité, de genre, etc.). Ces changements sociaux se reflètent dans la multiplicité des intérêts des différents groupes, ce qui influe sur les modes de revendication des différents groupes sociaux et leur mobilisation politique (Castells et Mollenkopf 1991). Un des changements majeurs dans les rapports de travail d'une économie post-industrielle est le déclin de la syndicalisation, l'augmentation de la flexibilité, de la sous-traitance et du recours à une main d'œuvre à bas salaire (Logan 2011)⁸¹. L'emploi reste donc un critère important pour étudier les

⁸⁰ Donc de la municipalité centrale uniquement.

⁸¹ Par ailleurs, l'impact négatif de la ségrégation spatiale sur la croissance économique urbaine est difficile à démontrer. « [F]urther research is required to assess whether [neighbourhood effects] really have a negative aggregate effect on the urban economy through lack of participation in the labour market by those who reside in poor neighbourhoods » (Musterd 2006, p.1338). Dans les années 1990, plusieurs villes américaines fortement ségréguées ont connu une forte croissance (Jargowsky 2003).

liens entre globalisation et changements socio-spatiaux ; mais il n'est pas le seul facteur à prendre en compte. La lecture des évolutions sociales doit être faite au travers de filtres économiques, socio-culturels et politiques, qui varient selon les contextes métropolitains (Hamnett 1996).

La « dualité » de la structure sociale de New York se retrouve plutôt entre un groupe de population « *upper corporate* » (litt. *haut monde des affaires*) dont les intérêts ne sont pas toujours partagés et qui ne parle donc pas toujours d'une seule voix, et de multiples groupes de populations défavorisées : femmes employées de bureau, immigrants du secteur des services, noirs fonctionnaires, les ouvriers déclassés, majoritairement latinos, et les exclus de l'économie formelle, plutôt de jeunes noirs et portoricains. On peut ainsi parler d'une « *pluralité de périphéries* » sociales pour caractériser la diversité des populations défavorisées à New York (Castells et Mollenkopf 1991). De même, dans le contexte francilien, de multiples différenciations s'opèrent au sein des grands groupes sociaux (Préteceille 2006, Rhein 2007). Les nombreux acteurs et les groupes sociaux qui font la ville ainsi que leurs oppositions « *perduent à travers un réseau d'intérêts multiples* » (Roncayolo 1985, p.432).

L'une des différences majeures entre les deux contextes métropolitains étudiés tient dans le rôle de l'Etat, dont le rôle reste non négligeable en France comme dans d'autres pays d'Europe dans la régulation des inégalités sociales (Musterd et Ostendorf 1998). Les processus économiques sont donc situés dans un cadre influant fortement sur le marché du travail (existence d'un important secteur public, aides sociales pour les populations exclues du travail), et dont les déterminants sont en partie extérieurs aux politiques urbaines locales : politiques d'éducation, de santé, d'aide sociale sont des politiques nationales. « *S'il existe une dualisation sociale dans les pays où l'Etat-Providence demeure fort, c'est davantage entre une catégorie qualifiée, intégrée au marché du travail, et une population extérieure à ce marché, assez importante en nombre* » (François et alii 2011). De plus, la politique de logement social joue un rôle très important sur la structure socio-spatiale dans la région parisienne, ce qui renforce les différences avec une région new-yorkaise aux contrastes plus brutaux.

Les inerties et les permanences jouent donc un rôle fondamental dans les divisions sociales urbaines, même si le processus de globalisation tend à accentuer la différenciation sociale des quartiers et à creuser les discontinuités entre eux (Marcuse et Van Kempen 2000).

Plutôt que de dualisation, on peut parler de « *layered city* » (Marcuse 2002) qu'il faut considérer à différentes échelles de temps et d'espace, une « ville stratifiée » aux couches et aux quartiers plus ou moins intégrés dans la globalisation : modification des structures d'emploi, d'immigration, du rôle de l'Etat... toutes transformations à replacer dans le temps long : « *il s'agit d'un processus engagé depuis un siècle, et non depuis les vingt dernières années seulement* » (Rhein 2007, p.162). « *La structure sociale actuelle de l'espace urbain ne saurait ainsi être interprétée comme l'effet direct des seules tendances les plus récentes de réorganisation de l'économie, elle est d'abord l'héritage historique des effets des mouvements de l'économie et de la*

société en longue période, cristallisés tant dans les structures matérielles de l'espace bâti que dans ses formes sociales de valorisation symbolique et d'appropriation » (Préteceille 2006, p.79). « *The pattern we see today represents an accumulation of many historical layers of inequality*⁸² » (Logan 2011).

En ce sens et dans les deux cas, plutôt que d'un « nouvel ordre » socio-spatial, on pourrait parler de l'accentuation de phénomènes déjà présents dans l'histoire des deux villes globales : « *les pratiques spécifiques à une société urbaine ne reproduisent pas telles quelles les tendances liées à la globalisation mais les traduisent en relations complexes* » (Storper 1997, p. 233).

Conclusion

L'une des caractéristiques communes aux villes globales est ainsi une connexion extérieure forte aux réseaux globaux, doublée d'une déconnexion intérieure d'une partie de leur population et de leurs espaces, mise à l'écart du fonctionnement urbain. « *Megacities are discontinuous territorial constellations made up of spatial fragments, functional spheres and social segments*⁸³ » (Borja et alii 1997, p.28). Les formes spatiales de l'inclusion / exclusion sont multiples et se chevauchent au sein des agglomérations globales.

En tant que limitrophes des centres, les premières couronnes de la ville globale sont ainsi incluses dans de vastes mouvements urbains de recomposition économique et sociale, liés dans une large mesure à la globalisation. La renaissance et le débordement des centres hyperconnectés des villes globales hors de leurs limites originelles (Paris et Manhattan) confronte les espaces péricentraux à un renversement de tendances anciennes et interroge leur « *topographie mentale* » (Roncayolo 1985, p. 430).

Comment, d'une périphérie, devient-on un centre ? La forme de ces espaces se modifie rapidement, mais change plus vite sans doute que leur « *mémoire génétique* » (Roncayolo 1985, p.431), à la fois sociale, mentale et fonctionnelle. Dès lors, le rôle des politiques urbaines est particulièrement interrogé, d'autant que la globalisation influe également sur leur ordonnancement en favorisant l'émergence des pouvoirs locaux et de formes nouvelles de collaboration entre secteurs public et privé (chapitre 3). Il s'agit ainsi de montrer comment les acteurs publics locaux hiérarchisent les priorités dans un contexte où le développement économique déborde du centre historique et les confronte à la nécessité de réagir, et avec quels acteurs (troisième partie).

⁸² « Le motif que nous voyons aujourd'hui représente une accumulation de nombreuses couches historiques d'inégalité »

⁸³ « Les mégacités sont des constellations territoriales discontinues faites de fragments spatiaux, de sphères fonctionnelles et de segments sociaux. »

De nouvelles figures spatiales de l'exclusion sociale émergent également en lien avec la globalisation. La structure socio-spatiale des villes globales est marquée par des motifs géométriques divers où domine l'idée de discontinuité, à travers la notion de ségrégation. Dans les territoires de l'ancienne banlieue industrielle, où les discontinuités sont en recomposition sous l'effet de leur inclusion dans des centralités économiques parfois en contradiction avec la présence de territoires de grande exclusion, les politiques urbaines sont confrontées à un changement de paradigme.

L'articulation entre les évolutions économiques, sociales et politiques des espaces urbains globalisés est au cœur de l'interrogation de ce travail de thèse : il s'agit ainsi d'analyser les interrelations entre les données structurelles et les opportunités pour l'action politique locale (Jessop et al. 1999). Le recours à la comparaison permet de resituer les évolutions urbaines dans une histoire et une géographie dont on ne peut pas faire abstraction ; mais aussi de relativiser et de remettre en perspective le rôle de l'Etat et des collectivités dans les systèmes concernés. Comment se fabriquent les territoires urbains, au carrefour entre politiques publiques, marché, histoire, enjeux sociaux et localisation ?

Chapitre 3

Acteurs publics, acteurs privés : qui (re)fait les premières couronnes ?

Introduction

Interroger l'action publique dans le contexte de deux villes globales insérées dans des contextes historico-politiques aussi différents que sont Paris et New York demande à la fois de mettre en évidence les divergences dans les modes de fonctionnement public locaux, mais aussi les éléments de transformation à l'œuvre dans les interactions qui produisent les politiques urbaines. En effet, les formes contemporaines de l'action publique connaissent à la fois des transformations profondes et des permanences, tant à l'échelle des Etats que de l'action publique urbaine.

Pour désigner les changements à l'œuvre dans l'action publique dans un contexte de *globalisation* et de réorganisation économique et sociale (voir chapitre 2), le terme de *gouvernance* est omniprésent. De manière très générale, cette notion – d'origine économique et managériale – s'oppose à celle de *gouvernement* : le gouvernement, pouvoir hiérarchique et contraignant, serait incapable de répondre aux enjeux spécifiques de la complexité générée par la globalisation – à l'échelle de l'entreprise, puis de l'Etat, puis des territoires urbains. La gouvernance est alors un processus de négociation collectif qui débouche sur une alliance entre acteurs institutionnels et informels, publics et privés. Plus qu'une théorie fixée de l'action publique, la notion de gouvernance permet d'en étudier les recompositions comme une hypothèse de recherche (Le Galès 2014).

De fait, la naissance des villes globales introduit une rupture dans les modes d'action publique urbains : comment maîtriser une telle complexité, à une échelle si vaste ? Les gouvernements des villes globales existent, ils sont élus démocratiquement à Paris comme à New York, bien qu'à une échelle qui n'est pas celle de l'agglomération. Leur marge de manœuvre est limitée par un certain nombre de facteurs spatiaux et économiques, ce qui pourrait faire croire, un peu trop vite, que les villes globales seraient des monstres « ingouvernables » (Jouve et Lefèvre 2002).

Au contraire, il s'agit ici de montrer comment ces modes de gouvernement institutionnel s'organisent et se réorganisent et quelle est leur capacité d'action ; comment émergent des mécanismes de coordination à même d'impulser l'évolution des territoires étudiés et quels sont les choix effectués par les acteurs en présence. La localisation des premières

couronnes, limitrophes du centre originel (et distinctes administrativement de celui-ci, quoique selon des modalités diverses) mais intégrées à l'hypercentre économique fonctionnel de la ville globale, en fait des espaces investis par des intérêts et des acteurs très divers : gouvernements municipaux et nationaux, secteur parapublic et technique, promoteurs immobiliers, entreprises et capitaux transnationaux, habitants. Une grande partie des travaux sur les interactions des acteurs décidant des orientations des politiques urbaines mettent en évidence l'existence de coalitions poussant avant tout à la croissance économique. Comment s'explique cette éventuelle domination des intérêts économiques et financiers ? Quels acteurs mobilise-t-elle ? Des alternatives se dégagent-elles ?

La recherche sur les politiques urbaines montre qu'un certain nombre de réorganisations sont à l'œuvre, qui questionnent le rôle des pouvoirs publics (I). En particulier, la montée du pouvoir local semble en opposition avec les échelles des agglomérations (II) alors que les maires semblent devenir des entrepreneurs de plus en plus liés au secteur privé (III).

I. Redéfinitions du pouvoir local urbain

La question de la redéfinition des modes de gouvernement des villes globales renvoie ainsi à un cadre d'analyse renouvelé par la notion – encore floue – de gouvernance. Le rééchelonnement des acteurs publics institutionnels et la question du rôle des acteurs privés et de la place du jeu du marché dans l'espace urbain sont au centre du questionnement sur les pratiques de l'action publique dans les villes globales.

A. De la gouvernance à la régulation

Le terme de « *governance* », à l'origine économique, s'affirme dans les années 1970 pour désigner la capacité des firmes à s'organiser pour réduire leurs coûts de transaction. Son sens s'élargit à partir de la fin des années quatre-vingt : dans le champ des relations internationales, le terme « *good governance* » est utilisé par le FMI et la Banque mondiale et définit les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel ; dans les sciences politiques, le terme de *governance* est utilisé au Royaume-Uni pour étudier les réformes de Margaret Thatcher visant à limiter le pouvoir des autorités locales (Jouve 2003). L'introduction de cette notion repose sur l'identification de nouvelles formes d'action publique et de pratiques collectives qui reposeraient sur la concertation et le partenariat, dans un contexte de recomposition des Etats-nations et de globalisation.

La notion de « gouvernance urbaine » s'applique alors à un changement de l'organisation des politiques urbaines : elle désigne des politiques urbaines négociées, qui s'opposeraient

à un mode de gouvernement hiérarchique où le gouvernement central impose ses politiques aux acteurs locaux, à l'image de la France urbaine de la planification des années 1960 (Jouve 2003). Elle se fonde en partie sur l'analyse d'une crise de la « gouvernabilité » des villes. Le constat des inégalités socio-spatiales croissantes et de l'inflation du nombre d'acteurs intervenant dans les territoires réinterroge le pouvoir de l'action publique alors que ces territoires sont les principaux centres du jeu économique global. Cela les rendrait « ingouvernables » (Jouve et Lefèvre 2002).

En fait, la notion de gouvernance urbaine émerge d'abord dans les villes européennes au moment où les formes d'intervention de l'Etat se modifient, notamment avec l'émergence de l'Union européenne et la décentralisation. Ces changements consacrent la montée des pouvoirs locaux urbains, tendance globale prise en compte par la conférence des Nations Unies Habitat II à Istanbul en 1996. Les collectivités locales émergent en tant qu'acteurs internationaux, et la ville est reconnue comme un acteur incontournable dans la compréhension du social et des politiques qui le déterminent. En outre, la globalisation redéfinit les villes comme les lieux centraux de l'économie, où la concurrence entre territoires urbains pour attirer les investissements est exacerbée ; dans ce cadre, la gouvernance permet de mettre en avant un projet fédérateur fort qui donne une *identité* à la ville.

Il s'agit donc à la fois d'un retour du politique sous des échelles renouvelées et de l'apparition de nouveaux acteurs urbains, dont le but n'est pas forcément de favoriser une croissance économique à n'importe quel prix :

« La poussée du marché conduirait paradoxalement à une forme de retour du politique sur des territoires infra-étatiques comme les villes. (...) Le politique dont il s'agit ici, c'est avant tout la mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs publics et privés qui bâtissent des coalitions, élaborent des projets collectifs afin, d'une part, de tenter de s'adapter aux transformations économiques et, d'autre part, de peser quelque peu (voire de se protéger) contre les effets du marché » (Bagnasco et Le Galès 2010, p.37).

Au final, quatre dimensions définissent la notion de gouvernance (Le Galès 2014) :

- 1) la complexité institutionnelle et la polycentralité des lieux (acteurs et échelles) de décision ;
- 2) une frontière moins nette entre les secteurs publics et privés, avec l'émergence de processus participatifs des habitants et de modalités d'action conjointes du public et du privé ;
- 3) la domination de la forme de l'action publique sur le fond : les instruments deviennent centraux plus que les programmes (voir chapitre 6) ;
- 4) une hiérarchie moins présente à la faveur de la négociation.

Comme la gouvernance s'oppose au gouvernement, c'est une analyse qui favorise la notion de *régulation* par rapport à l'idée de réglementation ou d'imposition d'une norme par une autorité hiérarchique. La régulation est une notion de physique qui se rapporte à l'ensemble des techniques permettant le maintien d'un équilibre du système considéré. Ainsi, l'observation de relations stables entre acteurs urbains (1) permettant la répartition des ressources (2) et des sanctions selon des normes partagées¹⁶² (3) définissent l'existence de mécanismes de régulation. Cinq éléments se combinent selon des modes particuliers à chaque territoire : le marché / la libre concurrence ; la grande entreprise / la hiérarchie ; l'Etat / la contrainte légale ; la communauté / les solidarités informelles ; la négociation / la coopération (Le Galès 2014). A partir de ces éléments, des configurations dominantes d'interaction entre ces éléments sont plus particulièrement mises en avant par les chercheurs.

B. Des coalitions de croissance aux régimes urbains : des systèmes d'acteurs à géométrie variable

Les grilles d'analyse classiques du pouvoir urbain aux Etats-Unis, dites *élitiste* et *pluraliste* (Jouve 2003) considèrent ainsi les politiques urbaines comme dépendant essentiellement des arbitrages et des luttes d'influence entre les groupes au sein des communautés locales. La théorie élitiste s'attachait à montrer en quoi le pouvoir local appartient à un petit groupe d'individus, suite aux travaux de Hunter sur Atlanta (1952). Au contraire les travaux pluralistes, à la suite des travaux de Dahl (1961) sur New Haven, voient la ville comme le lieu par excellence du pluralisme américain, caractérisé par la fragmentation des intérêts entre groupes sociaux groupes aux intérêts antagonistes et en compétition, et donc par une fragmentation des élites urbaines, ce qui rend impossible une coalition élitiste entre un petit nombre d'acteurs malgré un maire charismatique. L'influence des groupes sur la décision publique introduit un parallèle entre le marché et le système politique. A l'inverse, l'analyse marxiste lit les politiques urbaines selon le rôle que leur assigne l'accumulation du capital.

Les travaux autour de la notion de *gouvernance* mettent en avant les différences de réactions des collectivités locales face à la globalisation de l'économie ; ils se caractérisent par deux points communs : ils montrent la stabilité des interactions entre acteurs politiques et économiques locaux ; et la dépendance des acteurs politiques par rapport aux acteurs économiques, et en particulier au secteur immobilier, présents sur le territoire urbain.

¹⁶² La sanction est un mode de résolution du conflit ; l'étude de la structuration des conflits est un des éléments importants dans la mise en évidence de dynamiques de gouvernance.

1. Les coalitions de croissance, ou le développement économique à tout prix

L'analyse de Logan et Molotch (1987) qui formule la théorie des coalitions de croissance dans les politiques urbaines, insiste sur la possibilité de gouverner les villes, quand le but des politiques urbaines est subordonné au champ économique, qui s'impose aux autres. Ainsi, les coalitions de croissances sont centrées sur un objectif commun à un certain nombre d'acteurs locaux : augmenter la valeur d'échange du foncier.

Les acteurs privés jouent donc un rôle fondamental dans ce contexte. Au cœur de la logique d'augmentation de la valeur de la propriété foncière, se trouvent les propriétaires fonciers et les promoteurs fonciers et immobiliers, les spéculateurs qui interviennent auprès des élus locaux pour mobiliser les politiques urbaines au service de l'évolution des prix du foncier. Autour gravitent des « acteurs auxiliaires » (agences d'urbanisme, experts, media locaux). Cette domination des acteurs privés, qui forment avec les élus la coalition de croissance, est liée à un contexte où les collectivités locales voient augmenter leur indépendance, notamment fiscale, et leur mise en concurrence pour attirer les acteurs privés, aux Etats-Unis et en Europe.

Les entreprises multinationales jouent alors de la concurrence croissante pour l'investissement entre villes pour obtenir les meilleures conditions d'implantation (avantages fiscaux, installation d'infrastructures, etc.). Au final, cette concurrence se conclut par un jeu à somme nulle où une ville capte toujours des investissements au détriment d'une autre. Dans le cas des banlieues en reconversion, ce travail de thèse met en évidence comment la compétition se joue à de multiples échelles : entre municipalités d'une agglomération (de même type, entre centre et périphérie, etc.) mais aussi avec des municipalités du monde entier. Les intérêts dominants présents dans les coalitions locales sont donc ceux des acteurs favorisant une utilisation intensive du foncier, qui augmente sa valeur d'échange (bureaux, locaux commerciaux, logements de standing), tandis que les acteurs attachés à la valeur d'usage se voient dépossédés de leurs intérêts : les premiers touchés sont les habitants, systématiquement défavorisés lors des arbitrages des coalitions de croissance où règne un consensus pour définir la croissance économique comme un objectif partagé. Dans certains cas, des processus de mobilisation collective peuvent jouer pour infléchir la logique d'augmentation de la valeur d'échange (Schneider et Teske 1993).

Cependant, l'importance des coalitions de croissance dans la vie politique urbaine tend à limiter la vision des intérêts locaux dans leur totalité au seul objectif de croissance économique, et donc les intérêts d'un groupe social donné. Cette représentation tend à transformer la multiplicité des logiques locales au service des seuls intérêts de la coalition, qui devient l'unique acteur collectif légitime. De ce fait, certains problèmes communs

peuvent être occultés : ségrégation socio-spatiale, démocratie locale ou environnement peinent à s'imposer réellement dans l'agenda des politiques publiques urbaines (Cox et Mair 1991). De ce fait, une certaine dépolitisation des stratégies urbaines s'effectuerait entre élus locaux, la compétition extérieure passant au premier plan (Jouve 2003).

2. Les régimes urbains, ou la réintroduction du politique

Par rapport aux approches en termes de coalitions de croissance, la théorie des régimes urbains revalorise le rôle du politique, même si les intérêts économiques gardent une position privilégiée dans l'organisation des acteurs locaux. L'étude de Stone sur Atlanta (1989) montre l'importance des partenariats informels entre la mairie et les élites économiques locales, et l'inscription dans la durée de ces partenariats. De plus, la croissance économique n'est pas toujours le seul objectif des politiques urbaines, qui peuvent y accorder plus ou moins d'importance selon les villes et selon les époques. Dans le cas où l'économique reprend le dessus néanmoins, les coalitions locales se reforment autour des acteurs privés.

Selon la typologie de Stone (1989), on pourrait distinguer trois types de régimes urbains aux Etats-Unis : le régime « corporatiste » ou entrepreneurial, proche de la théorie des coalitions de croissance, qui met en avant le poids des intérêts privés liés à la finance dans les politiques urbaines ; le régime « conservateur »¹⁶³ qui consiste en un certain immobilisme, les politiques urbaines fournissant des services à la population sans tenter d'attirer les grands investisseurs ; le régime « progressiste » qui tente de corriger les effets négatifs du développement économique sur l'environnement ou les disparités sociales par des politiques redistributives. Ce dernier type de régime se développe quand les moyens publics (notamment via les aides du gouvernement fédéral) sont importants, et les intérêts économiques privés peu structurés.

Ainsi, les recherches autour des régimes urbains montrent comment l'environnement politique conditionne en partie en partie l'existence et l'organisation des groupes privés. De plus, ils soulignent aussi que les intérêts des acteurs économiques ne sont pas toujours guidés par des opportunités économiques ; ces intérêts sont des construits sociaux.

Fainstein (2001) montre ainsi que les projets des promoteurs dépendent de la demande mais répondent aussi aux règles et aux incitations du secteur public local : en raison des délais et de l'importance des ressources à mobiliser pour de grands projets urbains, les promoteurs basent leur calcul sur d'autres facteurs que le seul marché (disponibilité du

¹⁶³ *caretaker*

financement, incitations publiques, réactions des habitants, etc.). Ces travaux menés sur Londres et New York montrent d'abord une similarité des politiques urbaines, puis à partir des années 1980 un accroissement de la régulation publique et de la planification à Londres, tandis qu'à New York la politique de subvention aux promoteurs s'intensifie, accompagnée d'une très faible régulation. Néanmoins, le lien d'interdépendance entre secteur immobilier et élus locaux reste étroit, les élus dépendant des acteurs privés pour financer la croissance économique mais n'ayant que peu de moyens de les attirer sur leur territoire.

3. Un outil d'analyse dans le contexte français ?

La dépendance financière des villes par rapport au secteur privé domine donc les recherches et l'étude des interdépendances acteurs publics et privés aux Etats-Unis. Quel est l'intérêt de transposer ces théories au cas parisien et dans les premières couronnes des villes globales, où s'ajoute la question de la situation des municipalités dans une agglomération ?

Les limites de ces approches dans les cas européens ont été souvent soulignées (Le Galès 1997 et 2003, Pollard 2009, etc.) : le rôle de l'Etat y est bien plus important, et notamment dans le cas français, et les municipalités ont moins de marge de manœuvre sur la fiscalité locale ; la dépendance des acteurs politiques aux groupes d'intérêt économiques est plus faible au niveau local, l'organisation du capitalisme européen privilégiant traditionnellement plutôt le niveau national ; les villes ont longtemps eu pour rôle de satisfaire les besoins des habitants en services publics plutôt que les desideratas des entreprises ; enfin, l'organisation politique et partisane diffère par une approche plus liée à un registre idéologique en France, même si ces distinctions se font plus ténues depuis les années 1980-1990 (voir chapitre 4).

Ainsi, la place des questions de développement économique n'est pas la même dans l'agenda des politiques urbaines ; les villes européennes laissent une plus large place à des logiques proprement politiques dans leur gouvernement. Voire même, « *(les villes, loin d'être démunies face aux entreprises, sont en position de négocier avec celles-ci et voire de les contrôler* » (Le Galès 2003, p.334). Les villes peuvent se considérer comme en possession de ressources recherchées par les entreprises : terrains, accès aux infrastructures, équipements publics, etc. Elles peuvent également se poser en intermédiaires pour coordonner les différents intervenants. Dans certains cas, les leaders politiques sont alors capables d'encourager le développement de réseaux locaux et de les piloter. La ville devient alors un acteur collectif qui intègre des intérêts divers. Le rôle des grands promoteurs dans les villes européennes, par exemple, est moindre qu'aux Etats-Unis : Le Galès (2003) montre dans les cas de Rennes, Helsinki, Lyon ou Pérouse comment les

acteurs publics locaux travaillent avec un petit nombre de promoteurs locaux sur lesquels ils ont une réelle influence. La coopération fonctionne avec un certain nombre de règles écrites et non écrites que les promoteurs doivent respecter ; en échange les promoteurs sont protégés de la concurrence. Le concept de *gouvernance* permet ainsi de rendre compte de l'articulation de différents modes de régulation incluant un certain nombre d'acteurs publics et privés dans les villes européennes.

Les infinis assemblages entre ces formes extrêmes de régulation définissent au final la spécificité de la gouvernance dans des espaces donnés : cela permet de mettre en évidence les interactions entre inerties historiques, spécificités locales et cadres nationaux. La régulation à l'œuvre dans les premières couronnes des villes globales est-elle spécifique, quels sont ses traits caractéristiques ? Comment la régulation de territoires péri-centraux se définit-elle par rapport aux autres territoires de l'agglomération ? Quel rôle y jouent les pouvoirs locaux, dont les échelles ont été récemment redéfinies ?

II. Les acteurs publics urbains à Paris et New York : des échelles renouvelées ?

La globalisation s'est accompagnée à partir des années 1970 d'un ensemble de changements qui situent les autorités locales au centre de l'attention. Les politiques urbaines considérées dans ce travail de thèse sont, à la suite de ces analyses, concentrées sur le pouvoir municipal et/ou métropolitain ; néanmoins, à l'image de l'emboîtement des échelles de la globalisation, les recompositions des politiques publiques empruntent de nouvelles formes scalaires (supra-nationales, nationales, régionales, etc.) qui peuvent jouer un rôle important dans les évolutions urbaines. Cela appelle de nouvelles formes de rapports de pouvoir et de négociation, dont différentes configurations seront étudiées dans les études de terrain (chapitres 7 à 9).

D'abord, l'émergence du pouvoir local répond au recul du rôle de l'Etat central. L'affaiblissement de l'Etat-nation par la globalisation est un thème largement développé : puissance du capitalisme global affaiblissant le pouvoir financier des Etats ; abolition des distances par la communication, qui rend les frontières poreuses, les territoires interdépendants, et favorise une échelle supra-nationale, voire mondiale ; émergence de territoires infra-étatiques fondés sur de nouvelles identités (ethniques, religieuses...) en compétition avec les identités territoriales nationales ou de classe ; désengagement de l'Etat-providence favorisant le libéralisme économique (Badie 1998, Mann 1997). En Europe, l'intégration dans l'Union européenne (UE) retire à l'Etat certains de ses domaines d'intervention privilégiés (politiques monétaires, budgétaires, commerciales, etc.). La décentralisation à l'œuvre en Europe ôterait enfin du pouvoir à l'Etat central par le bas, en transférant aux gouvernements locaux des compétences juridiques qui étaient

sa prérogative (Jouve et Lefèvre 2002). L'Etat n'a pas pour autant cessé d'être un acteur important, voire fondamental, dans la fabrication des territoires ; son action est néanmoins largement redéfinie ; on a pu parler à cet égard d'Etat *facilitateur, animateur* (Donzelot 1994), etc.

Ainsi, l'Etat est redéfini dans ses échelles (*rescaling*), notamment en faveur d'un pouvoir urbain croissant, dont l'émergence est particulièrement sensible en Europe. Les compétences des gouvernements locaux sont élargies, leurs capacités techniques et politiques à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques renforcées. « *One of the most important geographical consequences of the post-1970s round of capitalist globalisation has been to decentre the national scale of accumulation, urbanisation and state regulation in favour of new sub- and supranational territorial configurations*¹⁶⁴ » (Brenner 1999, p.135).

Les villes se retrouvent ainsi confrontées à une opportunité historique (Bagnasco et Le Galès 2010) de se saisir de ce vide laissé par l'Etat et des possibilités de développement urbain nouvelles offertes par l'économie globalisée post-industrielle. « *Les villes sont en train de devenir de nouveaux lieux de la régulation sociétale, s'affranchissant en particulier de la tutelle des Etats avec des économies de plus en plus internationalisées, « globalisées » (...). Dans le même temps, elles deviennent les espaces où se pose et pourrait se résoudre la question de l'intégration sociale. (...) Tout cela prêche pour que les (...) métropoles deviennent également des lieux politiques à part entière, c'est à dire des acteurs fonctionnant en tant qu'acteurs collectifs capables de développer des stratégies propres.* » (Jouve et Lefèvre 2002, p.16)

Avec les politiques de décentralisation en France et de redéfinition des pouvoirs locaux aux Etats-Unis, on assiste à un recul et à une délégation réelle par l'Etat aux villes des politiques d'aménagement. Les villes, incarnées par les maires, mènent de véritables politiques économiques (Le Galès 1993) et relancent la planification spatiale et stratégique : elles produisent du sens.

A. La redéfinition du rôle des acteurs publics en France

1. Renforcement des municipalités, recul de l'Etat ?

Les lois Defferre de 1982-83 et les lois Raffarin de 2003 ont consacré le principe de la décentralisation. Elles ont eu pour effet d'impliquer les régions dans les politiques urbaines, notamment par le biais des Contrats de Plan, puis Contrats de Projet Etat-Région (CPER). Selon la Loi d'orientation d'aménagement du territoire de 1995, dite loi

¹⁶⁴ *L'une des conséquences géographiques les plus importantes du mouvement de globalisation capitaliste post-années 1970 a été de décentrer l'échelle nationale d'accumulation, d'urbanisation et la réglementation étatique, en faveur de nouvelles configurations territoriales sub- et supranationales.*

Pasqua, première grande loi d'aménagement du territoire en France, la définition du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) est confiée à la région Île-de-France – il était auparavant élaboré par l'Etat (voir chapitre 1).

Mais surtout, ces lois ont renforcé l'importance de la commune dans le contrôle et la gestion des territoires urbains¹⁶⁵ : celle-ci est chargée de la mise en place des POS puis des PLU et des Plans de Prévention des Risques. Les outils utilisés par les municipalités évoluent. Les villes s'affranchissent de la tutelle de l'Etat dans les projets urbains, et la notion de partenariat public-privé émerge. Son développement affirme le passage d'un système d'acteurs hiérarchisé à un fonctionnement par le projet (Pinson 2009) et à un rapprochement des sphères publique et privée assumés par les collectivités locales (voir chapitre 6).

L'essor du pouvoir municipal urbain s'accompagne également de la croissance du secteur para-municipal, c'est-à-dire des organisations relevant de la construction et de l'aménagement urbain (sociétés d'économie mixte, agences d'urbanisme, offices HLM), des entreprises gérant les réseaux techniques urbains (eau, énergie) et des organisations des secteurs de la culture, de la santé ou du sport (Lorrain 1998). On a déjà vu comment l'émergence de ces acteurs à partir des années 1960 (voir chapitre 1) est liée à de nouveaux modes d'interaction entre le public et le privé. Les municipalités de première couronne se reposent de plus en plus sur ces acteurs techniques pour favoriser la prééminence de la dimension procédurale de l'action publique sur les conséquences économiques et sociales des politiques adoptées.

2. A la recherche de l'échelle idéale : lutter contre la « fragmentation » communale

L'ensemble des lois Chevènement et Solidarité et renouvellement urbain (1999-2000) repense l'organisation de l'aménagement urbain et renouvelle les modes d'action et de conception de l'action publique urbaine. Leur but est de répondre à un double enjeu : trouver une échelle pertinente pour prendre en compte l'étalement urbain et les inégalités territoriales, où chaque municipalité joue pour soi et renforce l'« *apartheid social* » urbain ; lutter au mieux contre les inégalités socio-spatiales et fiscales en définissant une échelle de gouvernement plus large que la commune.

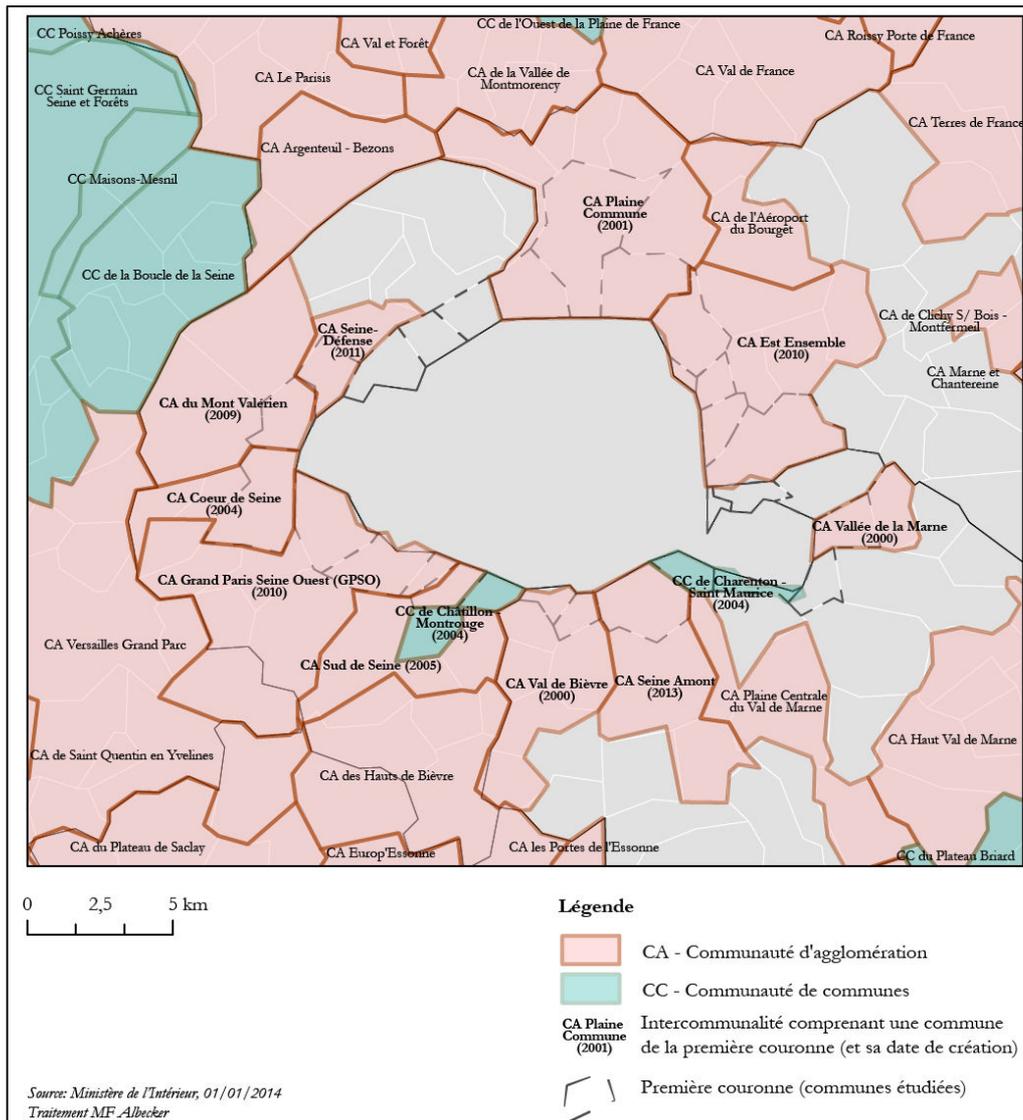
¹⁶⁵ On peut rappeler à cet égard la spécificité de la commune de Paris, dont le maire n'est élu qu'à partir de 1977, la ville étant auparavant directement administrée par l'Etat. La ville de Paris bénéficie en outre d'un statut spécifique depuis 1982 : elle recouvre deux collectivités territoriales, une commune et un département. La collectivité, découpée en 20 arrondissements, a deux niveaux de représentation : les conseillers de Paris (conseillers municipaux et généraux de Paris) qui élisent le maire de Paris et les conseillers d'arrondissements, élisant 20 maires d'arrondissement qui gèrent les équipements de proximité et n'ont pas un pouvoir très étendu.

En effet les communes françaises, issues des paroisses de l'Ancien régime, sont particulièrement petites et nombreuses (1281 communes en Île-de-France) et leur découpage n'a presque pas évolué depuis le XVIIIème siècle. La loi Chevènement de 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, donne un élan décisif au développement de l'intercommunalité, et surtout de l'intercommunalité urbaine¹⁶⁶. La région capitale est la moins bien couverte de France par l'intercommunalité en 2013 (92% des communes et 79% de la population hors Paris¹⁶⁷). Les communes y sont particulièrement attachées à leur indépendance, d'autant qu'aucune aire pertinente de gouvernement n'émerge dans l'immense agglomération de Paris.

Apparaissent des intercommunalités de « club » dans le périurbain, entre communes semblables socialement dont le but est de se redistribuer la taxe professionnelle sans entrer dans les logiques de la ville-centre (Estèbe et Talandier 2005) ; la logique « affinitaire » domine dans les intercommunalités d'Île-de-France (Béhar et Estèbe 2007). Plutôt que de définir des bassins de vie, difficile à déterminer clairement dans l'agglomération parisienne, l'intercommunalité devient une association pour défendre des intérêts en commun et créer un rapport de force, selon une « *logique de la représentation* » (Béhar 2002), notamment en petite couronne, où l'importance d'imposer un rapport de force avec Paris est un objectif primordial : cette dimension est particulièrement présente dans les intercommunalités incluant des polarités économiques, comme Plaine Commune au nord ou Grand Paris Seine Ouest au sud-ouest – l'utilisation du nom « Paris » dans la désignation de l'intercommunalité est d'ailleurs symptomatique. La répartition spatiale de l'intercommunalité en Île-de-France répond à une logique radiale plus que radioconcentrique distinguant des dynamiques de secteurs assez marquées (sud-ouest, sud, sud-est, etc.).

¹⁶⁶ Elle crée les Communautés de communes, surtout présentes dans le périurbain, les Communautés d'agglomérations (CA) avec un minimum de 50 000 habitants et des compétences nombreuses et une taxe professionnelle unique, et renforce les Communautés urbaines, l'ensemble intercommunal le plus important et le plus intégré (aucune n'existe en Île-de-France).

¹⁶⁷ Source : IAU-IdF



Carte 11: Les intercommunalités dans la zone centrale de l'Île-de-France en 2014

Dans la première couronne, sept communes ne font partie d'aucune intercommunalité en 2014 (soit près d'un quart des communes), ce sont principalement des communes proches du Bois de Vincennes et les communes du nord-ouest de Paris dans les Hauts-de-Seine (Neuilly, Levallois-Perret, Clichy). Il s'agit dans l'ensemble de communes plutôt aisées et voisines d'intercommunalités à l'identité forte (comme Plaine Commune) à laquelle elles ne veulent pas s'associer. Quatre grandes intercommunalités de projet, construites selon des logiques de quadrant à partir de Paris se distinguent à cet égard : Plaine Commune, démarche initiée dès 1998, intercommunalité puissante et très intégrée, dont le développement tertiaire est parfois en contradiction avec le maintien d'une population modeste ; Val de Bièvre ensuite, selon un axe de développement vers le sud ; plus récemment Grand Paris Seine Ouest¹⁶⁸, qui réunit deux anciennes CA depuis 2010,

¹⁶⁸ Voir l'étude de terrain sur Issy-Les-Moulineaux au chapitre 7.

affirme un poids économique marquant au sud-ouest de l'agglomération ; enfin Est Ensemble constituée en 2010 réunit les territoires de l'est autour d'une logique de cluster qui s'oppose en partie aux choix politiques de Plaine Commune¹⁶⁹. En dehors de ces grandes intercommunalités très visibles politiquement, d'autres semblent moins actives, ou trop récentes pour mettre en évidence leurs choix politiques, comme Seine Amont créée en 2013. Enfin, certaines intercommunalités paraissent peu intégrées et essentiellement opportunistes afin d'effectuer un simple partage fiscal, notamment celles réunissant uniquement deux communes, parfois sous la forme la moins intégrée de la Communauté de communes : Seine Défense, Vallée de la Marne, Charenton-Saint-Maurice et Châtillon-Montrouge.

L'intercommunalité a donc créé ponctuellement des effets de solidarité territoriale, mais paraît plutôt opportuniste dans la plupart des cas ; de plus, ces démarches parfois récentes sont appelées à disparaître dans la fusion des quatre départements de la zone centrale prévue pour 2016.

3. Gouverner l'agglomération parisienne : un feuillet territorial

La spécificité de l'aménagement de la région parisienne dans son rapport à l'Etat a en effet engendré un feuillet de longue durée sur la question des acteurs et de l'échelle pertinente de l'action urbaine en Île-de-France. La taille et le rôle spécifique de Paris à l'échelle nationale ont toujours été la raison d'un traitement spécifique dans l'aménagement de la capitale, au travers des schémas d'aménagement (voir chapitre 1) mais aussi dans le fonctionnement de certaines collectivités : le maire de Paris n'est élu que depuis 1977 et la région Île-de-France, créée en 1983, n'a acquis que progressivement ses pleines compétences d'exercice en même temps qu'émergeaient les intercommunalités.

En 2014, les acteurs institutionnels publics de l'aménagement en Île-de-France sont donc : l'Etat, la Région, les départements, au nombre de huit depuis 1964, dont quatre sont entièrement urbanisés (Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne), 1 281 communes et 113 intercommunalités.

Du point de vue de la simple considération géographique, la région semble être un échelon pertinent pour chapeauter l'aménagement de la région urbaine. L'unité urbaine parisienne, définie par l'INSEE en 2010¹⁷⁰, comprend 89% des habitants de la région et

¹⁶⁹ Voir l'étude de terrain sur Pantin au chapitre 9.

¹⁷⁰ « La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. » Source : Insee, Définitions et méthodes.

93% de ses emplois sur 31% de son territoire (APUR 2013). Le périmètre de l'Île-de-France englobe donc également des marges encore rurales de l'agglomération et pourrait être en mesure d'anticiper son étalement. De plus, la région s'est peu à peu vue confier par l'Etat des compétences significatives d'aménagement : l'élaboration du SDRIF en 1995, la présidence du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en 2005. L'Île-de-France est d'ailleurs la seule région où est maintenue la planification régionale lors de l'adoption de la loi SRU en 2000 ; le SDRIF s'impose ainsi aux documents d'urbanisme d'échelle plus restreinte que sont les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU.

La région, présidée depuis 1998 par une alliance de la gauche plurielle, s'affirme ainsi comme un acteur important de l'aménagement du territoire au début des années 2000. Le nouveau SDRIF a fait l'objet d'une large concertation entre 2004 et 2007, et a été approuvé en 2008. Son objectif est de « *maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région* » à l'horizon 2030. Il identifie trois défis principaux : favoriser l'égalité sociale et territoriale et améliorer la cohésion sociale ; anticiper les mutations climatiques et énergétiques ; développer une Île-de-France dynamique confortant son rayonnement mondial. Les enjeux ne sont donc pas nouveaux ; néanmoins, le document du SDRIF de 2008 propose une vision spatiale nouvelle de la région urbaine : au-delà de la classique opposition est-ouest, il distingue la « zone dense » et les « faisceaux » radiaux, ce qui lui « *ouvrait un champ politique spécifique* » (Béhar et Estèbe 2007, p.99).

Néanmoins ce rôle montant est vite stoppé à la fois par le haut et par le bas. D'une part émergent des intercommunalités de plus en plus nombreuses, dont les projets se limitent souvent à la gestion des services urbains (voir supra), mais aussi des « *machins* » territoriaux (Béhar et Estèbe 2007, p.100) comme l'ACTEP (Association des collectivités territoriales de l'Est parisien) en 2000, structure regroupant à l'Est de Paris 14 communes et le Conseil général du Val-de-Marne dans le but de lutter contre le déséquilibre est-ouest de la région. Les Conseils généraux affirment également leur vision de l'aménagement en formulant des projets stratégiques.

La ville de Paris sort aussi de son isolement avec l'élection de Bertrand Delanoë en 2001. Pierre Mansat, élu PCF, est nommé adjoint en charge des « *relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France* ». Des projets d'aménagement bilatéraux entre Paris et sa première couronne sont menés à bien, comme le « quartier intercommunal » de la Gare des Mine-Fillette à Paris et Saint-Denis, avec notamment la couverture du périphérique. A partir de 2006 est élaborée sur impulsion de Bertrand Delanoë la structure « Paris Métropole », qui rassemble une soixantaine d'élus locaux au sein d'une « Conférence

métropolitaine » informelle et consultative, dans le but de tenter d'aborder en commun les politiques sociales, de transport et de service public, sur le temps long (5 à 10 ans).

Ce fonctionnement informel a été bousculé par les projets du président Sarkozy, qui ont amené la Conférence métropolitaine à se constituer en un « syndicat mixte d'études Paris métropole » en février 2009. Il réunit aujourd'hui 206 collectivités territoriales qui représentent l'essentiel de l'agglomération¹⁷¹, avec un principe de « un élu, une voix », ce qui permet de limiter le poids parisien mais pose la question de l'équilibre politique à atteindre sur les questions d'aménagement. La première couronne est particulièrement impliquée dans cette initiative : toutes les communes en font partie, et les présidents de cette structure sont tous des élus de proche banlieue¹⁷².

L'intervention de l'Etat refait brusquement surface alors que se construit difficilement un équilibre entre collectivités territoriales. La concentration du discours étatique sur l'importance de la « compétitivité » et du rôle des métropoles¹⁷³ se conjugue avec l'arrivée à la Présidence de la République en 2007 de Nicolas Sarkozy, ancien maire de Neuilly et président du Conseil général des Hauts-de-Seine¹⁷⁴. Diverses initiatives de l'Etat le repositionnent alors au centre du jeu des acteurs publics de l'aménagement de l'agglomération parisienne. La réflexion s'articule autour de la notion de « Grand Paris », un certain nombre d'initiatives sont lancées en ce sens. Des rapports parlementaires sont publiés (rapports Dallier en 2008, rapport Balladur en 2009) préconisant la fusion des départements de petite couronne en une seule collectivité.

Le ministère de la Culture lance une consultation internationale sur le thème du « Grand Paris », à laquelle répondent une dizaine de grands cabinets d'architectes¹⁷⁵, dans le but de faire des propositions pour la métropole parisienne « post-Kyoto ». Les propositions, rendues en 2009, sont larges et diverses, parfois reprises par les collectivités locales. Une association a été créée en 2010 pour poursuivre cette initiative, l'Atelier International du Grand Paris (AIGP), dont le rôle reste consultatif.

En mars 2008 est nommé un secrétaire d'Etat au développement de la Région capitale, qui propose une vision très économique de l'agglomération. La création de ce secrétariat d'Etat débouche sur la proposition d'une rocade de transports en communs souterraine

¹⁷¹ Le Conseil régional, les 8 Conseils généraux, 45 EPCI et 152 communes

¹⁷² Le maire de Cachan (2009-2010) puis le maire de Nogent-sur-Marne (2010-2011), le président de la CA de Plaine Commune (2011-2012), le maire de Sceaux (2012-2013) et enfin le maire des Lilas (2013-2014). La présidence est alternée chaque année entre des élus de gauche et de droite.

¹⁷³ Le thème du CIADT de 2003 est la « stratégie nationale en faveur des grandes métropoles françaises », en 2004 lancée par la Datar avec la politique des pôles de compétitivité.

¹⁷⁴ Les élus de la première couronne jouent souvent également un rôle national important, ce qui leur permet d'avoir un poids non négligeable auprès de l'échelon national.

¹⁷⁵ Entre autres : Jean Nouvel, Richard Rogers, Christian de Portzamparc, Bernardo Secchi.

reliant les grands pôles économiques (aéroport de Roissy, la Défense, plateau de Saclay). On retrouve ici le rôle fondamental que jouent les infrastructures lourdes de transport dans l'imaginaire français de l'aménagement du territoire (Offner 1993). Très largement discuté, notamment pour sa vision très économique et son coût (35 milliards d'euros), ce projet va contribuer à bloquer la ratification du SDRIF par l'Etat, qui ne transmettra celui-ci au Conseil d'Etat qu'en juin 2010. En effet, le SDRIF proposait une vision différente de la planification des transports, Arc Express, une rocade plus proche de Paris. Sous l'influence de l'Etat, le SDRIF a donc été revu en profondeur pour être adopté en 2013.

Aujourd'hui, la région a ainsi vu reculer son rôle. La société du Grand Paris (SGP) en charge de la construction de l'infrastructure du Grand Paris Express (dont le tracé est un consensus final entre le tracé de l'Etat et celui de la Région, mais reprend le principe de double boucle de grande banlieue proposé par l'Etat) est créée en 2010 en tant qu'établissement public sous le contrôle direct de l'Etat. Le but de l'infrastructure à venir étant de créer du développement, des Contrats de développement territorial (CDT) négociés entre l'Etat et les communes, dérogeant aux documents d'urbanisme, sont mis en place autour des gares futures.

Dernier épisode enfin, le changement de majorité à la tête de l'Etat n'a pas interrompu le mouvement de retour en force de l'Etat : en janvier 2014 la loi définit une future intercommunalité nommée « Métropole du Grand Paris » et réunissant Paris et ses trois départements limitrophes. Prévue pour le 1^{er} janvier 2016, cette structure intercommunale exercerait les compétences d'urbanisme, d'habitat et de politique de la ville. Le feuilleton territorial se poursuit devant les réticences fortes des maires de banlieue et de Paris métropole, qui se voudraient le dépositaire d'une démarche de négociation bien dans la lignée de l'idée de *gouvernance*.

B. Aux Etats-Unis, l'émergence du « régionalisme métropolitain »

1. Le régionalisme métropolitain, une « décentralisation » hétérogène

Aux Etats-Unis, la question de l'échelle de la gouvernance métropolitaine comme réponse aux problèmes urbains est ancienne. De nombreuses agglomérations ont engagé différentes formes de coopération politique à l'échelle de la métropole ou de la région urbaine, comme à Portland, Seattle, Saint Paul-Minneapolis, Chicago ou Boston. Néanmoins, en l'absence de réglementation à l'échelle nationale, ces formations restent très hétérogènes : plus qu'un « nouveau régionalisme », il faudrait ainsi selon Brenner (2002) plutôt parler d'une « nouvelle politique de l'échelle » où s'opère un ajustement progressif des institutions locales, étatiques et nationales aux restructurations urbaines

actuelles qui remettent en cause les périmètres hérités. On peut ainsi définir le régionalisme métropolitain comme différents types de démarches plus ou moins institutionnelles de gouvernance : modification des périmètres territoriaux existants, créations de structures supra- ou intermunicipales, mesures imposées par l'Etat fédéral ou les Etats pour réguler l'expansion urbaine, ou encore diverses stratégies informelles de coopération entre structures de gouvernement et entre acteurs publics et privés.

En effet, la fragmentation juridictionnelle des régions urbaines reste beaucoup plus forte aux Etats-Unis qu'en France. Dès l'époque industrielle, des fusions ou des annexions de municipalités ont permis de répondre à cet enjeu, comme la ville de New York en 1898 (voir chapitre 1), des réflexions sur la nécessité de planifier la croissance métropolitaine sont apparues. Jean Gottmann souligne déjà à la fin de son ouvrage *Megalopolis* (1961) la nécessité d'envisager une « coordination gouvernementale » à l'échelle régionale de la mégalopolis. La possibilité de créer des corps intermunicipaux est favorisée dans les années 1960 par un ensemble de lois créant les *Metropolitan Councils of Governments* (COGS), les *Metropolitan Planning Organizations* (MPO), complétées par la circulaire budgétaire A-95 ; cet ensemble législatif pousse les agglomérations de plus de 50 000 habitants à présenter des projets à l'échelle de la région urbaine pour bénéficier de fonds fédéraux dans les domaines des transports ou du logement.

D'abord volontaires, ces rassemblements deviennent obligatoires et servent pendant les Trente glorieuses de relais administratifs, financiers et de planification dans la hiérarchie de l'Etat-providence keynésien états-unien ; cette échelle sub-nationale est ainsi la base d'un « libéralisme urbain » (Mollenkopf 1983). Ces démarches intermunicipales sont encouragées dans le but de répondre aux enjeux des nouvelles échelles induites par l'étalement urbain, mais aussi et de plus en plus à la ségrégation socio-spatiale interne aux agglomérations urbaines et à ses conséquences fiscales (Orfield 1997, Brenner 2002)¹⁷⁶. A la fin années 1960, des coalitions urbaines rassemblant des municipalités de vieilles agglomérations industrielles poussent le gouvernement fédéral à financer différentes politiques de renouvellement urbain (réduction des taudis, programmes d'éducation, etc., voir chapitre 1) (Mollenkopf 1983).

Néanmoins, le recul de l'Etat fédéral depuis la présidence de Reagan correspond à un désengagement marqué de l'Etat-providence et une déstructuration des politiques urbaines (Orfield 1997, Wolf-Powers 2005) : recul de la logique sociale redistributive, baisse drastique des financements des programmes fédéraux urbains, privatisation des services urbains, redirection des aides fédérales (notamment via les politiques de Défense) vers les banlieues et les Etats républicains du Sud et de l'Ouest. En parallèle,

¹⁷⁶ Cette préoccupation rejoint ainsi celle des lois Chevènement et SRU en France.

une forme de décentralisation a lieu : des compétences fiscales et administratives sont transférées aux Etats et aux collectivités locales. Cette décentralisation néolibérale, influencée par les théories économiques de Milton Friedman et Frédéric Hayek, est menée dans le but de réduire la capacité de l'Etat à influencer sur le fonctionnement du marché, et de favoriser le lobbying des élites économiques à l'échelon gouvernemental inférieur, plus facile d'accès (Ives 2008).

Dans ce contexte émerge un « nouveau localisme » où les Etats et les municipalités développent des stratégies entrepreneuriales dans le but d'attirer les investissements de capital sur leur territoire. En découle une compétition accrue entre les gouvernements locaux, et l'accroissement des inégalités à différentes échelles (entre la *rustbelt* du Nord-est et la *sunbelt* du Sud-ouest ; entre les agglomérations urbaines ; entre les territoires urbains), qui débouche sur une crise urbaine durable à partir des années 1980 (voir chapitre 1). Dès lors, la question de la gouvernance métropolitaine est délaissée au profit d'une approche localiste qui favorise la prise de pouvoir des Etats et des municipalités, où se constituent des « coalitions de croissance » au service du développement économique local (Florida et Jonas 1991, Fishman 2000). Le gouvernement fédéral, par ses politiques urbaines notamment, a donc joué un rôle majeur dans l'apparition et l'aggravation des inégalités entre et au sein des régions urbaines dans un contexte où la forte fragmentation politique y favorise une compétition économique entre les villes, dont les effets sur la pauvreté et sur la disparité spatiale s'avèrent néfastes (Dreier et alii 2001).

« The power of each suburb to set its own rules and the competition among local governments for tax generating development have powerfully promoted economic segregation and suburban sprawl. Both federal policies and the jurisdictional ground rules have created an uneven playing field¹⁷⁷ (...) » (Dreier et alii 2001, p. 93)

L'agenda métropolitain émerge à nouveau dans les années 1990, mais en plaçant au centre des enjeux la croissance économique ; les questions plus classiques d'inégalités fiscales ville-centre/banlieue ou d'adaptation des politiques urbaines aux problèmes sociaux restent présentes mais au second plan (Orfield 1997). Le contexte politique de la réforme intercommunale est donc profondément modifié, et favorise les méthodes du partenariat public-privé ou des coopérations flexibles et décentralisées plutôt qu'une approche étatique hiérarchique (Brenner 2002). Au final, les Etats-Unis sont marqués par l'absence presque totale de gouvernements métropolitains à l'image des intercommunalités françaises. Cela pose un problème majeur de solidarité fiscale et de

¹⁷⁷ « Le pouvoir de chaque banlieue de poser ses propres règles et la compétition entre gouvernements locaux pour un développement générant des impôts ont promu avec vigueur la ségrégation économique et l'étalement urbain. Les politiques fédérales et les règles juridictionnelles fondamentales ont créé un terrain de jeu inégal. »

maintien des inégalités socio-spatiales entre les villes-centres et la banlieue, notamment dans le cas des villes en déclin (Pallagst et alii 2013).

Les Etats-Unis sont ainsi le cadre d'un renouvellement scalaire (*rescaling*) de la gouvernance visant, dans un cadre de redéfinition de la forme urbaine, de globalisation économique et de restructuration politique néolibérale, à redonner une cohérence à l'espace politique et économique (Jessop 2000, Brenner 1999, 2002). Les logiques à l'œuvre ne sont donc pas sans rapport avec celles observées en France, la différence majeure résidant dans l'absence de politique fédérale cadrant l'intercommunalité, et donc dans l'hétérogénéité des projets métropolitains existants (Brenner 2002).

Le cas de New York est par ailleurs très particulier : la municipalité englobe une grande partie de sa banlieue dans ses limites administratives depuis la fin du XIX^{ème} siècle (voir chapitre 1) ; elle n'entretient par contre quasiment aucun lien avec sa banlieue new-jerseyenne. A l'inverse Paris n'entretient que des relations informelles avec sa banlieue et la fragmentation institutionnelle y est très forte. Les premières couronnes sont ainsi emboîtées dans des échelles institutionnelles très différentes selon les deux contextes.

ENCADRE 2 : LES COLLECTIVITES LOCALES AUX ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis, la relation entre l'Etat fédéral et les collectivités locales repose sur deux principes : les collectivités locales (Etat, comté, municipalité) exercent tous les pouvoirs non délégués à l'Etat fédéral ; les autorités locales élues ont des comptes à rendre aux citoyens de leur territoire et non au gouvernement fédéral. En ce sens, les municipalités sont d'abord des gouvernements locaux, et non des administrations. Ainsi, selon le principe de l'*incorporation*, la création d'une nouvelle municipalité est possible si 2/3 de la population l'acceptent par un vote. L'administration de la municipalité est fixée par une charte, qui doit être validée par l'assemblée législative de l'Etat.

La décision du juge Dillon (cour suprême de l'Iowa) en 1868 est la base qui définit la relation entre les Etats et les gouvernements locaux: les gouvernements municipaux doivent leur origine et dérivent leurs pouvoirs du pouvoir législatif des Etats fédérés. Leurs pouvoirs peuvent donc être limités par l'action de l'Etat. De même existe le principe de primatie de l'Etat lorsqu'il existe un doute sur l'attribution d'une fonction. Cependant, la règle de Dillon est rarement utilisée comme un guide pour les relations quotidiennes Etat-gouvernement local : le rôle des gouvernements locaux, plus proches du peuple et plus à même de comprendre les besoins publics, est largement reconnu (Berg 2008).

La municipalité est la collectivité locale dont le pouvoir est le plus faible, et ses formes et ses compétences sont extrêmement diverses selon les Etats et les contextes (urbain ou rural), certaines sont beaucoup plus indépendantes que d'autres. Les « *municipal governments* » correspondent ainsi plutôt à des aires urbaines densément peuplées, le plus peuplé étant la ville de New York, tandis que les *towns* ou *township governments* sont des communes plus rurales, dont un certain nombre sont devenues urbaines suite à

l'étalement urbain. Le pouvoir exécutif est assuré par le maire, élu au suffrage universel direct pour quatre ans.

Certaines municipalités sont plus riches que d'autres et donc plus à même de diriger leurs propres affaires ; d'autres doivent davantage s'appuyer sur l'aide de leur Etat, qui décide des règles budgétaires des collectivités locales : la marge d'autonomie des comtés et des municipalités dépend donc de leur capacité à s'autofinancer, alors que leurs recettes propres ne représentent que 65% de leurs ressources environ en 2004 (Breton et Copé 2005). Le reste provient avant tout de leur Etat, et ces fonds sont souvent fléchés. Ainsi, la volonté politique des responsables locaux joue un rôle important dans l'arbitrage entre le financement d'une politique urbaine par l'échelon supérieur, ou son financement sur ressources propres. Cela explique également l'importance de s'assurer des ressources propres les plus élevées possibles *via* les taxes locales, préoccupation constante des divers acteurs municipaux rencontrés.

En termes de compétences, les municipalités gèrent généralement le développement économique, la sécurité des citoyens et l'aménagement du territoire : urbanisme, logement, transports, travaux publics, infrastructures de réseaux, sécurité. Les plus importantes interviennent dans le domaine de la police, de la justice (procureurs municipaux), de l'éducation et des hôpitaux.

La municipalité de New York est la plus puissante et la plus centralisée des Etats-Unis, avec des compétences très larges : éducation publique, bibliothèques, sûreté publique, hygiène, gestion de l'eau, services d'assistance sociale, établissements pénitenciers, justice, loisirs. Il s'agit de Bill de Blasio depuis 2014, qui a succédé à Michael Bloomberg, maire durant trois mandats de 2002 à 2013. Chaque borough est dirigé par un président, dont le rôle est principalement consultatif. Les lois locales sont votées par un *City Council* de 51 membres élus tous les quatre ans, dont le chef de la majorité, le *speaker*, est une démocrate depuis 2006, Christine Quinn. Le maire promulgue les lois municipales et peut y opposer son veto, que le Conseil peut révoquer par un vote à la majorité des 2/3.

2. *New York, l'agglomération ingouvernable ?*

L'agglomération de New York, au cœur de la megalopolis, se situe à la frontière de trois Etats : l'Etat de New York, où se situe la municipalité du même nom, le New Jersey sur la rive opposée de l'Hudson et le Connecticut au nord du Bronx (voir carte 5).



Carte 12: Composantes administratives du cœur de l'agglomération de New York

La ville de New York, constituée de cinq comtés fusionnés à la fin du XIX^{ème} siècle (voir chapitre 1), est la plus peuplée et la plus puissante des Etats-Unis (voir encadré 2). Néanmoins, ses relations avec l'Etat de New York ont toujours été complexes : la capitale est située à Albany, au nord-est, et la ville de New York est mal représentée à la législature de l'Etat en raison d'un fonctionnement électoral favorisant les zones plus rurales. A partir de la fin des années 1940, la ville de New York et l'Etat fédéral développent des relations directes, ce qui permet à la ville de bénéficier de plus de fonds des politiques urbaines fédérales alors en pleine expansion, et de définir un keynésianisme municipal (voir chapitre 1) sans passer par l'Etat de New York.

C'est à la fin des années 1970, dans un contexte de crise urbaine marqué dans la ville-centre, que la municipalité se tourne, à marche forcée, vers un modèle de gouvernement caractéristique de la période post-fordiste aux Etats-Unis : priorité à la croissance économique, liens étroits avec le privé, renforcement des pouvoirs du maire. Incapable de faire face à des dépenses croissantes dans le domaine social, alors que sa base fiscale a migré vers la banlieue, la crise fiscale de la mairie de New York en 1977 signe une rupture puisque l'Etat de New York décide de reprendre la main sur la municipalité en

formant à sa tête un *régime de crise* non élu ; bien que ce processus soit légal, il est exceptionnel, surtout pour une municipalité de cette ampleur, et confine au coup d'Etat municipal (Moody 2007) soutenu d'ailleurs par le maire et les syndicats municipaux.

Un conseil de contrôle financier d'urgence, le Emergency Financial Control Board, est constitué pour contrôler le budget municipal : il a le pouvoir d'approuver ou de rejeter le budget ou les contrats de la municipalité et de ses agences (Université de la ville de New York, hôpitaux municipaux, autorité de logement, etc.). Ce conseil est constitué du gouverneur et du maire, des inspecteurs des finances de l'Etat et de la Ville et de trois membres nommés par le gouverneur, membres éminents du monde des affaires¹⁷⁸. Ce conseil fonctionne largement en concertation avec les autorités concernées, mais parvient à imposer les vues du monde des affaires dans les politiques urbaines de la ville de New York, appuyé alors par le gouvernement fédéral.

Ce système de fonctionnement renforce le rôle du maire, avec qui les instances d'urgence traitent directement, aux dépens du Conseil municipal et du *Board of Estimate*¹⁷⁹, d'autant que le maire démocrate Koch, aux affaires de 1978 à 1989, est très lié à l'élite des affaires (immobilier, finance, media) qui bénéficie largement des contrats municipaux. La City Planning Commission et le Department of City Planning, censés concevoir une politique cohérente de développement urbain, ne font plus qu'approuver ou rejeter les projets développés par des opérateurs privés (Moody 2007). Le retour de la croissance économique entre 1977 et 1989 favorise une coalition entre l'administration Koch et les investisseurs privés par le biais de la City Planning Commission, qui peut depuis 1960 augmenter la densité dans le zonage par des « bonus » qui favorisent directement le développement de West Midtown entre 1988 et 1994 (Mollenkopf 1994).

Ce *régime de crise* se termine formellement en 1986 avec le retour du contrôle financier à la municipalité (même si les institutions de surveillance sont maintenues jusqu'en 2008). Cependant, il a mené à un changement de régime réel par le renforcement du pouvoir du maire et la mise en place de liens visibles entre les édiles municipaux et les élites économiques new-yorkaises. Suite à une décision de la Cour Suprême en 1989, le puissant *Board of Estimate* est supprimé, largement au profit du maire (Berg 2008).

De l'autre côté de l'Hudson, les juridictions sont beaucoup plus fragmentées, même si une grande partie de l'Etat du New Jersey appartient à l'aire urbaine de New York (le sud

¹⁷⁸ Les premiers membres nommés sont le président de NY Telephone, de Colt Industries et d'American Airlines, ce dernier étant rapidement remplacé par le président de la banque Lazard. Ses membres successifs représentent largement l'élite des affaires de New York (industrie, tourisme, immobilier, éducation supérieure privée et finance).

¹⁷⁹ Ce conseil, formé des trois Grands élus de la ville (maire, inspecteur des finances, président du conseil municipal) et des cinq présidents de *borough*, avait un rôle décisif sur le budget et l'occupation du sol.

de l'Etat fait partie de l'agglomération de Philadelphie). L'Etat du New Jersey est donc un « Etat-banlieue », dont la cohérence urbaine pose question. Dès lors, la tendance généralisée à favoriser un développement économique *venu d'ailleurs* y est de plus en plus remise en cause ; la demande d'une intervention publique pour limiter les effets négatifs du développement à outrance explique le rôle actif de l'Etat du New Jersey dans la législation de l'occupation du sol (Schmidt 2008). Il a institué dès les années 1980 des districts de transports urbains et des lois d'urbanisme obligeant les municipalités et les comtés à coordonner l'occupation du sol par l'instauration de *Masterplans*, avec des objectifs de croissance décidés à l'échelle de l'Etat. Il existe aussi des encouragements pour encourager une planification urbaine à l'échelle de plusieurs municipalités, sans que l'Etat ne réduise leur pouvoir (Puentes et Warren 2006).

De plus, des politiques favorisant une *smart growth*¹⁸⁰ sont mises en place, avec par exemple des aides pour l'acquisition et le maintien d'espaces ouverts par les municipalités (Schmidt 2008). « *Thus far, smart growth is a term that describes movements to control the negative impacts of sprawl and provide alternative ways for future growth*¹⁸¹ » (Lee and Leigh 2005, p.338). La politique de *smart growth*, dont l'agenda se développe dans les villes occidentales, peut être définie par quatre éléments minimums : préservation des espaces ouverts et de l'environnement ; redéveloppement des espaces urbains centraux et développement des sites interstitiels ; favorisation de l'innovation dans les paysages urbains dans les villes comme le périurbain ; création d'un plus grand sens de la communauté (Lee et Leigh 2005). On pense ainsi aux grands principes énoncés dans le SDRIF de 2008, assez proches de ces orientations.

Néanmoins, ces politiques de développement urbain semblent mieux adaptées soit à l'échelle de la région urbaine, soit à celle la grande banlieue ou du périurbain, qu'à l'échelle des espaces de première couronne, sur lesquels la pression économique et démographique est particulièrement marquée (voir chapitre 4). Dans les villes de la *Gold Coast*¹⁸² et particulièrement à Jersey City domine un modèle de croissance économique dont la clé est la figure du maire (Lawless 2002). La question d'une pensée de l'aménagement à l'échelle de l'agglomération reste ouverte, puisque la première couronne new-yorkaise, bien que partie prenante des dynamiques spatiales du cœur de l'agglomération, est partagée entre deux Etats fédéraux différents.

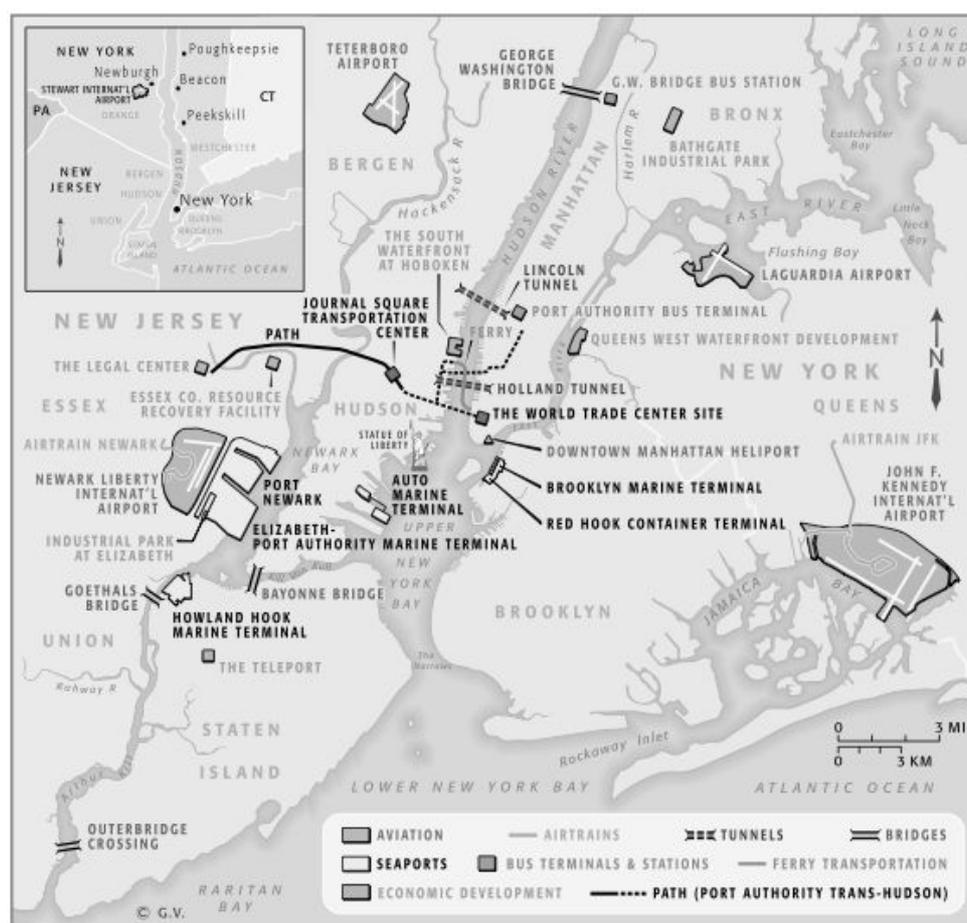
¹⁸⁰ « croissance intelligente »

¹⁸¹ « Jusqu'ici, la croissance intelligente est un terme qui décrit des mouvements pour contrôler les impacts négatifs de l'étalement urbain et proposer des alternatives pour la croissance future »

¹⁸² La Gold Coast désigne les municipalités du New Jersey qui font face à Manhattan, soit les municipalités du New Jersey considérées comme faisant partie de la première couronne (voir introduction), de Fort Lee à Jersey City.

3. Le cas particulier de la Port Authority

De fait, aucune coordination entre les Etats de New York et du New Jersey n'existe, la tendance dominante étant même plutôt à la compétition. Dès la période coloniale, des conflits frontaliers ont opposé les deux Etats, renouvelés autour du trafic portuaire et ferroviaire au début du XXème siècle. Pour régler ces oppositions, la *Port Authority of New York and New Jersey* (PANYNJ) est créée en 1921, avec juridiction sur le fret et les transports à 25 miles autour de Manhattan, soit une région de près de 4000 km². La PANYNJ a des compétences très larges dans ce périmètre, où elle est compétente à engager tout projet impliquant des transports, tant que ce projet promeut le commerce, les échanges et le bien public, ce qui l'amène à posséder des intérêts dans de nombreuses activités non-portuaires. Elle peut se financer en émettant des bons ou en prélevant des loyers (Rodrigue 2003). Cette agence est de fait la seule qui permette de dépasser les logiques de découpage de l'agglomération entre Etats ; cependant, elle reste un acteur essentiellement technique qui se concentre sur la gestion des infrastructures de transport.



Carte 13: Les infrastructures gérées par la PANYNJ en 2008¹⁸³ (Source : Port Authority of NY & NJ 2008)

¹⁸³ Traduction de la légende :

La PANYNJ a construit les ponts et les tunnels reliant Manhattan à l'autre rive de l'Hudson (voir chapitre 1). Devant le refus de la municipalité de New York de rénover ses docks, elle anticipe la conteneurisation en aménageant les ports de Newark et Elisabeth dans le New Jersey dans les années 1950-60, qui sont aujourd'hui les ports les plus actifs de l'agglomération – le seul port encore dynamique dans la commune de New York est Red Hook avec un terminal de containers développé par la Port Authority à la fin des années 1970 (Moss 1988). Elle diffère des modèles traditionnels d'autorités portuaires par l'immense variété d'infrastructures qu'elle gère : des bureaux, des centres commerciaux¹⁸⁴, des ponts et tunnels¹⁸⁵, des zones industrielles, des aéroports¹⁸⁶, systèmes de transport en commun et terminaux portuaires (voir carte 6). En 2007, 250 millions de voyageurs et 127 millions de véhicules ont utilisé ses infrastructures, 341 milliards de dollars de fret ont transité par ses ports et aéroports (Port Authority of NY & NJ 2008). Aucune autre autorité portuaire au monde ne gère une telle gamme d'infrastructures dans un même espace géographique (Rodrigue 2003).

La PANYNJ est donc l'acteur d'aménagement le plus puissant à l'échelle de l'agglomération. Néanmoins, l'agence est le théâtre de conflits entre les acteurs du conseil d'administration, nommés à part égale par les gouverneurs de l'Etat de New York et du New Jersey ; conflits ville-port, mais aussi conflits entre les Etats. Le principe d'équité des investissements dans la région métropolitaine est résolu par des orientations liées aux spécialités économiques des territoires : les activités maritimes se concentrent dans le New Jersey, les autres modes de transport à New York (Rodrigue 2003).

Aujourd'hui les sujets de compétition entre Etats sont renouvelés autour du développement urbain et des enjeux environnementaux : compétition pour les emplois, mouvement de déplacement du *back office* vers Jersey City, rejet d'ordures dans l'océan par New York. « *Much like the television families on "Dynasty" and "Dallas," tension between the two jurisdictions never ceases; only the issues change*¹⁸⁷. » (Moss 1988) Cette tension entre les juridictions a été récemment ravivée par le projet d'un nouveau tunnel ferroviaire sous l'Hudson reliant le New Jersey à Midtown Manhattan, qui devait doubler la capacité de transports de passagers pour répondre à la demande croissante de déplacements domicile-travail entre New York et le New Jersey. Ce projet, financé par le gouvernement fédéral, la PANYNJ et le New Jersey, est stoppé en octobre 2010 par le gouverneur républicain du New Jersey, Chris Christie, qui dénonce les surcoûts probables du projet.

¹⁸⁴ Et notamment le site du World Trade Center.

¹⁸⁵ Toutes les liaisons routières entre New York et le New Jersey

¹⁸⁶ Les quatre aéroports de New York.

¹⁸⁷ « Comme les familles de télévision dans « Dynasty » et « Dallas », la tension entre les deux juridictions ne cesse jamais ; seuls les sujets changent. »

La logique de construction d'un intérêt commun métropolitain est donc très incertaine, et encore très liée aux préjugés new-yorkais qui voient le New Jersey comme une « *colonie industrielle* » (Moss 1988), alors que les deux parties de l'agglomération sont aujourd'hui beaucoup plus complémentaires que dépendantes.

Le constat d'une inadéquation des structures de gouvernement à des enjeux de nature largement régionale est donc commun aux deux agglomérations. La décentralisation a renforcé dans le cas parisien de fortes velléités d'indépendance de la part des communes, dont un grand nombre s'oppose au projet de fusion de la petite couronne dans une communauté urbaine. A New York, la présence d'une très grande commune n'empêche pas des effets de fragmentation. En fait, l'organisation des acteurs publics urbains répond à des logiques d'échelles très diverses, qui ne correspondent pas aux logiques fonctionnelles des agglomérations.

La fragmentation politique des régions urbaines est la règle, et les redéfinitions liées à la gouvernance n'ont pas encore agi sur cet état de fait, bien que l'agglomération parisienne soit engagée dans un processus de réforme des institutions impulsé par le pouvoir central. En attendant, la fragmentation politique exacerbe les dynamiques de compétition entre espaces de l'agglomération, ce qui peut parfois nuire aux intérêts de l'agglomération dans son ensemble (Puentes et Warren 2006). La première couronne est particulièrement concernée : des formes de compétition émergent entre pôles économiques de la première couronne et du reste de l'agglomération, mais aussi avec le centre lui-même (Paris, Manhattan), voire des espaces urbains dans le reste du monde.

Le besoin de maintenir une position de supériorité sur ses voisins, mais aussi sur les villes concurrentes à l'échelle internationale, a profondément modifié les politiques urbaines. Fainstein (2001) et Savitch (1988) ont ainsi montré, notamment dans le cas de New York et de Paris, que ces logiques de compétition supposent une forte collaboration entre le public et le privé pour assurer des environnements physiques favorables à une économie basée sur les services. Selon Savitch (1988), une des conséquences est que la compétition politique interne est moins forte car les acteurs se mobilisent très fortement derrière les stratégies urbaines nécessaires selon eux pour attirer la croissance économique. Mais Fainstein (2001) montre qu'à New York les décideurs publics locaux se plient aux besoins du développement économique largement définis par les développeurs immobiliers, et négligent largement les préoccupations locales (*neighborhood concerns*). Cela a conduit les municipalités à se tourner vers un développement conduit par le marché de l'immobilier (*property-led*) où le privé occupe de plus en plus un rôle central (Hall 1988), notamment dans le cas de New York.

III. Les acteurs urbains en présence

La notion de gouvernance, on l'a vu, renvoie à des réseaux complexes en évolution, composés par des acteurs individuels et collectifs qui peuvent être intégrés tout autant dans les systèmes locaux que globaux (Le Galès 1998). Même si l'État intervient peu ou pas, les stratégies adoptées nécessitent une gestion partagée pour atteindre les objectifs. Les acteurs généralement impliqués dans la fabrique de la ville sont les collectivités locales et autres organismes publics, les propriétaires fonciers ou immobilier, les aménageurs, les promoteurs, les investisseurs et les usagers finaux. Ils peuvent cumuler différents rôles : propriétaire, initiateur du projet, dessinateur (architectes, urbanistes) aménageur (équipement des terrains), producteur (construction et promotion immobilières), financeur, etc. (Verhage et Linossier 2009). Les acteurs présentés ici sont les principales entités considérées dans cette recherche ; les sciences politiques ont montré en quoi ces acteurs ou ces groupes d'acteurs peuvent être traversés par des logiques divergentes, et en quoi leur cohérence peut être mise en question. La fragmentation institutionnelle des agglomérations étudiées vient d'être soulignée. Certains chercheurs ont mis en avant l'autonomisation de certains membres des équipes municipales (Borraz 1995) ; d'autres ont étudié la pluralisation des acteurs privés, parlant même d'*hyperpluralisation* (Savitch et Clayton Thomas 1991). Ce n'est pas l'objet de ce travail de thèse d'approfondir ces questions ; cependant, une attention particulière sera portée à d'éventuelles divergences entre acteurs dans les études de cas.

A. Le maire, incarnation du leadership

1. La figure du maire

Les maires sont souvent, notamment en France, la figure dominante des acteurs publics, les leaders des politiques urbaines menées par la municipalité. Leurs outils principaux en matière de politiques urbaines sont la fiscalité locale et l'utilisation des sols, compétences plus ou moins importantes selon les contextes et, dans une moindre mesure, l'implantation de logement social.

Dans le cas américain, ils ont longtemps incarné la « machine » : les machines politiques sont des organisations dont le but est de gagner les élections en mobilisant des clientèles locales via des relations personnelles ; dans ce contexte, la mobilisation des électeurs ne se fait pas en fonction de leurs intérêts, leurs valeurs ou leur idéologie politique, mais sur la distribution d'incitations matérielles, notamment des emplois publics (Bonnet 2010). A partir des années 1980, le recul de l'Etat-providence américain ouvre pour les pouvoirs

locaux un nouveau champ de relations clientélares avec le monde associatif, le nouvel acteur-clé de la distribution du welfare au niveau local (Marwell 2004). De la même façon, la mobilisation des acteurs privés et des entreprises s'inscrit dans le renouvellement de la machine : les groupes d'intérêt privés, c'est à dire les milieux d'affaires, participent de la machine (Stone 1996). Les machines politiques permettent de former des coalitions électorales durables dans un contexte démographique volatil, de manière à sécuriser les ressources du gouvernement urbain sur un temps plus long que le mandat municipal¹⁸⁸ ; or le vote sur les *issues* (idées, problèmes) est considéré trop « volatil » (Stone 1996). Les divisions partisans jouent ainsi apparemment un rôle moindre qu'en France : le maire de New York depuis 2002, Michael Bloomberg, qui a d'ailleurs obtenu dans la charte la possibilité d'exercer trois mandats à la suite, est un républicain alors que l'électorat y est majoritairement démocrate.

En France et notamment en région parisienne, les maires sont des acteurs-clés des politiques locales depuis le XIX^{ème} siècle (voir chapitre 1). Leurs compétences en urbanisme ont été renforcées par la décentralisation¹⁸⁹, ils sont les élus les mieux identifiés par les citoyens avec le Président de la République et, comme aux Etats-Unis, restent souvent au pouvoir durant plusieurs mandats¹⁹⁰. En parallèle, les différences partisans se brouillent depuis les années 1980, les choix locaux n'étant pas toujours en cohérence avec les prises de position au niveau national¹⁹¹ (Lorrain et Kukawa 1989).

L'affirmation du maire comme figure de proue du leadership local est également liée à la crise urbaines et à la violence de la désindustrialisation des années 1970-1980 ; le leadership peut être défini comme la capacité d'un individu à aller contre la « logique des choses » et à modifier des arrangements stables et des coalitions solides établies par le passé (Stone 1995). L'interventionnisme des maires correspond alors à « *l'un des facteurs constitutifs des mairies. Ce sont des institutions à BASE TERRITORIALE, chargées d'exprimer les besoins et les intérêts d'une population. Lorsque leur base s'effrite les hommes politiques se mettent en mouvement.* » (Lorrain et Kukawa, p. 290).

Le maire apparaît donc à la fois comme un décideur et un entrepreneur (Harvey 1989). L'émergence d'un maire leader dans un contexte où se pose la question de la gestion

¹⁸⁸ Différent selon les chartes municipales ; à New York, le mandat est de 4 ans renouvelables deux fois depuis 2008 (une fois seulement entre 1993 et 2008).

¹⁸⁹ Depuis la décentralisation, les maires sont chargés de l'élaboration du POS puis du PLU et de la délivrance des permis de construire.

¹⁹⁰ Le mandat municipal en France est de 6 ans.

¹⁹¹ Les maires, en l'attente du vote définitif de la loi sur le cumul des mandats qui devrait entrer en vigueur en 2017, exercent souvent un double mandat local et national (député ou sénateur), et notamment dans le cas des maires de la première couronne parisienne.

institutionnelle des agglomérations pose donc la question de la cohérence des politiques urbaines lorsque l'on s'intéresse spécifiquement à des espaces de banlieue.

2. Les équilibres politiques

Les mandats de maire, en conséquence, sont souvent d'une longévité exceptionnelle, ce qui imprime au temps politique municipal un rythme spécifique. Ainsi, Michael Bloomberg a été élu pour trois mandats à la tête de la ville de New York, André Santini a été réélu à Issy-les-Moulineaux en 2014 – soit une mandature de 40 ans s'il va à la fin de son mandat, et Pierre Gosnat est élu à Ivry-sur-Seine depuis 1998 (22 ans de mandature s'il finit son mandat)¹⁹². En moyenne en France, la durée du mandat des maires sortant en 2014 à la tête de villes de 10 000 à 120 000 habitants¹⁹³ est d'un plus de 12 ans et demi.

a. Les maires de la première couronne parisienne : la fin de la banlieue rouge

La première couronne parisienne est le théâtre d'une géopolitique électorale ancienne qui s'incarne particulièrement dans l'image de la banlieue « rouge » et « rose » des municipalités communistes et socialistes depuis les années 1920 (voir chapitre 1).

Cette identité s'est effritée avec le passage de nombreuses mairies de gauche à droite depuis les années 1970 – 1980 comme le montre la carte. Ces changements sont liés aux évolutions des identités partisans en lien avec les restructurations économiques, qui ont désolidarisé le monde ouvrier, touché par les restructurations industrielles et le chômage.

La baisse électorale des communistes aux municipales est liée à une crise générale du mouvement communiste international (chute du Mur de Berlin), horizon auquel s'adossait la gestion des bastions municipaux communistes (Subra 2004), mais aussi aux effets sociaux de la désindustrialisation, alors que les logements sociaux des municipalités communistes regroupent de plus en plus de population étrangère que les édiles ont du mal à représenter (Masclat 2005). La crispation d'un certain nombre d'élus communistes contre la désindustrialisation ou les politiques de la ville contribue également aux défaites municipales (Fourcaut et Flonneau 2007).

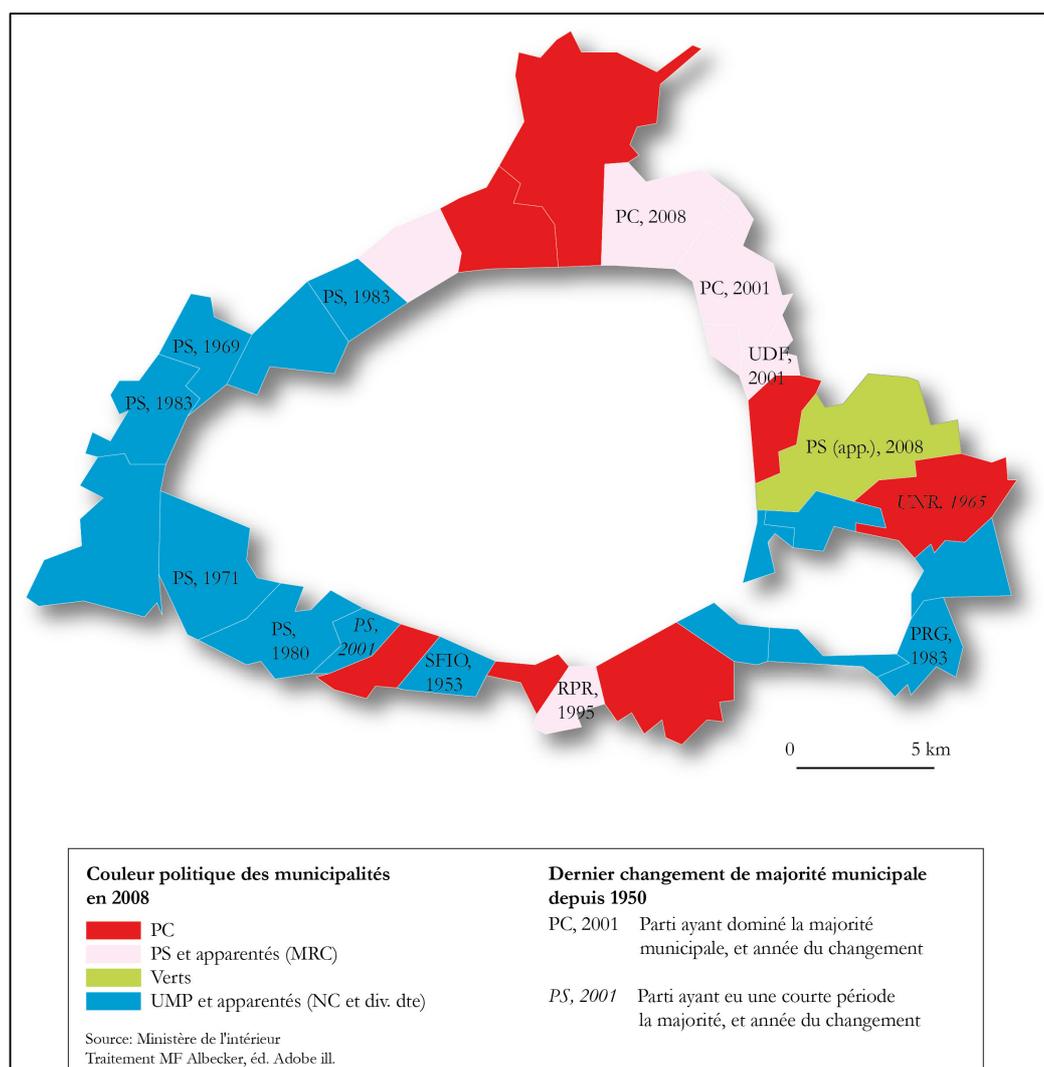
Par ailleurs, le parti socialiste s'est rapproché depuis sa rénovation en 1971 des classes moyennes salariées, plus jeunes, citadines et instruites (Mayer 2006). Il a engagé depuis la

¹⁹² Voir les études de terrain aux chapitres 7 et 8.

¹⁹³ Cette strate a été calculée pour correspondre aux 29 communes de la première couronne, dont la population en 2010 varie de 14 600 (Saint-Maurice) à 115 200 (Boulogne-Billancourt). Calculs de Florent Gougou.

fin des années 1990 une stratégie de reconquête¹⁹⁴, consacrée par l'accèsion à la présidence du Conseil général de Seine-Saint-Denis en 2008 (Subra 2014).

Ainsi, plusieurs importantes communes communistes de Seine-Saint-Denis sont passées en à une gestion socialiste (Aubervilliers et Pantin), ainsi que Montreuil, dirigée par les écologistes¹⁹⁵.



Carte 14 : Couleur politique des communes de la première couronne en 2008

Le passage de nombreuses communes de la gauche à la droite à partir des années 1970 – 1980 est lié aux évolutions sociales à l'œuvre dans la première couronne parisienne (voir chapitre 2), et à un embourgeoisement certain de nombreuses communes depuis les

¹⁹⁴ Dans cette optique, les candidats socialistes se maintiennent systématiquement au second tour de l'élection municipale face aux candidats communistes.

¹⁹⁵ Les élections considérées sont celles de 2008 car les enquêtes de terrain ont été effectuées entre 2008 et 2013.

années 1960 : c'est le cas de Levallois-Perret, Puteaux, Suresnes, Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Vanves ou Joinville-le-Pont. On voit ainsi se dessiner à la fin des années 2000 deux « demi-couronnes », l'une bleue au Sud-Ouest de Paris (toutes les communes des Hauts-de-Seine sauf Clichy et Malakoff), l'autre des survivances communistes, complétée des couleurs rose et verte à l'Est, interrompue par une couronne bleue autour du Bois de Vincennes (sauf Fontenay-sous-Bois qui reste communiste), plus ancienne celle-là.

La « vague bleue » est particulièrement sensible aux dernières élections de 2014 : la droite a remporté quelques bastions communistes comme Saint-Ouen, communiste depuis 1945 ; pour la première fois depuis la création de ce département en 1967 la droite détient plus de municipalités que la gauche (21 sur 40). Les municipalités communistes de première couronne se sont partiellement maintenues (Saint-Denis, Fontenay-sous-Bois, Ivry-sur-Seine, Gentilly, Malakoff) et ont reconquis Aubervilliers et Montreuil. Bagnolet est passée au Parti socialiste (Subra 2014).

La fin de la banlieue rouge est donc consacrée ; demeurent en première couronne quelques bastions communistes depuis plus de 50 ans, comme Ivry-sur-Seine. A l'est s'affirme l'implantation des mairies socialistes de Pantin à Bagnolet. Mais la droite domine depuis les années 2000, et son influence s'est affirmée récemment : la future métropole de Paris prévue pour 2016 sera largement dominée par la droite ce qui risque de faire perdre encore plus d'influence que prévu aux grandes intercommunalités gérées par la gauche (notamment Plaine Commune et Est Ensemble), qui doivent devenir des « territoires » sans réelles compétences. La réorganisation prévue de l'organisation territoriale remettrait donc en cause les grands équilibres politiques de la zone dense de l'agglomération parisienne (Subra 2014).

b. La municipalité de New York : le retour à gauche¹⁹⁶

« New York est une ville démocrate » : malgré cette apparente évidence, et le progressisme légendaire des new-yorkais, la ville a été gérée par deux maires républicains Rudolph Giuliani (1994-2001) et Michael Bloomberg (républicain puis indépendant, 2002-2013). A l'exception du mandat de David Dinkins (1989-1993), on peut parler de la persistance d'un « coalition Koch » (Mollenkopf 1994) à la tête de la municipalité de 1981

¹⁹⁶ L'essentiel de ce résumé est issu d'une présentation par John Mollenkopf de ses recherches sur l'accession au pouvoir municipal des démocrates à New York le 23 juin 2014 dans le cadre du séminaire Cities à Sciences-po. Etant donné le moindre rôle des municipalités dans le New Jersey et l'étude du cas de Jersey City (chapitre 7), j'ai choisi d'explicitier uniquement les grandes évolutions politiques de New York City.

à 2013. Malgré l'appartenance d'Ed Koch (1977-1989) au parti démocrate, les programmes de Koch, Giuliani et Bloomberg, ainsi que leur électorat, sont proches.

Ed Koch illustre pleinement, après la période de crise fiscale, l'abandon d'une politique sociale redistributrice (suppression d'emplois municipaux, privatisation d'institutions municipales, ralentissement de la construction de logement social) au profit de politiques soutenant le développement économique et le réinvestissement du capital dans les espaces centraux comme Times Square ou Battery Park City (Mollenkopf 1994, Fainstein 2001). Après la mandature ratée de David Dinkins, marquée par l'insécurité (« ère du crack » à New York) et les émeutes raciales, Giuliani parvient à la mairie grâce à une campagne sécuritaire. Les mandats de Giuliani, puis Bloomberg, s'illustrent par l'importance persistante de la croissance économique sur les préoccupations sociales, selon une « version locale » de la politique de Ronald Reagan ; la croissance est définitivement restaurée sous la mandature Bloomberg, et accompagnée par des politiques urbaines actives (voir chapitre 6).

La coalition électorale qui explique le maintien de ces orientations politiques à la mairie se compose essentiellement de populations blanches (catholiques et juives) en faveur de la sécurité et marqués par le désastre économique des années 1970, ainsi que des jeunes actifs blancs et éduqués, qui se déclarent souvent plutôt démocrates mais se retrouvent dans les politiques urbaines pro-croissance. De plus, la « coalition Koch » bénéficie des effets traumatiques de deux crises successives, la crise fiscale et le 11 septembre 2001 – qui a lieu juste avant les élections municipales – qui ont pour effet de renforcer un vote favorable à la sécurité (des biens et des personnes). La coalition traditionnelle de gauche (noirs, porto-ricains, blancs libéraux) est en outre affaiblie par ses divisions liées à un renouveau des groupes ethniques par l'immigration et l'affaiblissement du mouvement des droits civiques. Par ailleurs, les élections municipales aux Etats-Unis se caractérisent par une très faible participation, puisqu'aux élections de 2013 1,1 millions d'électeurs sur 5,1 millions sont allés voter (contre 2,5 millions aux présidentielles de 2012).

Le changement opéré par l'élection de Bill de Blasio, un démocrate marqué très à gauche, en 2013, est lié à une campagne très active qui a mobilisé l'électorat noir (africain-américain et caribéen) mais aussi hispanique. La coalition de gauche s'est ainsi reformée malgré les divisions démocrates, ce qui présage d'une orientation politique moins uniquement orientée vers la croissance économique.

Les alternances politiques récentes dans les zones centrales de Paris et New York vont donc dans des sens plutôt différents : domination de la droite dans la petite couronne parisienne en 2014 – même si la municipalité parisienne reste socialiste, retour d'un

démocrate à New York en 2013. Ces changements sont liés à des demandes en lien avec les politiques urbaines (forte opposition à la gentrification à New York par exemple), à des évolutions sociales globales mais aussi à des effets d'alliances entre groupes sociaux et de stratégies électorales complexes. L'élection de Bill de Blasio tiendra-t-elle ses promesses, et fera-t-elle reculer l'emprise du marché sur les espaces urbains new-yorkais ?

B. L'entreprise, nouvel acteur urbain

L'importance croissante du rôle des collectivités locales dans les villes des pays développés s'accompagne de la montée de stratégies locales actives, dont le focus économique pousse les acteurs publics locaux à se tourner vers des groupes sociaux et des institutions privées et semi-publiques par le biais de différentes formes de « partenariat », ce qui selon certains chercheurs dissoudrait le rôle du politique (Mayer 1994).

1. La montée des partenariats

A la fin des années 1960, la situation économique et démographique des grandes villes états-uniennes, et notamment de New York, est dramatique. Des phénomènes d'abandon par les services publics renforcent ces dynamiques de crise urbaine, notamment dans les espaces péri-centraux ghettoïsés comme le South Bronx ou certains quartiers de Brooklyn¹⁹⁷. Dans ce contexte de déclin urbain, les procédures d'aménagement urbain sont conçues pour gérer la croissance industrielle et démographique (voir chapitre 1) et peuvent difficilement être appliquées.

C'est dans ce vide conjoncturel des politiques publiques urbaines qu'émerge un nouvel acteur, l'entreprise. Il s'agit d'une part des promoteurs immobiliers, qui achètent des terrains pour y construire des logements (souvent pour les catégories sociales les plus aisées) ou des bureaux ; d'autre part de firmes multinationales cherchant des espaces de bureaux modernes, dans des immeubles de prestige réalisés par de grands architectes (Carrière et Demazière 2002).

Au Etats-Unis, le partenariat public-privé dans les politiques urbaines se développe alors à l'échelle nationale sous l'influence de l'administration Carter. A la fin des années 1970, l'idée que les problèmes urbains ne peuvent pas être réglés par le seul secteur public, mais nécessitent l'intervention du secteur privé, débouche sur un recours quasi-généralisé au partenariat dans les grandes villes américaines. L'administration Reagan continue à soutenir cette forme de financement des politiques urbaines, d'autant que la dévolution

¹⁹⁷ Voir les études de terrain aux chapitres 8 et 9.

de plus de pouvoirs aux autorités locales les pousse à chercher des partenariats plus innovants, indépendants des fonds fédéraux et laissant plus de place aux fonds privés. Ainsi, les collectivités locales se rapprochent des acteurs privés en partageant les risques financiers, en développant de nouvelles formes de financement (aides, prêts, garanties de prêts, etc.) et les avantages fiscaux pour stimuler l'investissement privé¹⁹⁸. Les partenariats financiers orientés vers le redéveloppement économique (quartiers de tours de bureaux, hôtels, centres de congrès, etc.) dominent et répondent à la baisse des fonds fédéraux et d'Etat (Reuschke 2001).

Le *partenariat public-privé* selon un mode de fonctionnement formalisé devient, à l'image des villes britanniques en Europe, la « *formule magique des années 1990* » (Jouve 2003, p.71) ; même si les modalités ne sont pas les mêmes aux Etats-Unis et en Europe, où l'Etat reste très présent, le partenariat devient le « *véritable sésame de la gouvernance urbaine* » (Mayer 1994, p.46), un système *gagnant-gagnant* où les acteurs privés se voient garantir par la puissance publique la rentabilité de leurs investissements, tandis que les acteurs publics locaux attirent des capitaux, intègrent des modes de pilotages issus du privé et réputés comme plus efficaces, et réduisent leur dépendance aux transferts financiers de l'Etat central ou fédéral. La notion de partenariat public-privé désigne d'abord de nouveaux montages financiers d'équipements publics, puis toute forme de coopération public-privé. En général, le partenariat public-privé correspond à des contrats de long terme passés entre une personne publique et un co-contractant (public, privé, mixte, associatif) lui transférant un droit à exploiter une activité selon les principes fondamentaux du service public.

A partir des années 1980 a eu lieu dans les grandes villes françaises une série de « rencontres » entre les grandes entreprises équipementières qui s'internationalisaient alors (Bouygues, Vivendi, Lyonnaise des Eaux) et les maires souhaitant produire des projets urbains d'envergure pour mettre en avant l'image de leur ville et la placer en bonne place dans le réseau urbain européen (Lorrain 1991) ; ces grandes coalitions public-privé ont donné lieu à de nombreuses affaires de corruption, mais le partenariat public-privé est relancé par un ensemble de lois dans les années 2000. Les acteurs privés sont devenus incontournables dans l'aménagement urbain ; cette évolution est à la fois liée aux choix publics mais aussi à la continuité d'une logique plus ancienne (Roncayolo 1985) particulièrement présente dans les villes globales, où le capital est toujours intervenu dans l'aménagement urbain (voir chapitre 1).

« Enfin, la prise de conscience est faite, aujourd'hui, que l'aménagement ne résulte pas seulement d'une volonté publique et qu'il ne peut pas se résumer à la production d'offres placées sur un marché passif

¹⁹⁸ Ces modes d'action urbaine sont très présents dans la première couronne new-yorkaise, voir la troisième partie.

d'opérateurs privés. L'intervention de ceux-ci est structurellement nécessaire pour concrétiser l'aménagement et ils prennent de ce fait un poids déterminant dans la conduite des projets, introduisant leurs propres objectifs et contraintes en contrepois de l'intention planificatrice. » (Janvier 1996, p.20)

2. Les acteurs privés

a. Les promoteurs immobiliers

De nos jours, ce sont eux qui initient le processus de l'offre nouvelle en immobilier. Ils sont les agents majeurs du marché immobilier, ceux qui servent d'intermédiaire obligé entre les autres acteurs : les consommateurs finaux (ménages pour les logements, et entreprises pour les locaux d'activités), les financeurs et les pouvoirs publics (Nappi-Choulet 2013).

Le promoteur foncier acquiert généralement de vastes terrains vagues et les subdivise par la voie du lotissement, puis les améliore en y installant les infrastructures nécessaires à la construction : rue, aqueduc, égout, etc. Il s'occupe aussi occasionnellement d'obtenir des autorités locales les modifications au zonage qui peuvent être requises. Lorsque le promoteur vend ensuite les parcelles de terrain viabilisées et prêtes à construire, en vue d'un profit immédiat plutôt qu'à long terme, on peut le considérer comme promoteur foncier. Le promoteur immobilier acquiert des terrains vagues, des terrains améliorés (ou desservis ou viabilisés) ou toute autre propriété construite qui nécessite un redéveloppement et il y construit un ou des immeubles dans le but de les vendre (en bloc ou en parties divisées) ou les louer à bail.

Dans le cas des Etats-Unis, le lien marqué des municipalités aux ressources fiscales les rend relativement dépendantes des promoteurs, qui sont les promoteurs de l'immobilier susceptible de générer une augmentation de la masse fiscale. C'est ce mécanisme qui génère les « coalitions de croissance » observées par Logan et Molotch (1987).

La logique privilégiée par ces acteurs est celle de la génération de profits et d'une plus-value la plus importante possible. Historiquement, cette logique des promoteurs s'appuie sur l'évolution des marchés fonciers à moyen-long terme (Roncayolo 1985). Les propriétaires privés qui cherchent ensuite à tirer profit des loyers (et qui peuvent être des promoteurs) s'attachent donc d'abord aux caractéristiques matérielles susceptibles d'assurer une continuité de rendement du capital investi ; ainsi, la qualité des bâtiments et leur localisation sont deux déterminants principaux des logiques classiques d'investissement immobilier (Logan et Molotch 1987). L'inclusion des premières couronnes dans les centralités des villes globales en fait donc des lieux particulièrement propices à l'investissement privé, puisque la valeur de l'espace y augmente fortement

Cependant, les logiques financières de la globalisation rendent les investissements privés de plus en plus volatils et détachés des contingences physiques des espaces auxquels ils s'attachent transitoirement ; le foncier et l'immobilier deviennent des actifs comme les autres (Nappi-Choulet 2013).

b. Les acteurs globaux : la montée des logiques financières

En effet, avec la globalisation s'affirme l'influence des acteurs de la finance sur les villes. Depuis les années 1980, la libéralisation des industries de réseau (télécommunications, transports, eau, assainissement, transports, gaz, électricité) et l'introduction en bourse d'entreprises de services publics ont diffusé les engagements directs des acteurs financiers à la fois dans la production et dans la gestion des objets urbains.

Les acteurs de la finance et du conseil ont impulsé ces programmes de privatisations, et ont également introduit des innovations dans la gestion financière des actifs urbains, dont la valeur est désormais liée à une recherche de rendement¹⁹⁹ qui conditionne la réalisation des projets urbains à une logique de marché. Dans cette logique, les acteurs financiers deviennent propriétaires d'actifs urbains via des fonds privés d'investissement (real-estate investment trusts ou REITs aux Etats-Unis, sociétés d'investissement immobilier cotées ou SIIC en France) gérés par des actionnaires totalement déconnectés du bien qu'ils achètent ; la « titrisation » des immeubles et des terrains introduit donc une déconnection croissante entre les politiques urbaines et les mécanismes financiers. Le lien entre actifs urbains et territoire se dissout ainsi par la finance, qui impose des logiques court-termistes par l'investissement de capitaux extrêmement volatils (Renard 2008).

Les investissements se concentrent dans les villes globales, où la croissance est la plus forte, les rendements les plus importants et les risques moindres, ce qui conduit à attirer d'autres investisseurs et mène à une augmentation des valeurs locatives et foncières (Lorrain 2013). Les valeurs foncières ne sont pas tant liées à l'offre et la demande (contrairement à la plupart des villes) qu'à la rentabilité ou la productivité des produits immobiliers, qui est la plus élevée au lieu d'accessibilité maximale, c'est à dire le CBD²⁰⁰ (Moody 2007). Paris et New York ont d'ailleurs les valeurs foncières les plus élevées de leur pays. Les grandes opérations urbaines sont des lieux privilégiés d'investissement, et les formes urbaines sont donc touchées par cette intervention : la frilosité au risque a pour effet de favoriser les projets à usage mixte, ce qui permet de lutter contre les effets

¹⁹⁹ Rapport entre flux de revenus et capital investi.

²⁰⁰ Dès les années 1930, la RPA avait d'ailleurs formulé pour New York la « loi du loyer urbain », selon laquelle le foncier dans Lower Manhattan devait être utilisé pour les usages les plus rentables. Or dans un contexte de croissance, l'immobilier de bureaux est le plus rentable (immeubles de grande hauteur, loyers élevés). Même si ce marché est plus affecté par l'offre et la demande (donc sensible aux crises), mais aussi par des considérations de localisation. (Moody 2007)

négatifs des cycles en combinant différentes composantes : immeubles de bureaux, centres commerciaux, hôtels, etc.

« L'introduction d'une nouvelle ingénierie juridique et financière dans le montage des opérations urbaines donne naissance à des produits nouveaux, sorte de « paquebots urbains » que l'on peut définir comme des objets hypertechniques, intégrés et multifonctionnels. Ils correspondent à une modernité globale, car ce sont des édifices détachés du lieu, ils pourraient être implantés dans n'importe quelle ville au monde. » (Lorrain 2013, p.3)

L'engagement de la finance globale dans la sphère urbaine a ainsi pour effet d'y renforcer les effets des bulles spéculatives immobilières, qui peuvent avoir des effets brutaux sur les cycles immobiliers. La divergence temporelle entre les logiques financières court-termistes et le temps plus long de l'aménagement urbain peut avoir pour conséquence la surproduction temporaire de bureaux. Par exemple en Île-de-France le stock de bureaux vacants a dépassé les 4 millions de m² dans les années 1990 (Renard 2008). Dans les phases de hausse, la financiarisation conduit également à un décalage entre la valeur d'échange sur les marchés (lié à la recherche de réalisation d'une plus-value) et la valeur réelle du bien (satisfaction de l'utilisateur du bien). Le marché de bureaux de Paris intra-muros dans les années 1980-1990 a ainsi connu un décrochage entre les prix observés beaucoup plus élevés qu'un prix « rationnel » lié au rendement prévu de l'immeuble au moins égal au rendement de l'actif comparable le plus rentable²⁰¹ (Nappi-Choulet 1997). La nouveauté des cycles des marchés immobiliers est la généralisation des mouvements cycliques qui se diffusent aux grandes métropoles dans un contexte de déréglementation financière internationale : la crise des *subprimes* aux Etats-Unis en 2007, avec ses répercussions dans le monde entier, montre les fragilités de ce système, même si les villes globales y ont plutôt bien résisté.

Les villes globales sont les lieux privilégiés de l'intrication entre ces acteurs de l'élite économique mondiale et la production de l'espace urbain. A New York, le groupe d'intérêt de la banque, de l'assurance et des chefs de grandes entreprises contrôle de nombreuses institutions ayant accès aux centres de pouvoir municipaux : City Club, Real Estate Board of New York, Commerce and Industry Association, RPA, etc. Ces groupes ont largement œuvré en faveur de la réorientation économique vers une privatisation des actifs urbains et la baisse des taxes lors des crises fiscales. Ce « *corporate headquarters complex*²⁰² » (Drennan et al. 1977) est donc à la fois lié au système électoral (la *machine* a besoin d'argent pour les élections) et au développement immobilier : « *(i)n New York City, just about every major business is involved in real estate development and politics in one way or another*²⁰³ » (Moody 2007, p.26). La notion de *complex* traduit la dimension multiple de ce

²⁰¹ Le taux moyen des obligations garanties par l'Etat

²⁰² Complexe de sièges sociaux d'entreprises. Selon Drennan, il représente dès 1975 représente 46% de l'économie privée de la ville en valeur ajoutée (dont 83% dans les services aux entreprises).

²⁰³ « An New York, toute affaire d'importance est impliquée dans le développement immobilier et la politique d'une façon ou d'une autre. »

réseau d'acteurs privés, qui possèdent des intérêts dans l'usage du sol et sa valeur, dans la construction de la structure fiscale et dans le climat des affaires local et mondial²⁰⁴. Ces acteurs se retrouvent particulièrement dans les centres d'affaires, et prennent donc pied dans un certain nombre d'espaces des premières couronnes, qui étaient jusqu'aux années 1970-1980 plutôt restées à l'écart de ces logiques²⁰⁵

L'importance des acteurs de la finance remet ainsi partiellement en cause le cadre usuel de la planification urbaine, puisque les objectifs de rendement de ces acteurs ne prennent que marginalement en compte les objectifs d'urbanisme à proprement parler (Renard 2008). En outre, ces logiques renforcent la concurrence entre projets urbains, les investisseurs de la finance globale ayant la capacité de comparer différents projets dans des villes et des secteurs différents (Lorrain 2013).

CONCLUSION

L'usage des cadres d'analyse des politiques urbaines présentés ici doit ainsi se faire en tenant compte de différentes échelles et de différents contextes ; le contexte national a son importance, mais le rapport à la globalisation est spécifique dans le cadre des villes globales ; enfin, les contextes locaux peuvent influencer largement sur les choix des politiques urbaines. Dans le cas des villes globales, les stratégies entrepreneuriales de compétition pour l'investissement semblent dominer, et se caractérisent par la désignation de secteurs livrés à des intérêts plus ambitieux que ceux de la stricte sphère locale (Amin 1997). Fainstein (2001) montre que dans le contexte similaire de deux villes globales (Londres et New York), les choix peuvent diverger ; on comprend aussi qu'une commune-centre n'aura pas le même poids, ni la même image, qu'une commune de banlieue. Les grandes communes, dont la tradition d'interventionnisme municipal est ancienne, sont mieux armées pour mener des politiques urbaines d'ampleur : gros budgets, choix de l'entrée dans une intercommunalité, financement d'agences d'urbanisme, services urbains de haut niveau. Ainsi, la place de la commune dans l'agglomération, son histoire, la différence de moyens à sa disposition sont lourds de conséquences et exacerbent les dynamiques de concurrence dans un contexte de désengagement de l'Etat (Lorrain et Kukawa 1989). Dans le cas de la ville « entrepreneuriale », la municipalité doit disposer de capacités institutionnelles et organisationnelles pour être capable de stimuler l'innovation dans les secteurs les plus performants (Jessop 1998), mais aussi éventuellement de construire une image ou un discours par le marketing urbain.

²⁰⁴ Selon Drennan, le stock de capital du « complexe » new yorkais est concentré dans Midtown, avec 26,5 millions de m² de bureaux, la plus grande densité du monde (2 millions de m² par mile²) en 1984.

²⁰⁵ Voir chapitres 6 et 7.

Conclusion de la première partie

L'étude des conditions historiques, géographiques, géoéconomiques et politiques à l'œuvre dans les agglomérations de Paris et de New York montre que la globalisation soumet les territoires des villes globales à un changement de paradigme, qui remet en cause un certain nombre de principes acquis des équilibres urbains antérieurs. Les politiques urbaines ne mobilisent plus les mêmes acteurs selon les mêmes interactions, et ne doivent plus répondre aux mêmes impératifs économiques ou sociaux.

Les échelles sont particulièrement bouleversées par les conséquences de la globalisation sur les espaces urbains : le local et le global peuvent être de plus en plus liés, des dynamiques d'étalement des centres d'affaire et de polarisations diverses entraînent certains territoires dans des logiques de recyclage économique, tandis que d'autres sont laissés à l'écart. La réorganisation des politiques urbaines interroge l'intervention publique face aux forces du marché, dont les logiques de désinvestissement et de réinvestissement sont à la fois de plus en plus cumulatives et de plus en plus volatiles.

Comment dans ce contexte les premières couronnes sont-elles incluses dans ces mutations : les évolutions économiques et sociales y sont-elles cohérentes, ou voit-on apparaître des dynamiques contradictoires ? Sont-elles systématiquement incluses dans le mouvement de débordement économique du centre à l'œuvre autour de Manhattan et de Paris ? Sont-elles uniquement prises dans des mouvements ayant lieu à des échelles plus vastes, où y prennent-elles part à des dynamiques indépendantes ? Sont-elles plus touchées que d'autres territoires, plus sensibles aux effets de la globalisation ?

Deuxième partie

Les premières couronnes et la globalisation : un nouveau complexe

J'y vy quatorze Phœnix. J'avois leu en divers autheurs qui n'en estoit qu'un en tout le monde, pour un age ; mais, selon mon petit jugement, ceux qui en ont escrit n'en veirent onques ailleurs qu'au pays de tapisserie.

Rabelais, *Le Cinquième Livre*, Livre V, chapitre 30.

Après l'étude des évolutions générales (économiques, sociales, politiques) à l'œuvre dans les agglomérations de Paris et New York, le statut spécifique des premières couronnes peut être mis en avant : ces espaces semblent concernés par des dynamiques de recomposition du centre, comment y sont-ils inclus ? Ils bénéficient de la proximité au centre et de la présence de bonnes infrastructures mais ont été touchés par une crise parfois durable liée à la désindustrialisation. Les dynamiques globales qui leur succèdent correspondent-elles à une renaissance réelle et à un changement profond, ou des inerties et des ralentissements sont-ils observables ?

Les dynamiques radioconcentriques et la proximité au centre ne sont pas les seules logiques géographiques qui agissent sur ces territoires. Ainsi, l'échelle des premières couronnes peut faire être comprise dans des tendances plus larges observées en première partie (logiques de quadrants ou de suburbanisation par exemple). Comment ces évolutions géographiques se combinent-elles ?

La confrontation des évolutions sociales et économiques des premières couronnes (chapitre 4) suggère que celles-ci ne vont pas de pair. L'importance des politiques urbaines, qui se profilent en filigrane dans cette analyse, sous-tend l'étude détaillée de terrains précis. C'est afin de déterminer quels terrains illustraient les tendances à l'œuvre qu'une typologie des espaces de premières couronnes confronte des indicateurs sociaux et économiques (chapitre 5) afin d'éclairer les mutations à l'œuvre et les politiques urbaines qui les accompagnent ou les influencent.

Chapitre 4 : Evolutions économiques et sociales des premières couronnes dans la globalisation

Introduction

A l'échelle des premières couronnes de banlieue de Paris et de New York, espaces urbains entièrement liés à la révolution industrielle et à ses activités productives, les changements opérés par le tournant post-industriel, désindustrialisation puis tertiarisation marquée par la globalisation, s'apparentent à de profonds bouleversements. Contrairement à la ville-centre, dont l'histoire est millénaire (Paris) ou pluri-centenaire (New York), c'est en effet la première fois que ces territoires de banlieue voient remettre en cause leur équilibre économique, social et politique.

Cette remise en cause semble profonde : le passage de la banlieue industrielle à la banlieue post-industrielle est parfois qualifié de « catastrophe »¹ ; il est en tout cas évident qu'il s'agit d'une crise, mais surtout d'un bouleversement urbain total des espaces considérés dans un temps très limité – à titre d'exemple, une commune comme Issy-les-Moulineaux reconstruit plus de 40% de son territoire en vingt ans depuis les années 1980. Il s'agit dans ce chapitre de mettre en avant les processus de passage à un système urbain post-industriel en interrogeant les structures économiques et socio-spatiales du cœur d'agglomération, agglomération que l'on pourrait considérer comme un « système » au sein duquel les premières couronnes se trouveraient enchâssées.

Quelles les conséquences d'un changement de système productif majeur sur les premières couronnes ? Dans cette nouvelle configuration spatiale, les premières couronnes sont des espaces vulnérables, à la fois bien moins équipées que la ville-centre en infrastructures et aménités pour attirer les activités, et moins attractives que la grande banlieue ou le périurbain pour capter les migrations résidentielles (Lee et Leigh 2005). Néanmoins, leur localisation limitrophe du centre en fait un espace d'entre deux qui peut devenir stratégique en termes de développement urbain (Fishman 2000, Lee et Leigh 2005).

Le passage de l'industrie au tertiaire a fait disparaître des spécialisations territoriales pour en faire émerger d'autres (I), selon des logiques géographiques qui ne sont pas uniquement radioconcentriques ; des logiques de quadrant émergent notamment en

¹ C'est par exemple celle de l'ancien maire communiste de Pantin (source : entretien).

termes de spécialisation économique dans le cas parisien (APUR 2003), mais aussi des polarités nouvelles. La valeur économique et sociale des territoires se trouve réévaluée, mettant en avant des effets parfois divergents d'intégration économique et d'inégalités sociales croissantes (II).

I. De la désindustrialisation à la globalisation

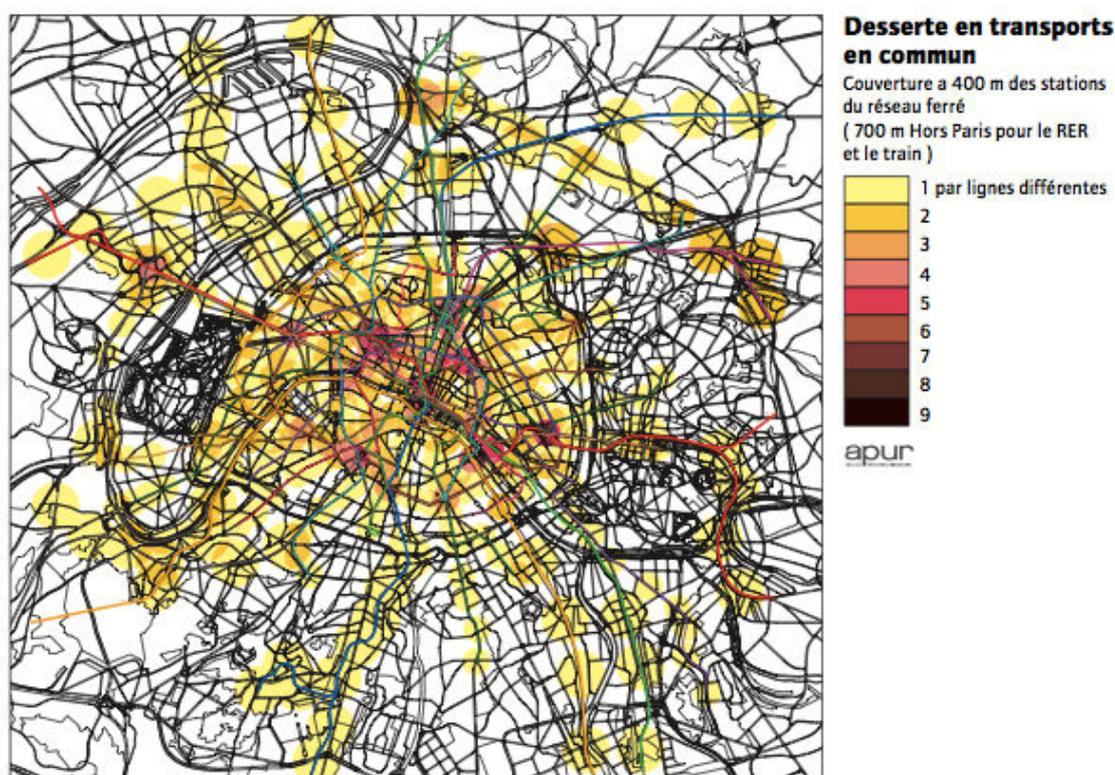
Le passage d'une économie industrielle à une économie globalisée a eu plusieurs impacts économiques majeurs sur les premières couronnes de banlieue : disparition d'un certain nombre d'activités industrielles implantées de longue date ; installation, après un temps plus ou moins long, de nouvelles activités industrielles et de services qualifiés aux entreprises, et notamment les activités de *back office*. Dans les cas parisien et new-yorkais, le mouvement de désindustrialisation s'amorce dès les années 1960, le basculement vers le tertiaire supérieur s'opérant dans les années 1970-80, mais de manière différenciée dans le temps et l'espace.

Depuis les années 1980, les études sur la (re)distribution des activités économiques intramétropolitaines montrent l'émergence de centres suburbains ou *edge cities* (Garreau 1991) et une dispersion de l'emploi, notamment de certains services aux entreprises ou de sièges sociaux. Le déplacement de ces emplois est relativement surprenant car ces activités étaient considérées comme centrales par nature et étroitement liées à la localisation des CBD. Cependant, l'émergence de ces formes urbaines apparemment polycentriques de localisation des activités n'est pas incompatible avec le dynamisme des centres d'affaires (voir chapitre 2) ; les pôles de banlieue se développent avant tout sur la base de spécialisations fonctionnelles dans l'espace (Schwarz 1992, Coffey et Shearmur 2002, Guillain et alii 2006).

A. A Paris : désindustrialisation continue et tertiarisation polarisée

La désindustrialisation a sévèrement frappé les communes de la première couronne parisienne, comme l'ensemble de la région Île-de-France ; elle s'est accompagnée d'une réorganisation de la géographie économique de l'agglomération. Les activités liées au mouvement de globalisation se sont en effet implantées de façon géographiquement sélective. De manière générale, les recherches étudiant ces évolutions mettent en avant le renforcement d'un cœur d'agglomération très nettement centré sur Paris et l'émergence d'une organisation spatiale plus polycentrique (Guillain et alii 2006, Shearmur et Alvergne 2002, Halbert 2007). La réorganisation de la zone centrale de l'agglomération et les effets de débordement des activités parisiennes sur les communes limitrophes sont de plus en plus étudiés, comme dans les deux cas emblématiques de la Plaine Saint-Denis

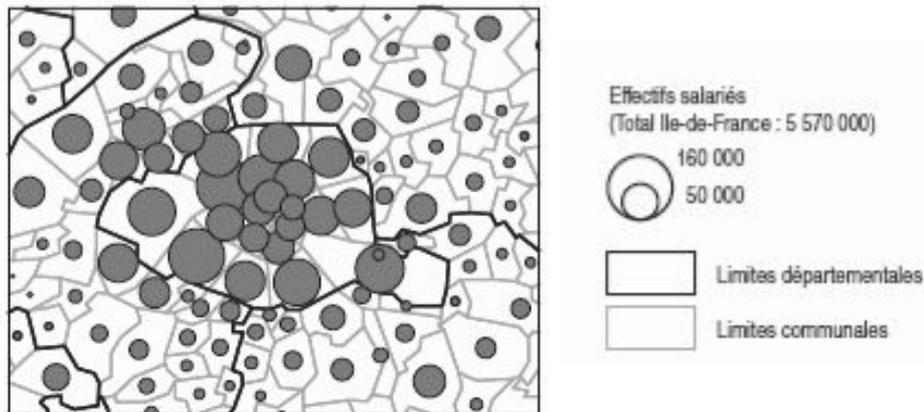
(Malézieux 2003, Nappi-Choulet 2006, Lebeau 2007) ou d'Issy-les-Moulineaux (Fol et Sabot 2003). Ce travail de thèse s'attache à montrer en quoi la proximité directe avec l'entité centrale d'une région urbaine globale place les premières couronnes en prise directe avec les changements urbains liés à la globalisation, quasiment sans transition après une désindustrialisation violente. La contiguïté parisienne rend à la fois ces territoires plus sensibles aux dynamiques économiques générales (désindustrialisation puis globalisation) et plus susceptibles de s'y adapter rapidement. La présence du pôle de la Défense à l'ouest depuis les années 1960 et l'émergence du pôle de la Plaine Saint-Denis au nord dans les années 1990 s'explique par un raccordement exceptionnel au réseau lourd de transports en commun construit en étoile autour de Paris² et la présence de friches industrielles disponibles pour la construction d'immobilier de bureau (Malézieux 2003).



Carte 1: Desserte en transports en commun de la zone dense parisienne en 2006
Source : APUR, 2006.

² Toutes les communes de la première couronne sont desservies par le métro sauf les communes entourant les deux grands parcs limitrophes : autour du bois de Vincennes de Fontenay-sous-Bois à Saint-Maurice, les communes sont desservies par le RER A ; Saint-Cloud et Suresnes sont desservies par le tram et le train de banlieue. Le premier métro à desservir la banlieue est la ligne 9 à Boulogne-Billancourt en 1934 ; après un premier mouvement de prolongement des lignes dans les années 1930, la plupart des prolongements existants sont réalisés à l'époque du SDAURP à la fin des années 1960, en même temps que la construction du RER.

Ainsi, à l'orée des années 2010, dans la petite couronne, la coupure Paris-banlieue reste très visible par rapport à l'emploi puisque le poids de l'emploi dans Paris reste dominant, mais on distingue trois pôles d'emplois à l'ouest (La Défense), au sud-ouest (Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux) et au nord (Saint-Denis).

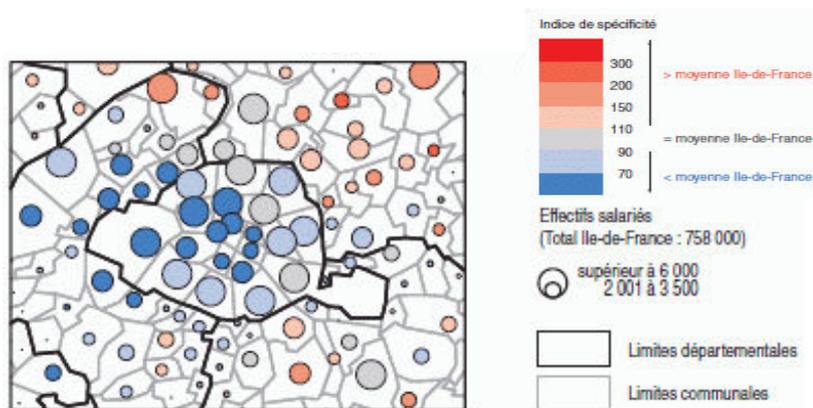


Carte 2: La répartition de l'emploi salarié dans la première couronne en 2007
Source : Claudel 2011.

1. Réorganisation de la géographie industrielle de la première couronne

La zone centrale a été particulièrement touchée à la fois par le départ des activités industrielles de la région parisienne et par le besoin de desserrement lié au manque de place, au prix du foncier et à la vétusté de certaines installations. Le centre connaît donc un déclin industriel au profit de la périphérie, même si la proximité de Paris reste attractive quand elle est possible (Camors 2008). Entre 1990 et 2010, un basculement s'est opéré : la petite couronne et Paris représentent 50,2% de l'emploi salarié régional dans l'industrie contre 64,5% en 1990, soit une baisse de 58,3% en 20 ans (source : Insee).

Aujourd'hui l'opposition entre un centre où la fonction productive est sous-représentée et une périphérie où l'emploi industriel domine est clairement visible (carte 3), mais elle se double également de la récurrente opposition est-ouest, le département des Hauts-de-Seine dans la petite couronne étant sur-spécialisé dans des fonctions tertiaires et notamment métropolitaines (indice de 139 sur 100 en moyenne), comme le département de Paris (indice de 115). Ce tropisme se retrouve largement à l'échelle de la première couronne, avec un gradient décroissant de l'ouest (La Défense, Boulogne-Billancourt-Issy-les-Moulineaux) vers le nord et le sud (Saint-Denis, Vanves-Malakoff) où la fonction productive est représentée de façon moyenne, puis l'est (Aubervilliers, Pantin, Ivry-sur-Seine) où la fonction industrielle reste encore assez présente. Pour finir, les communes autour du bois de Vincennes (Charenton-le-Pont, Vincennes...) et Montreuil se distinguent par une spécialisation plus tertiaire.



Carte 3: Indice de spécificité des fonctions productives dans la première couronne en 2007.
Source : Claudel 2011

L'industrie qui reste dans le centre de l'agglomération est fortement spécialisée par département : 22,4% des salariés de l'industrie parisienne sont employés dans l'industrie textile et du cuir ; l'industrie se maintenant dans les Hauts-de-Seine est spécialisée dans l'industrie pharmaceutique (40,4% des employés du secteur de la région), le matériel de transports (grâce à Renault à Boulogne-Billancourt) et la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. Les Hauts-de-Seine comptent également le plus grand nombre de centres de recherche privés et publics après Paris. La Seine-Saint-Denis est spécialisée dans la fabrication de matériel de transport, spécialité menacée par la fermeture en 2014 de PSA-Peugeot Citroën à Aulnay-sous-Bois. Le Val-de-Marne est dominé par l'industrie agro-alimentaire, mais aussi pharmaceutique (Abdelmahlek et alii 2013). Les départements de petite couronne ont donc tendance à concentrer une industrie de pointe, sauf pour la Seine-Saint-Denis, qui est avec Paris le département qui connaît la plus forte baisse de l'emploi industriel des vingt dernières années.

Les Hauts-de-Seine se caractérisent par une forte diminution des activités industrielles traditionnelles du département comme l'automobile. En 2006, il n'existe plus d'activité de production dans l'automobile : les fonctions industrielles des Hauts-de-Seine sont dominées par les fonctions tertiaires, en particulier les activités de siège, mais aussi de recherche et développement. Cela explique un déclin continu de l'emploi dans les grandes structures industrielles proches de Paris, qui déménagent du fait des coûts croissants du foncier et des contraintes liées à l'urbanisation.

L'activité industrielle de haute technologie renforce ce mouvement de spécialisation géographique ; de nouveaux pôles émergent, renforcés par la politique nationale d'aménagement des pôles de compétitivité³ : image et audiovisuel en Seine-Saint-Denis, biomédical dans la vallée de la Bièvre... L'essentiel des activités de haute technologie se

³ Par exemple les pôles Medicen (recherche biomédicale) et Cap Digital (TIC).

concentre au sud de l'Île-de-France sur un axe nord-ouest/sud-est, depuis les Hauts-de-Seine jusqu'à Evry (Camors 2008).

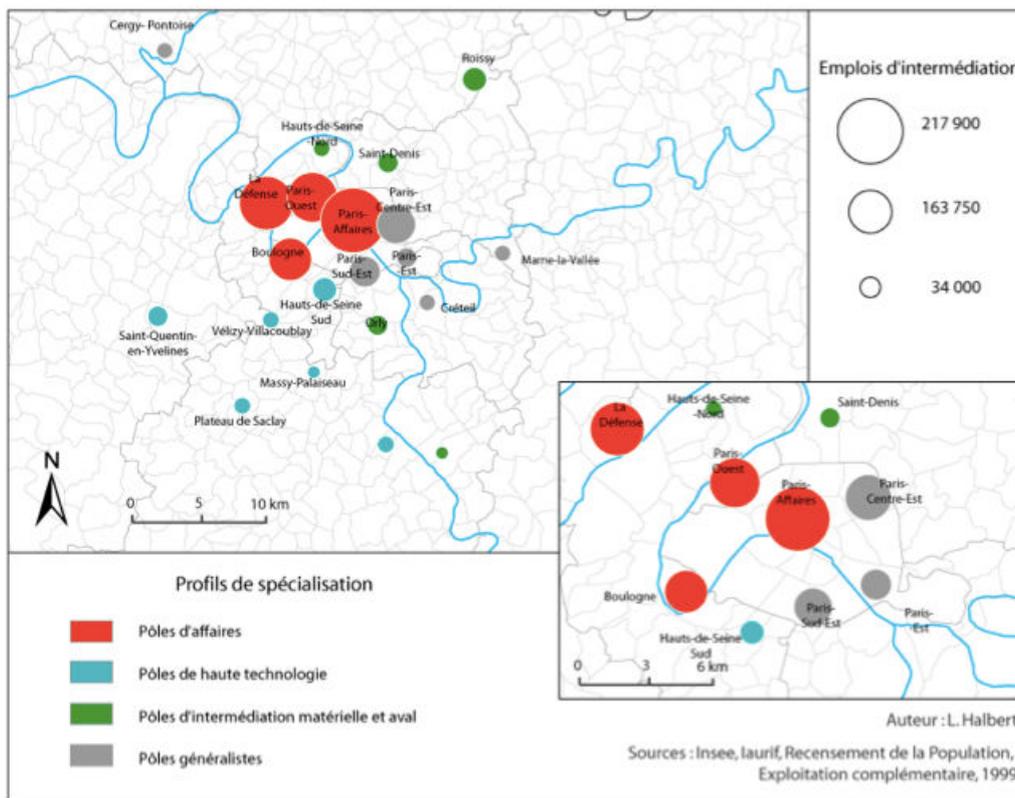
2. Tertiarisation et émergence d'une centralité multipolaire

La tertiarisation, qui est un des aspects principaux des recompositions fonctionnelles liées à la globalisation dans les centres agglomérations urbaines, ne doit pas être étudiée en bloc : le secteur tertiaire ne se localise pas de façon homogène, et il faut en distinguer les caractéristiques pour comprendre la réorganisation spatiale des villes globales (Guillain et al. 2006).

La géographie des services aux entreprises dans la région parisienne montre un processus de déconcentration ou de suburbanisation vers des pôles (Shearmur et Alvergne 2002, Halbert 2004, Bourdeau-Lepage et Huriot 2005, Boiteu-Orain et al. 2006, Halbert 2007), au sein desquels deux tendances se détachent particulièrement. À l'ouest et au sud-ouest de Paris, le débordement du centre d'affaires parisien dans les Hauts-de-Seine (La Défense, Boulogne-Billancourt) ; et en grande couronne les pôles plus périphériques de Roissy et des villes nouvelles. La première couronne bénéficie donc en partie de l'élargissement d'un large triangle métropolitain central qui s'est renforcé dans les décennies 1980-2000.

Dans un second temps, la croissance des services avancés aux entreprises s'est élargie à un périmètre plus large et le débordement s'effectue également vers les autres communes de la première couronne au sud, à l'est et au nord (Montrouge, Vincennes et Saint-Denis notamment). Sur les 21 pôles identifiés par Ludovic Halbert (2004, 2007), qui représentent 8% des communes mais 70% des emplois dans les services à la personne en 1999 (Halbert 2004, 2007)⁴, 7 pôles concernent des communes de la première couronne : La Défense (Puteaux, Suresnes), Paris-Ouest (Neuilly, Levallois-Perret, Clichy), Boulogne (Saint-Cloud, Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux), Hauts-de-Seine Sud (Vanves, Malakoff, Montrouge, Gentilly), Paris Sud-Est (Kremlin-Bicêtre, Ivry-sur-Seine), Paris-Est (Charenton-le-Pont, Saint-Maurice, Saint-Mandé, Vincennes, Fontenay-sous-Bois, Bagnolet) et Saint-Denis (Saint-Denis, Saint-Ouen).

⁴ La classification des fonctions métropolitaines à partir des données INSEE a été effectuée pour les recensements de 1982 et 1990 par l'équipe STRATES (Beckouche et Damette 1993), et mise à jour pour celui de 1999 par Ludovic Halbert (2002, 2004). Pour définir des pôles, les communes sont distinguées selon leur nombre et densité d'emplois dans les services aux entreprises, puis regroupées selon un principe de contiguïté avec les communes au profil économique comparable (secteur et fonctions) et à l'aire de recrutement semblable.



Carte 4 : Typologies des centres d'intermédiation franciliens résultant du croisement entre secteurs, fonctions et catégories socioprofessionnelles. Source : Halbert 2004

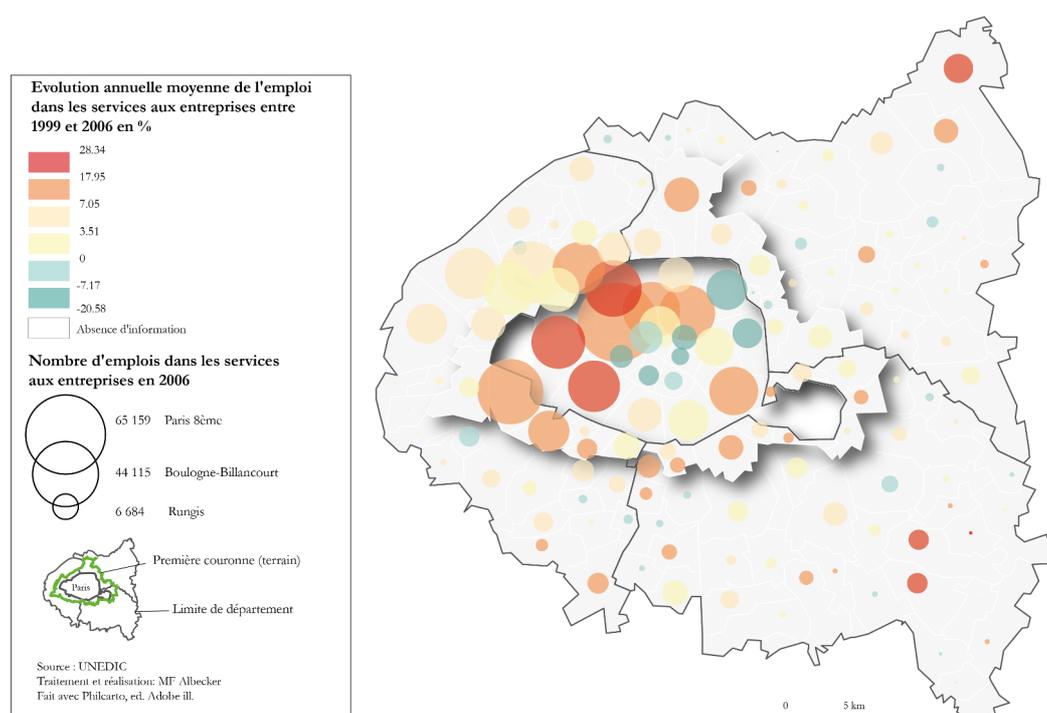
La spécialisation de ces pôles est néanmoins différenciée. Une typologie par activités et fonctions (Halbert 2004) distingue quatre types de pôles (voir carte 4):

- les **centres d'affaires**, spécialisés dans les activités de direction et de coordination des entreprises de finance, banque, assurance, immobilier (le fameux secteur FIRE) de droit, de comptabilité etc. La fonction principale y est la gestion d'entreprise, les emplois sont dominés par les cadres. Paris-Affaires est le centre le plus emblématique de cette orientation ; en première couronne, Boulogne-Billancourt-Issy-les-Moulineaux et La Défense ont le même type de profil, avec une diversification dans l'industrie de pointe (télécommunication, informatique) et le commerce de gros. La Défense et Boulogne sont avec Paris-Affaire les seuls centres dont l'aire d'attraction de recrutement est d'ampleur régionale.

- les **centres d'activités de haute technologie** : informatique, R&D, télécommunications. Il s'agit de centres de *production* abstraite amont et aval, et non pas seulement de gestion. Le pôle Hauts-de-Seine Sud illustre cette orientation, avec une forte présence de la fonction de conception. Ils emploient principalement cadres et professions intermédiaires. Ces centres sont présents dans le quart Sud-ouest de l'agglomération, selon une logique géographique de quadrants.

- les **centres d'intermédiation matérielle et de production concrète** sont caractérisés par la domination des services bancaux aux entreprises (gardiennage, nettoyage, intérim, etc.) et de la logistique, et par des emplois d'ouvriers et d'employés. Saint-Denis est spécialisé dans la distribution des réseaux d'eau, gaz et électricité ; néanmoins, ce centre est en cours de changement et les politiques de construction de bureaux laissent penser une orientation future dans la production abstraite et la gestion.

- les **centres peu spécialisés**, enfin, assurent une fonction de pôles urbains généralistes plus que de centres économiques fortement spécialisés. Dans le cas des pôles de première couronne, il s'agit de centres valorisés par leur situation hyper-centrale comme des pôles d'intermédiation générique. Ces pôles sont notamment présents à l'est de Paris (Paris-Sud-est, Paris-est).

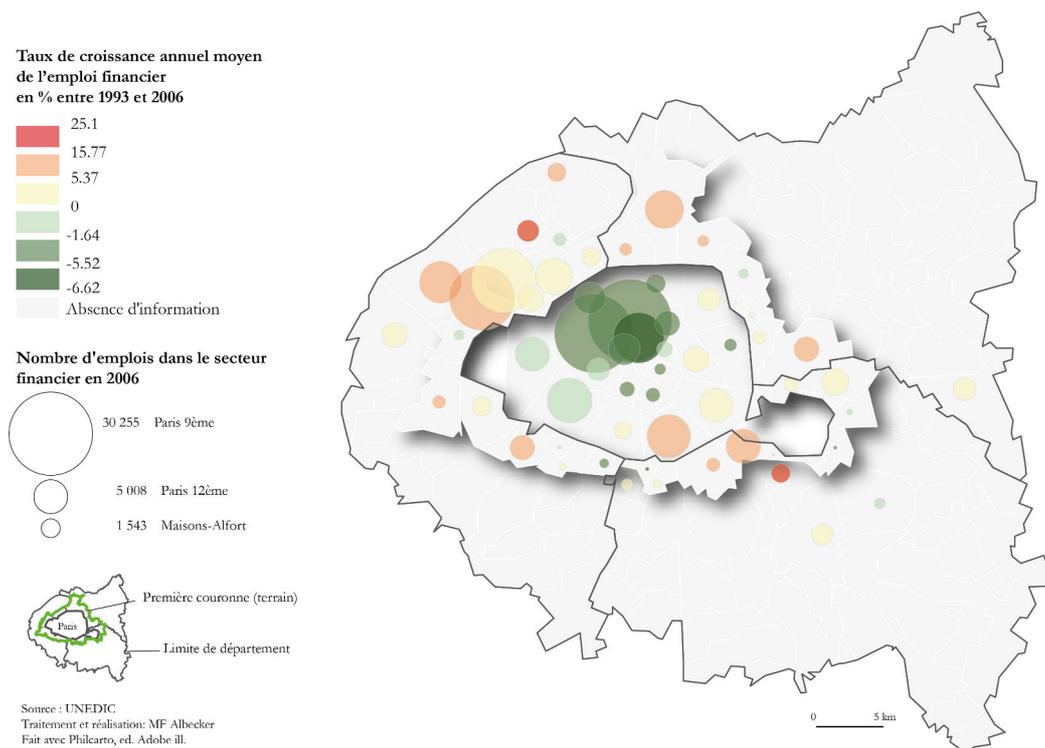


Carte 5: L'évolution de l'emploi dans les services aux entreprises entre 1993 et 2006

La carte des emplois dans les services aux entreprises par commune montre bien l'existence des pôles occidentaux du cœur d'agglomération (Paris Affaires, Paris Ouest, La Défense, Boulogne-Billancourt), formant un vaste triangle débordant hors des limites parisiennes. Néanmoins, le dynamisme d'évolution de l'emploi consacre une croissance plus ralentie dans le pôle de La Défense, tandis qu'une explosion a lieu dans le pôle Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux, mais aussi Saint-Denis et Saint-Ouen à

partir des années 2000. La croissance la plus faible, ou la perte de ces emplois, s'observe dans les communes du Nord-ouest, de Pantin à Montreuil et Fontenay-sous-Bois.

Des évolutions assez dynamiques se dégagent dans des communes qui ont peu d'emplois de services aux entreprises mais connaissent une forte croissance, au sud et à l'est : c'est le cas à Malakoff, au Kremlin-Bicêtre (pôle Hauts-de-Seine - Sud) et à Ivry-sur-Seine, mais aussi sur le pourtour du Bois de Vincennes (Saint-Maurice, Nogent-sur-Marne, Saint-Mandé), sans doute en lien avec l'affirmation du pôle Paris Est.



Carte 6: Taux de croissance des emplois dans le secteur financier, Paris et première couronne

Dans le cas plus spécifique du secteur financier, la concentration de l'emploi montre le poids toujours dominant de Paris, et la quasi absence de ce type d'emploi en petite couronne hors de la première couronne et de La Défense. L'évolution de l'indicateur entre 1993 et 2006 permet de constater clairement l'effet de déconcentration des emplois de ce secteur depuis les arrondissements centre-ouest de Paris depuis les années 1990 vers les communes de la première couronne faisant partie des pôles de La Défense (Puteaux, mais aussi Courbevoie et Nanterre) et de Boulogne-Billancourt (surtout Issy-les-Moulineaux) ; ainsi qu'une croissance très forte à Saint Denis, Charenton-le-Pont et Montreuil.

En décomposant ces évolutions⁵ en deux périodes, 1993-2000 puis 2000-2008, se dégage un premier groupe de communes où l'évolution a été très forte dans les années 1990 puis s'est nettement ralentie :

- les communes du pôle de La Défense et alentour: Puteaux, Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret ;
- Boulogne-Billancourt ;
- des communes du pôle de Paris Est : Vincennes, Nogent-sur-Marne et Bagnollet

Ensuite se dégagent des communes où les activités financières ont connu une expansion importante à partir des années 2000 :

- les autres communes du pôle de Paris Est : Charenton-le-Pont, Montreuil, Fontenay-sous-Bois ;
- Issy-les-Moulineaux
- les communes du pôle Saint-Denis : Saint-Denis, Saint-Ouen
- des communes du pôle Paris Sud-Est : Ivry-sur-Seine, le Kremlin-Bicêtre

Ainsi, les emplois dans le secteur spécifique de la finance connaissent une polarisation qui reprend la typologie évoquée, et montrent notamment l'émergence à partir de 2000 de nouvelles communes concentrant ce type d'emplois, notamment le pôle de Paris Est mais surtout Saint-Denis et Saint-Ouen ou le pôle Paris Sud-Est. La recomposition des activités dans la première couronne parisienne se poursuit donc, à un rythme particulièrement soutenu. En effet, le taux annuel de croissance moyen des emplois dans les activités financières des communes de la première couronne entre 1993 et 2008 est de 4,3%, contre une quasi stagnation à l'échelle de l'Île-de-France (-0,14%), une décroissance de Paris (-2,1%) et une croissance plus faible des trois départements de la petite couronne (3%). En 2008, la première couronne rassemble ainsi 22,9% des emplois dans la finance de la région Île-de-France.

Depuis le recensement de 2010, l'Insee propose une grille d'analyse définissant des emplois de « cadres des fonctions métropolitaines ». Cette approche est transversale par rapport à la classification sectorielle des activités et au statut (public ou privé) des emplois. Cinq fonctions sont définies comme « fonctions métropolitaines » : Conception-recherche, Prestations intellectuelles, Commerce inter-entreprises, Gestion, Culture-loisirs. Les communes de la première couronne sont particulièrement bien dotées en emplois de ce type : Puteaux, Issy-les-Moulineaux, Neuilly, Levallois-Perret, Boulogne-Billancourt, Saint-Cloud et Suresnes sont les communes les mieux dotées d'Île-de-France avec plus du tiers d'emplois de cadres des fonctions métropolitaines, ce qui confirme le poids des pôles de l'ouest et du sud-ouest parisien ; viennent ensuite Saint-Ouen et

⁵ Données : Etablissements et effectifs dans la finance et l'assurance (NAF K) de 1993 à 2008 par commune ; Source Unistatis VISIAU. Traitement MF Albecker

Charenton-le-Pont ; puis Montrouge, Gentilly et Malakoff au sud. Les communes de première couronne les moins bien dotées (moins de 15% des emplois, soit la moyenne de la petite couronne) se retrouvent surtout au nord-est et à l'est (Pantin, Nogent-sur-Marne, Joinville-le-Pont, le Pré-Saint-Gervais, Aubervilliers, Saint-Mandé, le Kremlin-Bicêtre, les Lilas).

De manière générale, le cœur d'agglomération constitue une zone intense d'échanges, caractérisée par exemple par des liens téléphoniques extrêmement denses⁶ (nombreux et volumineux) entre eux. D'abord se dégage le binôme Paris-Affaires / La Défense, qui incarne le cœur du centre métropolitain, puis s'ajoute le pôle Boulogne : les flux téléphoniques dessinent ainsi distinctement les trois côtés du triangle métropolitain central (ils concentrent la moitié des flux téléphoniques de plus de 10 millions de secondes). Le binôme Paris-Affaires / La Défense est en outre caractérisé par des flux téléphoniques d'ampleur nationale et internationale importants.

Si le tropisme de Paris-Affaire reste dominant, s'esquisse en outre l'intensité des échanges entre tous les pôles centraux et péricentraux. Les échanges entre les 7 pôles parisiens et de première couronne correspondent à plus de 80% des flux supérieurs à 10 millions de secondes. Le triangle métropolitain se caractérise donc par l'intensité des échanges d'information en son propre sein, puis avec les pôles périphériques sous-régionaux qu'il organise (Halbert 2004).

En outre, la facilité de circulation intra-métropolitaine et l'organisation du réseau de transports, notamment selon une logique radiale depuis le centre est un facteur majeur dans l'expansion des activités économiques liées à la globalisation. La construction de bureaux dans les pôles secondaires de grande banlieue est ainsi freinée par la facilité des déplacements depuis le centre, ce qui explique qu'une logique de concentration centrale soit favorisée (Halbert et Pain 2010).

On retrouve donc bien ici la métropole des flux définie par Manuel Castells (2001) et ses strates : un réseau puissant d'échanges électroniques ; l'emplacement des fonctions stratégiques dans une situation géographique de nœud et d'échangeur (hub) ; la concentration spatiale des élites financières/gestionnaires/technocratiques de la société informationnelle. Les pôles de l'hyper-centre de l'agglomération sont des « lieux centraux », portes d'entrée de la mondialisation économique (Halbert 2007, Halbert et Pain 2010).

⁶ Analyse des flux téléphoniques émis par les entreprises des pôles franciliens en 2003 par Ludovic Halbert (2004)

Ainsi, « *la proximité est déterminante dans le fonctionnement du système productif contemporain* » (Halbert 2004, p.262) ; la dynamique radioconcentrique reste déterminante dans le cœur d'agglomération, la première couronne étant entraînée dans des phénomènes de débordement des activités d'intermédiation caractéristiques d'une économie postfordiste globalisée. « *Le triangle centre-métropolitain et le reste des arrondissements de la capitale constituent un véritable district informationnel. On peut même se demander si des processus de renforcement ne sont pas en cours dans une économie où, malgré la généralisation des NTIC, la circulation de l'information est dépendante d'une certaine forme de proximité spatiale.* » (Halbert 2004, p.262).

L'inclusion de la première couronne parisienne dans des dynamiques spatiales d'extension des centres d'affaires semble donc s'inscrire dans des effets spécifiques aux villes globales ; en effet, malgré la différence des contextes, des évolutions comparables ont lieu dans certains espaces péricentraux autour de Manhattan après une période de crise assez marquée.

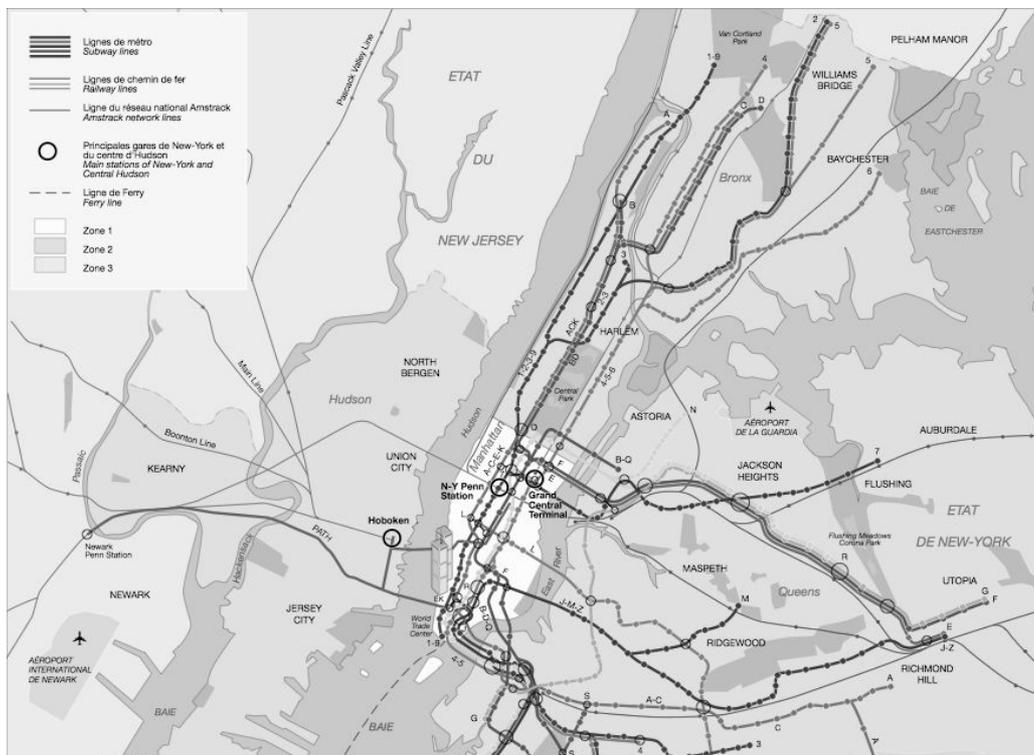
B. New York : post-métropole ? (Soja 2000)

Manhattan, hypercentre de l'agglomération new-yorkaise, ainsi que les espaces de banlieue industrielle qui l'entouraient, ont connu des phénomènes de déclin faisant écho au développement des périphéries. La perte de population de la ville-centre jusqu'en 1990 et la désindustrialisation se sont en outre accompagnées d'une mise en cause de la capacité municipale par la crise fiscale de 1975 (voir chapitre 3), et du déclin du CBD de Lower Manhattan. Ce déclin a été renforcé par les attaques sur le World Trade Center du 11 septembre 2001 avec une perte d'emplois importante consécutive à la perception de la vulnérabilité liée à l'hyperconcentration des activités. Ainsi, la part de l'emploi privé du borough de Manhattan dans l'aire métropolitaine de New York a baissé de près de 34% en 1975 à moins de 29% en 2005, au profit des pôles secondaires suburbains⁷.

Le rôle des liaisons terrestres joue un rôle important dans la délocalisation des emplois. En termes de desserte en transports en commun (voir carte p. 184), il existe une forte différence entre la ville de New York, desservie par le métro, et la desserte du PATH train dans le New Jersey, qui se limite à Jersey City et Hoboken. Le métro de New York relie les quatre comtés principaux de la ville de New York : Manhattan, Bronx, Queens et Brooklyn selon une logique centralisée sur Manhattan. Le réseau se compose d'une trentaine de branches qui relient deux à deux les trois comtés périphériques en passant par Manhattan, sauf dans le cas de la ligne G qui relie directement Queens et Brooklyn. Les axes sont essentiellement nord-sud. Le PATH train relie le New Jersey à Manhattan

⁷ Source : US Bureau of Labor Statistics.

en assurant trois types de liaisons depuis Midtown (33ème rue – Hoboken et Jersey City et World Trade Center – Jersey City – Newark).



Carte 7 : La desserte en transports en commun de la première couronne new-yorkaise, 2000.

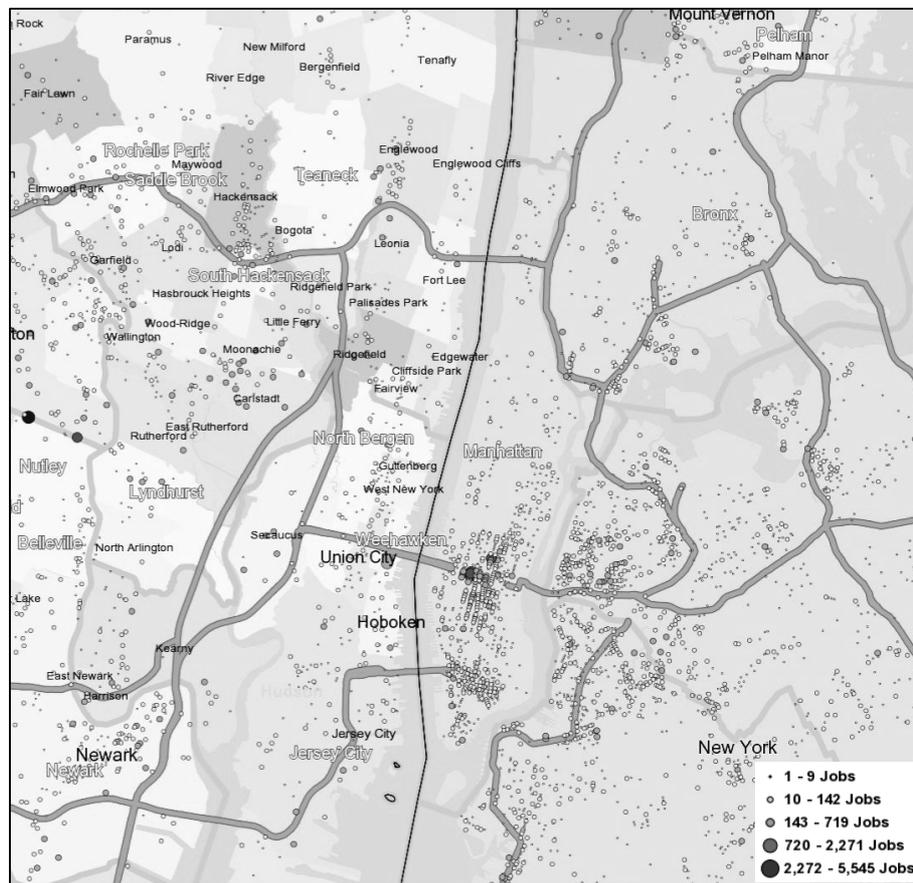
De manière générale, l'étude des mutations économiques de l'agglomération new-yorkaise n'a que peu été menée après les années 1990 (Castells et Mollenkopf 1992, Schwartz 1992), ce qui rend plus difficile une étude précise de la réorganisation économique récente à l'échelle du cœur de l'agglomération. En outre se pose comme souvent la question du périmètre statistique, la ville de New York fournissant par exemple un certain nombre de statistiques économiques mais uniquement à son échelle ; dans ce cas, l'appréhension des évolutions du New Jersey est moins évidente, d'autant que les statistiques sur l'emploi sont fournies à l'échelle du comté et non de la commune⁸.

Les emplois industriels ont continué à décliner après 2000 à New York, passant de 150000 emplois en 2001 à environ 75 000 en 2012⁹. Dans l'aire métropolitaine, les emplois industriels ne représentent plus que 4% des emplois non agricoles en 2013. Ce déclin va de pair avec une augmentation de la productivité. Les industries new-yorkaises

⁸ Il est possible de disposer de statistiques à la commune mais uniquement sur quelques données et en passant par un processus complexe d'agrégation de données

⁹ Source : NYC EDC

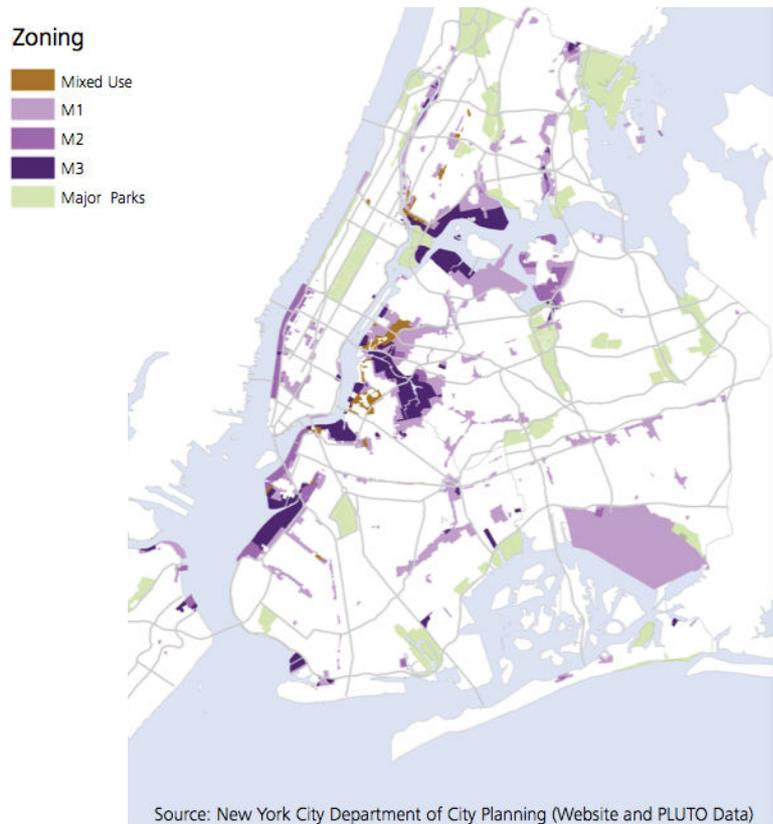
sont également orientées vers des activités de hautes technologies et notamment en lien avec la mode, le design ou la publicité. Les industries new-yorkaises ayant perdu le plus de salariés entre 2002 et 2012 sont les industries lourdes (automobile, chimie) mais aussi l'industrie électronique.



Carte 8: Localisation des emplois industriels à New York. Source : On The Map, Census Bureau, Center for Economic Studies, LEHD.

En termes de localisation, ces établissements industriels sont situés avant tout à Manhattan, dans les CBD de Lower Manhattan et de Midtown ; en dehors du centre, l'activité industrielle est localisée sur le front d'eau du Bronx, de Queens et de Brooklyn dans la zone centrale dans les Community districts (CD) de Mott Haven, Astoria Greenpoint et Brooklyn Heights. Les Community districts les plus industriels sont ceux d'Astoria, Mott Haven et Greenpoint avec plus de 20% de l'emploi dans l'industrie en 2008.

La localisation des industries dans la ville de New York est contrôlée par un zonage municipal qui a été redéfini entre 2002 et 2012 avec une réduction de 5,2% des zones où l'implantation est autorisée à l'échelle de la ville de New York. Ces implantations sont soutenues depuis 2005 par la politique des *Industrial Business Zones*, censées sanctuariser les périmètres et offrant des avantages fiscaux aux entreprises (voir chapitre 6).



Carte 9 : Le zonage industriel à New York City dans les boroughs centraux en 2013.
Source : NYCEDC 2013¹⁰.

L'activité industrielle est encore moins marquée dans les localités du New Jersey voisines de Manhattan : à part la présence d'une activité industrielle relativement marquée autour de North Bergen et Cliffside Park, l'industrie emploie moins de 9% de la population dans les communes concernées. En effet, la concentration industrielle se fait plus au sud, autour des activités portuaires d'Elisabeth notamment. La déconcentration industrielle s'est en fait opérée surtout à l'échelle de l'agglomération.

En effet, l'agglomération de New York reste un centre industriel majeur aux Etats-Unis, les services aux entreprises concernant largement les entreprises industrielles installées dans la grande région urbaine new-yorkaise, dont la géographie productive reste relativement peu étudiée par rapport au centre et à Manhattan (Soja 2001). La croissance industrielle dans la grande couronne peut même être caractérisée de *réindustrialisation*. Ainsi, au-delà du secteur « FIRE », faut-il également prendre en compte des dynamiques postfordistes à l'œuvre dans la région urbaine, New York ayant à la fois les attributs d'une métropole post-industrielle et postfordiste (Soja 1992). « *Si on considère la ville-*

¹⁰ Les zones M3 sont réservées aux industries potentiellement les plus lourdes et polluantes.

région, et non pas uniquement Manhattan, New York se distingue comme la seconde ou la troisième plus grande métropole industrielle postfordiste d'Amérique du Nord, et comme le principal centre de contrôle de la globalité de la production, et de la production de la globalité : une postmétropole extrêmement représentative » (Soja 2001, p. 224)¹¹

En tant que centre d'une région urbaine globale, New York concentre ses activités économiques sur les secteurs phares de l'économie globalisée, à savoir l'exportation de biens et services, et les services aux entreprises : les exportations de biens et services ont augmenté de 311% entre 1982 et 2003, et le stock d'investissements directs étrangers à New York a été multiplié par 14 durant la même période, particulièrement dans les services (Moody 2007) ; les services aux entreprises représentent près de 20% des emplois en 2012. Les services liés à la finance, l'assurance et l'immobilier (« FIRE »), particulièrement caractéristiques d'une économie mondialisée, représentent 13,5% de l'emploi privé à New York en 2012.

La centralité de Manhattan est sortie renforcée de la désindustrialisation ; elle repose sur sa capacité à attirer les sièges sociaux et les fonctions de décision des grandes firmes globales, les activités générant moins de plus-value et nécessitant moins de compétence ayant tendance à se déconcentrer soit dans les espaces péri-centraux, soit dans les *edge cities* plus périphériques. Ainsi, 18 des 20 plus importantes banques étrangères ont leur siège social américain à Manhattan. Les deux CBD centraux, Lower Manhattan et Midtown, connaissent des formes de compétition entre eux (Marcuse 2002). La concentration de l'emploi dans Manhattan et l'attraction que le *borough* exerce sur le reste de l'agglomération se traduisent aussi par l'importance des navettes domiciles-travail : plus d'1,6 millions de navetteurs se rendent dans l'île pour y travailler chaque jour en 2010. Ils viennent essentiellement des *outer boroughs* mais aussi de périphéries plus éloignées comme le New Jersey ou le Connecticut.

La répartition actuelle des activités de services aux entreprises est liée à une déconcentration « naturelle », comme dans le cas parisien mais aussi aux attentats du 11 Septembre. Le 11 septembre 2001 confronte Lower Manhattan à la fragilité de l'hyperconcentration, et renforce le phénomène de « décentralisation concentrée¹² » à l'œuvre dans l'agglomération depuis les années 1980, assez comparable à ce que l'on observe en région parisienne, même s'il n'existe pas d'équivalent à La Défense en dehors de Manhattan. La déconcentration des activités se traduit par un mouvement de

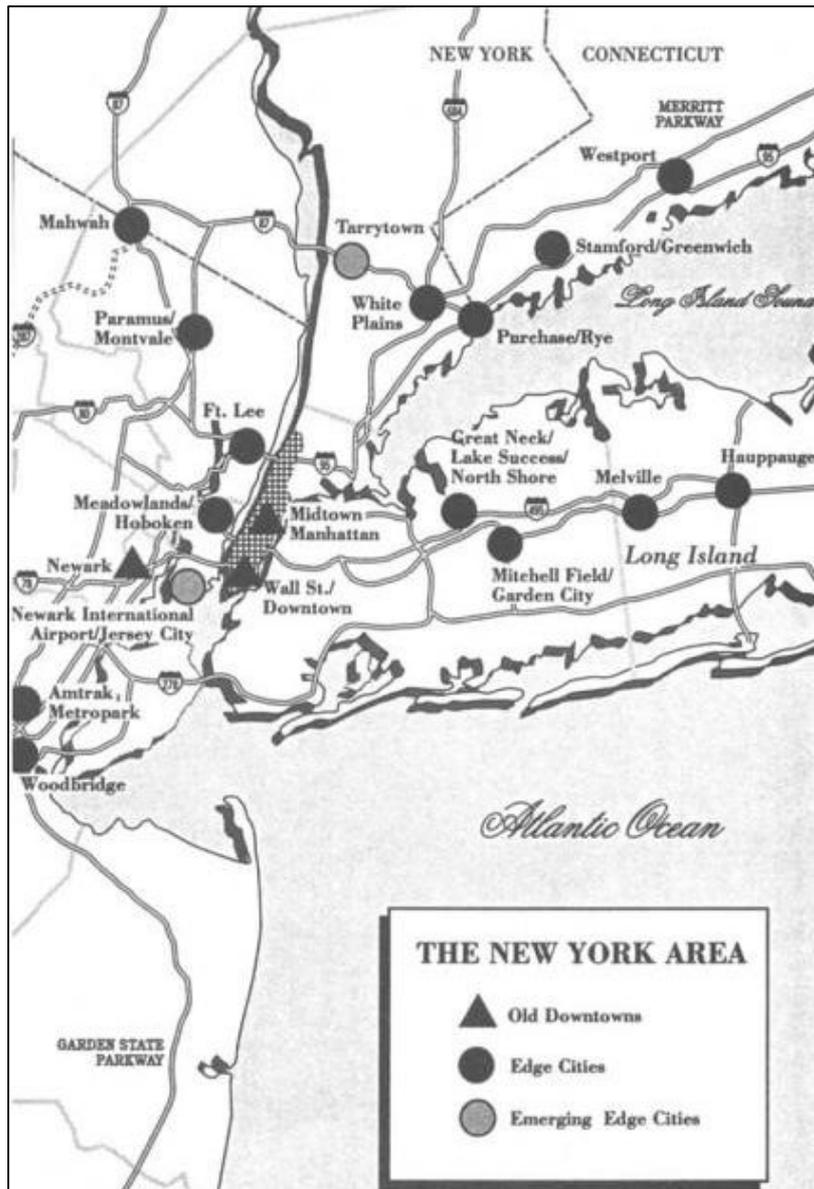
¹¹ « When seen as a city-region, and not just as Manhattan, New York leaps out as the second or third largest postfordist industrial metropolis in North America, as well as the leading control center for the globality of production and the production of globality : a highly representative postmetropolis. »

¹² « concentrated decentralization », Marcuse 2002.

développement des centres périurbains que l'on pourrait qualifier de « *edge cities*¹³ » en lien avec l'amélioration des technologies de transport et de communications, les prix du foncier extrêmement élevés dans le centre et les tensions raciales renforcées (Marcuse 2002). Selon Garreau (2011), dès la fin des années 1980, les deux CBD centraux de Lower Manhattan et Midtown concentraient 22 millions de m² de bureaux tandis que les *edge cities* en accueillait déjà 17 millions, partagés entre les comtés de Long Island, Westchester, Fairfield et le nord-est du New Jersey (8,3 millions de m²). Les *edge cities* émergentes sont White Plains, Stamford ou Newark (voir carte p.189) La peur du terrorisme après les attentats du 11 Septembre accélère ce phénomène de déconcentration (Marcuse 2002). Les activités les plus concernées sont d'abord le back-office et le marketing ; mais les progrès technologiques permettent d'élargir cette définition et des emplois de plus en plus stratégiques ont déménagé hors des CBD, notamment dans un mouvement de débordement péricentral (Marcuse 2002).

Ce débordement est polarisé par la localisation des ponts et des tunnels reliant Manhattan au continent. A New York, ce sont les pôles de Long Island City dans le Queens, au débouché du Queens Midtown Tunnel et autour d'un pôle de transports ferrés (métro, trains de banlieue), et de Metrotech Center à Brooklyn, desservi par les ponts de Brooklyn et de Manhattan ainsi que par 8 lignes de métro. Dans le New Jersey, trois pôles péricentraux se distinguent de l'autre côté de l'Hudson : au débouché du pont George Washington, le pôle de Fort Lee ; Hoboken fait face à Midtown via le Lincoln Tunnel et bénéficie d'une des plus belles vues sur Manhattan, ce qui en a fait notamment une destination pour le tourisme d'affaires dès les années 1980 ; enfin, face à Wall Street par le Holland Tunnel, Jersey City est un des pôles péricentraux majeurs de l'agglomération : desservi par le métro PATH de la Port Authority directement depuis Manhattan et relié à l'aéroport de Newark, il bénéficie également de la vue sur la skyline de Lower Manhattan.

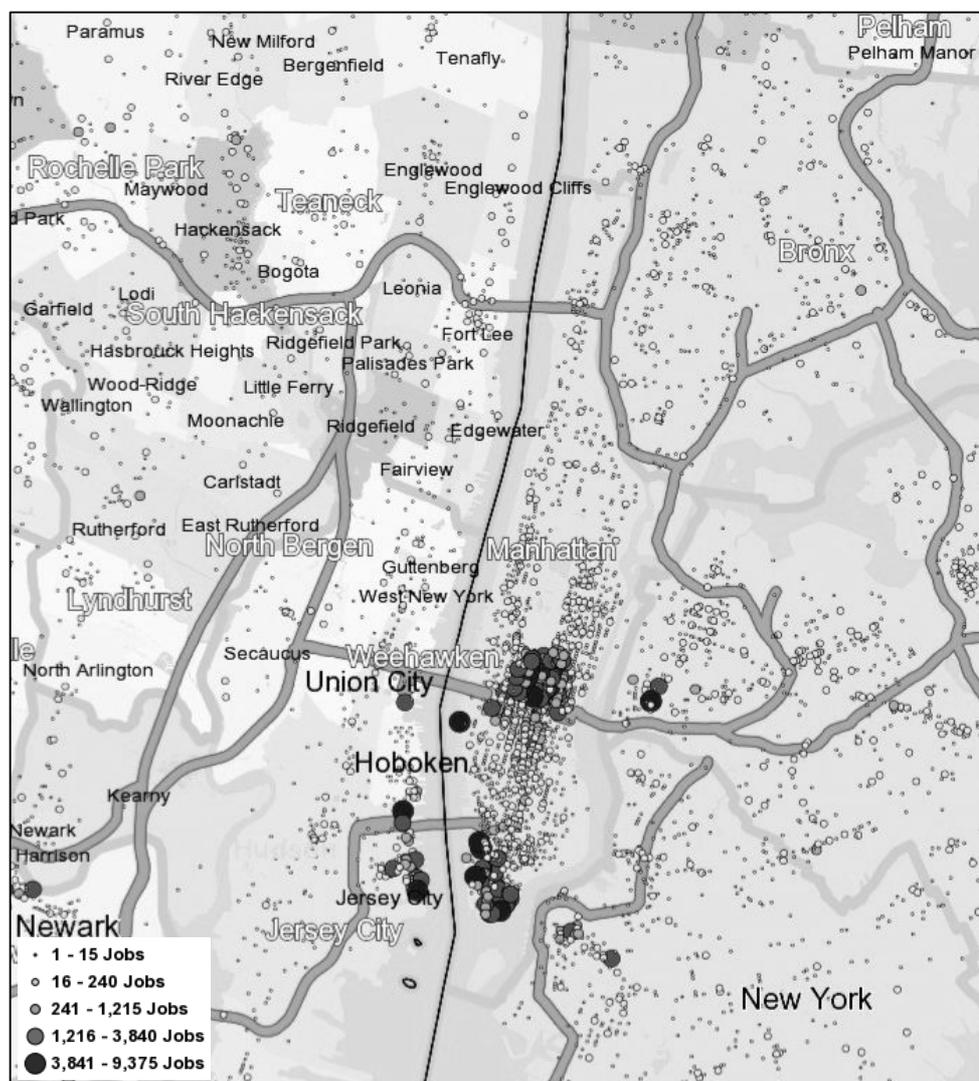
¹³ Parfois traduit par « ville-lisière » ce qui ne rend pas tout à fait compte de l'expression américaine. Elle renvoie à un positionnement spatial dans l'agglomération mais aussi à une dynamique spatiale de front. Pour J. Garreau (1991), une *edge city* est un lieu d'existence récente (20 ou 30 ans) qui rassemble surtout des emplois, des bureaux, des espaces commerciaux et d'hôtellerie, quelques sièges sociaux.



Carte 10: Les Edge Cities dans l'agglomération de New York selon J. Garreau (2011)

Désignant le New Jersey comme *Tomorrowland*, Joël Garreau (2011) met en avant l'aspect non-urbain des *edge cities* qu'il étudie : absence de centralité ancienne, larges espaces disponibles. Ce faisant, il ne distingue pas les centres périurbains des centres péri-centraux, et exclut d'ailleurs de son étude les *outer boroughs* comme le montre la carte. Or, les centralités existantes dans la première couronne du New Jersey qui apparaissent sur la carte (Jersey City, Hoboken, Fort Lee) se distinguent des autres *edge cities* par leur proximité au centre et leur environnement fortement urbain, mais aussi par le type

d'activités qui s'y concentrent. Ainsi, la carte des activités financières et d'assurance¹⁴ montre leur forte concentration dans les pôles de Jersey City, de Fort Lee et de Hoboken-Weehawken surtout, mais aussi de Long Island City¹⁵ et, dans une moindre mesure, de Downtown Brooklyn¹⁶.



Carte 11: Nombre d'emplois dans la finance de la première couronne de New York en 2011. Source : On The Map, Census Bureau, Center for Economic Studies, LEHD.

Le déménagement du siège du groupe financier Citi Bank dans le plus haut gratte-ciel de New York hors de Manhattan en 1990, ainsi que de 4000 employés de Bank of America après le 11 septembre 2001 ont consacré l'essor de Long Island City ; Hoboken a

¹⁴ Bien que l'indicateur ne permette pas de distinguer les fonctions exercées. La classification NAICS (North American Industry Classification System) est une classification type des industries comparable à la classification Nomenclature des activités françaises (NAF).

¹⁵ Community district d'Astoria (Queens).

¹⁶ Community district de Brooklyn Heights.

accueilli les employés de Marsh & McLennan mais surtout, toutes les activités de transactions d'actions (*equity trading*) de Goldman Sachs à Jersey City en 2004, ce qui traduit une évolution conséquente dans le type d'emplois déconcentrés (il s'agit du cœur de métier des banques d'investissement). La tour Goldman Sachs, la plus élevée du New Jersey, se situe à Jersey City. La construction de leur propre *skyligne* par les pôles péricentraux illustre à la fois le débordement géographique des activités caractéristiques de la ville globale, et la dynamique de compétition propre aux territoires inclus dans ces processus.

Ainsi, le mouvement de débordement péricentral sur les *outer boroughs* et la rive new-jerseyenne de l'Hudson a été accéléré par le 11 septembre et l'on peut assez clairement le distinguer du mouvement vers les *edge cities* plus éloignées (Marcuse 2002). Cette extension géographique des espaces de centralité par-delà une frontière entre Etats amène à des logiques de compétition intense entre New York et le New Jersey¹⁷.

La restructuration et la tertiarisation des anciennes banlieues industrielles, accélérées à partir des années 1980, ont donc modifié profondément les premières couronnes parisiennes et new-yorkaises (Malézieux 1991, Marcuse 2002). La globalisation « remplace » les activités industrielles par une hyper-concentration des activités financières et métropolitaines dans les centres d'affaires de Paris et New York, qui connaissent à partir des années 1980 des dynamiques de déconcentration à l'échelle de l'agglomération, mais surtout des phénomènes différenciés de débordement sur leurs espaces limitrophes. Ces différences tiennent aux types d'activités concernées, les pôles qui émergent dans les premières couronnes peuvent ainsi être très spécialisés dans des activités liées à la globalisation, comme Jersey City ou Issy-Les-Moulineaux (voir chapitre 7), ou beaucoup plus généralistes. Le desserrement de Manhattan vers ses premières couronnes est moins général géographiquement qu'à Paris : la présence de liaisons terrestres avec l'île centrale est primordiale ; de même, ce mouvement a connu une accélération liée à l'événement traumatique du 11 Septembre à Lower Manhattan. Ces pôles émergents commencent ainsi à se percevoir comme concurrents : puisque les effets du desserrement sont inégaux, il s'agit d'attirer le plus d'activités possibles sur son territoire.

Dès lors se pose la question du positionnement politique des espaces de première couronne : certaines communes sont ainsi entrées depuis plusieurs années dans une concurrence effrénée aux investissements, caractéristique des formes de compétition globales contemporaines (Fol et Sabot 2003, MacLeod et alii 2003). En conséquence, la

¹⁷ Pour favoriser l'installation de Merrill Lynch à Jersey City, l'Etat du New Jersey a offert des réductions d'impôt de l'ordre de 100 à 125 millions de dollars, ainsi qu'un prêt de 10 millions du comté d'Hudson à intérêt bas (voir chapitre 6).

santé économique de ces territoires est plus étroitement liée à l'économie globalisée, ce qui les rend particulièrement sujettes aux effets des crises économiques globales (Albecker 2010), alors même que l'espace de la ville globale est marqué par de fortes inégalités socio-spatiales.

II. Evolutions démographiques et sociales : une dynamique retrouvée au risque de la fragmentation

Les caractéristiques sociales des territoires de première couronne jouent un rôle majeur dans les recompositions économiques de ces territoires en lien avec la globalisation. Le rôle de la ségrégation socio-spatiale et raciale (notamment dans le cas américain, voir chapitre 2) n'est pas sans importance dans les processus de développement économique des espaces de la ville globale, créant ainsi un processus de *développement inégal*¹⁸ à l'échelle des quartiers (Smith, Caris et Wylie 2001). Les premières couronnes illustrent ces dynamiques divergentes ; la plupart ont traversé un processus de déclin démographique lié à la périurbanisation de l'agglomération, doublé dans certains cas d'un déclin social et d'un renforcement des inégalités socio-spatiales. Néanmoins des formes de regain démographiques se font clairement sentir, qui ne sont pas incompatibles avec un maintien des difficultés sociales dans certains quartiers.

A. La première couronne parisienne, du déclin démographique à la ségrégation

1. Déclin et retour de la croissance démographique

La petite taille des communes de la banlieue parisienne explique que, même si elles sont parmi les plus denses et les plus peuplées de l'agglomération, elles gardent un poids démographique très limité par rapport à Paris. L'écrasante primatie parisienne est une constante historique, même si elle a diminué tout au long du XX^{ème} siècle au rythme de l'étalement de l'agglomération parisienne. En 1891, la population de Paris correspond à 48 fois celle de la commune la plus peuplée de la banlieue (il s'agit de Saint-Denis), 33 fois en 1931, 25 fois en 1968 et 20 fois en 2009 (il s'agit alors de Boulogne-Billancourt).

Le poids démographique de la première couronne dans l'agglomération parisienne n'est cependant pas négligeable. Le tableau de l'évolution du poids des communes de la première couronne (limitrophes de Paris) dans la petite couronne de la banlieue parisienne (départements du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis) depuis la suppression du département de la Seine montre que leur poids

¹⁸ « uneven development »

correspond à 1/3 de la proche banlieue, et que ce poids est à peu près stable depuis 1975. Cela montre une certaine inertie du poids démographique des communes du centre de l'agglomération parisienne depuis les années 1950, qui s'explique en grande partie par l'étalement urbain (la croissance démographique se fait avant tout en grande banlieue).

1962	37,4
1968	33,8
1975	31,3
1982	30,9
1990	30,5
1999	31,0
2009	30,6

Source : Insee, RP, traitement MF Albecker

Tableau 1 : Poids démographique de la première couronne dans la zone centrale de l'agglomération parisienne de 1962 à 2009 (en %)

De plus, la baisse continue de la population parisienne entre 1954 et 1999, alors que les communes de la première couronne ont plutôt connu une croissance démographique, explique que le rapport entre la population totale de ces 29 communes et celle de Paris ne soit pas négligeable : de 18% en 1891, il est passé à 60,7% en 2009.

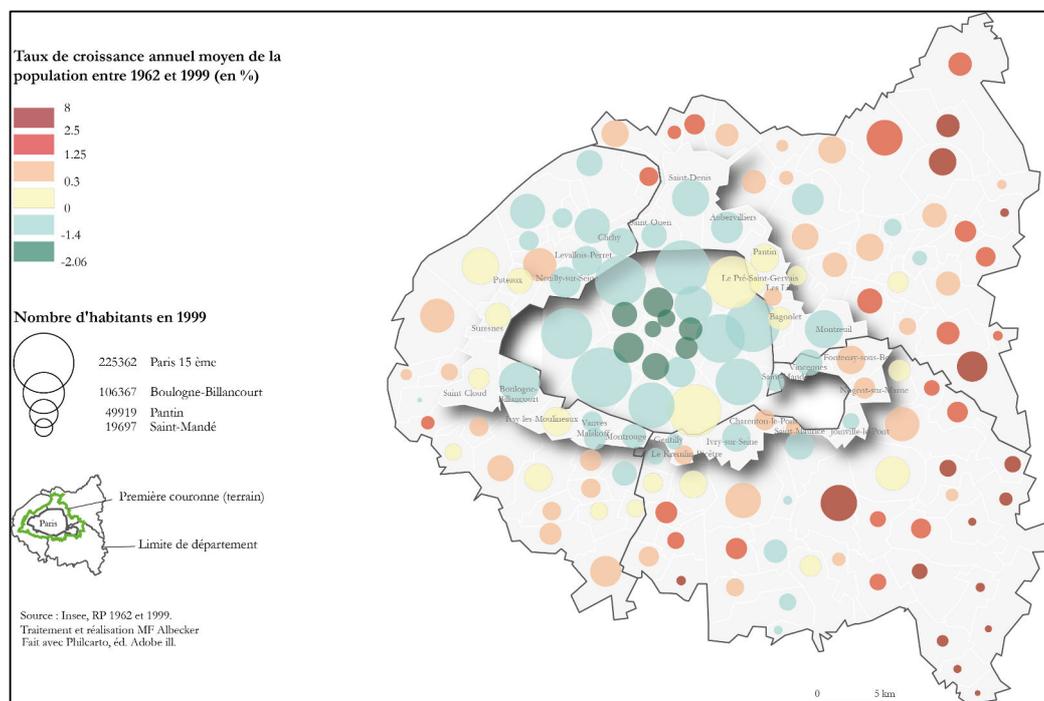
1891	18,0
1931	36,6
1962	45,1
1982	54,6
2009	60,7

Source : Insee, RP, traitement MF Albecker

Tableau 2 : Rapport de la population de la première couronne et de Paris entre 1891 et 2009

De manière générale, le cœur de l'agglomération parisienne, après une période plus ou moins marquée de marasme ou de perte démographique, a retrouvé une croissance démographique vigoureuse depuis le recensement de 2009. Pour la première fois depuis la fin des années soixante, l'essentiel de la croissance démographique s'observe au centre de la région urbaine et non plus en grande couronne. Les départements centraux retrouvent ainsi des dynamiques de croissance affirmées : + 0,9%/an dans les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, 0,7%/an dans le Val-de-Marne et 0,5%/an à Paris. La fécondité élevée, notamment en Seine-Saint-Denis, explique en partie ce dynamisme ; par ailleurs, le solde migratoire, fortement déficitaire dans les années 1990, s'est réduit à - 0,2%/an entre 1999 et 2009 dans la zone centrale. Le ralentissement de ce mouvement de départs vers la grande couronne ou la province traduit une recherche de centralité

dans les choix résidentiels des ménages, et le retour de l'attractivité du cœur d'agglomération (IAU-IdF 2013).



Carte 12 : Taux de croissance annuel moyen de la population entre 1962 et 1999 dans les communes de la petite couronne parisienne

Le mouvement de desserrement résidentiel qui a accompagné le pic de désindustrialisation est très visible sur la carte des évolutions démographiques 1962-1999 des communes de la zone centrale (IAU-IdF 2013). Depuis les arrondissements centraux, qui ont connu une forte baisse de population, jusqu'aux franges du Val-de-Marne, dont la population a fortement augmenté, se dessine un gradient radioconcentrique. Dans la première couronne se dégagent quelques exceptions, même si leur croissance reste plutôt faible : autour des deux grands parcs parisiens¹⁹ (Bois de Boulogne et Bois de Vincennes), dans le quart nord-est²⁰ et le long de la vallée de la Bièvre²¹ ; au Sud-ouest, Issy-les-Moulineaux.

Les aménités liées à la présence de vastes espaces verts, qui créent un espace-tampon par rapport à la contiguïté parisienne, ainsi que la proximité de la Défense, expliquent assez largement cette croissance ; dans le cas des communes nord-orientales de la Seine-Saint-Denis la croissance démographique actuelle s'explique notamment par un fort taux

¹⁹ Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Saint-Maurice et Charenton-le-Pont ; Suresnes, Saint-Cloud et Puteaux

²⁰ Pantin, Pré-Saint-Gervais, Bagnollet, Les Lilas

²¹ Le Kremlin-Bicêtre, dans la continuité avec le XIII^{ème} arrondissement de Paris.

d'accroissement naturel lié à la jeunesse des populations résidentes. La décomposition des rythmes de croissance démographique des communes de la première couronne montre en fait que toutes ont connu une période de déclin démographique suivi d'un regain, dont la date et l'intensité varie selon les communes. Le desserrement de la population est en effet beaucoup moins marqué entre 1999 et 2010.

a. Rythmes des évolutions démographiques

Ces logiques démographiques suivent des rythmes liés d'une part à des logiques régionales (périurbanisation) et d'autre part à des politiques urbaines, détaillées dans la troisième partie. L'évolution démographique des communes s'explique ainsi largement par la construction de logements, qui a été très forte entre 1975 et 1999 (+15% sur les 29 communes), mais très différenciée selon les villes. Ce critère doit notamment être pris en compte pour dégager une typologie sommaire qui permette de distinguer les évolutions démographiques de la première couronne parisienne.

1) *Un premier groupe est constitué de communes anciennement industrielles de la banlieue rouge*, marquées par la désindustrialisation et des politiques de construction de logement ralenties après 1977. Il s'agit principalement des communes du nord (Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers), de l'est (Montreuil, Bagnolet, Fontenay-sous-Bois) et du sud (Ivry-sur-Seine, Gentilly, Montrouge, Malakoff) de Paris. Ces communes n'ont retrouvé une croissance démographique que depuis 1999. Saint-Ouen, la commune la plus touchée par ce déclin démographique, a perdu près de 25% de sa population entre 1962 et 1999.

Le début de cette perte de population a lieu, selon les communes, à partir de 1962²², 1968²³ ou 1975²⁴ : cela s'explique par des rythmes spécifiques de désindustrialisation, plus précoce dans certaines communes et dans certains secteurs, mais aussi par le départ de ménages des catégories moyennes et aisées vers la périphérie. La périurbanisation des ouvriers commence dans les années 1970 (Berger 2005) ; elle est encouragée par les politiques nationales d'accession à la propriété²⁵, qui prend massivement la forme de maisons individuelles construites en série à partir des années 1970 : les prêts aidés et les aides à la personne créés en 1977 confirment ce mouvement de « démocratisation » de la propriété (Girard et alii 2013). Ce mouvement touche particulièrement la banlieue proche et les communes ouvrières de la banlieue rouge : les départs y concernent les ménages de cadres et de catégories intermédiaires, mais aussi les catégories ouvrières les plus

²² Saint-Ouen, Montrouge, Gentilly

²³ Aubervilliers, Saint-Denis, Malakoff

²⁴ Ivry-sur-Seine, Bagnolet, Montreuil

²⁵ 35% des ménages possédaient leur résidence principale en 1954 ; 45% en 1970 ; plus de 57% en 2010.

solvables (ouvriers les plus qualifiés et ménages comportant deux actifs) qui peuvent accéder à la propriété pavillonnaire (Berger 2005). De plus, les communes communistes de la banlieue rouge sont assez fortement opposées à l'accession à la propriété (Raad 2009) et construisent peu de logement, ce qui renforce l'intensité des départs ; entre 1975 et 1999, seules trois communes de la première couronne ont perdu des logements : Aubervilliers, Saint-Ouen et Ivry-sur-Seine

De manière générale, la perte de population est plus sévère et plus ancienne pour les communes où domine l'industrie lourde dans les années 1960, où les emplois industriels représentent largement plus de la moitié des emplois et où la population est largement marquée par la présence ouvrière en 1968 : Saint Ouen, Montrouge, Gentilly, Malakoff, Levallois-Perret, Clichy, Aubervilliers, Saint-Denis et Ivry-sur-Seine ont toutes perdu plus de 5% de leur population entre 1962 et 1999. Dans ce groupe de communes, Pantin, Bagnolet et Montreuil voient leur population varier beaucoup moins fortement, et ont en 1999 à peu près autant d'habitants qu'en 1962 ; l'industrie de ces communes est caractérisée par une moindre prégnance de l'industrie lourde et des grands ensembles d'habitat social, ce qui pourrait peut-être expliquer que le tissu urbain incite moins aux départs. Dans le cas de Pantin, cela s'explique par des conditions particulières de la maîtrise de la construction de logements par la commune (voir chapitre 9) : la construction de logements sociaux y reste importante même après 1977.

2) *Un deuxième groupe de communes se caractérise par une crise démographique moins marquée.* En général elles connaissent une courbe d'évolution de la population « en creux » : elles ont d'abord perdu, puis regagné de la population mais à des rythmes différents à partir des années 1970. La crise démographique y est plus concentrée dans le temps, et la plupart de ces communes ont regagné voire dépassé dès 1999 leur population de 1962. Ces communes sont surtout des communes peu industrielles qui ont une forte dimension résidentielle (moins d'emplois que d'actifs)²⁶ et se situent surtout à l'est et au nord-est de Paris.

Ainsi, Les Lilas au nord-est retrouve une croissance démographique dès 1968, qui s'explique par un excédent migratoire, rare en Seine-Saint-Denis. Charenton-le-Pont et Saint-Maurice autour du Bois de Vincennes ont un profil démographique très semblable, avec une forte croissance à partir de 1982, amorcée en 1975. Les communes limitrophes du Bois de Vincennes (Vincennes, Saint-Mandé, Joinville-le-Pont et Nogent-sur-Marne) retrouvent la croissance démographique dans les années 1990. Le Kremlin-Bicêtre a une évolution particulière, avec une croissance très forte à partir de 1982. Saint-Maurice

²⁶ Voir chapitre 5.

(+81%), Charenton-le-Pont (+46%) et le Kremlin-Bicêtre (+46%) ont connu une forte évolution de leur nombre de logements entre 1975 et 1999, ce qui correspond à des politiques de construction dynamiques. Enfin, le Pré-Saint-Gervais connaît lui aussi une forte croissance depuis 1982, mais très liée au solde naturel et moins à une attractivité résidentielle marquée.

3) *Le troisième groupe de communes se situe à l'ouest et au sud-ouest de Paris dans les Hauts-de-Seine où, dans la continuité de la Défense, le développement métropolitain est le plus ancien (Vanves, Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt, Suresnes, Puteaux, Levallois-Perret et Clichy). Ces communes, anciennement industrielles, connaissent une réorientation rapide de leur économie vers le tertiaire supérieur, et des politiques favorisant l'accession à la propriété dès les années 1980. La reprise démographique y date en général des années 1980-1990, l'attractivité résidentielle est alors légèrement postérieure au retour de l'attractivité économique (voir chapitre 7).*

Trois communes de ce groupe concentrent le quart de l'augmentation de logements de la première couronne (Boulogne-Billancourt, Puteaux et Issy-les-Moulineaux) ; elles sont caractéristiques de l'appétence des communes de l'ouest pour la promotion immobilière. L'évolution de Puteaux est particulièrement liée à l'évolution du pôle de La Défense, puisque la crise des années 1990 qu'a traversé l'immobilier de bureaux du centre d'affaires semble se répercuter sur la baisse de population.

Deux communes se détachent à l'ouest : Neuilly-sur-Seine qui perd une part importante de sa population (-18% entre 1962 et 1999) alors que cette commune est très peu marquée par l'industrialisation ; et Saint-Cloud, dont la population reste relativement stable.

b. Retour de l'attractivité migratoire

L'évolution démographique de la première couronne est caractérisée par un solde naturel assez fortement positif tout au long de la période. La population des communes de première couronne est marquée par sa jeunesse et des ménages plus grands qu'à Paris en moyenne, mais plus petits qu'en grande couronne, ce qui correspond à la trajectoire résidentielle généralement radioconcentrique des ménages, qui ont tendance à s'éloigner du centre pour bénéficier d'un logement plus grand en bénéficiant d'un foncier moins

cher²⁷, même si cette analyse est à nuancer en fonction notamment des évolutions sociales des communes (voir B).

Les habitants venant s'installer en première couronne sont essentiellement originaires de Paris²⁸ ; Paris est d'ailleurs très déficitaire avec ses communes voisines en ce qui concerne les mouvements migratoires entre 1990 et 1999²⁹. Paris a notamment perdu des habitants au profit de Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Saint-Cloud et Suresnes à l'ouest, Aubervilliers, Saint-Denis et Saint-Ouen au nord et Montreuil, Saint-Maurice et Charenton-le-Pont à l'est. Il s'agit essentiellement de petits ménages (une ou deux personnes), ce qui s'explique par une logique de desserrement résidentiel (accès au premier logement, début d'une vie de couple).

Dans la majorité des cas, l'attractivité des communes de première couronne est peu affirmée ou très récente. Ainsi, les communes anciennement très industrielles du nord et du sud n'ont un solde migratoire positif que depuis 1999³⁰. C'est également le cas des communes résidentielles entourant le bois de Vincennes³¹, dont certaines gardent même un solde migratoire négatif sur toute la période, tout comme les communes de Pantin, de Bagnolet, des Lilas, mais aussi de Clichy, de Neuilly, de Boulogne-Billancourt et de Saint-Cloud à l'ouest.

Les communes qui retrouvent une attractivité migratoire dès les années 1980-1990 sont principalement les communes de l'ouest et du sud-ouest parisiens³², et les communes reconverties dans des activités tertiaires de haut niveau comme Saint-Maurice et Charenton-le-Pont.

Depuis 2000, certaines communes ont un rythme de construction de logement élevé, ce qui explique en partie leur attractivité résidentielle depuis cette période ; c'est le cas de Montrouge, Saint-Denis, Saint-Ouen, Vincennes et Ivry-sur-Seine qui sont les communes de première couronne parmi les plus dynamiques de la zone centrale pour la construction de logements neufs et rattrapent ainsi leur retard précédent.

Le rythme de construction de logements dans la première couronne a été relativement soutenu grâce à l'importance du renouvellement urbain, mais aussi de la reconversion de

²⁷ En 2006, 22% des ménages de la zone centrale qui déménagent (Paris et ses trois départements limitrophes) disent déménager pour un logement plus grand (Insee, *Enquête nationale logement 2006*).

²⁸ Source : Insee.

²⁹ L'analyse des chiffres s'arrête en 1999 car la nomenclature du recensement a changé en 2009

³⁰ Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Montreuil en Seine-Saint-Denis ; Ivry-sur-Seine et Gentilly dans le Val-de-Marne, Montrouge et Malakoff dans les Hauts-de-Seine.

³¹ Vincennes, Saint-Mandé, Joinville-le-Pont, Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne.

³² Levallois-Perret, Puteaux, Suresnes, Issy-les-Moulineaux, Vanves.

friches industrielles au potentiel foncier mutable. Aujourd'hui les communes de la première couronne ont de moins en moins de terrains mutables à disposition, et ce regain d'attractivité par la « reconstruction de la ville sur la ville » devrait donc être un outil de politique urbaine moins utilisé pour attirer des populations résidentes.

Néanmoins, l'attractivité résidentielle des communes riveraines de Paris se confirme. La tendance à un fonctionnement radioconcentrique à l'échelle de l'agglomération des migrations résidentielles se ralentit depuis 1999 : 68% des ménages qui changent de logement dans les quatre départements centraux de la zone centrale entre 2000 et 2007 y sont restés (Augustine et Virot 2012). La centralité redevient donc un élément privilégié dans les choix résidentiels des ménages ; cela se confirme avec l'évolution des soldes migratoires de la première couronne. De plus en plus, les ménages s'installant dans le centre de l'agglomération préfèrent la petite couronne à Paris, sans doute en raison des prix de l'immobilier mais aussi de l'attractivité créée par les créations d'emplois et la construction de logements, particulièrement fortes dans la première couronne.

2. Dynamiques socio-spatiales : le risque de la dualisation

De manière générale, les évolutions économiques rapides de la première couronne se sont accompagnées de changements sociaux non négligeables : la modification de la structure de l'emploi se répercute sur la société francilienne et sa répartition dans l'espace. De manière générale, la population francilienne fonctionne selon des caractéristiques sociales plus complexes que le reste du pays : au cours des vingt dernières années, la polarisation sociale s'est ainsi complexifiée en Île-de-France (Rhein 2007), même si Edmond Préteceille (2003, 2006) montre que l'on ne peut pas parler de *dualisation* (voir chapitre 2).

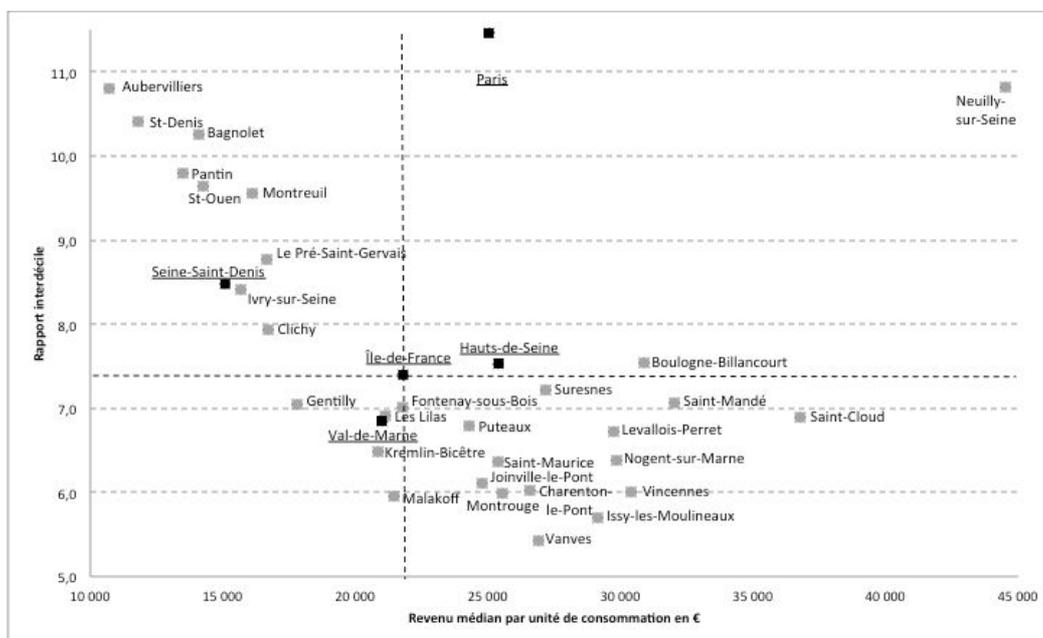
a. Quelques indicateurs des évolutions sociales de la première couronne

La confrontation de quelques indicateurs permet de dégager de grands types d'évolutions sociales, qui ont par ailleurs été largement analysés par la littérature scientifique. Le cas de Paris est inclus dans les analyses pour contextualiser l'évolution de la première couronne par rapport au centre.

L'indicateur du revenu fiscal médian³³ permet une première approche en termes de pauvreté et de dispersion des revenus³⁴. Le croisement de ces deux données permet de

³³ Le revenu fiscal correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur la « déclaration des revenus », avant tout abattement. Il comprend les revenus d'activité salariée et indépendante, les pensions d'invalidité et les retraites (hors minimum vieillesse), les pensions alimentaires reçues (déduction

situer les communes les unes par rapport aux autres suivant le niveau et les écarts de revenus entre leurs habitants. Le rapport entre le niveau et la dispersion des revenus offre une image contrastée des communes de la première couronne. De manière générale, on constate, si l'on excepte Neuilly et Paris, que plus le revenu médian est bas, plus les inégalités de revenu sont fortes³⁵.



Graphique 1 : Niveau et dispersion des revenus dans les communes de la première couronne parisienne en 2010

Pour illustrer le rapport entre les extrêmes de l'échelle sociale, le ratio entre les habitants de la CSP « cadres, professions intellectuelles supérieures et chefs d'entreprise » et la somme des habitants des CSP « ouvriers » et « employés » donne une bonne idée des extrêmes de la structure sociale et des processus de ségrégation en cours (Esponda 2002, APUR 2002). Le choix de cet indicateur est lié à la constatation de plusieurs études sur l'aire urbaine parisienne (Préteceille 2006, Gaschet et Le Gallo 2008, Dos Santos et alii 2009), qui montrent que la ségrégation de l'aire urbaine parisienne est anciennement caractérisée par la ségrégation entre les groupes sociaux aux extrêmes de l'échelle sociale,

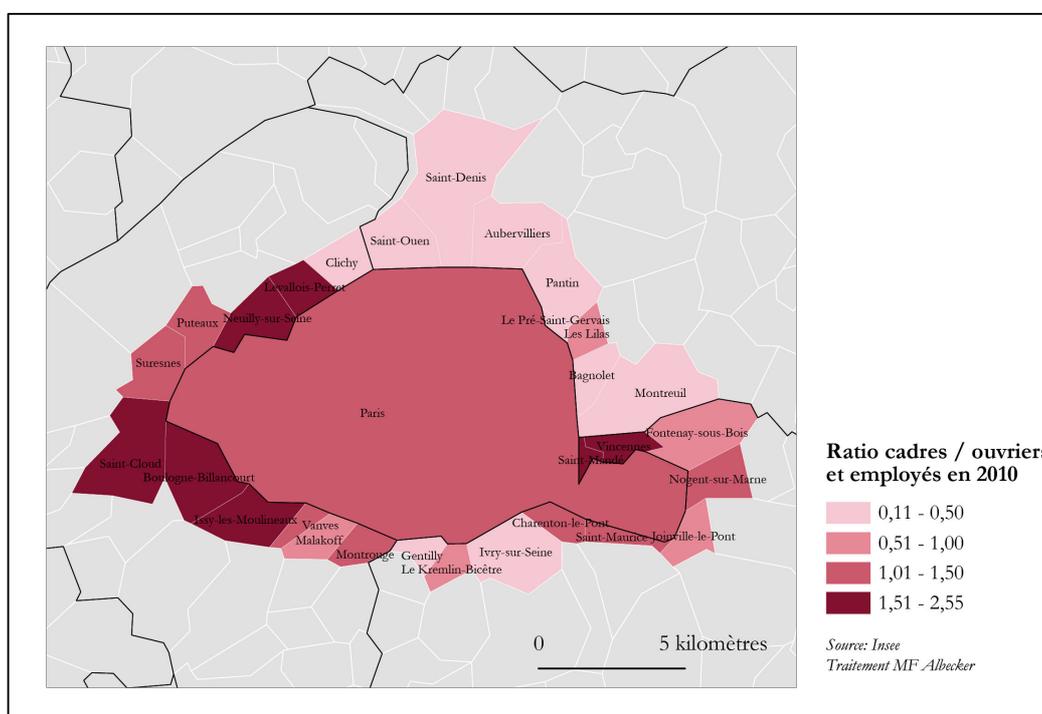
faite des pensions versées), certains revenus du patrimoine et les revenus sociaux imposables : indemnités de maladie et de chômage (hors RMI). Le revenu fiscal est un revenu avant redistribution : il ne peut pas être assimilé à un revenu disponible et ne permet donc pas de tirer de conclusions en termes de niveau de vie des ménages.

³⁴ Pour mesurer la dispersion du revenu, on utilise le rapport inter-déciles du revenu fiscal par unité de consommation, qui rapporte les hauts revenus aux bas revenus. Le seuil des bas revenus correspond à la limite du 1er décile : 10% des ménages déclarent un revenu par unité de consommation inférieur à cette valeur. Le seuil des hauts revenus correspond à la limite du 9e décile : 10% des ménages déclarent un revenu par unité de consommation supérieur à cette valeur.

³⁵ L'indicateur est commenté plus amplement plus loin, selon une typologie.

et notamment que la ségrégation reste la plus élevée pour les groupes placés le plus haut dans la hiérarchie socio-économique (soit la CSP des cadres).

De manière générale, la structure sociale s'organise selon un gradient centre-périphérie doublé de l'opposition nord-est – ouest-sud-ouest : à Paris, les cadres dominent largement (ratio de 1,49) ; puis en petite couronne³⁶ le ratio leur est défavorable (0,54). L'évolution des communes de la première couronne montre un creusement assez net en faveur des cadres entre 1968 et 2010. Le ratio a augmenté dans toutes les communes : multiplié par 2,5 à Aubervilliers où il reste faible ; et par plus de 16 à Puteaux et Levallois-Perret, où il est passé de moins de 0,1 à plus de 1,5 en 2010.



Carte 13: Ratio cadres / ouvriers et employés dans la première couronne de Paris en 2010

1) *Les communes de banlieue rouge, surtout en Seine-Saint-Denis, sont caractérisées par un revenu faible et des inégalités fortes.*

Ce groupe rassemble pratiquement toutes les communes de Seine-Saint-Denis (Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Bagnole, Pantin, le Pré - Saint-Gervais, Montreuil), une commune ouvrière du Val-de-Marne (Ivry-sur-Seine) et une commune ouvrière des Hauts-de-Seine (Clichy). Ce sont des communes dont la population est pauvre, voire très pauvre, avec un revenu annuel médian à peine supérieur à 10 000 € par an pour

³⁶ Départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

Aubervilliers ou Saint-Denis : les inégalités de revenu sont ainsi très élevées en raison de la présence d'habitants dont le revenu est particulièrement faible.

Le ratio cadres / ouvriers et employés reste largement inférieur à la moyenne de la petite couronne (moins de 0,7), ce qui traduit une répartition des catégories sociales qui reste largement en faveur des CSP les plus populaires. Le ratio y a souvent connu une forte augmentation, ce qui laisse supposer la présence de phénomènes de gentrification de manière localisée : dans la plupart des cas, le nombre de cadres par rapport aux CSP populaires a commencé à augmenter fortement assez récemment, le plus souvent après 1999. C'est le cas des Lilas, de Bagnolet, du Pré-Saint-Gervais, de Montreuil, de Clichy, de Saint-Ouen, de Saint-Denis, de Gentilly, de Malakoff, du Kremlin-Bicêtre, d'Ivry-sur-Seine et de Pantin.

Aubervilliers se détache avec un ratio particulièrement faible de 0,11 cadres pour 1 ouvrier ou employé, et une évolution quasi-nulle entre 1982 et 1999, mais un léger frémissement depuis.

2) *Les communes embourgeoisées de l'ouest et du sud-ouest* concentrent des populations à revenus élevés et plutôt homogènes.

Les cadres sont surreprésentés notamment à Saint-Cloud et Neuilly-sur-Seine, Saint-Mandé, communes bourgeoises dès avant les années 1970. Il s'agit aussi d'anciennes communes ouvrières ayant connu un fort embourgeoisement (Levallois-Perret, Puteaux, Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Suresnes) : le ratio cadres / ouvriers et employés y est très élevé (plus de 1,3) et c'est là qu'il a le plus vite augmenté ces cinquante dernières années. Dans la plupart des cas cette évolution est assez ancienne et commence dès les années 1970 ou 1980.

Dans la commune de Neuilly-sur-Seine dont le revenu médian est très élevé et où les inégalités sont très fortes, la dispersion des revenus s'explique par le très haut niveau de revenu des déciles les plus fortunés.

3) *Les communes résidentielles aisées de l'est*. Ces communes ont également un revenu médian élevé et un rapport interdécile faible, ce qui traduit une assez grande homogénéité sociale et spatiale dans ces communes.

La présence des cadres y est moins forte qu'à l'ouest, sauf à Saint-Mandé et Vincennes. Saint-Mandé est une commune anciennement bourgeoise mais Vincennes a connu une explosion de son ratio cadres / ouvriers et employés. Dans les communes de Charenton-

le-Pont, Saint-Maurice et Nogent-sur-Marne, le ratio a évolué moins vite mais de façon relativement soutenue, et dépasse un cadre pour un ouvrier ou employé en 2010.

4) *Les communes du sud* ont une évolution plus différenciée.

Certaines communes comme Montrouge ou Vanves ont un revenu médian élevé pour une dispersion faible, ce qui traduit une population riche et homogène. La plupart de ces communes ont un revenu médian assez proche de celui de l'Île-de-France, voire plus faible, et un rapport inter-déciles plutôt moyen, voire faible (Malakoff, Kremlin-Bicêtre et Gentilly). Les cadres sont surreprésentés à Montrouge et Vanves tandis qu'à Malakoff, Gentilly et au Kremlin-Bicêtre ce sont les employés et ouvriers qui dominent, même si la proportion de cadres y augmente rapidement.

Les Lilas et le Pré-Saint-Gervais à l'est ont également un profil qui s'éloigne de leur environnement géographique immédiat : la présence des cadres y a fortement augmenté depuis les années 1990, même si le revenu médian reste plutôt peu élevé.

b. Les processus sociaux à l'œuvre

Ces évolutions interrogent sur les recompositions socio-spatiales et l'éventuelle *fragmentation* du tissu urbain, qui serait particulièrement forte dans les premières couronnes (Préteceille 2003). Cette notion tente de traduire une perte d'unité par rapport à la ville fordiste, liée dans les métropoles du Nord à différentes causes : économiques (passage à une économie postindustrielle), sociales (augmentation des inégalités après une longue période d'affirmation de la classe moyenne) et politiques (décentralisation et émergence de nouveaux acteurs urbains³⁷). Le concept de fragmentation introduit la dimension de l'individualisation contemporaine et de la multiplication des identités collectives par rapport aux analyses en termes de classe (Cary et Fol 2012). Cette notion est peu utilisée en France (voir chapitre 2) car elle est souvent associée à la notion de *dualisation* évoquée par Sassen (1991) à propos des villes globales, notion qui ne s'applique pas à l'agglomération parisienne comme le montre Préteceille (2003).

On préférera ainsi parler dans ce contexte de ségrégation socio-spatiale (Grafmeyer 2007) définie très largement comme la séparation des classes sociales dans l'espace. Les recherches sur la ségrégation en France se concentrent principalement sur les extrémités de l'échelle sociale (Cary et Fol 2012), ce dont rendent compte les indicateurs utilisés ici de dispersion du revenu (rapport interdécile) et de ratio cadres / ouvriers et employés.

³⁷ Voir chapitre 3.

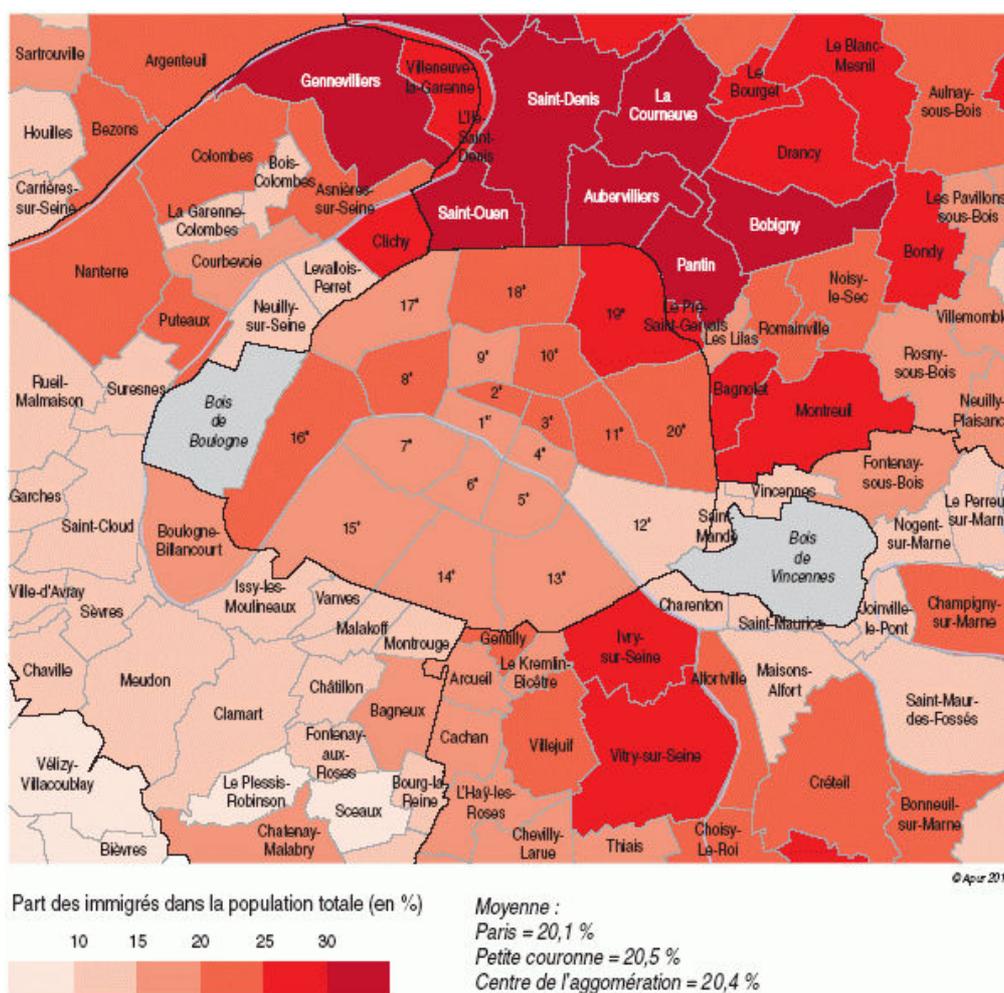
Ces indicateurs ne rendent donc compte que d'une partie des réalités de la ségrégation dans les communes étudiées, d'autant que l'échelle adoptée se limite à la commune.

La grande homogénéité sociale des communes aisées de l'ouest parisien par exemple correspond à un processus d'agrégation de la bourgeoisie déjà beaucoup étudié (Pinçon et Pinçon-Charlot 2005, 2009). Dans un contexte où l'homogénéité sociale des classes supérieures et les prix de l'immobilier augmentent dans la zone centre de l'agglomération (Paris), les ménages sont confrontés à des arbitrages qui « *jouent peut-être de moins en moins en faveur de Paris (...). L'évolution simultanée de la banlieue et de Paris a joué un grand rôle qui n'est pas globalement en faveur de la mixité sociale. En effet, à investissement égal, la possibilité d'accéder à un espace socialement et scolairement valorisé est plus forte en banlieue qu'à Paris* » (Fijalkow et Oberti 2009, p.26). Ainsi, la composition sociale de la première couronne reste étroitement liée à des migrations résidentielles depuis Paris qui s'expliquent par l'arrivée des enfants et donc de manière générale aux politiques locales d'offre d'infrastructures et de politiques sociales pour les familles, mais aussi par les politiques de logement et de l'offre qui en découlent. Les communes qui se sont historiquement développées à l'ouest comme des espaces résidentiels bourgeois (voir chapitre 1) cherchent donc à être attractives pour les classes moyennes parisiennes « *en mettant en avant leur cadre de vie, leurs équipements, leurs politiques familiales et de l'enfance et bien sûr leur patrimoine scolaire* » (Fijalkow et Oberti 2009, p. 27). Les politiques urbaines jouent ainsi un rôle non négligeable dans les recompositions sociales en cours ; elles sont abordées en détail dans le chapitre 6.

A l'inverse, la précarité sociale est forte dans les communes de première couronne de l'ancienne banlieue rouge, et elle s'est même renforcée plus qu'ailleurs depuis les années 1990 (Ribardière 2007). Ces communes, du fait de leur proximité à Paris, connaissent de fortes mutations sociales du fait de l'arrivée de classes moyennes n'ayant plus les moyens de se loger à Paris. Ce mouvement de gentrification, que l'on peut par exemple mettre en avant à Montreuil (Collet 2012) ou à Pantin (voir chapitre 9), agit plutôt à une échelle infra-communale. Il laisse cependant à l'écart les quartiers paupérisés de grands ensembles d'habitat social, et a pour effet de créer des espaces très divers socialement.

Enfin, les classes populaires se caractérisent par l'importance de la part des ménages étrangers depuis les années 1980, d'autant que les origines migratoires se sont renouvelées et diversifiées (Rhein 2007). L'immigration augmente en région parisienne depuis 1999 notamment en Seine-Saint-Denis (26,8% de la population) et dans le Val-de-Marne (18,4%). La croissance est particulièrement élevée dans les communes où la présence des immigrés était déjà la plus forte (+ 6 points ou plus entre 1999 et 2007), c'est à dire les communes de l'ouest de la Seine-Saint-Denis déjà citées dont Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers et Pantin, mais aussi Ivry-sur-Seine (voir Carte 14).

L'immigration concentrée dans ces communes est principalement originaire du Maghreb (10% de l'immigration en Seine-Saint-Denis) et concerne des populations en difficulté sociale, ce qui renforce donc le profil défavorisé de ces communes (Bidoux et Virot 2011).



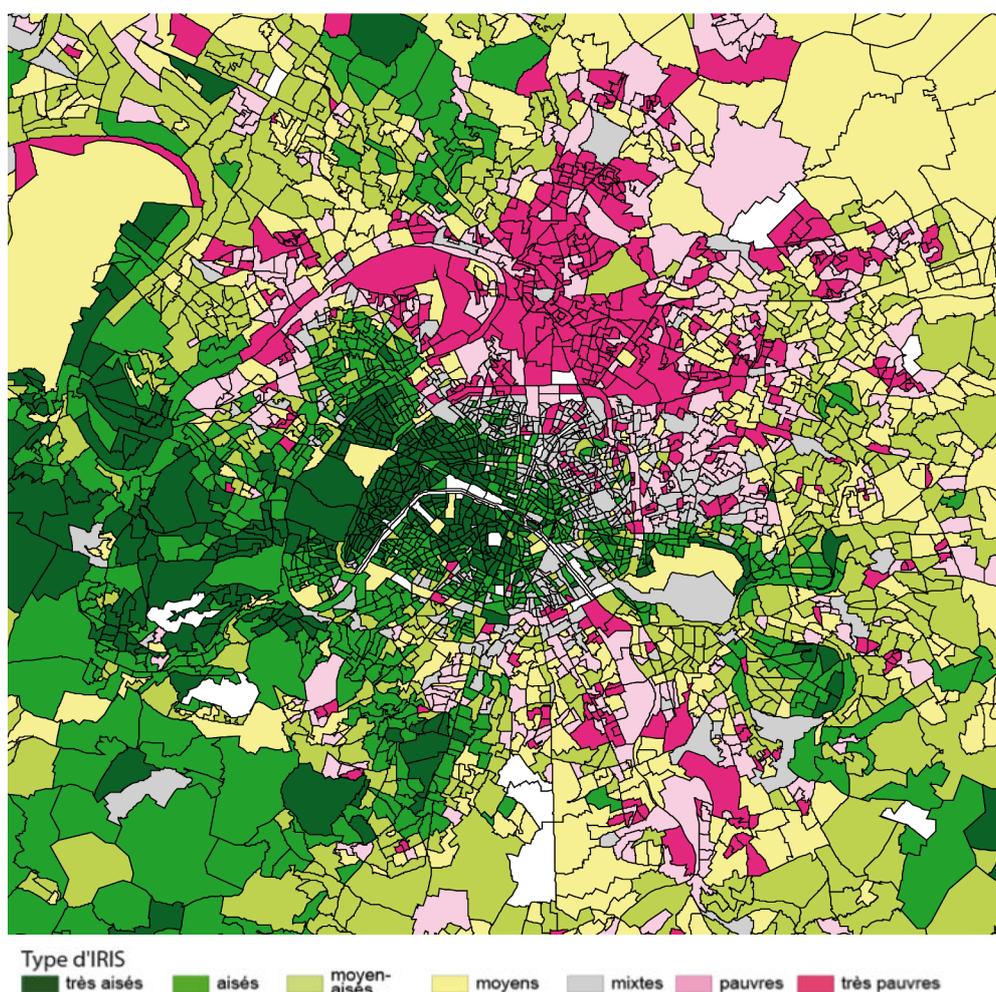
Carte 14: Part des immigrés par commune en 2007 dans la petite couronne
 Source : Bidoux et Virot 2011

Ainsi, les dynamiques migratoires, retrouvées dans la première couronne depuis 1999 (voir A), peuvent correspondre à une paupérisation de la population. A l'inverse, un solde migratoire négatif peut cacher des évolutions sociales importantes : par exemple des communes très favorisées comme Neuilly ou Boulogne-Billancourt ont en fait perdu des catégories supérieures dans les années 1980, mais encore plus de catégories populaires, en raison de l'augmentation des prix du foncier : finalement, les communes ont perdu des habitants, elles ont moins d'habitants favorisés en nombre, mais leur profil favorisé est renforcé. Toute la complexité de ces mouvements tient au fait qu'il existe aussi des mouvements « contre-ségrégatifs » qui tiennent à l'échelle considérée : par exemple, certains quartiers pavillonnaires dans des villes pauvres peuvent attirer des

populations aisées, amorçant un processus de gentrification comme à Montreuil. L'approche qualitative et les études de cas semblent donc nécessaires pour mettre en évidence ces dynamiques complexes (APUR 2006).

c. Echelles et fragmentation

Certaines dynamiques sociales présentes à l'échelle infra-communale dans la première couronne correspondent donc à des évolutions proches de la notion de fragmentation, au sens où il s'agit de phénomènes d'entre-soi social comme la gentrification ou les prémices d'une « ghettoïisation » (voir chapitre 2).



Carte 15 : La division socio-spatiale de l'Île-de-France à l'échelle des IRIS en 2007

Source : François, Ribardièrre et alii 2011.

L'étude des revenus à l'échelle infra-communale (voir Carte 15 ; François, Ribardièrre et alii 2011) montre la compacité des « beaux quartiers », entourés par un « glacis protecteur » de quartiers moins aisés qui accèdent parfois à la grande richesse ; c'est le cas de l'embourgeoisement massif de l'ouest de la première couronne : il constitue un bloc

compact très aisé débordant hors de Paris autour du bois de Boulogne, de Levallois-Perret aux quartiers aisés de Boulogne-Billancourt. Ce secteur très aisé s'étend également en banlieue ouest, de part et d'autre du Bois de Boulogne, à la totalité de la commune de Neuilly et à une partie de la commune de Levallois au nord, et aux quartiers les plus huppés de Boulogne-Billancourt au sud.

En dehors des dynamiques de « front » opposant quartiers très aisés et quartiers moyens, peu à peu gagnés par l'embourgeoisement (visibles à Boulogne-Billancourt ou Issy-les-Moulineaux, mais aussi à Clichy et éventuellement Saint-Ouen), on constate aussi que les communes de l'est et du nord-est de la première couronne sont concernées par des contrastes infra-communaux rapprochant des quartiers pauvres ou très pauvres et mixtes, voire moyens, signes d'une gentrification, comme au Kremlin-Bicêtre, à Ivry-sur-Seine, Fontenay-sous-Bois, Montreuil, Bagnolet, Les Lilas, le Pré-Saint-Gervais et Pantin. Les discontinuités se font souvent à l'échelle des communes, notamment entre Paris et les communes de Seine-Saint-Denis, ou encore entre Ivry-sur-Seine et Charenton-le-Pont, entre Saint-Ouen et Clichy (la discontinuité socio-spatiale épouse ici une limite de département). Les communes « frontières » sont plutôt de type « mosaïque » socio-spatiale, comme Clichy, Ivry-sur-Seine ou encore le 18^{ème} et le 19^{ème} arrondissements. La commune de Pantin est intéressante à cet égard : sur la moitié Nord de son territoire, les iris sont massivement de type très pauvre dans la continuité des communes voisines, et de type plus mélangé ou de classes moyennes supérieures au Sud. Il se produit ici une ligne de contact frontale entre différents types de quartiers, à l'intérieur d'une même commune.

Pour conclure, l'opposition nord-est / ouest – sud-ouest se confirme d'un point de vue social dans la première couronne, alors que des polarités indépendantes ont émergé d'un point de vue économique. Ces logiques sociales s'inscrivent dans de grandes oppositions géographiques déjà centenaires, alors que les évolutions liées à la globalisation sont rapides, fragiles mais délimitent clairement un hypercentre économique dont font partie une grande partie des communes de la première couronne. L'arrivée des activités liées à la globalisation n'est pas forcément synonyme d'augmentation du revenu de la population. A l'inverse, certaines communes sont peu intégrées dans ces logiques globales et restent résidentielles mais attirent une population plus riche et plus qualifiée.

Les évolutions de la première couronne parisienne montrent ainsi des formes de ségrégation sociale qui semblent de plus en plus affirmées, ce qui les rapproche de la première couronne new-yorkaise même si les oppositions sociales y restent plus fortes.

B. New York : diversité et citadelles

Les espaces considérés comme équivalents à la première couronne parisienne autour de Manhattan ne sont recensés en tant que tels que depuis 1980. De plus, l'échelle de la commune n'est directement recensée que depuis 1980, ce qui réduit les analyses démographiques à la période la plus récente³⁸.

1. Evolutions démographiques

Entre 1980 et 2010, la population totale de la première couronne est passée de 1,6 à 1,9 millions d'habitants et représente à peu près la même proportion de la population des comtés centraux de l'agglomération (Bergen et Hudson dans le New Jersey ; Staten Island, Brooklyn, Manhattan, Queens et le Bronx dans l'Etat de New York), soit environ 19%.

Depuis les années 1980, la plupart des terrains étudiés ont gagné de la population régulièrement, comme c'est le cas de Manhattan et des *outer boroughs*. A l'échelle des comtés, une crise démographique a eu lieu entre les années 1950-60 et 1980, ce qui laisse supposer que la première couronne, à une échelle plus fine, a également connu des phénomènes de déclin démographique. Un certain nombre de communes et de *Community districts* (CD) voit néanmoins leur population diminuer entre 1980 et 1990, parfois de façon sévère comme Hoboken qui perd 21,5% de sa population.

Dans le New Jersey, les communes touchées par un déclin démographique dans les années 1980 sont celles du nord (Fort Lee et Cliffside Park), ainsi que celles de Hoboken, Union City, West New York et Weehawken situées face à Midtown. A New York, la logique géographique est moins évidente, il s'agit des CD de Riverdale et Mott Haven dans le Bronx, d'Astoria dans le Queens et de Park Slope à Brooklyn ; une moindre accessibilité à Manhattan pourrait expliquer ce phénomène. De même, Weehawken et les CD d'Astoria (Queens) et de Bedford Park (Bronx) perdent de la population entre 2000 et 2010, signe peut-être d'une certaine fragilité de cette croissance démographique, même si cette diminution reste limitée.

Tous les autres espaces ont connu une croissance de leur population entre 1980 et 2010, avec un rythme de croissance assez soutenu de 0,48% par an en moyenne, comparable à celui de la première couronne parisienne, de 0,55% par an entre 1982 et 2010.

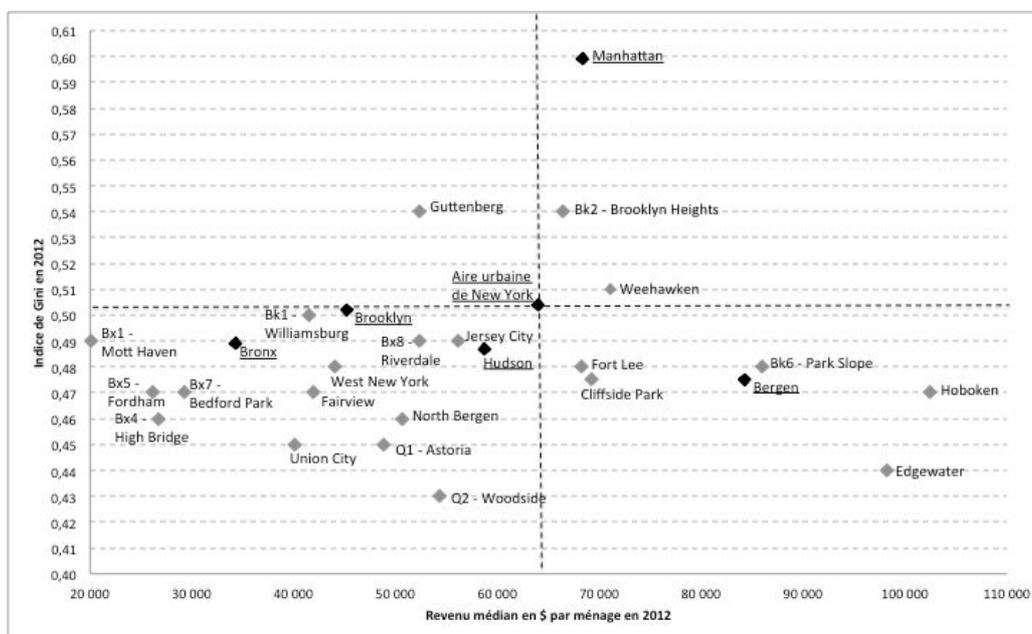
³⁸ Cette sous-partie est moins développée que l'étude des évolutions de la première couronne parisienne ; cette inégalité de traitement est liée à la disponibilité des données mais aussi au déséquilibre de la comparaison lié à ma pratique du terrain et des données états-uniennes (voir Introduction).

Le rythme moyen de croissance démographique a été fort dans les CD new-yorkais où la désindustrialisation a été particulièrement marquée, comme Woodside dans le Queens (où se situe actuellement Long Island City) ou Williamsburg à Brooklyn. Mais il l'a été aussi dans les communes du New Jersey ayant connu une forte baisse de population entre 1980 et 1990 comme Hoboken, Union City et West New York, qui forment avec North Bergen un pôle de croissance démographique dynamique.

2. Evolutions sociales

a. Les grandes tendances des dynamiques socio-spatiales

La répartition des revenus et de leurs inégalités, représentée ici selon les indicateurs disponibles (revenu médian par ménage et indice de Gini) montre un tableau assez différent des espaces de première couronne parisiens. De manière générale, les espaces à faibles revenus sont aussi les moins inégalitaires, ce qui montre une homogénéité sociale plus grande de ces espaces et donc une plus forte ségrégation, notamment des faibles revenus. Néanmoins, les écarts entre revenu moyen vont de 1 à 5 et sont du même ordre de grandeur que dans la première couronne parisienne (1 à 4,1) ; cela correspond au constat que la ségrégation socio-spatiale reste de bien moindre ampleur dans les villes européennes que dans les villes américaines (Musterd 2005), même si l'agglomération parisienne est la plus touchée par la ségrégation en France (Gaschet et Le Gallo 2008).



Graphique 2 : Niveau et dispersion des revenus dans la première couronne new-yorkaise en 2012

Source : ACS Survey 2008-2012, Census Bureau, traitement MF Albecker.

L'orientation sociale des différents comtés paraît assez différente : Manhattan, comme Paris, se situe à un niveau d'inégalité élevé du revenu, ainsi qu'à un revenu médian proche de la moyenne ce qui traduit la grande diversité de la zone hypercentrale. Bergen, comté le plus périurbain, dont la composition sociale s'approche donc des banlieues « classiques » américaines, est marqué par un revenu élevé et des inégalités faibles. Brooklyn et Hudson sont d'anciennes banlieues industrielles reconverties, marquées encore par un relativement faible revenu médian. Le Bronx, enfin, concentre comme la Seine-Saint-Denis la pauvreté de la zone centrale, mais avec un niveau d'inégalités moins élevé, donc plus d'homogénéité : on retrouve ici la notion de ghetto (voir chapitre 2).

La ségrégation dans la ville américaine étant fortement liée à la « race » et à l'ethnicité (voir chapitre 2), en tout cas dans sa perception, et les classifications socio-professionnelles états-uniennes n'ayant que de lointains rapports avec la classification française³⁹, j'ai fait le choix de confronter les dynamiques de ségrégation socio-professionnelles françaises à celles des dynamiques de ségrégation « raciales » américaines. Pour construire un ratio exprimant cette forme de ségrégation à l'œuvre dans la première couronne new-yorkaise j'ai donc considéré le ratio entre la population blanche non-hispanique et la somme des populations noire non-hispanique et hispanique, les plus discriminées. Cet indicateur n'est pas l'équivalent d'une donnée permettant de montrer la ségrégation sociale, mais donne une image d'un facteur d'analyse social important dans le contexte états-unien, même s'il n'est pas forcément premier dans les causes de la ségrégation⁴⁰. Ces résultats sont à considérer avec précaution en matière de comparaison.

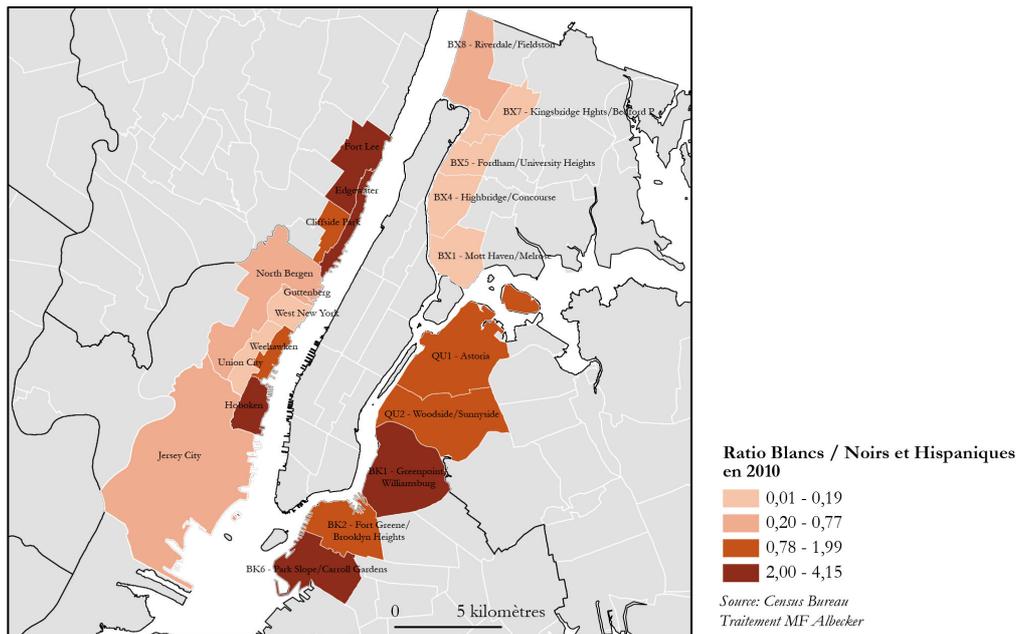
En 2010 les ratios vont de 0,11 à 4,15, soit des écarts très importants qui indiquent la force de la ségrégation ethno-raciale dans la ville américaine (voir Carte 16). L'évolution du ratio depuis 1980 est extrêmement frappante : celui-ci a diminué de façon drastique, ce qui traduit la domination en 1980 des populations blanches dans la zone centrale et notamment dans les communes du New Jersey.

La diminution générale du ratio traduit d'abord une augmentation de la ségrégation raciale, puisque la population tend à être de plus en plus racialement homogène, à l'inverse de la tendance constatée dans la banlieue parisienne ; même si, on l'a précisé, la comparaison reste malaisée en raison de la différence des indicateurs. Cette évolution correspond d'abord aux politiques nationales de déségrégation et d'accès aux droits

³⁹ La classification en CSP par l'INSEE est le produit d'un processus historique complexe de construction politique, juridique et sociale des catégories dont la logique est essentiellement nationale (Desrosières et Thévenot 1988).

⁴⁰ Comme le montre le débat entre Wilson et Massey et Denton, voir chapitre 2.

civiques engagées depuis les années 1960-70, mais également à la fin de la crise de la zone centrale notamment du côté new-yorkais, marquée par des phénomènes d'abandon urbain dans le Bronx notamment et l'émergence de plus en plus visible du phénomène de gentrification. Dans New York, la proportion de population blanche a augmenté légèrement (35,5%), et notamment à Brooklyn. Le Bronx reste hispanique en majorité, la population noire diminue à Prospect Heights et Fort Greene ; elle se déplace vers des quartiers plus éloignés de Brooklyn (Canarsie, Flatlands, Springfield Gardens).



Carte 16: Ratio Blancs / Noirs et Hispaniques dans la première couronne new-yorkaise en 2010

Les indicateurs choisis permettent alors de distinguer des grands types d'espaces :

1) *Les espaces paupérisés du ghetto*

Les CD du Bronx correspondent aux zones où le revenu médian est le plus faible, à l'exception du CD Riverdale au nord, qui correspond à une zone plus aisée du Bronx. Le sud du Bronx est une zone de pauvreté massive et le CD de Mott Haven, où le revenu est le plus bas, connaît des inégalités plus marquées ce qui correspond sans doute, comme dans le cas d'Aubervilliers ou de Saint-Denis, à la présence de groupes de population extrêmement défavorisés.

Les quatre CD du sud du Bronx (Bedford Park, Fordham, High Bridge et Mott Haven), ont des ratios de surreprésentation des Blancs extrêmement faibles (moins de 0,1), ce qui correspond à une surreprésentation massive des populations noires et hispaniques qui sont effectivement les plus défavorisées en termes de revenus.

2) *Reconversion et mosaïque sociale*

On distingue ensuite un second groupe rassemblant les territoires ayant connu une reconversion économique marquée par le passage de l'industrie au tertiaire, comme Williamsburg et Astoria à New York, mais aussi Union City, North Bergen ou Jersey City dans le New Jersey. Ces espaces au revenu moyen peuvent connaître une ségrégation relativement élevée avec une surreprésentation des Blancs sont surreprésentés comme c'est le cas de Williamsburg ou Jersey City, qui connaissent en effet des dynamiques de gentrification opposées au maintien de quartiers en difficulté (voir chapitres 7 et 9).

Un profil « moyen » se dégage également, qui témoigne d'une certaine mixité entre groupes ethniques : c'est le cas des communes de Jersey City et North Bergen dans le New Jersey, anciennes communes ouvrières. C'est également le cas du CD de Woodside dans le Queens.

3) *Zones de contact*

Les petites communes de Weehawken et de Guttenberg, ainsi que le CD de Brooklyn Heights, connaissent des inégalités élevées. En effet, ce sont des espaces de confrontation entre différentes logiques sociales et urbaines – on retrouve la dynamique de front évoquée à l'échelle infra-communale dans le cas parisien. Dans le New Jersey, les communes comprises entre Hoboken et Edgewater sont caractérisées par la présence très marquée de quartiers au tissu urbain dégradé à dominante hispanique, qui s'opposent à la réhabilitation du front d'eau où s'installent les populations blanches aisées. Les communes de West New York et de Union City ont par exemple un ratio Blancs / Noirs et Hispaniques relativement bas, correspondant à la présence de vastes quartiers hispaniques.

Le cas du CD de Brooklyn Heights est similaire, avec la présence ancienne du ghetto noir de Brooklyn à l'est du front d'eau où se situent les quartiers aisés de Brooklyn Heights ou gentrifiés de DUMBO par exemple. Le CD de Riverdale dans le Bronx correspond également à une zone de front entre des quartiers très aisés et l'extrémité de vastes poches de pauvreté et dans le South Bronx.

4) *Les espaces aisés*

Enfin, certains espaces concentrent les populations aisées, à l'image de la répartition dans le graphique des communes parisiennes. Ces espaces correspondent ainsi aux espaces les plus ségrégués et unifiés où les Blancs sont surreprésentés, ceux de la classe supérieure (Préteceille 2006). Il s'agit des communes du nord de la côte du New Jersey (Fort Lee, Cliffside Park, Edgewater), autour du pôle économique de Fort Lee, plus caractéristiques des banlieues aisées suburbaines « à l'américaine », de classes moyennes aisées plutôt

blanches ; c'est un peu le cas du CD6 de Brooklyn, autour Park Slope, qui a connu une gentrification ancienne en raison d'un habitat individuel de « brownstones » typiques de Brooklyn.

La commune de Hoboken, elle, illustre un changement majeur, puisque d'une commune plutôt populaire et industrielle elle est devenue une ville concentrant les classes blanches aisées et dynamiques travaillant à New York, à proximité directe par le métro.

Les espaces où les Blancs sont surreprésentés (ratio supérieur à 1) sont sans surprise ceux où les revenus sont les plus élevés au nord de la « Gold Coast » du New Jersey (Fort Lee, Hoboken, Edgewater, Cliffs Park) et à Brooklyn (Park Slope). Dans certaines villes du New Jersey, on assiste aussi à une diversification ethnique de la classe moyenne – c'est ainsi le cas des communes dont le ratio s'est rapproché de 1, comme North Bergen, West New York, Guttenberg, Union City, Cliffs Park, Edgewater, Weehawken ou Fort Lee. Dans ces cas, on peut également penser à un mouvement de *white flight* des classes moyennes et supérieures blanches vers le périurbain (voir chapitre 2).

b. Evolutions sociales et immigration : la spécificité new-yorkaise

La diminution du ratio confrontant les Blancs aux Noirs et aux Hispaniques correspond surtout à la massification de l'arrivée des Hispaniques, qui passent de 12,2% de la population de l'agglomération en 1980 à 22,9% en 2010. Ceux-ci viennent se surimposer aux populations noires dans les espaces du ghetto à New York (Bronx, Brooklyn) et créent des *barrios* défavorisés dans d'anciens quartiers ouvriers dégradés du New Jersey, comme à Jersey City, Union City, Weehawken, West New York ou North Bergen. Si l'on considère le seul ratio Blancs/Noirs et son évolution entre 1980 et 2010, on constate ainsi un éloignement de ces groupes dans l'espace urbain, notamment dans les espaces du ghetto : Mott Haven, High Bridge, Fordham et Kingsbridge (le ratio Blancs/Noirs y passe de 4,31 à 0,38), mais aussi à Jersey City.

La première couronne new yorkaise est largement marquée par la présence de l'immigration. Celle-ci, beaucoup plus forte dans l'agglomération new-yorkaise que parisienne, représente 28,6% de la population en 2012 ; la première couronne compte en moyenne 40% de population immigrée. Les espaces les moins concernés sont Brooklyn et Hoboken, et les espaces concentrant à l'inverse la population immigrée sont les communes centrales de la Gold Coast du New Jersey et le Queens. West New York, Union City, Fairview, Guttenberg et Woodside ont une proportion d'immigrés supérieure à 50% de la population. Il s'agit ici principalement d'une immigration asiatique (indienne à West New York, chinoise à Fairview mais aussi à Edgewater, Fort Lee et

Cliffside Park, bengalis à Woodside) et cubaine (Union City, North Bergen). Dans ce dernier cas, l'immigration vient directement alimenter la population des *barrios*.

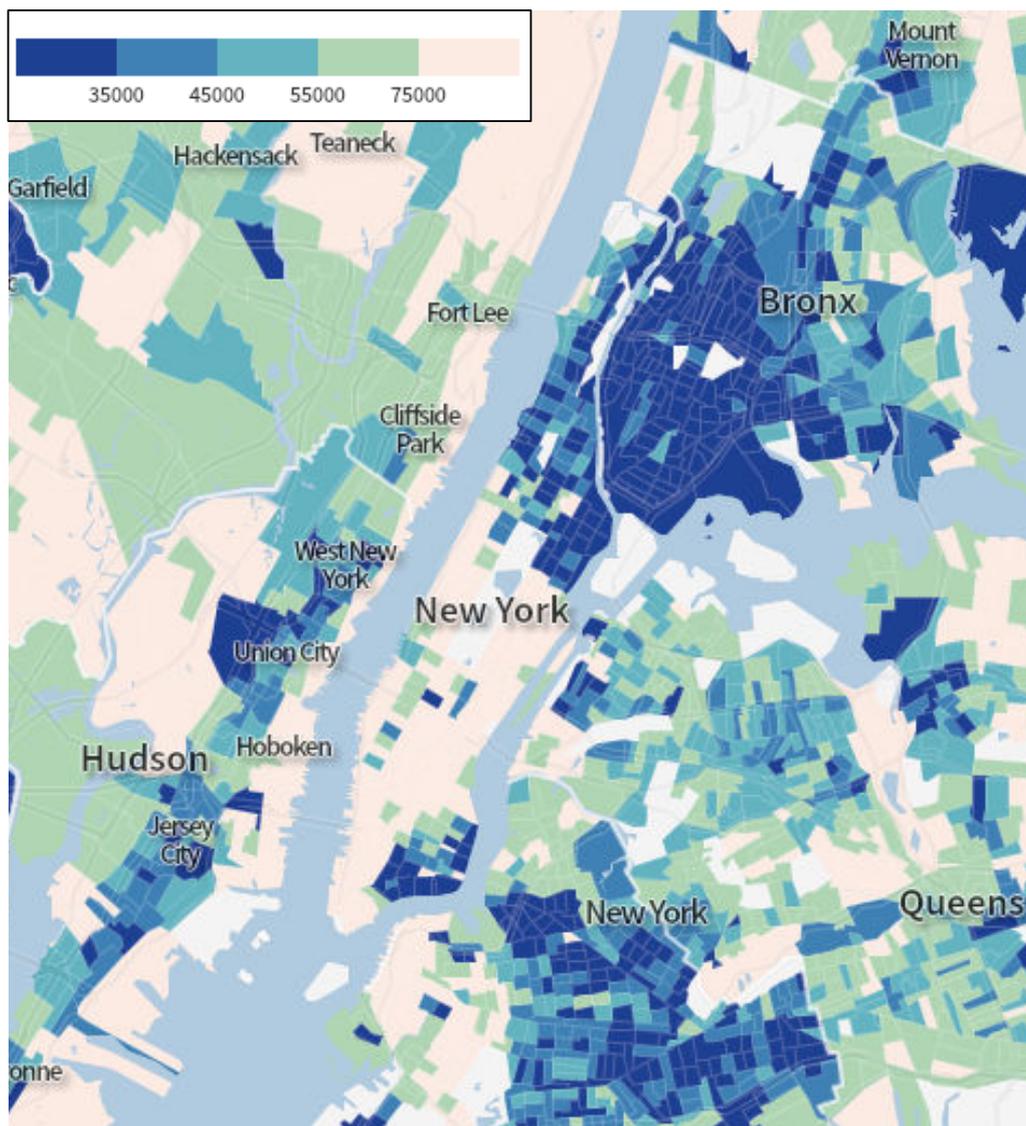
Dans le Bronx, où l'immigration représente entre 27 et 41% de la population, il s'agit massivement d'une origine dominicaine. En fait, contrairement au cas parisien, l'immigration n'est pas un vecteur direct de renforcement de la ségrégation ethno-raciale classique ; une grande partie de l'immigration récente à New York est asiatique et s'installe principalement dans les communes moyennes et aisées du New Jersey, tandis que l'immigration cubaine et dominicaine, elle, participe à l'aggravation de la ségrégation. Le groupe racial le plus ségrégué, celui des Noirs américains, entretient un rapport complexe à l'immigration⁴¹.

L'inertie des structures socio-racio-spatiales new-yorkaises est ainsi bousculée par l'arrivée des Hispaniques, et l'on assiste à différents mouvements d'ampleur temporelle et spatiale variable : renforcement du ghetto noir et persistance du *white flight* d'un côté ; arrivée des hispaniques et surimposition du *barrio* sur le ghetto, *gentrification* de l'autre.

c. Dynamiques infra-communales

Ainsi, l'échelle de la commune et du CD permet de dégager des dynamiques de ségrégation visibles entre espaces de taille moyenne. A l'échelle infra-communale on constate néanmoins un phénomène généralisé, celui de la conquête des fronts d'eau de l'Hudson River et de l'East River par les populations les plus aisées (voir Carte 17). Cela correspond à une politique de revalorisation généralisée de ces anciens terrains industriels, qui bénéficient d'un réinvestissement récent du capital qui s'explique notamment par la présence de la « vue » sur la skyline de Manhattan.

⁴¹ Les immigrants noirs, en provenance d'Haïti par exemple, ne sont pas considérés comme réellement « Noirs américains ».



Carte 17 : Revenu médian annuel par ménage et par census tract en 2012 à New York (en dollars)
 Source : Census Explorer, US Census Bureau et Social Explorer

La dualisation évoquée par Saskia Sassen (1991) n'est ainsi pas évidente dans le cas du cœur d'agglomération de New York, où les groupes ethno-raciaux se sont diversifiés. Ainsi, les Blancs sont largement moins présents dans la première couronne que dans la moyenne de l'agglomération (29% en 2010), tandis que les Hispaniques, dernier groupe ethnique arrivé, y sont surreprésentés (42,6%). La diversification raciale a d'ailleurs fait passer l'agglomération new-yorkaise d'une ville « minority-majority » à une ville « majority-minority » (où la majorité de la population appartient à une minorité ethnique à l'échelle nationale) : les Blancs représentaient 68,8% de la population en 1980, contre 16,1% de Noirs, 12,2% d'Hispaniques et 2,2% d'Asiatiques ; en 2010, les Blancs ne représentent plus que 48,9% de la population pour une proportion stable de Noirs (16,1%), mais 22,9% d'Hispaniques et 9,9% d'Asiatiques.

Néanmoins, la notion de mixité ne peut pas être véritablement invoquée non plus, les espaces les plus défavorisés connaissant une aggravation de leur situation du point de vue du revenu, tandis que les espaces les plus favorisés se déplacent soit dans la banlieue plus lointaine voire en dehors de l'agglomération, soit dans l'hypercentre de Manhattan. La ségrégation selon le revenu dans l'agglomération new-yorkaise augmente ; entre 1970, la proportion de ménages vivant dans des quartiers riches ou pauvres⁴² est passée de 25,6% à 51,3%⁴³ et l'indice de ségrégation résidentielle du revenu est passé de 47 en 1980 à 57 en 2010, ce qui fait de l'agglomération l'une des plus ségréguées des Etats-Unis derrière trois agglomérations texanes (San Antonio, Houston, Dallas) (Taylor et Fry 2012). La coexistence d'une dynamique de moindre ségrégation raciale sauf pour le groupe le plus défavorisé, et de ségrégation accentuée du revenu fait penser au phénomène de « citadellisation » évoqué par Peter Marcuse (2002), soit la polarisation et la fermeture des espaces les plus aisés du cœur de l'agglomération.

Ainsi, dans le cœur de l'agglomération new-yorkaise, les différences de revenus entre les plus riches et les plus pauvres ont tendance à s'affirmer selon des logiques spatiales homogénéisant les caractéristiques sociales à l'échelle des communes ou des CD, ce qui correspond notamment à l'ancienneté du phénomène de gentrification à l'œuvre depuis les années 1960 dans New York, comme à Park Slope. Les espaces centraux sont en tout cas caractérisés par une diversité sociale plus grande que dans le reste de l'agglomération, et moins marquée par une division en cadrans que l'agglomération parisienne ; les poches de pauvreté majeures sont également péri-centrales mais coexistent dans des logiques géographiques différentes : ghetto massifs du Bronx sud et de Brooklyn et persistance de poches de pauvreté dans le comté d'Hudson. Les espaces de la grande richesse sont soit périurbains (comtés de Bergen, Westchester ou Nassau) soit bénéficient de situation d'ultra-centralité (proximité de Manhattan, aménités liées à la proximité du front d'eau) ; c'est le cas de Brooklyn Heights ou de Hoboken.

Conclusion

Les premières couronnes sont donc sorties des effets les plus visibles de la crise traversée dans les années 1970-1980 : retour de la croissance démographique, passage d'une économie industrielle à une économie tertiaire intégrée aux dynamiques globales. Cependant, ces changements ont eu essentiellement un effet de polarisation

⁴² Quartiers où le revenu médian est supérieur ou inférieur à 1,5 fois le revenu médian.

⁴³ Source : US2010, Brown University, <http://www.s4.brown.edu/us2010/index.htm>

géographique sur les espaces des première couronne : émergence de pôles économiques péricentraux, formes de ségrégation socio-spatiales plus aigües et multiples. Le développement n'est donc pas égal, et des formes de fragilité des territoires apparaissent ; en effet, les dynamiques ne se conjuguent pas toujours, certains espaces semblent bénéficier de nouvelles polarités économiques tout en connaissant des phénomènes de déclin social marqué.

Le « recyclage » des sites les mieux localisés (fronts d'eau, pôles de transport, proximité de l'hypercentre économique) s'oppose à la dévaluation des espaces moins attractifs où les populations défavorisées restent concentrées. Les logiques résidentielle et économique de réinvestissement urbain se rejoignent : le changement ne se limite plus à la dimension résidentielle mais inclut la transformation des paysages urbains avec l'implantation de malls, théâtres, restaurants etc. Les contrastes augmentent entre les espaces revalorisés des quartiers péricentraux autour de Manhattan (Brooklyn Heights, Williamsburg...) de plus en plus investis par de « supergentrifieurs » issus de la finance globale (Lees, 2003) mais aussi les Beaux quartiers à l'ouest de Paris (Fijalkow et Oberti 2009), et les espaces de relégation et de pauvreté.

Les espaces urbains se trouvent donc réorganisés dans leur dimension physique par ces formes de réinvestissement : friches industrielles reconverties en quartiers d'affaires ou en résidences de luxe, réévaluation des politiques de construction du logement social, modèles architecturaux nouveaux. La notion de résilience est donc insuffisante pour penser la « renaissance » des premières couronnes ; certes, les grands cycles économiques et la localisation des premières couronnes dans la zone centrale sont des facteurs décisifs pour comprendre l'évolution de ces espaces. De même, les caractéristiques sociales des ces territoires jouent un rôle clé dans l'attractivité des territoires et déterminent en partie la possibilité de leur renouveau économique, ce qui crée une géographie « inégale » du développement (Smith, Caris and Wyly 2001).

Néanmoins, ces facteurs ne suffisent pas à expliquer comment les territoires sont réinvestis, notamment par le capital. Les situations locales et les politiques urbaines jouent un rôle absolument fondamental dans les évolutions des premières couronnes, les stratégies publiques et privées créant finalement les conditions de leur redéveloppement.

Chapitre 5: Classer les espaces de première couronne

Essai de typologie

Les naturalistes ont appris à classer méthodiquement les individus d'après des caractères déterminés, faciles à saisir, seul moyen de se reconnaître au milieu de cette innombrable multitude d'êtres divers.

Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, 1794.

Introduction

La territorialisation différenciée des évolutions récentes des premières couronnes dégage des tendances géographiques différenciées : logique radioconcentrique de débordement du centre vers la périphérie, mais aussi logique de quadrants. Ces dynamiques géographiques ont été étudiées à l'échelle de l'agglomération, notamment en lien avec l'étalement urbain (Garreau 1991 sur les edge cities par exemple, ou Berger et Saint-Gérand 1993 sur le périurbain parisien). Après avoir tenté de décrire les évolutions économiques et sociales générales à l'œuvre (chapitre 4), on a vu émerger de grandes tendances géographiques permettant de dégager des types d'évolution divers selon ces deux critères.

De nombreuses typologies et études statistiques à diverses échelles (quartier, commune, bassins d'emploi) ont été réalisées, surtout dans le cas parisien, pour distinguer les évolutions des territoires. Ainsi, cette typologie reprend un indicateur de l'Insee construit à la suite de la grille Strates de Beckouche et Damette (1993) et des travaux de Ludovic Halbert (2004) mettant en avant l'importance de la fonction d'intermédiation pour distinguer des emplois métropolitains supérieurs. Les travaux sur les évolutions sociales s'appuient sur des indicateurs multivariés de précarité (Ribardièrre 2007) ou de revenu (François et alii 2011), tandis que la plupart des typologies sociales prennent en compte les catégories socio-professionnelles (Tabard et Bessy 1990, Préteceille 2003), parfois croisées avec le type de logement (Berger 2005). Cependant il est rare que ces deux types d'analyse soient combinés dans des études statistiques (Beckouche 1993).

Dès lors, l'usage d'une typologie⁴⁴ permettait de mettre en avant les différentes façons dont se combinent les mutations économiques et sociales à l'œuvre dans les terrains étudiés ; elle avait également pour but de déterminer des groupes au sein desquels retenir

⁴⁴ Merci à Ludovic Halbert qui m'a fait cette suggestion au cours de mon travail de M2.

des terrains d'étude. Elle a été reprise de mon travail de recherche en Master 2, qui ébauchait une étude des évolutions liées à la globalisation dans la première couronne parisienne à partir des données du recensement de 1999 et des données disponibles de 2006-2007. A partir de ce premier travail, le recours à la comparaison et la préparation du séjour de terrain new-yorkais a entraîné un travail de tri des indicateurs qui permette leur mise en regard.

Cette typologie est donc un travail de cadrage général plutôt qu'une analyse quantitative détaillée⁴⁵ ; elle reprend des indicateurs classiques statistiques relativement simples décrivant les évolutions les plus caractéristiques des territoires étudiés. Le rôle de cette typologie est double : d'abord, établir éventuellement des traits communs ou des divergences entre les terrains parisiens et new-yorkais et leurs évolutions ; ensuite, choisir, au sein des types dégagés, des terrains (communes, *community districts*) de travail pour rendre la comparaison plus effective, et éventuellement tenter de comprendre les différences constatées entre les terrains français et états-unien en menant un travail de terrain sur les politiques urbaines à l'œuvre.

I. Choix des indicateurs

Les indicateurs retenus peuvent être classés en trois catégories principales, les indicateurs décrivant les évolutions économiques, les orientations fonctionnelles⁴⁶ et enfin les évolutions sociales.

Dans la mesure du possible, on a tenté de rendre compte des évolutions en cours en faisant apparaître l'état d'un indicateur au dernier recensement mais aussi son évolution sur un temps plus ou moins long selon la disponibilité des données à l'échelle concernée. Le choix du *community district* (CD) à New York rend ainsi difficile l'obtention de données avant la création de cette entité territoriale en 1975 et le recensement de 1980. De même, certains indicateurs ne sont disponibles à l'échelle de la commune que depuis une date récente, comme le revenu médian par UC qui n'est disponible en France qu'à partir de 2001. Une mise à jour de la typologie a été nécessaire durant le travail de thèse, puisque les résultats des deux recensements nationaux de 2011 en France et de 2010 aux Etats-Unis sont parus au cours des années 2011, 2012 et 2013.

⁴⁵ Elle mériterait en effet sans doute une analyse multivariée. Pour l'instant, on s'est contenté de ce premier travail de défrichage, compte tenu du faible nombre de terrains considérés (29 communes autour de Paris, 20 espaces autour de Manhattan).

⁴⁶ Il s'agit de mettre en avant l'orientation des espaces étudiés vers une fonction de production (marquée par la surreprésentation des emplois par rapport aux actifs résidents) ou au contraire plus résidentielle.

Le changement de méthode du recensement français, sous la forme d'une collecte d'information annuelle concernant successivement tous les territoires communaux au cours d'une période de cinq ans, explique également les différences de date entre certaines données, toutes les données de 2011 n'étant pas disponibles au moment de l'élaboration finale de cette typologie. De même, le recensement états-unien combine deux méthodes : le recensement exhaustif de la population qui a lieu tous les dix ans selon la Constitution et a valeur légale pour le redécoupage régulier des circonscriptions électorales – le recensement actuel légal en vigueur étant celui de 2010 ; et d'autre part les enquêtes *American community survey* (ACS) sur un grand nombre de données sociales, concernant successivement tous les territoires sur des périodes de 1 à 5 ans, les enquêtes les plus précises étant celles de 5 ans, disponibles sur la période 2008-2012 depuis décembre 2013.

Enfin, certaines données sont issues d'organismes gouvernementaux distincts des administrations statistiques et ont donc une temporalité encore différente. C'est notamment le cas des données sur l'emploi dans l'agglomération de New York ; ces données sont essentiellement fournies par le ministère du Travail et non par le recensement, beaucoup plus centré sur des questions « sociales » (race, statut familial, déplacement domicile-travail, revenu, qualité du logement etc.) que sur la nature de l'emploi⁴⁷ par exemple. De manière générale, on a essayé de prendre en compte les données les plus récentes et d'adapter la temporalité des évolutions considérées à la fois à la disponibilité des indicateurs et sur la durée la plus pertinente, tout en remontant au maximum à la fin des années 1970 (recensement français de 1968).

On a aussi tenté de trouver des indicateurs proches dans les systèmes statistiques français et états-unien, bien que cela pose parfois problème puisque nombre de catégories statistiques n'existent pas de façon parallèle dans les deux modes de recensement, notamment en ce qui concerne les catégories sociales (CSP, « race », etc.⁴⁸). On a donc tenté de mettre en place des indicateurs équivalents, même si certains indicateurs restent indisponibles dans le cas états-unien. Etant donné que le travail d'analyse se fonde essentiellement sur le cas parisien, ce dernier repose sur un plus grand nombre d'indicateurs.

⁴⁷ Cette différence statistique est assez étonnante au premier abord : ainsi, il n'est pas du tout évident d'obtenir la donnée du nombre d'emplois par commune, en raison notamment de la plus grande faiblesse référentielle de l'échelon communal aux Etats-Unis. Avant 1970, la donnée n'était d'ailleurs recensée qu'à l'échelon du comté.

⁴⁸ Voir chapitre 2.

A. Les indicateurs économiques et fonctionnels

Ce premier ensemble d'indicateurs vise à établir la dynamique économique générale du territoire (évolution générale du nombre d'emplois), l'importance du secteur industriel dans l'emploi et son évolution, et l'importance des emplois caractéristiques de la globalisation (cadres, secteur de la finance) dans l'emploi global. Ensuite, on s'intéresse à son orientation fonctionnelle (résidentiel ou activité).

Tableau 3: Indicateurs économiques et fonctionnels utilisés dans la typologie de la première couronne parisienne

Indication générale recherchée	Indicateur	Source et organisme émetteur	Apport de l'indicateur
Importance de l'industrie dans la structure productive locale.	Part des emplois dans l'industrie au lieu de travail en 2010	RGP 1990, 2010 INSEE	Cet indicateur montre un maintien ou non de l'activité industrielle sur le territoire ; il ne prend pas en compte la qualification des emplois, qui peuvent être très qualifiés bien qu'industriels (Cohen 1990).
			L'évolution récente de l'emploi industriel signale le maintien ou non d'une logique de désindustrialisation (Wacquant 1992).
Importance des activités de commandement, et plus particulièrement des activités liées à la globalisation, dans la structure productive locale	<i>Part de cadres des fonctions métropolitaines en 2008</i>	RGP INSEE	Cet indicateur, construit par l'INSEE depuis le recensement de 1999 et issu notamment des travaux de Beckouche et Damette (1993), fait référence à des fonctions de cadres dont le contenu décisionnel est élevé, dans cinq fonctions : la conception-recherche, les prestations intellectuelles, le commerce inter-entreprises, la gestion et la culture-loisirs. Il est donc particulièrement pertinent pour estimer l'importance de l'emploi du tertiaire supérieur métropolitain dans les territoires (Halbert 2004).

	Part des emplois privés dans le secteur des activités financières et d'assurance en 2009	UNEDIC INSEE	Les emplois du secteur spécifique de la finance permettent de souligner l'importance d'un secteur particulièrement symptomatique de la globalisation et de la ville globale (Sassen 1991), et sa concentration éventuelle dans des territoires éventuellement moins évidents à déceler que ceux des grands pôles économiques de la première couronne.
Dynamique générale de l'emploi	Evolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 1990 et 2010	RGP 1990, 2010 INSEE	L'évolution de l'emploi depuis 1990 permet de montrer les dynamiques économiques récentes des territoires après le pic de désindustrialisation des années 1960-1980 (Berthoin et alii 2007).
Orientation vers la fonction productive ou résidentielle.	Ratio emploi/actif occupé résident en 2010	RGP INSEE	Le rapport entre les emplois offerts sur le territoire et la population active résidente permet de mettre en avant l'importance de la fonction productive et son évolution dans le territoire concerné. Cet indicateur est surtout utilisé pour le périurbain (Beaucire et alii 2004), mais il permet cependant de dégager des différences importantes entre les communes étudiées, ce qui montre que la fonction résidentielle n'est pas caractéristique des espaces les plus éloignés du centre.
	Evolution du ratio emploi/actif occupé résident entre 1990 et 2010.		

NB. Les indicateurs en italiques sont ceux qui diffèrent dans le cas parisien et new-yorkais ; les indicateurs soulignés et en italique n'ont pas d'équivalent dans le cas new-yorkais et ne sont utilisés que dans le cas parisien.

Tableau 4 : Indicateurs économiques et fonctionnels utilisés dans la typologie de la première couronne new-yorkaise

Indication générale recherchée	Indicateur	Source et organisme émetteur	Note sur l'indicateur
Dynamique générale de l'emploi	Evolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2002 et 2011	ACS Survey, Economic Census US Census Bureau	Les données sur l'emploi sont fournies par les <i>Longitudinal Employer-Household Dynamics</i> (LEHD), fournies par l'Economic Census depuis 1999 pour corriger l'absence de statistiques locales sur l'emploi avant cette date. Il s'agit de données combinées fournies par les Etats et les entreprises.
	Part des emplois dans l'industrie en 2011.	Economic Census US Census Bureau	La définition de l'industrie (<i>manufacturing</i>) par le Census Bureau est voisine de celle de l'Insee. De façon générale, il s'agit des emplois dans les entreprises effectuant une démarche de transformation ou d'assemblage de produits, à l'exception de la construction.
Importance de l'industrie dans la structure productive locale	Evolution de la part des emplois dans l'industrie entre 2002 et 2011.	Economic Census, US Census Bureau	Cet indicateur est particulièrement insatisfaisant et imprécis, mais la notion de « cadre » étant totalement absente des statistiques de l'emploi aux Etats-Unis, on s'en est contenté faute de mieux, considérant que les emplois les mieux payés étaient ceux qui produisaient généralement le plus de valeur.
	Importance des activités de commandement et liées à la globalisation, dans la structure productive locale	Economic Census, US Census Bureau	
Orientation vers la fonction productive ou résidentielle.	Part des emplois privés dans le secteur des activités financières et d'assurance en 2011	Economic Census, US Census Bureau	
	Ratio emploi/actif occupé résident en 2011	Economic Census et ACS Survey US Census Bureau	
	Evolution du ratio emploi/actif occupé résident entre 2002 et 2011		

B. Les indicateurs sociaux

Ce second groupe d'indicateurs se concentre sur deux points essentiels : le niveau général de revenu de la population résidente d'une part, et la question de l'homogénéité sociale et de son évolution éventuelle vers des disparités socio-spatiales accentuées sur le long terme. Etant donné que cette typologie repose sur des indicateurs simples, on s'est contenté de mesures du revenu et des disparités sociales qui donnent une assez bonne idée de la répartition des groupes extrêmes entre eux⁴⁹, sans entrer plus avant dans des indicateurs de ségrégation, dont la mesure est particulièrement complexe (Rhein 1994).

Tableau 5 : Indicateurs sociaux utilisés dans la typologie de la première couronne Parisienne

Indication générale recherchée	Indicateur	Source et organisme émetteur, définition.	Apport de l'indicateur
Profil et dynamique générale du revenu	Revenu médian <i>par UC</i> en 2010	DGI INSEE	Le revenu et son évolution permettent de constater le niveau de richesse relatif des habitants et son évolution.
	Evolution du revenu médian par UC entre 2001 et 2010		
Inégalités et disparité sociale	<i>Rapport interdecile en 2010</i>	DGI INSEE	Ces indicateurs permettent d'évaluer les rapports entre les extrêmes de la distribution du revenu et de la hiérarchie sociale ⁵⁰ . L'évolution du ratio cadres / (ouvriers + employés) étant trop complexe à évaluer car ne donnant pas une idée précise de l'augmentation réelle du rapport entre classes sociales aisées et populaires présentes (cela dépend de la valeur de départ), elle a été indiquée dans les tableaux pour donner une idée de la trajectoire de la ségrégation dans les communes considérées (Esponda 2002,
	<i>Ratio cadres / (ouvriers + employés) en 2010</i>	RGP 1968 et 2010 INSEE	
	<i>Evolution du ratio cadres / (ouvriers + employés) entre 1968 et 2010</i>		

⁴⁹ Voir chapitre 4.

⁵⁰ Voir chapitre 2 et 4.

			APUR 2002).
Indication générale recherchée	Indicateur	Source et organisme émetteur, définition.	Apport de l'indicateur
Qualifications	Indice de qualification des actifs en 2010	<p>RGP 2010.</p> <p>L'indice de qualification est le rapport entre le nombre d'actifs possédant au moins un diplôme universitaire de 1er cycle (ou équivalent) et les actifs sans qualification. Afin de constituer un instrument de classement permettant de rassembler, de compiler et de mettre en forme les statistiques éducatives tant dans les différents pays que sur le plan international, l'UNESCO a conçu la Classification internationale type de l'éducation (CITE).</p> <p>Un indice autour de 1 indique que les personnes qualifiées et celles sans qualification sont à peu près présentes dans les mêmes proportions sur le territoire. Plus l'indice est élevé, plus le rapport est favorable aux personnes qualifiées. Plus il est faible, plus le poids des personnes sans qualification est important.</p>	<p>Cet indicateur a été retenu dans le cadre de la comparaison. En effet, l'absence de CSP dans le recensement états-unien oblige à recourir au critère racial pour compléter le calcul de la ségrégation dans le cas new-yorkais. Pour remédier à ces écarts, on a construit l'indice de qualification qui permet une comparaison terme à terme, et qui prend en compte l'accès aux études supérieures, de plus en plus discriminant dans la structure sociale car il permet l'accès aux emplois dans les fonctions de commandement.</p>

Tableau 6 : Indicateurs sociaux utilisés dans la typologie de la première couronne new yorkaise

Indication générale recherchée	Indicateur	Source et organisme émetteur.	Apport de l'indicateur
Profil et dynamique générale du revenu	Revenu médian <i>par ménage</i> en 2012	ACS Survey Census Bureau	Le revenu et son évolution permettent de constater le niveau de richesse relatif des habitants et son évolution (Drennan 1991).
	Evolution du revenu médian par ménage entre 2000 et 2012		
Inégalités sociales	<i>Indice de Gini en 2012</i>	ACS Survey Census Bureau	Cet indice permet de prendre en compte la diversité des revenus (voir chapitre 2).
Dispersion ethno-raciale	<i>Ratio blancs / (noirs + hispaniques) en 2010</i>	Census 2010 Census Bureau	Cet indicateur, bien qu'il pose un certain nombre de problèmes méthodologiques et d'équivalence entre les deux contextes, paraît difficile à éviter dans une étude sur les disparités sociales dans un espace urbain états-unien ⁵¹ .
Qualifications	Indice de qualification des plus de 25 ans en 2012	ACS Surveys Census Bureau	Etant donné les différences de référentiel entre les catégories sociales françaises et états-uniennes, il a semblé plus pertinent de prendre en compte dans le cas de New York l'évolution sur le temps relativement long de l'indice de qualification, qui se rapproche plus de la notion de cadre que les autres indicateurs. Comme dans le cas de l'évolution du ratio cadres/(ouvriers + employés), cet indicateur évolutif est indiqué en regard et non à part entière de la typologie.
	<i>Evolution de l'indice de qualification des plus de 25 ans entre 1980 et 2012</i>		

⁵¹ Voir chapitres 2 et 4. NB Les deux derniers indicateurs (diversité ethno-raciale et qualifications) sont très corrélés, mais en raison de la spécificité de la ségrégation ethno-raciale états-unienne, on a préféré maintenir un indicateur plus « neutre » confirmant le parallèle entre diversité raciale et sociale.

Pour finir, on peut résumer ainsi les éléments de la comparaison dans deux contextes généraux :

Tableau 7: Mise en regard des indicateurs économiques et fonctionnels utilisés pour la typologie

Première couronne parisienne	Première couronne new-yorkaise
Part des emplois dans l'industrie au lieu de travail en 2010	Part des emplois dans l'industrie en 2012
Evolution de la part des emplois dans l'industrie entre 1990 et 2010	Evolution de la part des emplois dans l'industrie entre 2002 et 2012.
<i>Part de cadres des fonctions métropolitaines en 2008</i>	<i>Part d'emplois dans la tranche supérieur (plus de 3333\$/mois) en 2008</i>
<i>Evolution de la part des cadres des fonctions métropolitaines entre 1999 et 2008</i>	<i>Evolution de la part d'emplois dans la tranche supérieure de salaire (plus de 3333\$/mois) entre 2002 et 2008</i>
Part des emplois privés dans le secteur des activités financières et d'assurance en 2009	Part des emplois privés dans le secteur des activités financières et d'assurance en 2012
Evolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 1990 et 2010	Evolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2000 et 2010
Ratio emploi/actif occupé résident en 2010	Ratio emploi/actif occupé résident en 2012
Evolution du ratio emploi/actif occupé résident entre 1990 et 2010.	Evolution du ratio emploi/actif occupé résident entre 2002 et 2012.

Tableau 8 : Mise en regard des indicateurs sociaux utilisés pour la typologie

Première couronne parisienne	Première couronne new-yorkaise
Revenu médian <i>par UC</i> en 2010	Revenu médian <i>par ménage</i> en 2012
Evolution du revenu médian par UC entre 2001 et 2010	Evolution du revenu médian par ménage entre 2000 et 2012
<i>Rapport interdécile en 2010</i>	<i>Indice de Gini en 2012</i>
<i>Ratio cadres / (ouvriers + employés) en 2010 - CSP</i>	<i>Ratio blancs / (noirs + hispaniques) en 2012</i>
Indice de qualification des actifs en 2010	Indice de qualification des plus de 25 ans en 2012

En raison de la situation spécifique de chaque contexte national et urbain, la typologie a été constituée séparément sur les terrains parisiens et new-yorkais ; les caractéristiques de chaque situation sont explicitées lors de l'analyse de la construction de la typologie.

II. Construction de la typologie

La typologie a ainsi été élaborée en trois temps, en attribuant des indicateurs d'intensité aux différentes données en fonction du rapport des valeurs à la moyenne ou à la médiane. D'abord, le profil économique des activités (plus ou moins lié à des activités caractéristiques de la globalisation) ; ensuite, l'orientation fonctionnelle (résidentielle ou non); et enfin, le profil social (revenu et ségrégation). Ensuite, les types déterminés ont été confrontés pour réaliser une typologie finale qui se décompose en quatre groupes relativement comparables.

A. Typologie des profils économiques

Ont été retenus pour cette première étape les indicateurs de la part des cadres métropolitain et de leur évolution, ainsi que la part des emplois dans la finance, pour indiquer l'importance des activités liées à la globalisation ; et en regard, l'importance de l'activité industrielle (part des emplois dans l'industrie et leur évolution)⁵². Ainsi, la confrontation de l'importance des activités économiques liées à la globalisation et celles liées à l'industrie permet de dégager un profil productif des territoires.

Des indicateurs d'intensité sont attribués à chaque espace (commune ou community district) en fonction de deux groupes d'indicateurs : importance de l'industrie / des activités métropolitaines dans la structure productive locale :

- Très inférieur à la moyenne/médiane⁵³ (inférieur à la moyenne - écart-type) ;
- Inférieur à la moyenne (compris entre la moyenne et la moyenne - écart-type) ;
- Supérieur à la moyenne (compris entre la moyenne et la moyenne + écart-type) ;
- Très supérieur à la moyenne (supérieur à la moyenne moyenne + écart-type)

La somme de ces indicateurs a ensuite été décomposée simplement :

- Le groupe 1 rassemble des espaces uniquement concernés par une présence inférieure à la moyenne des activités industrielles et métropolitaines.
- Le groupe 2 correspond à une présence relativement faible des emplois et des activités métropolitains ou industriels (majorité d'indicateurs inférieurs à la moyenne).
- Le groupe 3 correspond à une forte présence des activités industrielles ou métropolitaines (majorité d'indicateurs supérieurs à la moyenne).
- Le groupe 4 est marqué par une très forte présence (indicateurs toujours supérieurs à la moyenne) des activités industrielles ou métropolitaines.

⁵² Voir en annexe le détail de la typologie.

⁵³ La médiane a été utilisée dans les cas où la répartition des valeurs était trop concentrée aux extrêmes; c'est notamment le cas de New York, où la concentration des activités est beaucoup plus marquée qu'à Paris. Voir annexes pour les tableaux de chiffres et les seuils des indicateurs.

Les deux types ont ensuite été combinés pour mettre en avant quatre types de profil économique :

Tableau 9: Combinaison des types économiques des premières couronnes

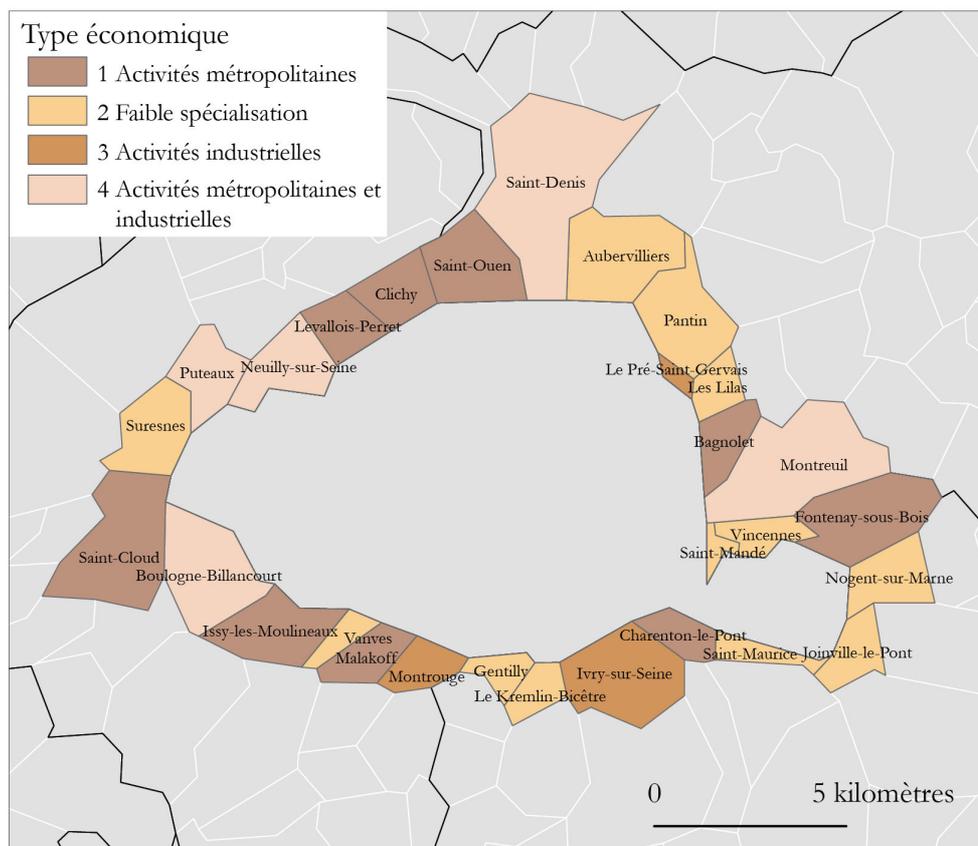
	Importance de l'industrie dans la structure productive locale (type)	Importance des activités métropolitaines dans la structure productive locale (type)
Type 1 : forte orientation vers les activités métropolitaines 31% (Paris) 30% (New York)	1	4
	2	4
	1	3
	2	3
Type 2 : faible spécialisation économique 41,5% (Paris) 40% (New York)	1	1
	1	2
	2	2
	2	1
	3	1
Type 3 : spécialisation industrielle 10,5% (Paris) 15% (New York)	3	2
	4	1
	4	2
	3	2
Type 4 : forte diversification, à la fois métropolitaine et industrielle 17% (Paris) 15% (New York)	4	4
	3	4
	4	3
	3	3

Le type 2 d'abord concentre des communes où l'importance de l'industrie et des activités métropolitaines n'est pas très marquée dans la structure économique ; elles sont donc éventuellement spécialisées dans une autre activité, moins liée aux caractéristiques économiques majeures de la globalisation (déindustrialisation, importance des emplois métropolitains supérieurs).

Le type 3, lui, est caractérisé par une forte spécialisation industrielle ; même s'il peut s'agir d'une industrie de pointe, il s'agit néanmoins de communes moins concernées par l'implantation d'activités de commandement.

Les types 1 et 4 rassemblent les communes dont la structure économique est fortement touchée par la globalisation, le type 1 en étant l'épitomé puisqu'il illustre une spécialisation dans les activités métropolitaines.

1. Première couronne parisienne : des logiques de polarisation



Carte 18: Types économiques de la première couronne parisienne

La répartition spatiale des différents groupes autour de Paris n'est pas uniforme, même si l'importance des types 1, 3 et 4 montre l'importance des liens avec la globalisation. La présence des pôles mis en avant dans le chapitre 4 joue fortement dans les orientations économiques constatées. La faible présence du groupe 3 (forte spécialisation industrielle) montre également que le mouvement de désindustrialisation sans autre évolution économique est en train de s'essouffler. L'étude de terrain d'Ivry-sur-Seine y met d'ailleurs en évidence l'émergence de nouveaux types d'activités économiques.

Le type 1 rassemble sans surprise des communes de l'ouest et du sud-ouest parisien (Clichy, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Saint-Cloud), qui correspondent au débordement du triangle d'or et sont concernées par la proximité de la Défense ; mais aussi de Seine-Saint-Denis (Bagnole, Saint-Ouen) et Charenton-le-Pont, Fontenay-sous-Bois ainsi que Malakoff.

Les communes de Bagnole, Saint-Ouen et Malakoff, anciennes communes de banlieue rouge très industrielles, ont connu une désindustrialisation massive et toujours forte, ce qui explique une présence industrielle quasiment négligeable par rapport aux communes du groupe 4 auquel elles pourraient sinon appartenir ; leur reconversion dans les activités

globales semble bien amorcée, même si la part des emplois de cadres métropolitains y reste plus faible que dans les autres communes, entre 18 et 25% (plus de 40% à Issy-Les-Moulineaux par exemple). Les logiques géographiques correspondent dans le cas de Saint-Ouen à l'insertion dans le nouveau pôle économique de Saint-Denis (voir chapitre 4), avec une forte croissance des emplois métropolitains. Ce pôle se caractérise par des fonctions d'intermédiation plutôt banales, d'où une faible présence des emplois financiers à Saint-Ouen. Bagnolet est inclus dans l'émergence du pôle Paris-centre-est, peu spécialisé ; cependant une assez forte présence des activités financières est à souligner dans cette commune. Malakoff est un cas à part, avec une assez forte part d'emplois métropolitains mais s'explique par la présence du pôle de haute technologie des Hauts-de-Seine sud, spécialisé dans les fonctions de conception.

Les cas de Fontenay-sous-Bois et Charenton-le-Pont sont à part. En effet, on ne constate la présence d'aucun pôle économique autour du Bois de Vincennes, ces communes étant par ailleurs marquées par une forte spécialisation résidentielle. Cependant, elles font montre d'un grand dynamisme des activités financières et d'assurance ; il s'agit donc de petites polarisations financières indépendantes des grands mouvements économiques à l'œuvre dans la région.

Le type 2 est le plus important en nombre de communes. Il peut correspondre au débordement des activités parisiennes sur la périphérie de façon non spécialisée (voir chapitre 2), mais aussi à l'existence d'un groupe de communes peu spécialisées car peu axées sur le développement des activités économiques. Il rassemble dans le premier cas des communes de Seine-Saint-Denis (Aubervilliers, Les Lilas, Pantin), du sud de Paris (Gentilly, Vanves) et Suresnes à l'ouest ; mais aussi et surtout, dans le second cas, des communes voisines du Bois de Vincennes (Joinville-le-Pont, Nogent-sur-Marne, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Vincennes). Il montre que l'importance économique de la globalisation n'est pas toujours au cœur de l'évolution des communes de la première couronne.

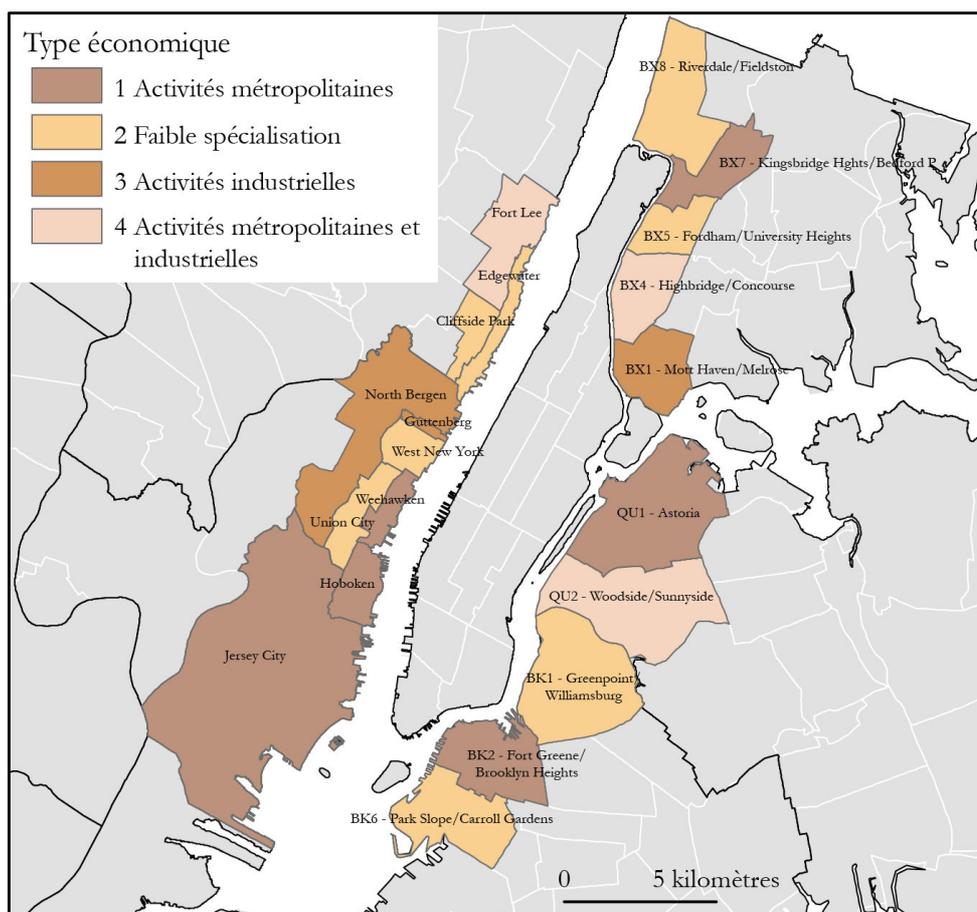
Le type 3 se caractérise par la présence significative et dominante de l'activité industrielle. Ces communes ne sont qu'au nombre de trois, ce sont d'anciennes communes de la banlieue rouge : Ivry-sur-Seine, Montrouge et Le Pré-Saint-Gervais. Toutes trois correspondent en fait à des profils différents. Ivry-sur-Seine est une commune fortement attachée à l'activité industrielle, où les activités métropolitaines sont encore peu présentes. Le Pré-Saint-Gervais a un profil similaire mais se spécialise en fait plutôt dans la fonction résidentielle, qui prend le pas sur les emplois. Montrouge enfin est plus proche du profil 4 puisque la présence d'emplois métropolitains n'y est pas négligeable, mais elle est en forte baisse : en effet, comme au Pré-Saint-Gervais, la fonction résidentielle est en train d'y prendre le pas sur les emplois.

Le type 4 se distingue par une présence forte des activités métropolitaines et industrielles (dont on peut de ce fait supposer qu'elles sont le plus orientées vers les hautes technologies). Il s'agit de communes de l'ouest et du sud-ouest (Boulogne-Billancourt, Neuilly-sur-Seine et Puteaux) et de Seine-Saint-Denis (Montreuil et Saint-Denis). Ces communes sont toujours contiguës à des communes du type 1, et s'inscrivent pleinement dans les dynamiques d'émergence de pôles péricentraux : Paris ouest, Boulogne, Saint-Denis, Paris est. La désindustrialisation y a été moins forte qu'ailleurs dans le cas des anciennes communes de banlieue rouge au passé industriel emblématique (Boulogne, Montreuil et Saint-Denis). Dans le cas de Puteaux et Saint-Denis, on peut supposer qu'il s'agit d'implantations de haute technologie.

2. Première couronne new-yorkaise : une moindre présence de l'activité

Dans le cas new-yorkais, les quatre mêmes groupes existent dans des proportions comparables, sauf pour le groupe 3 un peu plus présent à New York. En raison de la faible présence de l'industrie dans l'agglomération new-yorkaise, ces cas seraient sans doute plus proches du profil du groupe 2 dans le cas parisien. De manière générale, le cas new-yorkais se distingue par la plus grande importance de profils économiques moins marqués.

En termes géographiques, c'est la présence des liaisons à Manhattan qui détermine fortement la répartition des activités liées à la globalisation : tous les espaces directement reliés en transports en commun et par la route à Manhattan (sauf dans le cas de Fort Lee où il n'existe pas de transports en commun) font partie des groupes 1 et 4. La proximité des CBD de Lower Manhattan et Midtown est particulièrement sensible.



Carte 19: Types économiques de la première couronne new-yorkaise

Le type 1, orienté vers les activités métropolitaines, rassemble les centres d'affaire de Jersey City – Hoboken (prolongé par Weehawken au nord) dans le New Jersey, de Downtown Brooklyn (Bk1) et de Long Island City (Q1, Astoria) à New York. S'y ajoute le cas de Bedford Park dans le Bronx, marqué par une présence des activités métropolitaines encore faibles : il s'agit en fait surtout d'activités du secteur des services publics – en effet, l'indicateur des emplois les mieux payés ne permet pas de donner d'indice sur les fonctions exercées.

Le type 2 est le plus important et présent dans les mêmes proportions que dans le cas parisien (40% environ). Il s'agit des communes les moins bien reliées à Manhattan de la côte new-jerseyenne (Cliffside Park, Edgewater, Union City et West New York) ; à New York, c'est aussi le cas de Park Slope et des deux districts du Bronx de Fordham et de Riverdale, qui sont des districts plutôt résidentiels. Williamsburg à l'est est un district en transition, puisqu'il s'agit des anciens centres industriels de l'agglomération.

Le type 3 rassemble d'anciens territoires industriels, marqués pas une plus faible proximité à Manhattan : Mott Haven au nord (Bronx) et les municipalités new-jerseyennes de Guttenberg et North Bergen à l'ouest. A l'image de Montrouge,

Guttenberg et North Bergen, contrairement au Bronx, semblent également accueillir des activités métropolitaines mais sont en fait avant tout des municipalités résidentielles.

Quant au type 4, il s'agit d'anciens bastions industriels reconvertis comme Fort Lee dans le New Jersey et Woodside dans le Queens; le district de Highbridge – Concourse dans le Bronx est en voie (mais beaucoup plus timide) de reconversion : les indicateurs sont en augmentation, ce qui le range dans cette catégorie ; c'est un espace qui reste plutôt résidentiel, tout comme Fort Lee qui fait penser à Charenton-le-Pont (petit pôle indépendant spécialisé dans la finance).

3 Mise en regard des deux terrains

La répartition géographique des différents groupes apparaît un peu plus claire dans le cas parisien, ce qui est lié à la proximité immédiate avec le centre, Paris n'étant pas une île, et à des déterminants géographiques locaux moins directement évidents dans le cas new-yorkais (rupture du bois de Vincennes par exemple). Reste que la proximité directe des centres d'affaire détermine presque entièrement la localisation des territoires du groupe 1, ce qui confirme que la localisation des activités liées à la globalisation dans la première couronne est le produit d'un débordement péricentral localisé.

Tableau 10: Valeurs de référence de la typologie économique

	Part des emplois dans l'industrie en 2010	TCAM de la part des emplois dans l'industrie 1990-2010	Part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi en 2008	TCAM de la part des emplois métropolitain dans l'emploi 1999-2008	Part des emplois privés dans les activités financières et d'assurance en 2009
Paris					
Première couronne (terrain)	7,9%	-5,7%	27,8%	2,4%	11,0%
Paris	4,7%	-4,9%	23,5%	2,3%	10,7%
Petite couronne ⁵⁴	8,9%	-4,9%	21,7%	2,4%	8,3%
	Part des emplois dans l'industrie en 2011	TCAM de la part de l'emploi dans l'industrie 2002-2011	Part des emplois dans la tranche supérieure de salaire en 2011	TCAM de la part d'emplois dans la tranche supérieure de salaire, 2002-2011	Part des emplois dans la finance et l'assurance en 2011
New York					
Première couronne (terrain)	3,2%	-9,3%	53%	4,8%	6%
Manhattan	1,2%	-9%	60,6%	3,1%	13,1%
Petite couronne ⁵⁵	4,2%	-6,9%	43,8%	3,8%	3,9%

⁵⁴ Il s'agit des trois départements limitrophes de Paris (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

Deux différences importantes se dégagent entre les deux terrains. D'abord, la part des emplois dans l'industrie est beaucoup plus faible dans l'agglomération new yorkaise (2,5 fois moins présente dans la première couronne), et elle diminue également plus rapidement (1,6 fois), ce qui est peut-être dû à la période plus récente considérée. Le recul plus marqué de l'activité industrielle dans l'agglomération new-yorkaise a déjà été constaté (voir chapitre 3) et se confirme donc en termes de répartition géographique avec un centre très peu marqué par la fonction industrielle. Il existe par contre une similitude dans la répartition des valeurs : de manière générale, un gradient centre-périphérie est évident. Le centre est moins industrialisé et en voie de désindustrialisation plus rapide que la périphérie.

La typologie des activités industrielles montre ainsi des évolutions relativement similaires dans les deux terrains, bien que la désindustrialisation soit plus marquée à New York⁵⁶. La majorité des espaces considérés est caractérisée par la faible importance de l'industrie (12/20 à New York, 20/29 à Paris). Certains sont d'anciens bastions industriels, comme Hoboken, Jersey City, Downtown Brooklyn ou Astoria à New York, Aubervilliers, Gentilly, Issy-les-Moulineaux ou Levallois-Perret à Paris ; ils ont donc traversé une désindustrialisation massive. D'autres ont toujours été caractérisés par une orientation résidentielle, comme Park Slope, Cliffside Park ou Edgewater à New York, Joinville-le-Pont, Saint-Mandé ou Saint-Cloud à Paris.

Les espaces où l'activité industrielle est présente sont souvent héritiers d'une longue histoire manufacturière (Williamsburg, Mott Haven, Saint-Denis, Montreuil, Ivry-sur-Seine). L'activité industrielle est concentrée au nord-est de New York et au centre de la côte du New Jersey (zone la moins proche des liaisons de transport directes avec New York), soit des espaces dont la proximité directe avec le centre est moins forte ; à Paris, ce sont des communes du nord-est mais aussi des Hauts-de-Seine : l'industrie est largement présente à Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Boulogne-Billancourt. Cette spécialisation n'est donc pas incompatible avec l'insertion dans la métropolisation dans le cas parisien – on peut supposer qu'il s'agit ici d'activités industrielles liées à la haute technologie et qui ne sont plus caractérisées par une activité de production massive (voir chapitre 3).

Les premières couronnes fonctionnent dans une dynamique de déconcentration industrielle (du centre vers la périphérie), mais les activités métropolitaines liées à la

⁵⁵ Il s'agit des comtés limitrophes de Manhattan (Bronx, Queens et Brooklyn dans l'Etat de New York, Bergen et Hudson dans le New Jersey).

⁵⁶ Voir annexes.

globalisation dégagent des polarités parfois détachées des dynamiques venant de l'hypercentre. La première couronne parisienne fait exception dans le cas des activités liées à la globalisation puisque la concentration des activités (cadres des fonctions métropolitaines, emploi dans la finance) y est plus élevée qu'à Paris. Cela s'explique par l'extrême concentration de ces activités dans le triangle ouest – sud-ouest de la première couronne : les communes de Puteaux, Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Issy-les-Moulineaux et Neuilly-sur-Seine concentrent à elles seules 18,9% des emplois de cadres métropolitains de la zone centrale de l'agglomération⁵⁷. L'insertion de la première couronne parisienne dans l'économie métropolitaine est donc la plus marquée de l'agglomération, ce qui s'explique par un certain nombre de facteurs : proximité géographique (absence de séparation physique entre le centre et la banlieue contrairement à New York) et administrative plus grande, mais aussi implantation de la Défense. L'émergence de nouvelles polarités au nord (Saint-Denis – Saint-Ouen), mais aussi à l'est avec Montreuil-Bagnolet confirment les tendances soulignées au chapitre 4, même si on voit apparaître le petit pôle financier de Charenton-le-Pont. La concentration globale de l'emploi métropolitain reste néanmoins avant tout parisienne, puisque la capitale concentre toujours plus de 65% des emplois métropolitains de la zone centrale.

La centralité en matière d'emplois dans les activités financières est extrêmement marquée à Manhattan, dont la structure de l'emploi est dominée par la finance et les activités de services aux entreprises et de recherche⁵⁸, ces deux activités représentant près de 28% des emplois. De manière générale, les fonctions liées à la globalisation sont beaucoup plus concentrées dans l'agglomération new-yorkaise : seuls Fort Lee et Hoboken se classent dans le groupe où la concentration des indicateurs est maximale, contre 7 communes dans la première couronne parisienne⁵⁹. Géographiquement, ce sont les espaces les mieux reliés à Manhattan qui sont concernés par l'insertion dans la globalisation (Jersey City, Hoboken et Fort Lee dans le New Jersey, Downtown Brooklyn, Astoria et Woodside à New York) ; de manière assez surprenante deux districts du Bronx (Highbridge et Kingsbridge Heights) se retrouvent dans ce groupe, principalement en raison d'une évolution positive plus que pour la part actuelle d'emplois à salaires élevés ou dans la finance.

⁵⁷ Entendue ici comme Paris et sa première couronne.

⁵⁸ « Professional, Scientific, and Technical Services », selon le Economic Census.

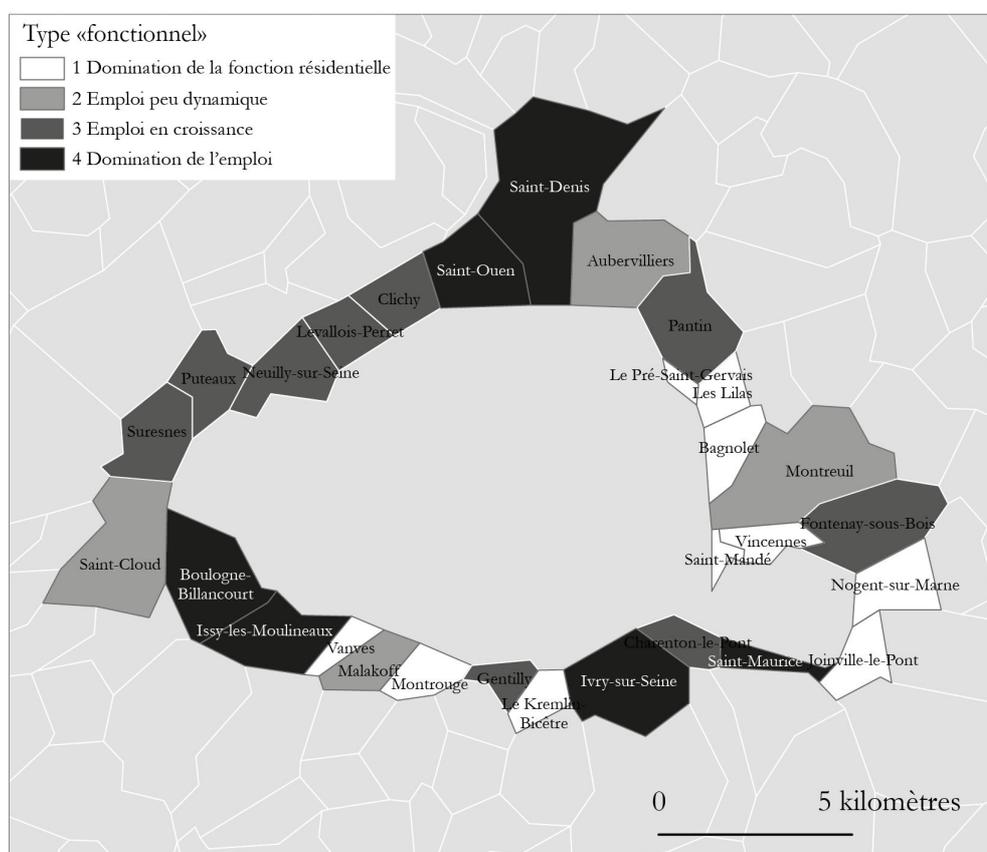
⁵⁹ Saint-Cloud, Charenton-le-Pont, Clichy, Issy-les-Moulineaux, Saint-Denis, Montreuil, Neuilly-sur-Seine (voir annexes). L'importance des valeurs extrêmes dans l'échantillon a d'ailleurs nécessité le recours à la médiane plutôt qu'à la moyenne.

B. Profils fonctionnels

De la même façon, quatre groupes ont été déterminés en fonction des indicateurs déterminant l'orientation fonctionnelle des communes (croissance de l'emploi, ratio emploi au lieu de travail / nombre d'actifs résidents, évolution de ce ratio), qui déterminent des communes plus ou moins orientées vers la fonction résidentielle. Les indicateurs d'intensité ont été évalués de la même façon que pour le type économique en fonction de l'importance des emplois par rapport aux actifs résidents sur le territoire étudié (voir Annexes) :

- Groupe 1 : l'orientation résidentielle progresse par rapport à la présence des emplois.
- Groupe 2 : l'emploi est assez présent mais la fonction productive ne s'affirme pas (les emplois augmentent lentement).
- Groupe 3 : l'activité domine mais connaît une croissance peu marquée ; dans deux cas (Fontenay-sous-Bois et Charenton-le-Pont) l'emploi est moins présent mais augmente fortement.
- Groupe 4 : ce sont les espaces totalement orientés vers l'emploi, qui prédomine et connaît une croissance marquée.

1. La première couronne parisienne : une forte présence de l'activité économique



Carte 20 : Typologie "fonctionnelle" de la première couronne parisienne

Seules quelques communes sont très marquées par la fonction résidentielle autour de Paris (groupe 1) : il s'agit des communes voisines du bois de Vincennes et de quelques communes de l'est et du sud de Paris (Bagnolet, les Lilas, le Pré-Saint-Gervais, Montrouge, le Kremlin-Bicêtre et Vanves). Les communes de l'est et du sud ont été auparavant des communes marquées par une forte activité industrielle (voir chapitre 1) mais qui semblent basculer vers une orientation plus résidentielle après la désindustrialisation.

Les communes les plus marquées par la fonction résidentielle, avec un ratio emploi/actif résident inférieur à 1, sont Les Lilas, Nogent-sur-Marne, le Pré-Saint-Gervais, Vanves et Vincennes. Historiquement, ces communes correspondent aux espaces moins colonisés par l'industrie lourde aux XIXe-XXe siècles (voir chapitre 1), et la présence du bois de Vincennes et des rives de Marne comme espace de villégiature sont des aménités supplémentaires pour expliquer l'importance de la fonction résidentielle à l'est. Le cas de Bagnolet est assez spécifique puisqu'il est à la fois inclus dans des dynamiques économiques métropolitaines (voir point précédent), en même temps que son nombre d'emplois est en forte diminution. Il est ainsi possible d'être à la fois une commune résidentielle et de s'intégrer dans des dynamiques économiques globales même si elles ne dominant pas le territoire.

Les communes très orientées vers l'activité (groupe 4) sont les communes du sud-ouest (Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux) et Puteaux (dont l'emploi augmente lentement mais dont le ratio d'emploi/actif résident est un des plus élevés de la zone centrale avec 3,5 emplois par actif résident). Ce n'est pas étonnant, étant donné leur appartenance à des pôles d'emplois majeurs de l'agglomération ; se rattachent à cet ensemble géographique les communes de Suresnes, Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret et Clichy (groupe 2), où l'emploi augmente rapidement. La commune de Saint-Cloud, plus éloignée de Paris et proche du Bois de Boulogne, connaît une diminution de l'emploi assez forte depuis 1990 mais reste caractérisée par une forte prééminence des activités.

De même, des communes de Seine-Saint-Denis héritières de la banlieue rouge et marquées historiquement par la grande industrie se rangent dans cette catégorie (Saint-Denis, Saint-Ouen), et on peut leur rattacher Pantin (groupe 3), où l'emploi augmente rapidement. Aubervilliers et Montreuil, proches historiquement et fonctionnellement de cet ensemble géographique, sont paradoxalement plus marquées par la fonction résidentielle avec un ratio d'emploi/actif occupé résident de 1,2.

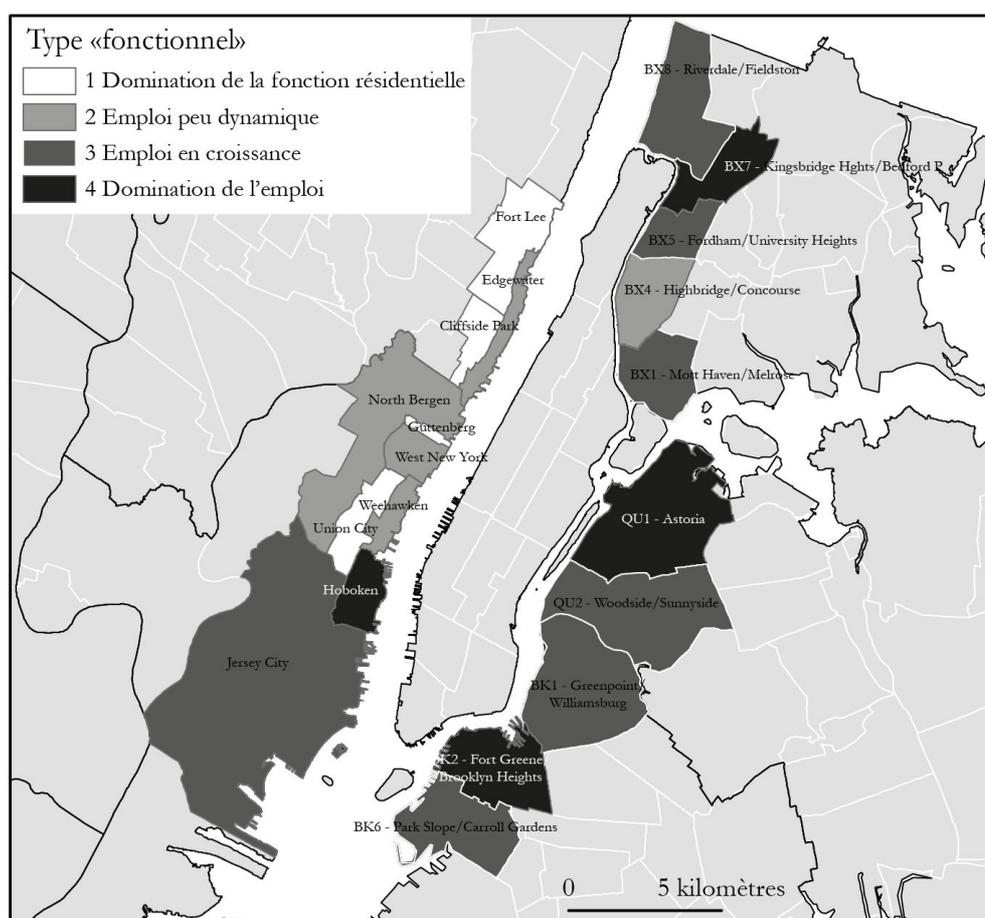
On constate la spécificité des cas de Saint-Maurice et Charenton-le-Pont, deux communes voisines du bois de Vincennes, mais qui connaissent une progression forte de

l'emploi et se spécialisent dans le tertiaire, et particulièrement dans la finance à Charenton-le-Pont où ce secteur représente près de 40% de l'emploi (voir A).

Dans l'ensemble les communes de la première couronne parisienne restent dans l'ensemble très tournées vers l'activité avec 1,5 emplois/actif résident en moyenne, ratio presque aussi élevé que celui de Paris – très peu de communes ont un ratio inférieur à 1 (17%) contrairement au cas new-yorkais (95%), où la fonction résidentielle est donc largement dominante.

2. La première couronne new-yorkaise : la domination résidentielle

La première couronne new-yorkaise est très marquée par la logique résidentielle, puisqu'aucun terrain sauf le CD de Downtown Brooklyn (Bk2) n'a un ratio emploi/actif supérieur à 1.



Carte 21: Typologie "fonctionnelle" de la première couronne new-yorkaise

Cela correspond sans doute à l'importance plus marquée de la fonction résidentielle de la banlieue nord-américaine en général, y compris dans les « first suburbs » (Lee et Leigh

2005, Puentes et Warren 2006). Ainsi, des communes offrant des polarités réelles en termes d'emploi comme Fort Lee gardent néanmoins une fonction d'abord résidentielle.

La répartition géographique des orientations fonctionnelles des terrains montre des tropismes forts. D'abord, l'orientation résidentielle est clairement beaucoup plus marquée dans les communes new-jerseyennes. Le groupe 1, particulièrement marqué par la fonction résidentielle, réunit les communes faisant face au nord de Manhattan, les plus éloignées des CBD de Lower Manhattan et Midtown donc : Cliffside Park, Fairview, Fort Lee, Guttenberg et Union City. S'y rattachent les communes de West New York, Edgewater et Weehawken (groupe 2) où l'emploi est en faible croissance. Ainsi, toute la première couronne du New Jersey au nord de Jersey City et Hoboken, qui font partie d'un pôle métropolitain dynamique, est marquée par l'orientation résidentielle.

Cette tendance est également visible dans le cas de New York, même si la fonction résidentielle y est moins écrasante : aucun *Community district* ne fait partie du groupe 1. L'activité est plus présente mais elle est fortement marquée par la proximité aux CBD puisque le Bronx, plus éloigné, est marqué par la faiblesse des activités. En effet, même si l'emploi est en forte croissance dans le CD de Bedford Park (Bx7, voir carte), ce qui le classe dans le groupe 4, le ratio d'emplois/habitant reste inférieur à 0,5 dans le Bronx sauf dans le cas de Mott Haven (Bx1), ancien bastion industriel.

L'activité et l'emploi gagnent du terrain dans la première couronne new-yorkaise comme en témoigne la localisation du groupe 3, qui gagne un certain nombre de localisations auparavant plutôt périphériques en termes d'emploi et très résidentielles : le Bronx (Bx7 et 8) mais aussi Park Slope (Bk6).

Le groupe 3 regroupe également d'anciens bastions industriels, reconvertis ou non, proches des CBD de Manhattan, comme c'est d'ailleurs le cas de la première couronne parisienne : Astoria (Qu1), Williamsburg (Bk1) et Woodside (Qu2) à New York, Hoboken et Jersey City dans le New Jersey. Le cas de Downtown Brooklyn (Bk2) est spécifique, avec un ratio d'emplois/actif résident très élevé et en forte croissance, qui fait penser aux caractéristiques du centre mais aussi à un terrain comme la Défense, puisqu'il s'agit également d'une opération de construction d'un centre d'affaires fortement impulsée par le secteur public.

3. L'orientation fonctionnelle, une divergence marquée entre les périphéries de NY et Paris

Les terrains étudiés se différencient très fortement en fonction de l'importance de l'activité, beaucoup plus marquée dans la première couronne parisienne. Il s'agit ici d'une différence fondamentale, qui touche aux divergences entre la ville européenne et américaine. En effet, le modèle dominant de la « suburb » américaine s'éloigne largement

de la banlieue industrielle française, et il est devenu central dans la définition de l'urbanité aux Etats-Unis, participant même de la définition de l'identité nationale. Mais surtout, la banlieue post-1945⁶⁰ devient ainsi le signe de la supériorité culturelle enfin acquise sur le vieux continent (Beauregard 2006). De ce fait, l'importance de la dynamique résidentielle se fait sentir dans tout l'espace urbain états-unien, où la globalisation et le retour au centre post-1970 se fait en intégrant la banlieue comme valeur urbaine, « *a further dilution of the urban way of life of the early twentieth century. In some respects, it was the suburbanization of the city*⁶¹ » (Beauregard 2006, p. 138). Les *first suburbs*, comme c'est le cas ici, se caractérisent par la présence plus ancienne d'activités ; cependant, on retrouve ici l'une des principales différences entre les périphéries européennes et états-uniennes des grandes villes.

Ceci explique sans doute que l'idée de « mixité fonctionnelle » soit très peu présente dans les politiques urbaines étudiées dans l'agglomération new-yorkaise, alors que c'est un des leitmotivs classiques des politiques développées dans la banlieue parisienne – ce qui pousse d'ailleurs plus directement les décideurs locaux à se poser la question de l'adéquation entre les activités implantées et les qualifications des habitants. Le modèle urbain de mixité fonctionnelle mis en avant par les politiques urbaines est lié au développement du modèle de « ville durable » dans un contexte européen⁶², qui préconise une ville limitant les déplacements, dense, préférant la concentration de logements, d'emplois et de services sur un espace géographiquement limité. Ce modèle est manifestement moins présent dans le contexte états-unien.

Tableau 11 : Valeurs de référence de la typologie fonctionnelle

	Ratio emploi/actif occupé résident en 2010	TCAM du ratio emploi/ actif occupé résident entre 1990 et 2010 en %	TCAM du nombre d'emplois au lieu de travail entre 1990 et 2010 en %
Paris			
Première couronne (terrain)	1,5	1,4	0,9
Paris	1,7	0,1	-0,2
Petite couronne	1,0	1,7	0,6
	Ratio emploi/actif résident en 2011	TCAM du ratio emplois/actif résident entre 2002 et 2011 en %	TCAM du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2002 et 2011 en %
New York			
Première couronne (terrain)	0,8	1,3	3,1
Manhattan	2,4	0,4	1,4
Petite couronne	0,6	-0,1	1,5

⁶⁰ Que l'on désigne en Europe comme le périurbain.

⁶¹ « Une dilution plus marquée du mode de vie urbain du premier XXème siècle. A certains égards, ce fut la suburbanisation de la ville. »

⁶² Un ensemble de textes officiels de l'UE ont défini cette notion de « ville durable » et de mixité fonctionnelle, voir Emelianoff 2002.

La différence entre les ratios emploi/actif résident est en effet sans appel. Si ce ratio est extrêmement fort à Manhattan, il est largement inférieur à 1 dès que l'on sort de l'hypercentre, même dans le cas de territoires que Garreau (1991) qualifie de *edge cities* comme Jersey City (voir chapitre 2).

A l'inverse, ce ratio est supérieur à 1 dans tout le centre de l'agglomération parisienne sauf quelques exceptions. Néanmoins ce ratio est en croissance relativement forte depuis 2002 dans la première couronne new-yorkaise, contrairement à Manhattan et la petite couronne (comtés autour de Manhattan) où il stagne. De même, la croissance de l'emploi est très marquée dans la première couronne new-yorkaise (3,1% par an), ce qui traduit un dynamisme marqué, malgré un contexte beaucoup plus « suburbain » au sens états-unien. Dans le cas parisien, la croissance des emplois et du ratio emploi/actif résident est également plus forte dans la première couronne qu'à Paris. Cette tendance correspond au « débordement péricentral » déjà largement mis en avant (Halbert 2004, 2007) et souligne également la pérennité de cette évolution dans le cas parisien, puisque les dates prises en compte couvrent une période plus longue.

Cette opposition entre une ville européenne plus diverse fonctionnellement et une ville américaine « suburbanisée » se retrouve dans les formes sociales et politiques de l'« urbanité ». En effet, si les différences entre les deux modèles urbains s'expliquent par des raisons de système politique, de rythme de développement économique, de rapports nationaux différents à la notion de « race » (entre autres), ils s'expliquent également assez largement selon Beauregard (2006) par un « pacte de croissance » entre le capital et les pouvoirs publics : « *in return for constant and rapid growth in the economy, the government would minimize the encroachment of the welfare state and its planning apparatus*⁶³ » (Beauregard 2006, p.90). La présence d'une forte planification dans la région parisienne (voir chapitre 1) pourrait ainsi expliquer en partie ces différences.

L'opposition entre modèles urbains influe donc fortement sur les politiques urbaines et les oppositions sociales ; en cela la spécificité fortement résidentielle de la première couronne new-yorkaise est en fait un indice d'orientations économiques et sociales spécifiques aux Etats-Unis : importance des coalitions de croissance, rejet de la ville industrielle, renforcement des inégalités socio-spatiales et raciales (Beauregard 2006).

⁶³ En retour d'une croissance constante et rapide de l'économie, le gouvernement minimiserait l'emprise de l'Etat-providence et ses dispositifs de planification.

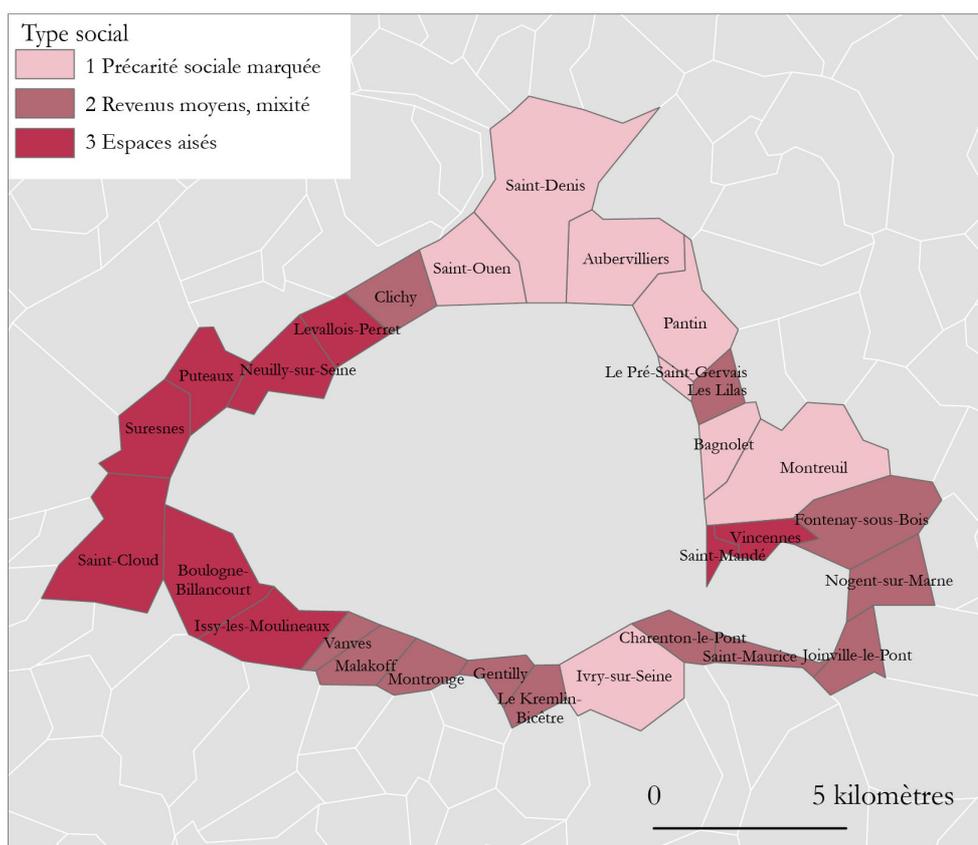
C. Profil social

Trois groupes ont été retenus, qui distinguent des espaces aisés, défavorisés et intermédiaires du point de vue du revenu et du statut social. Les indicateurs sociaux ont été évalués par leur distance à la médiane⁶⁴.

1. Les inégalités sociales dans la première couronne parisienne : un fort tropisme géographique

La confrontation des indicateurs sociaux a été réalisée en combinant les indices suivants dans le cas parisien (voir en Annexes pour les précisions) :

- Groupe 1 : combinant revenus faibles et ségrégation marquée ; la commune de Saint-Ouen a été ajoutée bien que son revenu croisse relativement lentement car il est parmi les plus faibles ;
- Groupe 2 : combinant revenus moyens et une certaine mixité ;
- Groupe 3 : combinant revenus élevés et disparités fortes ; la commune de Saint-Cloud a été ajoutée bien que son revenu croisse relativement lentement car il est parmi les plus élevés.



Carte 22: Typologie sociale de la première couronne parisienne

⁶⁴ La médiane a été préférée dans ce cas car les écarts à la moyenne étaient trop importants.

La confrontation des indicateurs de pauvreté et de ségrégation permet de dégager trois groupes dans le cas parisien (voir Annexes, tableau 6). Les tropismes géographiques sont très forts, on retrouve notamment l'opposition nord-est / sud-ouest largement décrite aux chapitres 2 et 4 et qui influe les disparités socio-spatiales à l'échelle régionale. L'indice de qualification, peu étudié, met en avant des inégalités très fortes puisqu'il va de 0,3 à Aubervilliers à 4,1 à Neuilly-sur-Seine (rapport de 13,7) ; cet indicateur rappelle l'importance de la scolarisation dans la formation des inégalités socio-spatiales.

Dans le groupe 1, les inégalités sont fortes, les CSP d'ouvriers et employés sont surreprésentées, caractéristique qui se maintient dans le temps, les revenus restent peu élevés. Il s'agit des anciennes communes de la banlieue rouge : communes de Seine-Saint-Denis au nord et à l'est de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Bagnolet, Pantin, Saint-Ouen, Montreuil, le Pré-Saint-Gervais) et Ivry-sur-Seine dans le Val-de-Marne.

Le groupe 2 est caractérisé par un revenu moyen, des inégalités basses ou moyennes, avec une population relativement mixte sans prédominance marquée des cadres. Il s'agit de communes à l'est et notamment autour du Bois de Vincennes (Les Lilas, Fontenay-sous-Bois, Joinville-le-Pont, Charenton-le-Pont, Nogent-sur-Marne, Saint-Maurice) et au sud de Paris (Gentilly, le Kremlin-Bicêtre, Montrouge, Vanves, Malakoff) ainsi que de Clichy au nord-ouest, qui fait figure de transition entre les groupes 1 et 2.

Dans le groupe 3, le revenu est élevé à très élevé et en augmentation rapide, l'orientation socio-spatiale en faveur des cadres et des diplômés est marquée, la prédominance des classes aisées est relativement ancienne. Il s'agit des communes du sud-ouest et de l'ouest parisien (Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Saint-Cloud et Suresnes) ainsi que de deux communes voisines du Bois de Vincennes (Saint-Mandé et Vincennes).

Cette troisième partie de la typologie met en lumière les évolutions sociales récentes de la première couronne parisienne. Elles n'offrent pas de grandes surprises par rapport aux nombreux travaux existant sur les recensements de 1990, 1999 et les premiers résultats de 2007 (Préteceille 2003, François et alii 2011 notamment). Les formes socio-spatiales semblent beaucoup plus inertes que les évolutions économiques, dont le A. a montré la diversité et la rapidité : ainsi émergent des territoires où les inerties sociales maintiennent une situation de précarité alors qu'ils sont intégrés dans des dynamiques économiques globales. La plus grande plasticité sociale de l'espace dans le cas de New York rappelle que la force de l'inertie parisienne est en partie liée à la persistance d'une protection sociale plus forte, et à la présence plus importants des classes moyennes dans le centre des agglomérations européennes (Préteceille 2006).

2. De fortes inégalités sociales dans la première couronne new-yorkaise

Dans le cas new-yorkais, la confrontation des indicateurs (voir Annexes) montre la constitution de groupes voisins. Cependant, le groupe des espaces défavorisés (groupe 1) est ici marqué par une certaine homogénéité, alors que dans le cas parisien les inégalités y sont plus fortes. De même, dans le groupe 3 des espaces aisés⁶⁵, la ségrégation (indice de Gini) et la surreprésentation des Blancs par rapport aux Noirs et aux Hispaniques sont forts.

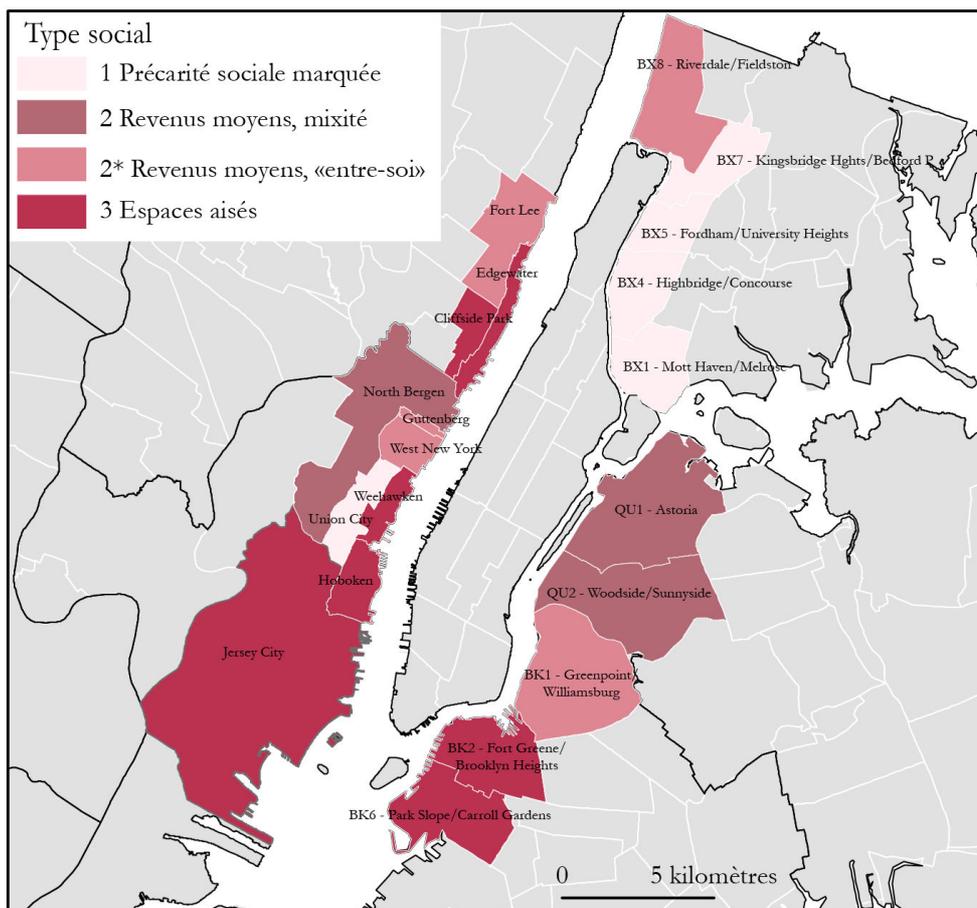
De fait, les indices donnant une mesure des inégalités sociales sont très élevés dans le cas de la première couronne de New York. Là où le ratio cadres/ouvriers et employés s'étend de 0,1 (Aubervilliers) à 2,5 (Neuilly-sur-Seine) dans le cas parisien, le ratio Blancs/Noirs et Hispaniques occupe une amplitude de 0,01 (Bx5 Fordham) à 4,1 (Fort Lee). Cela montre l'éloignement des groupes ethno-raciaux les plus et les moins favorisés les uns par rapport aux autres. L'indicateur similaire de l'indice de qualification est quant à lui encore plus étendu ; si dans la première couronne il s'étend de 0,3 (Aubervilliers) à 4,1 (Neuilly-sur-Seine), il va dans le cas new-yorkais de 0,6 (Bx1) à 54,6 (Edgewater), soit un rapport de 1 à 91 !

Cela confirme d'une part la très forte ségrégation des catégories supérieures (blanches et très diplômés) mais aussi, étant donné l'importante corrélation des données concernant les diplômés et la race, l'importance de la couleur de peau dans la ségrégation sociale new-yorkaise⁶⁶.

Pour souligner cette différence, un sous-groupe a été mis en avant dans le groupe 2 (groupe 2* sur la carte), où les revenus sont plutôt moyens mais l'homogénéité du milieu social forte, selon une forte d'« entre-soi » (surreprésentation des Blancs et des diplômés).

⁶⁵ La commune d'Edgewater a été ajoutée à ce groupe car le ratio Blancs / Noirs et Hispaniques, ainsi que l'indice de qualification sont très élevés.

⁶⁶ Cette forte corrélation influe sur la typologie ; mais elle nous semble nécessaire pour montrer la double dimension de la ségrégation dans le cas états-unien (voir annexes).



Carte 23: Typologie sociale de la première couronne new-yorkaise

Le groupe 1 rassemble les territoires défavorisés : on y trouve des revenus faibles, une surreprésentation des Noirs et Hispaniques et des populations peu qualifiées. Il s'agit des quatre CD du South Bronx, les territoires les plus en difficulté du terrain étudié, ainsi que de la commune d'Union City dans le New Jersey, dont tous les indicateurs sont cependant moins catastrophiques que dans le cas du South Bronx, ce territoire constituant clairement une exception au sein de la cohorte étudiée (revenu médian par ménage inférieur à 30 000 \$ par an).

Le groupe 2 est surtout présent à hauteur de Midtown, dans des anciens espaces industriels de la classe moyenne (voir chapitre 1). Le revenu y est moyen, les inégalités et la ségrégation moyennes à fortes, la population relativement mixte. Certains terrains de ce groupe ont comme particularité d'accueillir la classe moyenne issue des minorités, puisque leur indice de qualification est élevé et leur ratio Blancs/Noirs et Hispaniques est faible. Il s'agit notamment de Guttenberg, West New York, North Bergen et de Woodside (Qu2) dans le Queens ou de Riverdale (Bx8) au nord du Bronx. Ce groupe rassemble ainsi les deux CD du Queens et le CD voisin de Williamsburg à Brooklyn

(Bk1), et les communes voisines de Fairview, Guttenberg, North Bergen et West New York dans le New Jersey. Fort Lee au nord s'y rattache également.

Ce groupe est de loin le plus nombreux, mais on peut y distinguer des espaces où la ségrégation est particulièrement marquée, au sein du sous-groupe 2* : Greenpoint-Williamsburg et Riverdale (Bx8) à New York, mais aussi Fort Lee, Guttenberg et West New York où la surreprésentation des blancs diplômée est très forte. Il s'agit dans le cas de Greenpoint-Williamsburg d'évolutions assez récentes (voir chapitre 9), tandis que dans le Bronx la différence sociale entre le nord et le sud s'affirme dans les années 1960-1970 (voir chapitre 1). Dans le cas du New Jersey, il faut souligner la prégnance des groupes aisés (3) et de l'entre-soi (2*) sur la côte face à la skyline new-yorkaise, alors que les espaces en retrait par rapport au littoral sont beaucoup plus défavorisés (voir carte chapitre 2, Le Goix 2009), comme le montre le cas d'Union City.

Le groupe 3 distingue des espaces aisés, aux revenus élevés à très élevés et en augmentation rapide, dont l'homogénéité est forte en faveur des Blancs et des diplômés, et où la prédominance des classes aisées est relativement ancienne. Il s'agit des quartiers riches anciennement résidentiels de Brooklyn (Brooklyn Heights Bk2 et Park Slope Bk6), des banlieues aisées résidentielles du New Jersey (Cliffside Park, Edgewater) mais aussi des anciennes banlieues industrielles du New Jersey ayant connu une gentrification massive au sud (Hoboken, Jersey City, Weehawken).

La géographie socio-spatiale de la première couronne new-yorkaise obéit donc à un tropisme régional moins fort que celui de la première couronne parisienne ; les inerties y sont notamment moins marquées, même si les espaces aisés sont parfois anciens, et que les difficultés du South Bronx sont aujourd'hui durables (voir chapitre 1).

3. Des logiques géographiques comparables

La ségrégation est clairement beaucoup plus marquée dans le cas new-yorkais. Ainsi l'importance du groupe 2 à profil « moyen » n'a pas la même signification dans les deux cas, puisqu'une grande partie de ce groupe recouvre une forme d'« entre-soi » social plus que de mixité dans le cas new-yorkais. Néanmoins, des logiques géographiques s'observent, les espaces en difficulté sociale se trouvant par un hasard historique toujours plutôt au nord – nord-est de l'hypercentre. Les raisons en sont néanmoins différentes : l'opposition nord-est – sud-ouest parisienne est plus que séculaire puisqu'on commence à l'observer dans les années 1850, tandis que dans le South Bronx ce sont les politiques de l'*urban renewal*, le *white flight* et l'arrivée de nouveaux migrants qui vont changer la donne après les années 1950 (voir chapitre 1).

Il apparaît aussi que l'éloignement des grands pôles d'affaires historiques donne lieu à deux types de destin social : soit un syndrome d'abandon et de difficultés sociales (Bronx, Seine-Saint-Denis⁶⁷), soit un syndrome d'entre-soi privilégié (Bois de Vincennes, communes résidentielles du nord du New Jersey).

Les espaces paupérisés sont un peu plus concentrés dans la première couronne new-yorkaise. A l'inverse, les espaces très aisés sont plus représentés autour de Manhattan (1/3) qu'autour de Paris (27,5%). Les espaces intermédiaires dominent donc dans les deux cas, et bien que dans les terrains new-yorkais l'entre-soi soit bien plus marquée, cela souligne en tout cas les nuances à apporter à la thèse d'une dualisation sociale, en tout cas dans les premières couronnes de banlieue.

III. Typologie générale

Pour finir, les différentes classifications permettent de construire une typologie en quatre groupes (voir tableaux 8 et 9 en annexe qui précise les combinaisons) :

1. **Le « doublé gagnant »** : intégration économique dans la ville globale et embourgeoisement de la population ;
2. **L' « intégration en ciseaux »** : intégration économique et fonctions métropolitaines marquées, difficultés sociales ;
3. **Le « résidentiel »** : fonctions dominées par l'accueil de populations résidentes, faible présence de l'emploi, profil social aisé ou mixte ;
4. **L' « entre-deux »** : profil en transition, dont l'évolution parfois rapide peut basculer vers un des trois autres types.

⁶⁷ Même si la notion d'abandon est à nuancer fortement dans le cas français, en raison de l'importance de l'Etat providence.

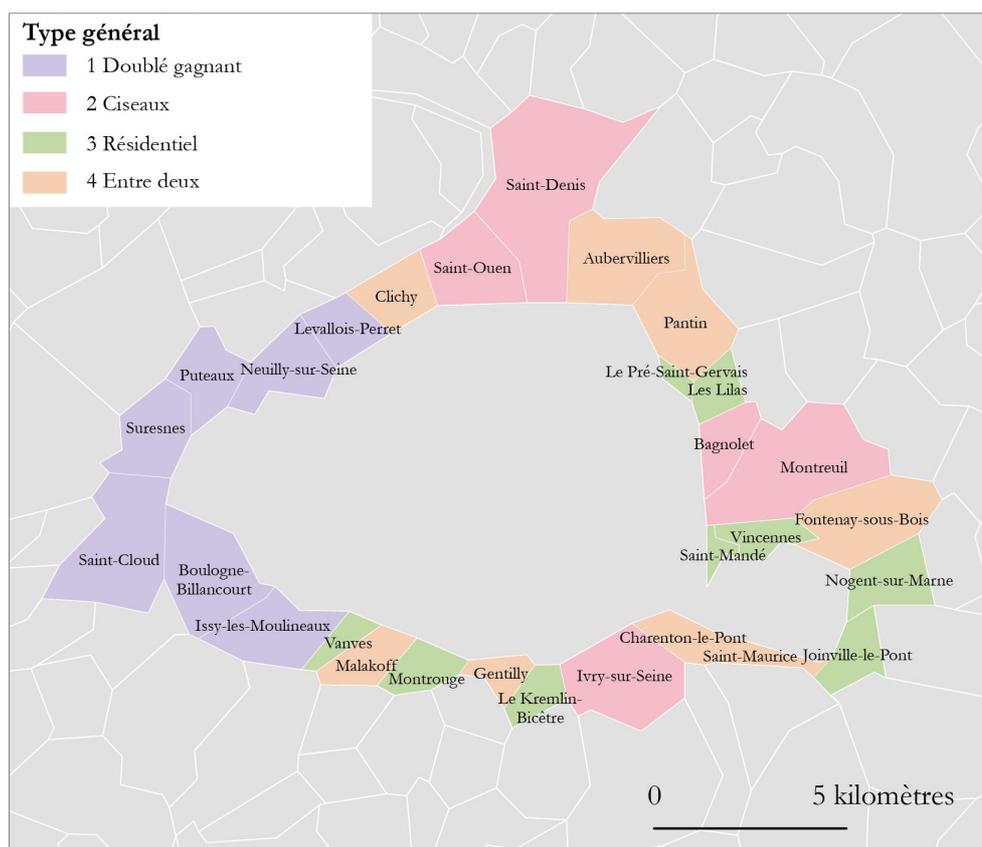
	Paris	New York
Groupe 1 : « doublé gagnant »	Boulogne-Billancourt Issy-les-Moulineaux Levallois-Perret Neuilly-sur-Seine Puteaux Saint-Cloud Suresnes	BK2 - Fort Greene/ Brooklyn Heights Hoboken Jersey City Weehawken
Groupe 2 : « ciseaux »	Bagnolet Ivry-sur-Seine Montreuil Saint-Denis Saint-Ouen	BX1 - Mott Haven/Melrose BX4 - Highbridge/Concourse BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford Park
Groupe 3 : « résidentiel »	Joinville-le-Pont Kremlin-Bicêtre Les Lilas Montrouge Nogent-sur-Marne Pré-Saint-Gervais Saint-Mandé Vanves Vincennes	Cliffside Park Edgewater Fairview Fort Lee Guttenberg North Bergen Union City West New York
Groupe 4 : « entre-deux »	Aubervilliers Charenton-le-Pont Clichy Fontenay-sous-Bois Gentilly Malakoff Pantin Saint-Maurice	BK1 - Greenpoint/Williamsburg BK6 - Park Slope / Carroll Gardens BX5 - Fordham/University Heights BX8 - Riverdale/Fieldston QU1 - Astoria QU2 - Woodside/Sunnyside

Tableau 12: Typologie finale

De manière générale, on retrouve les mêmes combinaisons pour les terrains parisiens et new-yorkais du groupe « doublé gagnant » (intégration économique, espaces sociaux aisés), ainsi que pour le groupe « résidentiel qui incorpore cependant des terrains plus marqués par l'« entre-soi » socio- raciale dans le cas new-yorkais (type social 2*), ainsi que des terrains orientés vers la fonction résidentielle mais pauvres (type social 1), cas qui n'existe pas dans le cas parisien. Cela renvoie à une différence historique : dans la banlieue parisienne, le lien entre l'activité industrielle et les populations pauvres est fort, et confirmé par une traduction politique spécifique, la banlieue rouge (voir chapitre 1).

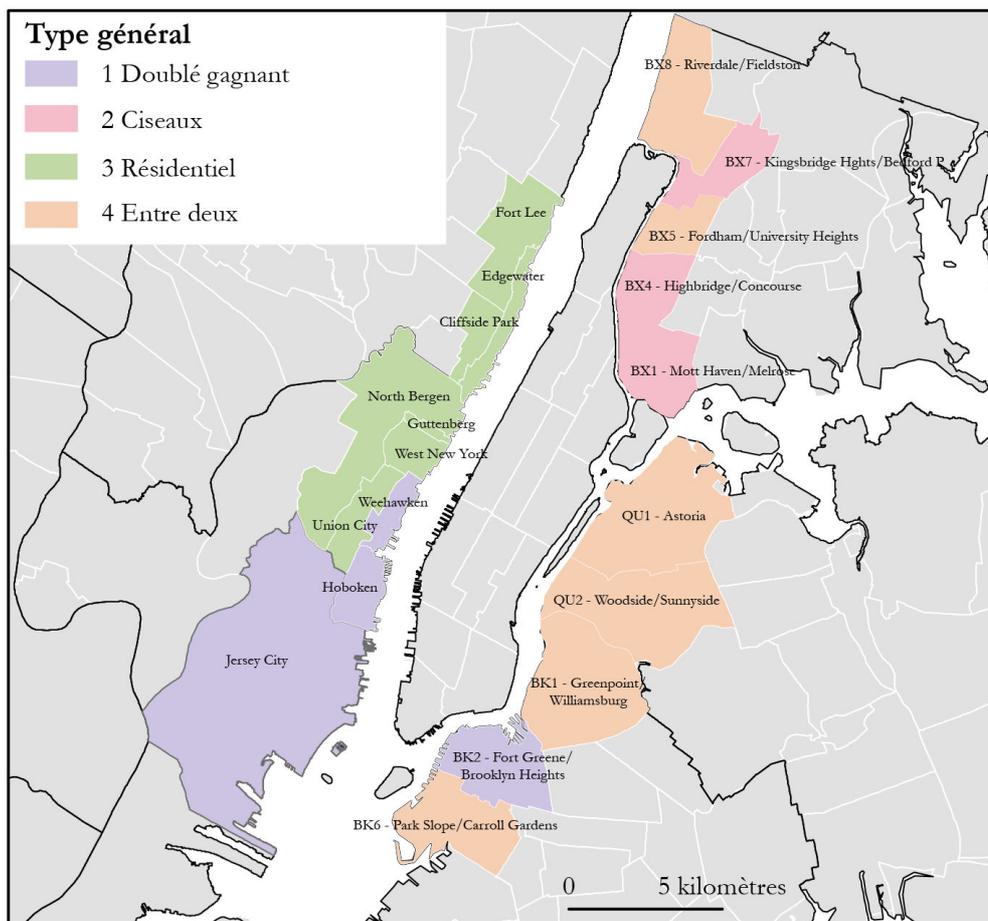
Dans le cas de la typologie parisienne, qui avait été déjà esquissée à l'aide des recensements précédents, on constate quelques évolutions. Certains terrains classés dans le type « entre-deux » lors de la première typologie fondée sur les recensements antérieurs a basculé dans un autre type ; cela montre que les évolutions à l'œuvre sont relativement rapides.

Il s'agit en particulier d'Aubervilliers, Charenton-le-Pont et Saint-Maurice. Aubervilliers, qui se trouvait auparavant dans le groupe « ciseaux », est classé « en transition » en raison d'une orientation de plus en plus résidentielle ; Charenton-le-Pont et Saint-Maurice, auparavant dans le groupe « résidentiel », se retrouvent « entre deux » en raison de l'émergence d'activités financières et d'une forte croissance de l'emploi. Le groupe « entre deux » est donc assez hétéroclite et rassemble des terrains à l'évolution parfois différente.



Carte 24: Typologie générale de la première couronne parisienne

Enfin, Montrouge, classée auparavant dans le groupe « entre-deux », a basculé depuis dans le groupe « résidentiel » en raison de la baisse très importante du nombre d'emploi qui conduit la fonction résidentielle à devenir quasi-dominante (1 emploi par actif occupé résident en 2010), alors même qu'on y constate la présence assez forte de cadres métropolitains – dont la part est en baisse. Comme dans le cas de Fort Lee, cette évolution montre qu'il n'est pas incompatible de concilier une orientation résidentielle et des activités métropolitaines.



Carte 25: Typologie générale de la première couronne new-yorkaise

La prégnance de la fonction résidentielle (voir I.B) est beaucoup plus marquée dans le cas new-yorkais. Il faut noter également, par rapport aux typologies effectuées dans un premier temps avec des données plus anciennes, l'émergence de terrains « en ciseaux » (type 2) dans le terrain new-yorkais, même si leur intégration économique reste encore beaucoup plus timide que dans le cas parisien, ce que montre l'étude de terrain menée au chapitre 8.

Ces terrains, tous situés dans le Bronx, étaient précédemment classés selon un profil indéterminé, « pauvre et sans spécialisation économique », qui paraît peu caractéristique des premières couronnes. Certaines évolutions (augmentation des emplois dans la tranche supérieure de salaire et/ou des emplois dans la finance) augurent d'un frémissement, ce qui peut justifier le classement de ces CD dans le groupe « ciseaux » ; néanmoins la logique de polarisation économique est beaucoup moins forte que dans les espaces parisiens qui font partie de ce groupe, où les communes concernées font déjà partie de pôles économiques assez affirmés.

A. Le « doublé gagnant » : intégration économique dans la ville globale et embourgeoisement de la population.

1. A la conquête de l'ouest de Paris

Sans surprise, ce sont les communes de l'ouest et du sud-ouest parisien qui appartiennent à ce groupe marqué par l'importance du secteur métropolitain (type économique 1 ou 4), une spécialisation très nette dans les activités (types résidentiels 3 et 4) et un niveau de revenu élevé (type social 3). Elles représentent près du quart des communes de première couronne parisienne.

Ces communes sont situées autour, voire font partie (Puteaux) du CBD de la Défense, ce qui les inclut dans le pôle économique de Paris Ouest (voir chapitre 3) et plus largement, au sud-ouest, dans le pôle de Boulogne-Billancourt – Issy-les-Moulineaux. La commune de Suresnes, plus à l'écart des réseaux de transport et proche du Bois de Boulogne, est la seule de ce faisceau sud-ouest à avoir une spécialisation économique moins marquée, mais les emplois de cadres des fonctions métropolitaines y sont surreprésentés. De même, la commune de Saint-Cloud a une fonction résidentielle plus marquée que les autres communes du groupe.

Bénéficiant d'un très bon raccordement au réseau de transport en communs, ces communes en majorité anciennement ouvrières et industrielles ont adopté précocement (dès les années 1980-1990) une approche volontariste après une courte période de désindustrialisation et de déclin démographique, favorisant l'accueil d'industries de haute technologie et surtout de services avancés aux entreprises. Les politiques urbaines y favorisent la construction de bureaux, la construction de logements sociaux y a été et reste faible. La croissance de l'emploi et de la population est forte depuis les années 1980-1990.

Le revenu moyen y est élevé et augmente plus vite que dans le reste de la première couronne et de la région. Cependant, il est difficile de parler de gentrification en tant que telle ; il s'agit plutôt de l'expansion des beaux quartiers de l'Ouest parisien hors des limites de la capitale (Préteceille 2003, François et alii 2011). En outre, certaines communes, comme Neuilly-sur-Seine ou Saint-Cloud, sont bourgeoises depuis le XIX^{ème} siècle. Si l'on considère la structure sociale de ce groupe de communes en 1968, on constate leur hétérogénéité : Neuilly et Saint-Cloud étaient très marquées par la présence des cadres (plus de 27% de la population) tandis que Boulogne-Billancourt, Puteaux, Issy-les-Moulineaux et Levallois-Perret étaient fortement marquées par la présence ouvrière (de 27% à Boulogne-Billancourt, à 42% de la population à Puteaux). La structure sociale de ces communes s'est rapidement inversée, avec une croissance

impressionnante de la part de la population de cadres à partir des années 1980 : ainsi, entre 1968 et 2010, la part de la population de cadres a été multipliée par 7 à Puteaux, 6,3 à Levallois-Perret, 4,5 à Issy-les-Moulineaux et 2,8 à Boulogne-Billancourt⁶⁸. À l'inverse, la proportion d'ouvriers a diminué de façon drastique : divisée par 5 à Levallois-Perret, Issy-les-Moulineaux et Puteaux, par 4 à Boulogne-Billancourt et Saint-Cloud, par 3 à Neuilly-sur-Seine où elle était déjà faible. La structure sociale de ces communes est donc marquée aujourd'hui par la surreprésentation des cadres par rapport aux groupes sociaux les plus modestes (voir tableau 6 en annexe).

Le revenu médian par UC est parmi les plus élevés de la première couronne mais aussi de la région Île-de-France hors Paris. Leur ratio interdécile est relativement moyen, en raison notamment de la présence relativement importante des professions intermédiaires et des employés, la classe moyenne limitant en Île-de-France l'effet de dualisation de la population (voir chapitre 3).

Dans ce groupe de communes, le choix d'un terrain s'est rapidement arrêté sur Issy-les-Moulineaux (voir chapitre 7). Cette commune est exemplaire d'un retournement de situation spectaculaire (Fol et Sabot 2003) : le déclin économique et démographique cesse dès les années 1980, et l'économie locale est aujourd'hui dominée par les services aux entreprises et notamment la production télévisuelle et médiatique ainsi que les sièges sociaux d'entreprises emblématiques comme Microsoft Europe, Bouygues Immobilier et Bouygues Télécom. Le développement économique de la ville s'est fait autour de la figure d'André Santini, maire depuis 34 ans, qui incarne le développement de la ville autour des NTIC et de projets urbains innovants, dont une part symbolique est l'érection de tours, emblématiques d'une architecture globalisée s'opposant au vieux Paris, où la construction de ce type de bâtiments est stoppée pour le moment.

2. Branché sur le Manhattan des affaires : le « doublé gagnant » de la première couronne new-yorkaise

Ce type d'espaces est moins représenté que dans le cas parisien, puisqu'il ne concerne qu'environ 20% des terrains étudiés, contre près de 25% pour Paris. Cela s'explique notamment par le fait que le débordement péricentral des fonctions métropolitaines à New York est étroitement lié aux « branchements » au CBD permis par les transports. Les terrains du « doublé gagnant » se situent tous dans la proximité directe de Lower Manhattan et de Midtown, au sud et au sud-est de Manhattan, et surtout dans le New Jersey, puisque seul Downtown Brooklyn (Bk2) connaît cette classification à New York.

⁶⁸ La croissance des cadres y est moins forte car l'ancienne commune de Boulogne a toujours été marquée par une orientation sociale bourgeoise l'opposant à un Billancourt plus ouvrier

En effet, ces terrains bénéficient de liaisons exceptionnellement denses avec le centre d'affaire de Lower Manhattan : Holland Tunnel vers Jersey City, ponts de Brooklyn et de Williamsburg vers Brooklyn pour le trafic automobile ; PATH train (métro de la Port Authority) qui relie directement le World Trade Center et la 33^{ème} rue à Manhattan à Hoboken et Jersey City, lignes de métro 2, 3, 4, 5, A, B, C, D, F, N, Q et R depuis Lower Manhattan et Midtown vers Brooklyn pour les transports en commun. Enfin, Weehawken est directement relié à Midtown par le Lincoln Tunnel et est raccordé au PATH train par le tramway Hudson-Bergen en transports en commun.

Il s'agit d'anciens bastions industriels et portuaires (infrastructures du Port de New York) ayant connu une période de désindustrialisation et de déclin économique surmonté assez rapidement, comme dans le cas parisien. La croissance démographique et de l'emploi y est forte depuis les années 1980 (Jersey City, Downtown Brooklyn) ou 1990 (Hoboken), sauf à Weehawken où la population stagne ; cette commune connaît d'ailleurs une orientation plus résidentielle, comme Saint-Cloud dans le groupe parisien.

Le revenu médian annuel par ménage y est élevé voire très élevé (plus de 100 000\$ pour Hoboken, la valeur la plus élevée de la première couronne) et en croissance forte. Les inégalités sociales y sont plutôt fortes, mais caractérisées par l'orientation économique de ces terrains : la population blanche y est plutôt moins surreprésentée que dans les espaces aisés résidentiels (sauf à Hoboken), alors que l'indice de qualification est très élevé. Cela peut être à la fois l'indice de la présence de minorités appartenant à la classe moyenne-supérieure, ou la persistance de minorités défavorisées dans certains quartiers comme c'est le cas à Jersey City. En tout cas, la surreprésentation des Blancs par rapport aux minorités noire et hispanique a très nettement diminué entre 1980 et 2010 ; il y a donc plutôt augmentation de la diversité raciale comme c'est le cas pour Manhattan dont le ratio est passé de 1,9 à 1,4 Blancs pour un Noir ou un Hispanique entre 1980 et 2010, alors que l'indice de qualification dans le même temps y a grimpé de 1,7 à 6,5.

Contrairement au groupe parisien, la présence de groupes sociaux aisés dans le groupe « doublé gagnant » new-yorkais s'explique dans la plupart des cas par un processus de gentrification, relativement ancien et entamé depuis les années 1980-1990 (Zukin 1982, Smith 2006). A part quelques beaux quartiers comme Brooklyn Heights, ces espaces connaissent donc un renversement de leur structure non pas par étalement des Beaux quartiers (qui se situent dans le centre historique à l'est de Central Park) mais par la diffusion radioconcentrique des prix de l'immobilier (Zukin 1982). De plus, la vue depuis le front d'eau de Jersey City et Hoboken sur Manhattan est particulièrement exceptionnelle, ce qui crée de multiples aménités (front d'eau, vue, liaisons avec le centre, etc.).

En termes d'étude de terrains, deux exemples ont été retenus, pour montrer la différence des logiques à l'œuvre de part et d'autre de la frontière entre Etats. Etant donné la taille importante des terrains considérés, un focus est porté sur les quartiers d'affaires.

C'est le cas de MetroTech Center à Brooklyn dès les années 1980, conçu comme un complexe high-tech de bureaux/campus bénéficiant de l'implantation de Polytech University, et un centre de bureaux destiné aux opérations de back-office de grandes firmes de services financiers à proximité de Lower Manhattan (près de 500 000 m² de bureaux). Goldman Sachs y a installé des bureaux, mais ce sont surtout des administrations publiques qui s'y sont implantées, notamment en raison de la forte compétition avec le New Jersey pour attirer les activités privées. Un BID a été créé en 1992 notamment pour revitaliser les liens entre le nouveau centre de bureaux et le centre-ville de Brooklyn proche. Ce projet, notamment étudié par Susan Fainstein (2001), est particulièrement intéressant pour son orientation publique relativement marquée. Un projet plus excentré, Atlantic Yards, est en cours dans ce CD de Brooklyn, piloté par le même promoteur.

Jersey City, face à Lower Manhattan sur l'autre rive de l'Hudson River, connaît également un redéveloppement fulgurant depuis le milieu des années 1980. Il s'agit du second terrain étudié (chapitre 7). De banlieue industrielle en crise, Jersey City est devenue un centre de bureaux important. Entre 1992 et 2009, la ville a retrouvé une croissance constante de l'emploi. En 2001 cette croissance a été dopée par le départ d'un certain nombre d'emplois de Lower Manhattan suite au 11 septembre, et une certaine part de ces emplois est restée à Jersey City. La croissance économique s'est surtout faite au bénéfice des services financiers, qui représentent aujourd'hui le premier secteur d'activité local. La tour Goldman Sachs, construite en 2004 sur le front d'eau en face de Lower Manhattan, est le siège de cette firme financière prestigieuse ; c'est la plus grande tour du New Jersey et la plus élevée des Etats-Unis en dehors de l'hypercentre d'une aire urbaine.

Cette extension des espaces de centralité amène à des logiques de compétition intense entre New York et le New Jersey. Ainsi, pour favoriser l'installation de Merrill Lynch à Jersey City l'Etat du New Jersey a offert des réductions d'impôt de l'ordre de 100 à 125 millions de dollars, ainsi qu'un prêt de 10 millions du comté d'Hudson à intérêt bas. Des logiques de compétition apparaissent entre les deux CBD centraux.

B. L' « intégration en ciseaux »: intégration économique affirmée ou en devenir, difficultés sociales

1. Les héritiers de la banlieue rouge

Cette catégorie concerne avant tout des communes de Seine-Saint-Denis (Saint-Ouen, Saint-Denis, Montreuil) et Montreuil. Socialement, la population de ces communes est restée marquée par la surreprésentation de la population d'ouvriers et d'employés, avec un revenu bas. Leur profil économique a cependant été récemment bouleversé par une intégration dans le système économique global (augmentation des emplois de cadres métropolitain et dans la finance, construction de bureaux).

L'exemple le plus frappant est sans doute le territoire de la Plaine Saint-Denis, qui s'étend sur les communes de Saint-Ouen et Saint-Denis, et légèrement sur la commune d'Aubervilliers⁶⁹, et qui constitue un nouveau pôle économique du centre de l'agglomération parisienne depuis la fin des années 1990 (voir chapitre 3). La Plaine Saint-Denis, qui accueille des industries lourdes de la métallurgie, de la chimie et de l'énergie, est particulièrement touchée par la désindustrialisation jusqu'au milieu des années 1980, celle-ci se transformant en crise car les municipalités communistes restent très circonspecte quant à la tertiarisation de leur structure de production et préfèrent favoriser des activités proches de l'industrie (Bacqué et Fol 1997). C'est à partir de 1993 et de la constitution d'une structure communale favorable à l'implantation du Stade de France que cette friche industrielle, alors l'une des plus vastes d'Europe, connaît un renouveau fulgurant. La proximité de Paris, les investissements de l'Etat négociés par les collectivités locales (construction du Stade de France, couverture de l'autoroute A1, implantation de deux gares de RER à Saint-Denis) ont relancé l'attractivité locale. Avec plus de 720 000 m² de bureaux construits entre 1998 et 2007⁷⁰ et l'implantation de services avancés aux entreprises et de nombreux laboratoires de recherche, la Plaine Saint-Denis devient un nouveau pôle économique péricentral de l'agglomération parisienne. La volonté d'opposer à la globalisation une ouverture « contrôlée » est caractéristique des municipalités communistes dans le cas de la Plaine Saint-Denis (Albecker et Fol 2010) mais aussi à Ivry-sur-Seine, où la « conversion » à l'investissement privé et aux activités de services s'est faite à partir des années 2000 et donc plus tardivement.

⁶⁹ En raison d'une spécialisation économique encore incertaine, la commune d'Aubervilliers dans son ensemble appartient néanmoins plutôt au groupe « entre-deux ».

⁷⁰ Source: Sitadel.

A cette intégration fonctionnelle répond une marginalisation sociale (Lebeau 2007). Les nouveaux emplois créés sont de plus en plus en inadéquation avec la population active résidente : le lien habitat-emploi, caractéristique des communes de la banlieue rouge, s'affaiblit ; la population locale, particulièrement touchée par le chômage et marquée par la forte présence de population étrangère, s'appauvrit (Bacqué et Fol 1997). A l'inverse, la présence d'un réseau de transports efficace reliant ces communes à Paris permet aux travailleurs qualifiés d'effectuer des déplacements domicile-travail depuis des localisations parfois éloignées. Ce phénomène, à l'échelle de l'agglomération parisienne, a été résumé comme le passage d'une « ségrégation associée » (proximité entre usines et logement ouvrier) à une « ségrégation dissociée » (essor des activités de services avancés à l'ouest tandis que le logement populaire restait à l'est) (Damette et Beckouche 1991).

Ainsi, la marginalisation sociale des habitants se maintient dans la plupart des cas, avec un revenu médian annuel qui reste extrêmement faible (moins de 16000€ par UC, soit largement sous la médiane régionale de 21800€), et une surreprésentation des ouvriers et des employés par rapport aux cadres qui se maintient dans le temps. Les inégalités sociales y restent fortes, principalement en raison du très bas niveau de revenu du décile le plus pauvre. Néanmoins, certains quartiers sont touchés par la gentrification de façon relativement éparpillée (Préteceille 2006), comme par exemple à Montreuil. Différents facteurs expliquent ces évolutions locales : nature du bâti industriel, reconvertible ou non en *loft* d'habitat (Collet 2012), présence plus ou moins marquante de l'habitat social (2/3 du parc de logements à Saint-Denis), réinvestissement de quartiers d'habitat individuel. Les politiques de l'habitat, à l'image des politiques de reconversion industrielle, s'ouvrent de plus en plus à des investisseurs privés dans le but de développer du logement abordable tout en contrôlant le foncier. Néanmoins l'influence des investisseurs dans le domaine de l'immobilier s'affirme de plus en plus par rapport à ces logiques sociales (Pollard 2009).

Cette évolution sociale et économique correspond également à la rupture du lien électoral entre le Parti Communiste et les résidents locaux. Le recul du PC est visible dès 1978 et se renforce à partir de 1988 (voir chapitre 3) : « *La population ouvrière, intégrée, syndiquée, souvent employée par de grandes entreprises de la métallurgie, dans laquelle le PC puisait ses cadres, ses militants et ses électeurs, est remplacée, de plus en plus, par une population de pauvres, exclue durablement du marché du travail ou n'y participant qu'épisodiquement, dans des statuts précaires, des entreprises de services ou d'intérim, et souffrant de ce facteur supplémentaire de marginalisation que constitue une nationalité étrangère ou une origine immigrée.* » (Subra 2004).

Ce « rendez-vous manqué » entre la gauche et les « cités » (Masclat 2003) interroge donc particulièrement les réponses des politiques urbaines à cette évolution douloureuse de territoires « mal » intégrés dans la ville globale, symboles d'une « *fragmentation* » urbaine

(Bacqué et Fol 1997). En dehors du choix résolu de l'intercommunalité à Plaine Commune et de l'orientation écologiste passagère de Montreuil, le choix du terrain s'est finalement porté sur la commune d'Ivry-sur-Seine (voir chapitre 8).

Ivry est une commune anciennement communiste et n'a jamais perdu son ancrage électoral, qui se maintient aujourd'hui - même si l'équipe municipale est une liste d'union de la gauche. A Ivry, la désindustrialisation a été à la fois précoce et durable. Les friches industrielles se sont concentrées dans le quartier portuaire d'Ivry-Port le long de la Seine, comme à Issy-les-Moulineaux. Mais les infrastructures de transport n'y sont pas aussi puissantes, et le redéveloppement économique du Sud-est parisien est récent. La politique de la municipalité se modifie ainsi au début des années 2000, quand le débordement péricentral des activités tertiaires commence à concerner le Sud-est de la capitale. Le discours économique est devenu plus classique, l'idée étant de créer une « fertilisation croisée »⁷¹, autour des activités présentes sur le territoire (laboratoires de recherche pharmaceutiques notamment). L'enjeu particulièrement sensible dans le cas de ce changement de politique économique est celui des politiques sociales : en effet, avec l'accueil d'activités tertiaires de haut niveau, la population modeste ne trouve pas son compte professionnellement. Malgré le développement de politiques de formation par la mairie, le décalage s'accroît entre le profil des habitants populaires et celui des emplois offerts dans la commune.

2. Le South Bronx : un territoire à l'abandon ?

Ce type d'espaces émerge à partir de 2010-2011 dans la typologie new-yorkaise, au sein de laquelle cet « effet ciseau » n'était pas vraiment perceptible auparavant. Il s'agit ainsi d'un timide début d'implantations économiques dans le South Bronx, un espace qui incarne largement la paupérisation et les difficultés sociales dans l'imaginaire états-unien et même mondial.

En termes sociaux, le South Bronx incarne toutes les difficultés sociales et raciales. Les projets d'urban renewal, la construction de logement public et d'autoroutes ont détruit beaucoup des quartiers ouvriers blancs, déplaçant plus de 500 000 personnes. Le South Bronx (CD de Mott Haven et High Bridge) se trouve découpé par l'interstate 95 ; il devient un gigantesque hyperghetto noir et hispanique (voir chapitre 3) frappé de plein fouet par le chômage et la désindustrialisation dans les années 1970-1990. Dans le South Bronx, c'est la période qu'on appelle le « blight », le délabrement urbain, avec une dépréciation du foncier telle que la destruction des bâtiments est plus rentable pour l'assurance que sa location ou sa vente.

⁷¹ Source : entretiens.

La présence de logement social y est extrêmement élevée pour le contexte états-uniens : 25% du logement à Mott Haven (Bx1) en 2008⁷². Le niveau de revenu y est extrêmement faible (moins de 30 000\$ par an par ménage) et augmente très lentement. Surtout, les populations noire et hispanique y sont surreprésentées et les indices de qualification très bas (moins de 1). Le CD le plus défavorisé est très clairement celui de Mott Haven à l'extrême sud du Bronx, qui est le terrain choisi (voir chapitre 8).

Ces territoires se caractérisent par une présence encore relativement marquante de l'industrie et par une représentation encore extrêmement faible des emplois de type métropolitains (salaires élevés, emplois dans la finance et l'assurance). Néanmoins, ces emplois connaissent récemment une croissance particulièrement marquée. On ne peut donc pas encore parler de fragmentation à l'image de la banlieue rouge parisienne, puisqu'aucune polarité économique réelle n'a émergé mais un frémissement se fait sentir.

Il faut également souligner l'appartenance à la ville de New York de ces espaces ; certes, l'image du Bronx est négative et sa localisation est plutôt éloignée des CBD de Manhattan. Néanmoins, un positionnement à mi-chemin entre le centre et l'*Edge City* de Yonkers au nord pourrait être un avantage.

C. Le « résidentiel » : des fonctions dominées par l'accueil de populations résidentes

Ce type d'espaces n'a pas été retenu pour une étude de terrain, par manque de temps avant tout. Il représente à peu près le tiers des terrains considérés. Sa proximité avec un modèle de banlieue plus « classique » et plus proche du modèle américain justifierait une comparaison plus approfondie ; il serait également pertinent de se pencher plus avant sur ces évolutions en raison du basculement de plusieurs communes de la première couronne parisienne depuis le type « entre-deux » dans ce type « résidentiel ».

1. La banlieue des guinguettes ?

A Paris, les communes résidentielles de première couronne se situent toutes à l'est et au sud de Paris.

Les communes autour du Bois de Vincennes et de la Marne (Saint-Mandé, Vincennes, Nogent-sur-Marne, Joinville-le-Pont) ont joué un rôle dans les loisirs urbains depuis le XIX^{ème} siècle (Farcy 1991) qu'on retrouve d'ailleurs dans les paysages choisis par les

⁷² Source : Furman Center

impressionnistes (Camille Corot à Joinville-le-Pont, Jean-Baptiste Guillaumin à Charenton-le-Pont et Nogent-sur-Marne).

Cette orientation résidentielle est largement un choix entériné par les politiques urbaines : la création du pôle touristique des Boucles de Marne promeut ainsi le développement d'une haute « qualité de vie ». Ce thème et les aménités locales (parc, rives de Marne) sont largement mis en avant dans les documents de promotion territoriale et d'urbanisme (PADD). Le développement du logement est préféré à celui des activités, qui sont de préférence spécialisées dans des activités adaptées à la population résidente, plutôt aisée.

Vincennes par exemple, commune à la densité très élevée, a dès les années 1970 et 1980 entrepris la reconversion de ses quelques friches industrielles dans les services avancés aux entreprises, et notamment la finance. Les opérations de logement dominant néanmoins dans les politiques urbaines, avec la présence parfois importante de logement individuel (24% à Joinville-le-Pont). Le logement social y est très peu important (moins de 12% sauf à Joinville-le-Pont). L'évolution de la population y est dynamique depuis les années 1980-1990 grâce notamment à un solde migratoire positif. Le revenu y est relativement élevé et les inégalités de revenu assez faibles, signe d'un entre soi social relativement marqué.

L'éloignement de ces communes qui ne bordent pas Paris ainsi que leur histoire explique leur exceptionnalité. Néanmoins, deux communes semblent s'intégrer aux dynamiques de la ville globale et du pôle qui se constitue à l'est de Paris autour du XIII^{ème} arrondissement et d'Ivry-sur-Seine ; il s'agit de Charenton-le-Pont et de Saint-Maurice, très spécialisées dans des activités de finance, et où l'emploi croît très rapidement et qui ont basculé dans le type « entre deux ».

D'autres communes sont moins marquées par un « entre-soi » bourgeois et connaissent une orientation résidentielle relativement récente. Il s'agit de communes marquées par l'histoire de la banlieue rouge et concernées par des dynamiques de gentrification assez marquées. Il s'agit d'abord à l'est des communes de Seine-Saint-Denis du Pré-Saint-Gervais et des Lilas. Ces communes, auparavant en transition, sont marquées par une baisse de l'emploi et de leur ratio emploi/actif résident. Elles se caractérisent par l'importance du logement individuel pour des communes de première couronne : 10,5% aux Lilas, 8% au Pré-Saint-Gervais. Par ailleurs, ce sont des communes plutôt populaires avec un revenu médian peu élevé et des inégalités assez fortes. La croissance marquée du ratio de représentation des cadres par rapport aux ouvriers et aux employés (plus de 5% par an entre 1968 et 2010) montre que ces communes sont sans doute le théâtre d'une gentrification localisée, opposant quartiers populaires marqués par la présence du logement social (plus de 40% au Pré-Saint-Gervais, 23% aux Lilas) et l'émergence de

quartiers plus aisés au profil « mixte » autour des stations de métro dans le tissu urbain ancien (François et alii 2011).

Ces évolutions sont similaires dans les trois communes du sud (Vanves, Montrouge, Kremlin-Bicêtre), anciennement industrielles (voir chapitre 1) mais spécialisées plutôt dans les industries légères, qui ont aujourd'hui une population plus mixte, mais une moindre présence du logement individuel et du logement social. Il paraît assez évident que, contrairement aux communes limitrophes du Bois de Vincennes dont la spécialisation résidentielle est ancienne, ces communes accueillent des populations déménageant directement de Paris pour bénéficier de plus d'espace, ce qui influe sur leur composition sociale puisque les ménages arrivant sont plutôt issus des classes moyennes et supérieures (APUR 2012).

La spécialisation résidentielle interroge ainsi les choix de politiques urbaines pour entretenir la mixité sociale relative qui semble s'installer provisoirement dans ces communes. De plus, la présence de pôles économiques majeurs à proximité pourrait à terme interroger ces évolutions, par des effets de débordement géographique éventuel.

b. *The American way of life*

La banlieue résidentielle est l'archétype de l'Amérique urbaine contemporaine (Beauregard 2006) ; il n'est donc pas étonnant de la retrouver sur la Gold Coast du New Jersey, de Union City à Fort Lee.

La division administrative entre New York et le New Jersey se fait ici particulièrement sentir, d'autant qu'elle se double d'une certaine distance géographique puisqu'à part le Washington Bridge au niveau de Fort Lee ces communes ne sont pas reliées directement à Manhattan, île à laquelle elle font face du haut de falaises intermittentes qui leur assurent une vue grandiose – aménité toujours mise en avant dans le marketing urbain de ce type de territoires. Le revenu médian y est élevé ou moyen, sauf dans le cas de Union City, commune résidentielle plutôt pauvre, et des spécialisations ethniques : North Bergen, Guttenberg, West New York et Union City par exemple sont des banlieues résidentielles de la classe moyenne noire. Cliffside Park est une commune résidentielle de la classe moyenne blanche tandis que Edgewater et Fort Lee sont des communes très aisées marquées par une forte surreprésentation de la population blanche.

Ainsi, on retrouve largement le phénomène d'entre soi mis en avant dans le cas parisien, mais beaucoup plus marqué dans la banlieue états-unienne. Pour finir, on peut signaler que Fort Lee est également un petit pôle de développement économique axé sur les activités métropolitaines ; ce cas rappelle celui de Charenton-le-Pont par exemple.

D. L' « entre-deux » : profil moyen, en transition, dont l'évolution parfois rapide peut basculer vers un des trois autres types.

1. À Paris: des effets de tampons

Dans le cas de la première couronne parisienne, les communes en transition se retrouvent en effet situées entre des communes plus nettement typées, comme si elles jouaient un rôle de tampon ou d'intermédiaire entre les autres types. Elles peuvent être passées à un type différent entre la typologie issue du recensement de 1999 et celle fondée sur le recensement de 2010 : Charenton-le-Pont, Saint-Maurice voient leur spécialisation résidentielle reculer, Fontenay-sous-Bois qui voit le niveau social de sa population augmenter (auparavant dans le groupe « ciseaux ») ; soit que ces communes se trouvent *a priori* plus éloignées des principales polarités économiques et que différentes possibilités leur soient offertes : Malakoff et Gentilly au sud, Pantin et Aubervilliers au nord. La plupart d'entre elles sont donc d'anciennes communes industrielles, bien que moins marquées par la présence de l'industrie lourde que les communes du groupe « ciseaux ».

Ces communes sont plutôt caractérisées par un niveau social faible ou moyen, susceptible d'évoluer rapidement suivant le potentiel de gentrification et les politiques urbaines locales (construction de logement social notamment). Leur orientation économique est variable : soit indéterminée, soit orientée vers les activités métropolitaines ce qui augure d'un changement de type assez rapide. La plupart d'entre elles pourraient devenir des communes « résidentielles » en choisissant d'accentuer la construction de logements par rapport à l'accueil d'activités par exemple.

Pantin, le terrain étudié, est un exemple intéressant : son territoire est tiré entre plusieurs orientations, en raison du découpage de la commune par les axes de transport. Surtout, il connaît des évolutions paradoxales et change rapidement. Le quartier paupérisé des Quatre-Chemins et le grand ensemble des Courtilières au nord-ouest de la commune sont séparés du centre de la commune par le Fort et le cimetière, ainsi que les voies de chemin de fer au départ de la gare de l'Est. La dépendance historique à Paris crée ainsi les conditions d'une exclusion sociale sous la forme du grand ensemble et du quartier ancien dégradé. Deux projets ANRU sont en cours dans ces quartiers proches des dynamiques de paupérisation des communes du nord de Paris, ce qui crée des coupures sociales fortes.

Le centre-ville, situé au sud-est de la commune, est caractérisé par un bâti plutôt haussmannien ou des années 1930, ainsi que par la présence d'un quartier pavillonnaire, ce qui permet le début d'un processus de gentrification. Cela accompagne la restructuration de la friche industrielle des Grands Moulins, requalifiée par la firme

d'architectes Reichen & Roberts, qui accueille aujourd'hui quelques 3000 employés des services de sécurité bancaire de BNP Paribas.

Pantin reste encore une commune plutôt populaire, mais elle est tiraillée entre des évolutions divergentes, et pourrait également s'orienter vers un choix plus résidentiel, en lien avec l'intercommunalité d'Est-Ensemble dans laquelle elle s'inscrit et dont font partie les communes très résidentielles des Lilas et du Pré-Saint-Gervais. Les stratégies locales sont complexes à caractériser au premier abord ; la municipalité socialiste favorise la tertiarisation tout en cherchant à maintenir une activité industrielle, et ralentit le processus de construction de logement social. Le thème majeur de ces politiques est celui du développement durable, aussi fédérateur que vague.

2. Ponctuations new-yorkaises

Dans le cas de la première couronne new-yorkaise, le type « entre-deux » n'est présent que dans la commune de New York, en raison de sa moins forte orientation résidentielle générale. Trois zones se détachent.

D'abord, l'ensemble du Queens et de Williamsburg au nord de Brooklyn. Ces zones, marquées par une assez grande diversité sociale, sont anciennement industrielles et gardent une spécialisation industrielle assez importante. Dans le cas du Queens et notamment du CD d'Astoria, la proximité immédiate du CBD de Midtown grâce au pont de Queensbridge et à la liaison de métro par les lignes 7, E, F, N, R, V et W assurent un potentiel fort de développement au quartier de Long Island City, qui accueille le siège social de la banque Citi et l'annexe du MoMa (musée d'art moderne de New York). Ces espaces connaissent donc l'arrivée d'activités liées à la globalisation mais depuis une période récente eu égard à leur plus grand éloignement des CBD.

C'est également le cas du CD de Park Slope, qui a évolué depuis le groupe résidentiel vers un statut plus indéfini. Historiquement, cet espace était largement dédié à la fonction résidentielle en lien avec la présence de Prospect Park, très anciennement gentrifié (revenus très élevés). Néanmoins, il semble que la proximité de Downtown Brooklyn joue un rôle, avec une forte croissance de l'emploi depuis 2002.

Enfin, les CD de Riverdale et Fordham au nord du Bronx se caractérisent par une spécialisation économique indéterminée, une population pauvre ou moyenne (dans le cas du CD de Riverdale au nord) et par un tropisme résidentiel relativement important. Le frémissement à l'œuvre dans les CD voisins du South Bronx pourrait jouer un rôle d'entraînement, mais les changements n'y sont pas très marqués.

Le CD de Williamsburg est une étude de terrain intéressante : marqué par la présence des activités industrielles et la reconversion du quartier du Gowanus Canal, cet espace est aussi le théâtre d'une gentrification autour des stations de métro de la ligne L qui le relie directement à Manhattan. Sur le front d'eau émergent à la place d'anciennes usines des *condominiums* de luxe. La reconversion de la raffinerie de sucre Domino, fermée en 2004, en logements de luxe, est l'objet de conflits entre différents acteurs locaux, et offre un point de comparaison assez évident avec les Grands Moulins de Pantin.

Conclusion

La construction d'une typologie a permis de mettre en avant un certain nombre de similitudes entre les deux terrains, même si elles doivent bien sûr être nuancées – la dimension résidentielle dominante aux Etats-Unis est ainsi une différence de taille. Néanmoins, cela montre également que des héritages comparables produisent des effets relativement comparables ; que les effets de la proximité géographique continuent à être extrêmement sensibles ; mais aussi que les politiques urbaines jouent un rôle non négligeable : l'émergence de centres d'affaires secondaire sous l'impulsion de politiques publiques (La Défense, Metrotech Center) met en avant leur influence sur des polarisations socio-économiques appelées à être durables. C'est à travers les études de terrain que cette influence pourra être dégagée.

Conclusion de la deuxième partie

La période de déclin économique et démographique des espaces de première couronne de Paris et New York apparaît donc terminée, bien que des inégalités sociales fortes se maintiennent, faisant apparaître des formes d'inertie géographique fortes dans l'agglomération parisienne, plus récente à New York.

Le positionnement différencié des premières couronnes dans la structure renouvelée de l'agglomération globale montre que les logiques à l'œuvre différencient de grands types de territoires limitrophes du centre, si l'on tente de confronter évolutions économiques et sociales.

Les espaces « double gagnants » bénéficient d'une intégration économique dans l'hypercentre de la ville globale ainsi que d'une population aisée ; ces espaces, qui semblent les plus emblématiques de la globalisation, seront étudiés à travers les exemples d'Issy-Les-Moulineaux et de Jersey City.

Les espaces « en ciseaux » montrent une autre face de la globalisation : ils sont dans le cas parisien très intégrés dans les dynamiques globales, et plutôt touchés par un début de réinvestissement dans le Bronx. La situation géographique de ces espaces les place « aux portes » de grands espaces défavorisés de l'agglomération : la Seine-Saint-Denis au nord-est de Paris, le South Bronx au nord de Manhattan. Les exemples d'Ivry-sur-Seine et de Mott Haven confronteront deux cas de mise à l'écart sociale pour des raisons très différentes.

Les espaces « résidentiels » sont plus proches d'un type « banlieue » puisque leur intégration économique à la ville globale est souvent résiduelle. L'entre-soi social y est dominant, et ce type caractérise plus particulièrement le cas new-yorkais, où il peut s'agir d'un entre-soi de populations modestes.

Enfin, les espaces de l'« entre-deux » sont en situation de transition. Ce type d'évolution, plus difficile à déterminer, suggère deux caractéristiques spatiales des conséquences de la globalisation. D'abord, ces espaces sont souvent en situation intermédiaire entre d'autres types plus marqués : jouent-ils un rôle de tampon entre des logiques polarisantes différenciées, ou illustrent-ils des hésitations des politiques urbaines entre différents « modèles » proches ? Ensuite, les évolutions de ces espaces peuvent être très rapides, puisque plusieurs communes ont changé de groupe dans le cas parisien où la typologie a été effectuée aussi à partir du recensement parisien, ce qui montre que les recompositions à l'œuvre peuvent être assez brutales, mais aussi que l'appartenance à un type n'est pas

gravée dans le marbre. Les terrains étudiés pour ce type sont Greenpoint-Williamsburg à New York et Pantin.

Les quatre types dégagés sont relativement proches sur les deux terrains d'études, en tout cas comparables, ce qui suggère que la redéfinition des logiques géographique au centre des villes globales occidentales obéit à des logiques similaires, et peut-être à des orientations politiques que l'on peut mettre en regard. En effet, la description des évolutions économiques et sociales des premières couronnes qui a été tentée dans cette deuxième partie se retrouve sans cesse confrontée à la nécessité de considérer les politiques urbaines pour les expliquer : investissements publics dans les centres d'affaire, politiques de logement et de logement social particulièrement, zonages, etc.

Une fois considéré les effets de contexte, d'inerties, les mutations incluses par un passage parfois douloureux à une ville globale post-industrielle, il faut donc recentrer l'analyse sur les politiques urbaines pour comprendre comment les acteurs des territoires locaux réagissent et agissent sur les changements à l'œuvre, et comprendre si cette tentative de classement ne recense que les conséquences du libre jeu du marché, ou des types de régulation différents.

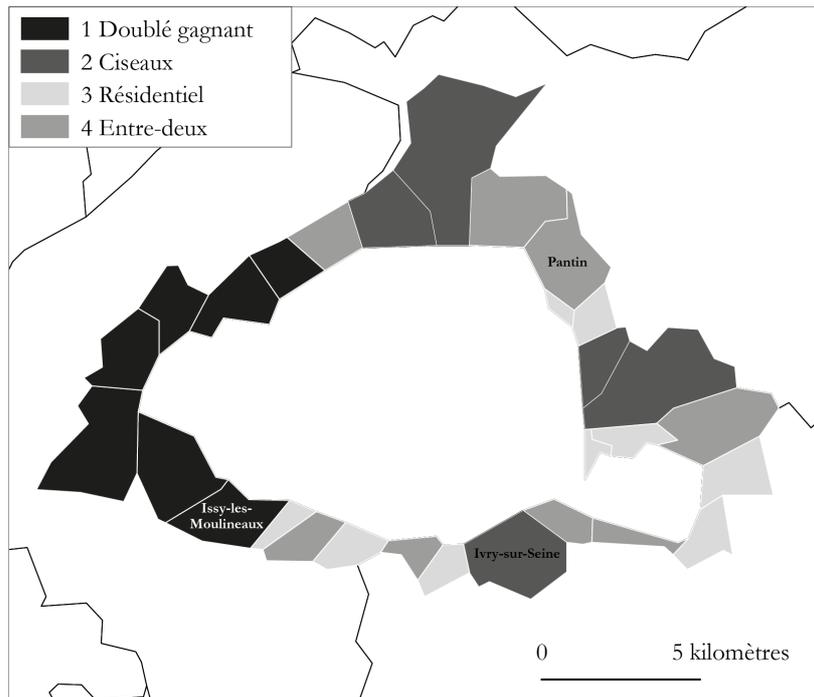
Troisième partie

Les réponses des politiques urbaines

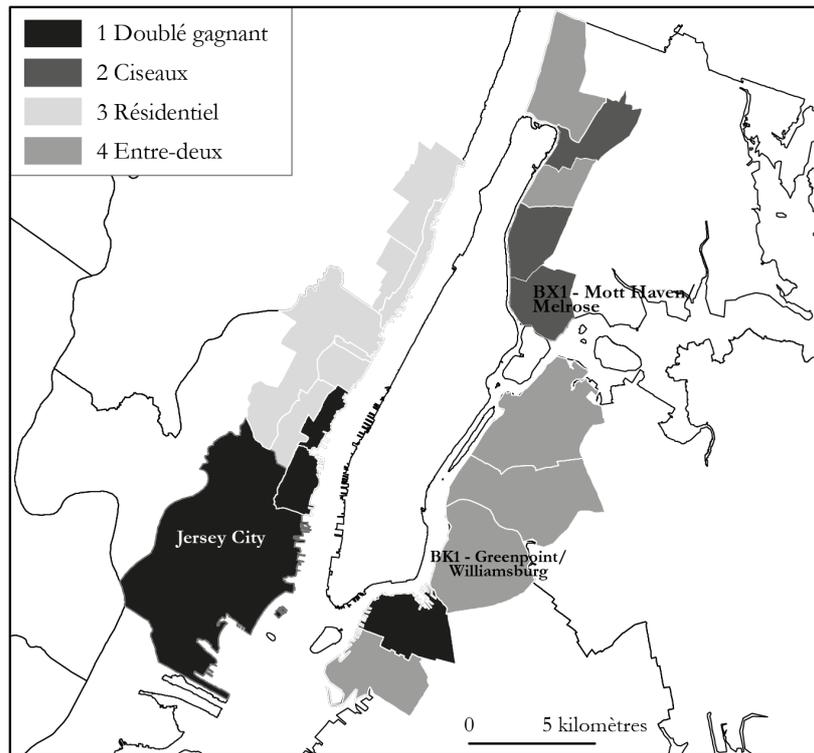
La définition de types généraux d'évolutions économiques et sociales observés dans les premières couronnes de Paris et New York montre que des dynamiques comparables sont à l'œuvre à plusieurs échelles ; on pourrait donc en conclure que ces évolutions sont inéluctables et incontrôlables. Cependant, l'existence d'un groupe d'espaces « entre-deux » en transition, et du changement de certaines communes d'un groupe à l'autre entre deux périodes montre que les retournements sont possibles.

La recomposition des pouvoirs urbains (voir chapitre 3) correspond à de nouvelles pratiques de régulation qui placent les acteurs publics face à un certain nombre de choix : quelle place laisser au privé, comment se positionner dans l'agglomération – entrer en compétition avec d'autres territoires ou tenter d'impulser des complémentarités, que construire et comment. Finalement, s'agit-il de laisser faire les dynamiques de marché, de les accompagner, de les limiter ou de lutter contre elles ?

Face à ces choix, les acteurs publics urbains ne sont pas dénués de moyens : un ensemble d'instruments permettent d'agir sur les évolutions des territoires (chapitre 6). Leur mise en œuvre différenciée sera ensuite étudiée au travers des cas de Jersey City et Issy-Les-Moulineaux (chapitre 7), communes du « doublé gagnant » qui interroge la notion de coalition de croissance ; puis d'Ivry-sur-Seine et de Mott Haven dans le South Bronx pour le groupe « ciseaux » (chapitre 8), autour des questions de disparité sociale ; enfin Pantin et Greenpoint-Williamsburg illustreront la capacité des mutations rapides d'espaces gagnés par la gentrification pour les espaces « entre deux » (chapitre 9).



Carte 1: Localisation des terrains étudiés dans la première couronne parisienne



Carte 2: Localisation des terrains étudiés dans la première couronne new-yorkaise

Chapitre 6

Restructuration du tissu urbain des premières couronnes : comment recycler la banlieue ?

Instruments et outils du changement urbain

The downtown trains are full

With all those Brooklyn girls

They try so hard to break out of their little worlds

Tom Waits, « Downtown train », *Rain Dogs*, 1985, Island Records.

Les tournants de la désindustrialisation et du *rescaling* redéfinissent les politiques publiques urbaines, particulièrement dans les villes globales. Dès les années 1960 jusqu'à aujourd'hui, l'occupation du sol et l'espace bâti des premières couronnes de banlieue ont été radicalement modifiés ; ainsi 40% de l'espace bâti d'Issy-les-Moulineaux a été reconstruit entre 1980 et 2000 (Gastauer 2002), tandis qu'à Williamsburg le plan de rezonage¹ d'un espace industriel à un espace mixte en 2005 devait entraîner une multiplication par quatre du nombre de logements sur le front d'eau (Rose et alii 2004). Les changements à l'œuvre sont essentiellement la disparition d'espaces industriels au profit d'immeubles de logements et de bureaux. Les rythmes et les modalités de ces redéveloppements diffèrent, ainsi que les objectifs affichés par les acteurs publics.

En effet, la pression du développement économique n'empêche pas l'existence de chemins alternatifs pour les décideurs : importance des processus d'aménagement, de redistribution des fruits de la croissance, des choix de gouvernance (Fainstein 1994). Dès lors, le choix et l'usage des *instruments* utilisés dans les politiques urbaines et des *outils* retenus pour leur mise en œuvre est significatif. Comme le définissent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), l'action publique est le résultat d'un choix en faveur d'*instruments* définis comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* », par exemple la réglementation ou la taxation, qui se traduisent au niveau local (micro) par des *outils* comme « *la statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte ou l'équation calculant un indice* » (pp. 14-15). Les instruments de l'action publique ont une histoire et se construisent en fonction des finalités qui leur sont assignées. Néanmoins, ces instruments ont « *une portée générique* » qui leur permet d'être mobilisés par « *des politiques très différentes par leur forme et leur fondement* » (p.15).

¹ Le rezonage (*rezoning*) correspond au changement d'occupation du sol autorisé dans une zone sans modifier le plan d'ensemble (voir I.B).

En France par exemple, la décentralisation des instruments des politiques urbaines s'accompagne logiquement de l'affirmation de l'instance municipale, particulièrement marquée dans la première couronne parisienne où les municipalités doivent prendre position par rapport à Paris, à l'Etat et aux autres communes de banlieue. La dimension de compétition entre territoires devient alors un des éléments fondateurs de la logique d'usage des instruments : une compétition « *rude, pas formalisée, qui ne dit pas son nom²* », bien que certaines municipalités, comme Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Malakoff et Vanves, la revendiquent ouvertement et l'affirment dans le nom de l'intercommunalité *Grand Paris Seine Ouest*.

Il s'agit dès lors de mettre en avant *l'instrumentation* mise en œuvre par les politiques publiques locales des premières couronnes de banlieue face aux changements liés à la globalisation : quels sont les effets que ces instruments génèrent, au service de quels buts, et comment ils influent sur les rapports entre acteurs. L'évolution historique du *logement social / abordable housing* (voir chapitre 1), le vaste éventail des représentations qu'il véhicule, de ses qualifications juridiques, de la façon dont sa construction est rendue *obligatoire* et à quelle échelle, suffisent à mettre en évidence l'importance des choix et des chemins possibles.

Il s'agit donc d'identifier la balance entre les principaux instruments déterminants dans les changements urbains et les outils choisis pour les utiliser : le zonage (I), le projet urbain (II), la construction de bureaux et de logements – et en particulier le logement social (III).

Le choix de s'arrêter à ces trois instruments différents de l'action publique locale correspond à un constat bibliographique (Fainstein 2001, Berg 2008, Le Galès 2003, Pinson 2009, Moulaert et alii 2003, etc.) mais également à une cristallisation récurrente dans les entretiens autour de ces trois instruments, notamment via l'idée de *légalité limite³*, de « *bricolage* » (Pollard 2010), donc d'arrangements avec la loi pour adapter l'outil à la volonté des acteurs locaux ; il s'agit non seulement d'instruments puissants, mais d'instruments que les acteurs locaux utilisent de façon « *souple* ».

I. Zonage et maîtrise de l'occupation du sol

Le zonage est une « *réglementation organisant la répartition d'un territoire en zones et fixant pour chacune d'elles le genre et les conditions de l'utilisation du sol⁴* » ; il s'agit principalement de définir à l'intérieur de zones définies par un plan l'usage autorisé des bâtiments et le coefficient d'occupation des sols (COS), soit la densité de construction admise par rapport à la surface du sol.

² Entretien avec l'adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

³ Source : entretien Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine, 14 avril 2008. A propos de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones dans le PLU.

⁴ Définition du Trésor de la Langue Française, <http://www.cnrtl.fr/definition/zoning> consulté le 31 mai 2014.

Le zonage est un outil légal des gouvernements locaux états-uniens depuis un arrêt de la cour suprême de 1915 ; l'ordonnance new-yorkaise de 1916 limitant la hauteur et le volume des bâtiments (voir chapitre 1) ouvre alors la voie à une pratique généralisée du zonage dans les municipalités. Concrètement, les outils de zonage utilisés permettent de contrôler les usages des constructions nouvelles par l'autorisation individuelle : permis d'aménager, de construire ou de démolir. En cela, les principes de la planification française sont semblables à ceux des Etats-Unis (Guet 2013).

Le principe « une fonction, une zone, un règlement » reprend dans la France des Trente Glorieuses la Charte d'Athènes qui prescrivait la séparation des flux et des fonctions; la législation française crée à cet effet les Plans d'occupation des sols (POS) en 1967, élaborés par l'Etat jusqu'en 1983. La préoccupation de contrôler l'usage du sol intervient en France dans un contexte de très forte pression sur le développement urbain, notamment en Île-de-France⁵, alors que la promotion immobilière privée connaissait un essor sans précédent, ce qui rendait indispensable une forte intervention publique (Renard 2003).

Les Plans locaux d'urbanisme (PLU)⁶, comme les plans de zonage aux Etats-Unis, déterminent à la parcelle un cadre juridique plus ou moins détaillé ou contraignant, au développement urbain projeté par la municipalité. Le zonage est un instrument particulièrement puissant dans la détermination du type d'évolutions urbaines souhaité.

A. Des POS aux PLU : les outils du zonage français

La législation française de la planification urbaine omet la question du foncier et des variations de valeur que la modification des zonages peut générer. « *Dès lors, l'objet des documents d'urbanisme et des PLU en particulier semble se limiter à la délimitation de zones à aménager ou à construire* » (Guet 2013) ; la première couronne est néanmoins particulièrement concernée par la pression foncière, et le zonage devient ainsi un outil puissant à la fois de réorganisation de l'occupation du sol mais aussi de création/destruction de la rente foncière.

1. Des échelles emboîtées

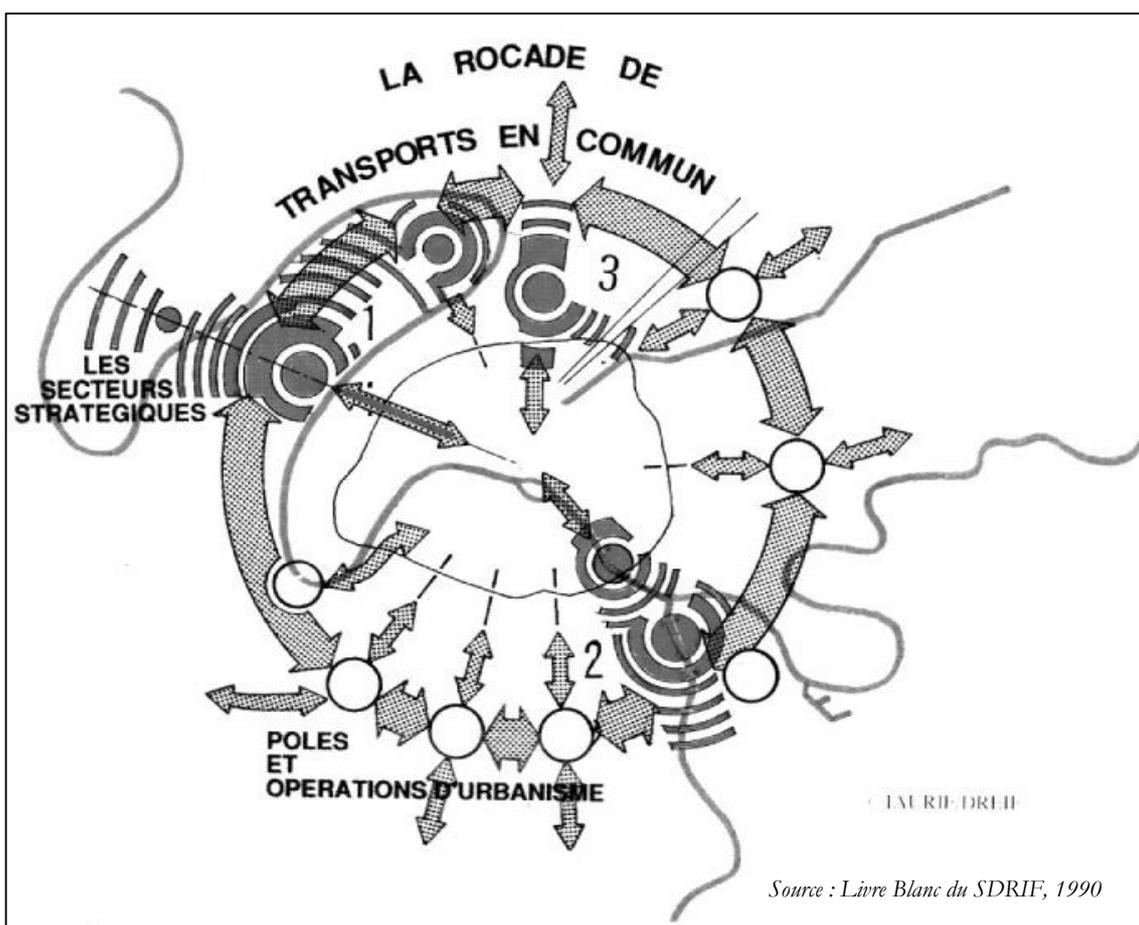
Depuis la loi SRU (2000), la planification urbaine via le PLU doit prendre en compte des plans d'échelle plus vaste prenant en compte la protection de l'environnement, les transports ou l'habitat et le logement ; les PLU sont ainsi la déclinaison de toutes les politiques sectorielles

⁵ Durant les années 1960, la région parisienne connaît une croissance de sa population supérieure à 4% par an ; voir chapitre 1.

⁶ Remplaçant le Plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi SRU de 2000, le PLU concerne toutes les communes de France (ou intercommunalités dans le cas du choix d'un PLU intercommunal possible depuis 2011). Il doit couvrir l'intégralité du territoire de la commune y compris celui des Zones d'aménagement concerté (ZAC).

supra-communales, qui en Île-de-France sont résumées dans le SDRIF, qui reste néanmoins peu précis sur la localisation exacte des aménagements.

En termes de vision régionale, celle du SDRIF a sinon orienté, du moins accompagné, les évolutions économiques de la première couronne. En effet, l'analyse du SDRIF de 1994 (Curien 2009) montre la volonté de concentrer la croissance économique dans un cercle de « petite Défense » sur les terrains en friche de la première couronne, avec un ciblage particulier sur La Défense, la Plaine Saint-Denis et Seine-Amont. Ces futurs pôles urbains doivent accueillir du tertiaire supérieur à dimension internationale et être reliés par une rocade ferrée ; il s'agit d'étendre l'aire centrale métropolitaine à des territoires désindustrialisés tout en rééquilibrant la croissance économique à l'Est. La vision polycentrique et l'importance des infrastructures lourdes de transport sont caractéristiques de la vision aménageuse de l'Etat pour l'Île-de-France.



Carte 3: Le ring des « petites Défenses » du Livre Blanc (1990)

Ce plan régional, le dernier SDRIF élaboré par l'Etat, consacre ainsi l'émergence de l'acteur municipal, qui s'empare du zonage comme d'un instrument au service de son projet urbain. Celui-ci est le plus souvent pensé à l'échelle de la commune ; l'intercommunalité est en général

une instance qui permet de « peser », d'imposer un « *rapport de force* »⁷ mais n'est jamais invoquée comme l'échelle de référence du plan d'urbanisme. Il s'agit souvent de maintenir le statu quo entre communes, chacune menant de son côté sa propre politique d'occupation du sol.

Ainsi l'infrastructure du Grand Paris Express dessinée dans les années 2010 participe toujours de cette logique – rappelons néanmoins que l'une des raisons de la construction de cette infrastructure est la « *compétitivité de la France dans son ensemble* »⁸. Il s'agit avant tout de retrouver la croissance économique, beaucoup moins d'opérer des rééquilibrages régionaux. De plus, les communes les plus tournées vers le développement économique ont su quand c'était nécessaire négocier à leur avantage la localisation des infrastructures de transport (voir chapitres suivants). Le premier tronçon, prévu en 2020, prévoit ainsi deux gares à Issy-les-Moulineaux et une gare à Boulogne-Billancourt, deux communes-pivot du groupe « doublé gagnant ».

La dimension d'aménagement à l'échelle métropolitaine ne fait donc pas partie de la démarche planificatrice des municipalités ; les communes de la première couronne se saisissent de la planification de façon volontariste (Rhein 1993, Fourcaut, Bellanger et alii 2007). La presque totalité des communes de la première couronne ont un PLU valide en 2014, à l'exception de Malakoff, Montrouge, Saint-Denis et Saint-Maurice ; en 2014 la totalité des communes concernées ont soit un PLU datant de moins de cinq ans, soit un plan dont la modification ou la révision date de moins de cinq ans ou est en cours⁹.

2. Techniques et pratiques

L'Etat est vu comme un facteur limitant du pouvoir des municipalités, une opposition à combattre plutôt qu'un allié du développement local. Dans le cas des plans d'urbanisme, l'Etat via le préfet peut émettre un avis contraire au Conseil municipal¹⁰ ; il peut également faire modifier un PLU au titre d'un projet d'intérêt général. Néanmoins, quand c'est dans leur intérêt, les communes peuvent s'aider de la force de frappe de l'Etat, et notamment de ses outils de contrôle : ainsi, une convention « habitat-activités » a été signée entre l'Etat et la commune d'Ivry-sur-Seine entre 2005 et 2008 pour imposer un quota de m² de logements à construire pour chaque m² de bureaux construits. Adoptée après un débat vif, cette convention a consacré la victoire du point de vue de la mairie sur celui de l'Etat (voir chapitre 8).

⁷ Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

⁸ Source : Site du Grand Paris Express, societedugrandparis.fr, consulté le 29 mai 2014.

⁹ Source : DREIF.

¹⁰ Ne pas diffuser l'avis du préfet auprès des habitants peut être un motif d'annulation du PLU, comme c'est le cas pour le PLU de Noisy-le-Grand en 2010.

Ainsi, les modifications / révisions¹¹ des PLU sont particulièrement significatives dans le cadre d'une restructuration économique comme celle que connaissent les premières couronnes. La reconversion d'un secteur naturel en secteur à urbaniser, comme dans le cas du quartier du Mur à Pêches de Montreuil ou le maintien d'une zone à usage industriel ou commercial au lieu d'un rezonage en zone d'habitat ou de développement mixte, par exemple, sont autant de leviers du plan d'urbanisme utilisés par les municipalités. Les municipalités communistes de la petite couronne ont ainsi dans leur majorité décidé de figer leurs POS et refusé de changer l'orientation des zones industrielles jusqu'au début des années 2000¹² ; cela a dans un premier temps encouragé la création de friches industrielles, mais offert ensuite de vastes terrains libres à l'urbanisation et notamment à l'implantation de bureaux.

La complexité procédurale, mais aussi de conformité du PLU à un nombre important de documents, rend l'exercice de la définition du PLU particulièrement complexe¹³. Le PLU correspond donc à un document complexe qui doit élaborer un *projet* urbain de qualité – on note ici que la notion de projet est liée dans le discours légal à l'outil du zonage.

Un certain nombre de communes ont ainsi vu leur PLU annulé suite à des plaintes émanant d'acteurs locaux (souvent des associations d'habitants) opposés le plus souvent à une démarche de densification trop importante dans certaines zones :

- débat autour du Mur à Pêches de Montreuil : des associations locales ainsi que l'ancien maire Jean-Pierre Brard ont gagné leur recours contre la densification permise par le PLU autour de ce secteur en 2012 ;
- annulation de la révision du PLU de Boulogne-Billancourt en 2013 suite à la plainte d'associations locales opposées à la construction de tours sur l'Île Seguin, et en raison de l'insuffisante part de logements prévus dans le projet ;
- opposition d'un entrepreneur à un zonage interdisant la réfection des constructions existantes pour Montrouge en 2013.

L'émergence de nouveaux acteurs (habitants principalement) dans la gestion de l'outil du PLU s'inscrit bien dans la multiplication des acteurs de la gouvernance urbaine (voir chapitre 3).

La complexité de l'élaboration de ce type de documents et l'importance que les municipalités donnent à l'occupation du sol explique alors le rôle de plus en plus important des professionnels de l'urbanisme dans les communes de la première couronne, souvent très diplômés et occupant

¹¹ La *révision* du PLU correspond à un changement dans le Plan d'aménagement et de développement durable, dans la définition des espaces « naturels » ou dans les zones protégées, soit un changement dans l'économie générale du plan ; la *modification* correspond notamment à l'augmentation ou à la diminution du COS de plus de 20% dans une zone.

¹² Source : Entretien (Pantin, Ivry-sur-Seine), voir Annexes.

¹³ Depuis la loi SRU en 2000, le PLU doit tenir compte de documents sur l'environnement (Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable, Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux entre autres), mais aussi du SDRIF et du SCoT. Il doit également proposer un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et des orientations d'aménagement.

parfois ensuite des postes clés dans de grandes villes de province¹⁴ : « *la marge de manœuvre dépend avant tout de l'ingénierie territoriale, c'est presque plus important que l'argent*¹⁵ ». La volonté politique des municipalités s'appuie donc sur une administration souvent compétente, même si la figure du maire incarne souvent le projet urbain.

Une fois le PLU arrêté, c'est en fait via les projets urbains (ZAC notamment), le droit de préemption et les autorisations individuelles de permis de construire que s'exerce la marge de manœuvre des maires sur l'occupation du sol. « *Les maires sont très attachés à cette compétence qu'ils exercent souvent de façon très personnelle sinon discrétionnaire, le PLU étant pour eux un outil d'aide à la décision, modifiable et révisable en tant que de besoin.* » (Guet 2013) C'est notamment dans ce processus d'autorisation des permis de construire que les municipalités expriment des exigences par rapport à diverses caractéristiques urbaines : architecture mais aussi part de logement social ou emploi de la population locale (voir chapitre 8). Ces pratiques informelles sont parfois à la limite de la légalité mais acceptées par les acteurs privés et notamment les promoteurs (Pollard 2009, voir chapitres 8 et 9).

L'intervention des pouvoirs publics est complétée par le droit de préemption, qui permet un certain contrôle des mutations foncières¹⁶. Ses objectifs sont strictement limités par la loi mais le droit de préemption est un véritable outil de contrôle du marché (quand les communes en ont les moyens), car il permet des acquisitions d'opportunité, mais aussi des interventions permettant de contrôler les prix ou de bloquer une opération par exemple (Renard 2003). Cet outil peut ainsi renforcer des politiques de construction de logement social, mais permet également certains « bricolages ».

Les municipalités utilisant ces outils sont avant tout les mairies communistes de l'ancienne banlieue rouge – principalement les communes du groupe « ciseaux », qui souhaitent explicitement maîtriser l'augmentation des prix du foncier¹⁷. La mairie d'Ivry-sur-Seine joue ainsi sur la temporalité de la modification du PLU en faisant des changements « *au dernier moment, parce que quand on donne des droits à construire au logement, ça fait monter les prix parce qu'il y a une pression très forte* »¹⁸. La mairie de Saint-Ouen¹⁹, qui a beaucoup utilisé le droit de préemption dans une optique de lutte contre la hausse des prix et outrepassé les limites de ce droit, a également mis en place

¹⁴ Le Directeur des services du développement urbain de Pantin (2005-2011) est ainsi en 2014 Délégué général aux opérations d'intérêt métropolitain de la Communauté urbaine de Bordeaux.

¹⁵ Source : Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

¹⁶ Ce droit est étroitement lié au zonage puisqu'il n'existe qu'en tant qu'application du PLU ; il permet à une commune d'acquiescer prioritairement un bien foncier et immobilier lorsqu'il est sur le point d'être vendu. Il permet de ne pas recourir à l'expropriation dans le cas de projets urbains décidés largement à l'avance

¹⁷ Voir chapitre 8.

¹⁸ Source : Entretien, Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine, 14 avril 2008.

¹⁹ A la date de rédaction de ce chapitre, la mairie vient de changer d'orientation politique, mais celle considérée dans l'étude correspond à la période précédente. De nombreux recours ont été engagés par la mairie au tribunal administratif à partir des années 2000.

une « *charte Promoteur* »²⁰ qui impose entre autres aux promoteurs immobiliers de logement social la taille des appartements, la hauteur des immeubles et un encadrement des prix. L'outil utilisé est ici à l'articulation entre les outils de zonage et de production de logement social, ce qui souligne l'importance de ces deux instruments dans les politiques urbaines de la première couronne.

B. Le *zoning*, outil de régulation urbaine états-unien par excellence

Le zonage est identifié comme l'outil principal de la régulation de l'occupation du sol aux Etats-Unis (Berg 2008). Dans la plupart des villes états-uniennes, la mise en place d'un plan complet et cohérent d'urbanisme n'est pas obligatoire et reste donc inexistante : « *Land use decisions are made primarily through the real-estate market and the decisions of private developers.* »²¹ (Berg 2008, p. 24). Le zonage consiste plus en des réactions au cas par cas à des décisions privées qu'à une vision d'ensemble, ce qui en ferait donc avant tout un outil au service des coalitions de croissance.

1. Planifier New York : un « archipel de blocs »²² ?

A New York, la fonction de zonage est assurée par le *Department of City Planning*, dont le directeur est désigné par le maire ; il est aussi secrétaire de la *City Planning Commission* (CPC) dont 7 membres sont nommés par le maire, 5 par les présidents de *boroughs* et un par le *Public Advocate*. Deux processus de rezonage existent : le rezonage d'un site spécifique, et celui de quartiers entiers pour entériner des changements ayant eu lieu « naturellement » (la transformation de locaux industriels en lofts par exemple), ou pour favoriser leur développement économique.

Dès 1961, le plan d'urbanisme new-yorkais transformait l'usage du centre de Manhattan d'industriel à commercial, ce qui correspond de fait à l'acceptation par la municipalité de la volonté ancienne des élites économiques de désindustrialiser Manhattan et d'y développer l'espace résidentiel (Zukin 1982). Dans les espaces industriels de la première couronne comme Williamsburg, des implantations industrielles dynamiques sont forcées au déplacement en raison du rezonage du front d'eau, favorisant largement la gentrification (Curran 2007). Cependant, malgré la force de la désindustrialisation, la part des zones industrielles dans le zonage de New York City diminue très peu entre 1961²³ et le début de 1990 (-5%) alors que dans le même temps les emplois industriels sont divisés par deux. Un rapport du Department of City Planning de 1993 fait le constat du changement économique et suggère d'utiliser les politiques de zonage du sol pour favoriser la croissance du secteur FIRE dans les *outer boroughs* mais de maintenir une base industrielle suffisante pour subvenir aux besoins des services avancés aux entreprises (impression, construction notamment). Ce constat amène à un dilemme – ouvrir l'espace aux activités de

²⁰ Source : Mairie de Saint-Ouen

²¹ « Les décisions sur l'usage du sol sont faites avant tout par le marché de l'immobilier et les décisions de développeurs privés ».

²² Kooolhaas 2006, p. 97.

²³ Le dernier grand mouvement de rezonage avant les années 2000 (voir chapitre 1).

services tout en maintenant une base industrielle – qui est alors résolu par un statu quo (Wolf-Powers 2005). Le tournant intervient avec l’accession de Bloomberg à la mairie : sous la municipalité Bloomberg (2001-2013), plus de 30% de la surface de la ville ont été rezonés soit 115 opérations de rezonage²⁴, dans des zones péricentrales principalement, un des objectifs de la planification urbaine de l’administration urbaine étant de redonner la priorité aux fronts d’eau, surnommés le « 6^{ème} borough ». Selon la directrice adjointe du Department of City Planning, le zonage a pour but « *d’encourager le développement, de le réguler, minimiser ses effets néfastes potentiels, et de l’utiliser pour réaliser des transformations urbaines avec aussi des équipements publics*²⁵ ».

Le plan de 1961 est toujours en vigueur et les modifications de zonage fonctionnent plutôt au coup par coup : « *modifier le code quartier par quartier, régler les problèmes l’un après l’autre, favoriser une approche progressive et cumulative plutôt que recréer un nouveau plan pour l’ensemble de la ville qui représenterait encore une fois le dogme de son époque.*²⁶ » Il s’agit ainsi d’une vision parcellaire du zonage, qui entérine plus qu’elle ne prescrit. Un « super-plan », PlaNYC2030 a néanmoins été mis en place en 2007 par la municipalité Bloomberg. Inscrit dans la constitution de la Ville, il doit être révisé tous les quatre ans et se concentre avant tout sur deux objectifs autour du développement durable : gérer la croissance démographique (selon la projection d’un million d’habitants supplémentaires en 2030), et préserver l’environnement²⁷. L’un des moyens principaux pour concilier ces deux objectifs est de concentrer la croissance autour des transports en commun, avec le but de voir 95% des nouveaux permis de construire accordés à moins de 500 mètres d’une station de métro en 2030. On retrouve ici l’une des préoccupations du mouvement *smart growth*, également très présente dans le New Jersey. Elle fait écho, dans la première couronne parisienne, à la notion de « ville dense » et à la mise en place de Contrats de développements territoriaux autour des nouvelles gares du Grand Paris. Dans des espaces urbains déjà très denses, ce parti-pris de favoriser la densification autour des gares correspond en fait souvent à l’implantation de projets urbains – surtout lorsque le foncier y est libéré par la désindustrialisation.

La procédure de révision du zonage ULURP (*Uniform Land Use Review Process*) inclut depuis 1989 la consultation d’un certain nombre d’acteurs locaux, notamment la *City planning commission* et les présidents de *boroughs*. Ainsi lors de l’un des grands rezonages récents, celui de Greenpoint-Williamsburg en 2005, qui prévoyait la construction de logements de standing sur le front d’eau sans présence de logement social, une faible présence industrielle et un faible accès public au front d’eau, la crainte d’une pression immobilière trop forte sur le reste du quartier a généré une opposition forte lors du ULURP, soutenue par le Président du *Borough* Marty Markowitz et des membres du Conseil municipal. Le maire Bloomberg adopte alors un compromis : plus de parcs,

²⁴ Source : City Planning, New York City.

²⁵ Source : Entretien avec la Directrice adjointe du Department of City Planning, New York City, 2 avril 2012.

²⁶ Source : *ibid.*

²⁷ La dimension de développement durable est une caractéristique de plus en plus marquée dans le redéveloppement urbain, et recouvre de multiples dimensions que je tenterai de mettre en avant dans les études de cas. PlaNYC correspond en quelque sorte d’équivalent à un PADD.

avantages fiscaux pour la construction de logement social (voir point C.), accès public garanti au front d'eau, maintien d'activités industrielles.

Dans le cadre de la procédure ULURP, des concessions peuvent donc être accordées aux communautés locales mais elles restent limitées (Birch 1996). En effet, l'augmentation du prix du foncier à Williamsburg est énorme. De plus, malgré ces règles, de nombreux processus de développement économique ont pris place en violation du zonage existant. Le rezonage de fait de Soho en est un bon exemple : la municipalité, faute d'inspecteurs en raison d'un budget en baisse, a laissé libres les propriétaires d'accepter des locataires non manufacturiers, donc de changer l'usage des bâtiments. La ville a ensuite entériné par un rezonage le changement d'orientation du quartier ; la municipalité se révèle interventionniste en fonction de ses intérêts : elle n'agit pas quand le marché produit des effets perçus comme positifs (Berg 2008), ce qui permet ensuite d'attribuer les évolutions à un processus « naturel » alors qu'elles correspondent à un non-interventionnisme volontaire.

L'interventionnisme fort de la municipalité Bloomberg en matière de zonage s'inscrit donc dans la volonté d'accompagner le retour de la croissance dans le centre de l'agglomération new-yorkaise et son extension aux espaces péricentraux à partir des années 1990-2000. Ainsi, le plan de redéveloppement de Downton Brooklyn en 2001 est un projet de reconversion accompagné d'un rezonage en vue de favoriser la construction de bureaux. Cette mesure vise particulièrement à attirer des entreprises dans le cadre de la compétition avec le New Jersey²⁸.

Deux logiques sont ainsi à l'œuvre dans les rezonages récents : d'une part, le changement de zonage d'une orientation industrielle à une orientation mixte (résidentielle et commerciale – bureaux) ou l'augmentation du COS des quartiers d'affaire. Ces changements de zonage correspondent à l'encouragement d'un développement urbain rapide sous l'effet de la pression immobilière générée par les dynamiques de débordement de l'hypercentre. D'autre part, un certain nombre d'habitants, surtout dans les *outer boroughs*, s'opposent à un « surdéveloppement » (Rose et alii 2004) : certains quartiers peu denses (le plus souvent aisés) bénéficient de zonages réduisant le COS (*down-sizing*) ou d'un COS limité (*contextual zoning*) pour préserver le caractère du quartier face à la pression foncière.

Ces actions de zonage peuvent ainsi se résumer selon quatre logiques principales (Rose et alii 2004) :

²⁸ Source : Entretien avec le Directeur de l'urbanisme, Jersey City, 30 décembre 2010.

Type d'action de zonage	Logique municipale	Quartiers concernés (dont <i>espaces péricentraux</i>)
Conversion de zones industrielles en zones résidentielles/bureaux	Augmentation de la demande en bureaux et logements au prix du marché, surtout à Manhattan et autour de l'East River, où se trouvent de vastes friches industrielles. En parallèle, New York a connu une désindustrialisation massive.	Chelsea, Hudson Yards, Manhattanville (Manhattan) ; <i>Long Island City, Bridge Plaza</i> (Queens) ; <i>Greenpoint-Williamsburg, Atlantic Yards</i> (Brooklyn) ; <i>Port Morris, Morrisania</i> (Bronx).
Augmentation du COS des quartiers d'affaire pour un usage mixte / bureaux	Projection d'une demande de bureaux à venir dans les prochaines décennies de l'ordre de 5,5 millions de m ² . Volonté de développer des quartiers de « downtown » plus vivants.	Lower Manhattan, Hudson Yards (Manhattan) ; <i>Downtown Brooklyn</i> ; <i>Long Island City, Jamaica, Flushing</i> (Queens) ; <i>The Hub</i> (Bronx).
Rezoning complémentaire	Limitation du COS dans des quartiers sous pression foncière, contrebalancée par un COS augmenté autour des hubs de transport et des artères commerciales.	East et Central Harlem (Manhattan) ; Park Slope, Bedford Stuyvesant (Brooklyn) ; North Corona (Queens).
Réduction de la densité résidentielle	Dans de nombreux quartiers peu denses, les habitants se sont opposés à un « surdéveloppement » ; en imposant un COS bas, la municipalité empêche la construction de petit collectif au profit des logements individuels.	Majorité de Staten Island ; Bay Ridge, Bensonhurst (Brooklyn) ; City Island, Throgs Neck, Riverdale (Bronx) ; Une douzaine de quartiers périphériques de Queens.

De manière générale, les deux premiers outils (modification des zones industrielles en zones à usage mixte ; augmentation du COS) sont privilégiés par les municipalités pour encourager les mutations urbaines à l'œuvre dans les premières couronnes : densification et développement du bureau et du logement. Le problème est également d'assurer une croissance uniforme, le down-zoning pouvant entraîner une pression plus forte ailleurs, notamment dans un contexte de manque de logement abordable (Berg 2008). Le zonage renforce la logique radio-concentrique et définit en creux les espaces péricentraux comme lieux où se jouent les effets de la globalisation sur les espaces urbains.

2. Le New Jersey, un zonage récent au coup par coup

Le New Jersey est un Etat où le *home rule* (voir chapitre 1) laisse aux municipalités une autonomie assez forte pour réguler l'usage du sol (Paulsen 2004). Néanmoins, l'Etat et les comtés produisent des *Master Plans* proposant des orientations générales que les municipalités doivent respecter. Le plan de développement du New Jersey date de 1992 et a été révisé en 2001 (alors que la loi locale

veut que le plan soit révisé tous les trois ans) : l'Etat du New Jersey est donc relativement peu investi dans la pratique de la planification. Une révision du plan est en cours depuis 2011. Toutes les municipalités de première couronne dans le New Jersey ont ainsi un *Master Plan* définissant un zonage précis selon les activités et le type de bâti autorisés²⁹ et mettant en avant le développement durable. Ils sont tous relativement récents (fin des années 1990 ou début des années 2000) et régulièrement réexaminés (à Hoboken, le Master plan est ainsi réévalué tous les six ans).

Néanmoins, ces plans de zonage restent souples et aisés à modifier. Dans le cas étudié de Jersey City, le processus de planification et de zonage est particulièrement désordonné, dans l'objectif principal de retrouver la croissance économique (Winikoff Ziefert 1993) : entre sa définition en 2001 et 2010, le plan de zonage de Jersey City a ainsi été amendé 43 fois³⁰. La compétition avec New York y prend une dimension féroce, qui se traduit par de nombreux avantages faits aux entreprises via le zonage mais aussi les réductions fiscales (Mueller Bressler et Topp 2009). A l'inverse, la municipalité d'Hoboken prête beaucoup plus d'attention à la préservation de son patrimoine et au maintien d'une activité industrielle ; elle a amendé son plan cinq fois entre 2004 et 2010.

Aux Etats-Unis les impôts fonciers, contrairement au cas français, sont conçus comme un producteur de ressources importantes pour les municipalités : le produit de la « *property tax* », assis sur la valeur vénale des biens immobiliers, rapporte près de 70 % des recettes fiscales des collectivités. Le poids de cet impôt et la réévaluation régulière de sa base permettent par ailleurs de l'utiliser comme un outil incitatif en jouant sur la modulation de l'assiette et des taux, éventuellement par voie contractuelle. Les exemptions à cet impôt (notamment) sont fréquentes et se font parfois dans le contexte du zonage, parfois de façon relativement anarchique comme dans le cas de Jersey City (voir chapitre 7) où la ville ne sait pas exactement quel est le montant des exemptions accordées (Mueller Bressler et Topp 2009). Cette politique désordonnée de rezonage frénétique et de déductions fiscales a d'ailleurs une influence sur son entourage immédiat, dans une logique de compétition : la proximité de Jersey City a ainsi poussé Hoboken à s'engager dans une politique de réduction des impôts locaux pour l'immobilier de bureau à la suite de celle-ci (Mueller Bressler et Topp 2009).

Le déplacement de la rentabilité foncière vers la première couronne pose ainsi la question du poids des différents acteurs intervenant dans les processus de zonage et dans la reconstruction urbaine qui s'ensuit ; c'est l'entière structure sociale et économique de l'espace urbain qui est en jeu (Zukin 1989, Smith 2002, Curran 2007).

²⁹ Le Master Plan de Jersey City, étudié en détail, ressemble ainsi à la carte d'un PLU français. L'Etat du New Jersey requiert l'établissement d'un Master Plan pour toutes les municipalités souhaitant exercer un pouvoir de zonage depuis la loi « *Municipal Land Use Law* » de 1975.

³⁰ Source : Master Plan, Jersey City

C. Zonage et « *discrimination positive territoriale* »³¹

Le zonage est également un outil utilisé par les Etats (national, fédéral, local) pour dessiner des territoires désavantagés et les faire bénéficier de conditions privilégiées (réduction de taxes, aides spécifiques...) pour corriger les inégalités dont ces territoires seraient les victimes. Ces logiques se retrouvent dans la politique de la ville en France, mais également dans le découpage de zones de redéveloppement économique aux Etats-Unis.

1. Zonage et discrimination positive : la politique de la ville en région parisienne

L'Etat français a également mis en place une politique de zonage dans le cadre de la politique de la ville, qui correspond à une politique de réintégration des « quartiers sensibles » dans la ville, mais aussi à une politique de réduction des inégalités ; l'expérience a en effet montré que la croissance économique ne garantit pas la fin de ces problèmes urbains et que les politiques sectorielles doivent être complétées par une approche territoriale. Les acteurs de la politique de la ville, entamée par l'Etat à la fin des années 1970 (premières opérations « Habitat et vie sociale » en 1977), ont arrêté depuis les années 1990 la mise en place d'une politique partant plutôt du territoire pour changer les conditions de vie des habitants (politique *place* plutôt que *people*³²) ; la logique du zonage correspond ainsi aux racines « territoriales » de la politique de la ville.

Mises en place par la loi instituant le « Pacte de Relance pour la Ville » en 1996, les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) sont des territoires infra-communaux définis par l'Etat sur proposition de l'Insee pour être la cible prioritaire de la politique de la ville. Ces « quartiers » connaissent des difficultés marquées (chômage de longue durée, population jeune, part des non-diplômés) caractéristiques des grands ensemble ou des quartiers d'habitat dégradé, ainsi qu'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Parmi les ZUS, les Zones Franches Urbaines (ZFU) correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les situations les plus dégradées en termes de chômage, de qualification professionnelle ou de ressources des communes concernées. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans ; en contrepartie de ces allègements fiscaux, elles doivent effectuer au moins un cinquième de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone (ou d'une autre ZUS de l'agglomération). Il s'agit donc d'un dispositif de zonage fiscal comparable au cas états-unien³³, à la différence qu'il prend en compte les difficultés des habitants plutôt que des activités.

³¹ Kirzbaum 2004.

³² Il s'agit ici de l'opposition classique proposée par Downs (1968) à propos des politiques menées dans les ghettos américains, qui différencie une logique *people* de soutien individuel et communautaire à l'insertion de leurs habitants, et une logique *place* d'investissement pour revitaliser les quartiers eux-mêmes.

³³ Voir *infra*.

Ces dispositifs sont enfin complétés depuis 2003³⁴ par le Programme national de rénovation urbaine, qui cible les ZUS les plus peuplées et y ajoute quelques quartiers, et se concentre sur des mesures de destruction-reconstruction du bâti et étend le programme des ZFU. Il s'agit essentiellement de restaurer une « mixité sociale et fonctionnelle » à ces quartiers en difficulté, pour y attirer une population « *moins favorisée – et implicitement moins colorée – que celle qui y réside* » (Epstein 2011).

Toutes ces zones ont gardé le même périmètre depuis leur définition en 1996 (même si certaines ont été ajoutées en 2003), alors qu'elles étaient alors définies selon des indicateurs issus du recensement de 1990 ; le processus de zonage peut ainsi amener à des formes d'immobilisme lorsque celui-ci perdure³⁵ – la grande précision du zonage peut ainsi poser problème pour l'allocation d'aides à des territoires voisins mais non inclus dans la zone (Kirzbaum 2004).

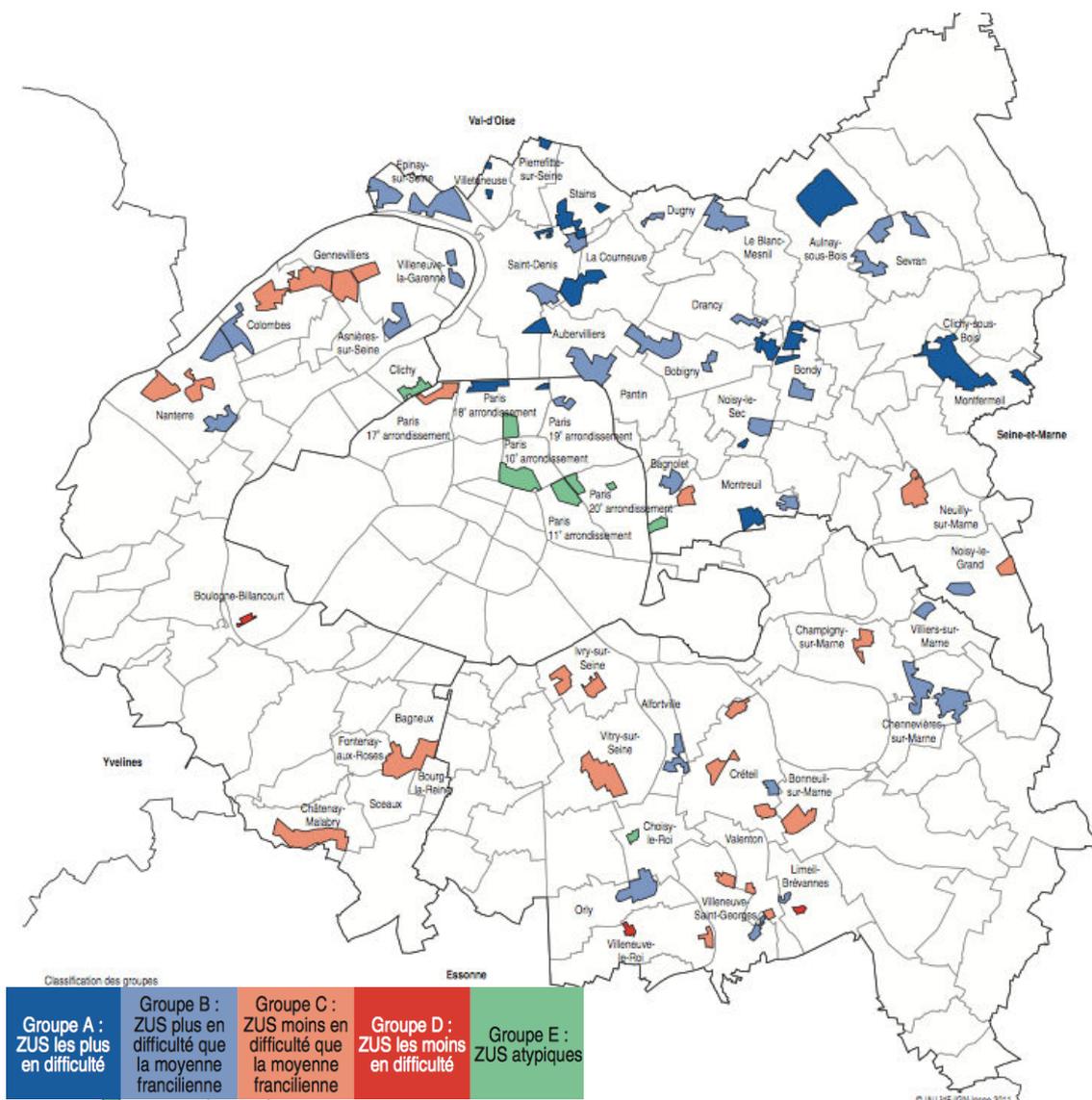
157 ZUS sont situées en Île-de-France, 84 à Paris et en petite couronne, dont 16 tout ou partie dans la première couronne, soit 10% des zones concernées. 26 ZFU sont définies en Île-de-France dont une en première couronne (Pantin-Aubervilliers-Bobigny). Enfin, sept programmes de rénovation urbaine sont en cours en première couronne (Boulogne-Billancourt, Aubervilliers, Aubervilliers-Saint-Denis, Aubervilliers-Pantin, Bagnolet, Saint-Denis, Montreuil) sur les 135 quartiers concernés en Île-de-France. Ces zones ne sont donc pas particulièrement denses dans la première couronne mais concentrées en Seine-Saint-Denis ; certains dispositifs comme la ZFU sont quasi-absents, ce qui correspond d'abord à la volonté de cibler les quartiers les plus défavorisés, censés bénéficier alors des effets d'une « discrimination positive territoriale ». La Seine-Saint-Denis est d'ailleurs le département qui concentre le plus grand nombre de ces zonages, 20,5% de la population de ce département vivant en ZUS en 2006³⁶ et les communes du groupe « ciseaux » et « en transition » de Seine-Saint-Denis sont les plus concernées par ces zonages, qui couvrent notamment une grande partie du territoire d'Aubervilliers ou de Saint-Denis (Insee 2011).

Par ailleurs, cette géographie cible bien les grands quartiers d'habitat social ; mais 40% des territoires touchés par la pauvreté en Île-de-France seraient situés hors ZUS (IAURIF 2006), ce qui correspond notamment aux quartiers anciens dégradés dans Paris ou en Seine-Saint-Denis. Ces territoires de la pauvreté, qui forment souvent une mosaïque socio-spatiale dans un environnement assez hétérogène, soulignent aussi qu'une approche infra-communale fine peut être nécessaire, moins facile à prendre en compte dans une géographie prioritaire.

³⁴ La politique de la ville consistant en un empilement complexe de dispositifs, je ne prends en compte ici que les plus opérants et les plus emblématiques, notamment en raison de l'utilisation de l'instrument du zonage.

³⁵ Les zones sont en cours de modification suite à la loi du 21 février 2014 ; les nouvelles zones se fonderont uniquement sur le critère du revenu. Les zonages sont ainsi restés stables de 1996 à 2014 soit près de 20 ans.

³⁶ 10,9% de la population des Hauts-de-Seine, 10,5% de la population du Val-de-Marne, 11,1% de la population de l'Île-de-France et 6,8% de la population française (Insee 2011).



Carte 4 : Classification des ZUS de la première couronne en 2011 (Insee 2011)

Les ZUS sont en fait identifiées comme des zones « difficiles », ce qui leur donne « mauvaise réputation » et peut avoir un effet dépréciatif sur leur évolution, dans le marché immobilier par exemple. Le zonage a ainsi également des conséquences performatives parfois négatives, même si dans le cas de la première couronne l'effet négatif du zonage est tempéré par la relative « banalité » de la ZUS, dans l'agglomération de Plaine-Commune par exemple (Desponds et Bergel 2014). La faible présence relative des zonages de la politique de la ville dans la première couronne hors Seine-Saint-Denis correspond ainsi à la relative bonne santé économique de ces espaces. Selon une étude de l'Insee (2011), les ZUS de la première couronne hors Seine-Saint-Denis font partie des groupes les moins défavorisés, tandis qu'à l'inverse, Aubervilliers et Saint-Denis concentrent les zones en difficulté, et que des divergences sont observées entre les ZUS de Montreuil, ce qui correspond à l'évolution géographique très contrastée de la commune (voir

carte p.283). La répartition des outils de la politique de la ville souligne ainsi les fortes disparités sociales constatées dans la première couronne (voir chapitres 4 et 5).

La politique de la ville en France repose aujourd'hui sur un constat d'inachèvement, de non adéquation des moyens mis en œuvre et des résultats (comme l'ont montré les émeutes de 2005, particulièrement violentes dans le département de la Seine-Saint-Denis), mais aussi de la confusion liée à l'empilement des dispositifs et au contexte de décentralisation, tandis que certains dispositifs de la politique de la ville comme les opérations de renouvellement urbain de l'ANRU tendent à re-centraliser les fonctionnements (Epstein 2006).

Les moyens mis en œuvre ne suffisent pas à compenser les inégalités de traitement résultant des autres politiques publiques et l'inéquitable distribution des bases fiscales (Epstein 2011). La situation des populations fragiles des ZUS continue de se dégrader. Le taux de pauvreté est près de trois fois supérieur en zone urbaine sensible (ZUS) que hors ZUS et le taux de pauvreté progresse en passant de 30,5% en 2006 à 36,1% en 2010 (contre 11,9% et 12,6% hors ZUS). L'emploi continue de reculer, le chômage augmente et le nombre d'établissements dans les ZFU stagne. Dans les ZUS, les adultes sont en moins bonne santé et rencontrent des difficultés dans l'accès aux soins. Enfin, le sentiment d'insécurité y est plus fort qu'ailleurs (Onzus 2012).

Les moyens financiers les plus importants proviennent du programme de rénovation urbaine, dont le coût est en fait principalement assuré par les fonds du 1% logement (Action Logement) les bailleurs sociaux (42%) et les collectivités territoriales (21%), l'Etat se retirant du financement depuis 2009. Mais les effets de la rénovation urbaine sont essentiellement centrés sur le bâti (Epstein 2011). A l'inverse, les effets positifs des ZFU restent mitigés, la clause d'embauche locale par exemple étant fort peu contraignante, et très peu d'initiatives ont tenté de réduire les distances sociales et géographiques séparant les habitants des entreprises. « *Les responsables publics trouvaient cette vertu particulière au développement d'activités dans les quartiers : y faire venir des salariés de l'extérieur pour familiariser les habitants avec la valeur 'travail'* » (Kirzbaum 2004). Ces stratégies de « discrimination positive territoriale » peuvent être aujourd'hui être considérées comme un échec (Epstein 2011), et ont en réalité plutôt opéré un changement dans la structure résidentielle ou productive des quartiers concernés sans aider directement les populations initialement concernées.

Les va-et-vient, empilements, et la faiblesse des moyens mis en œuvre montrent la difficulté des pouvoirs publics à mettre en place des politiques communes face à des problèmes urbains relativement bien identifiés à des échelles infra-communales. Comment découper l'espace, pour quels objectifs, et par quels moyens ?

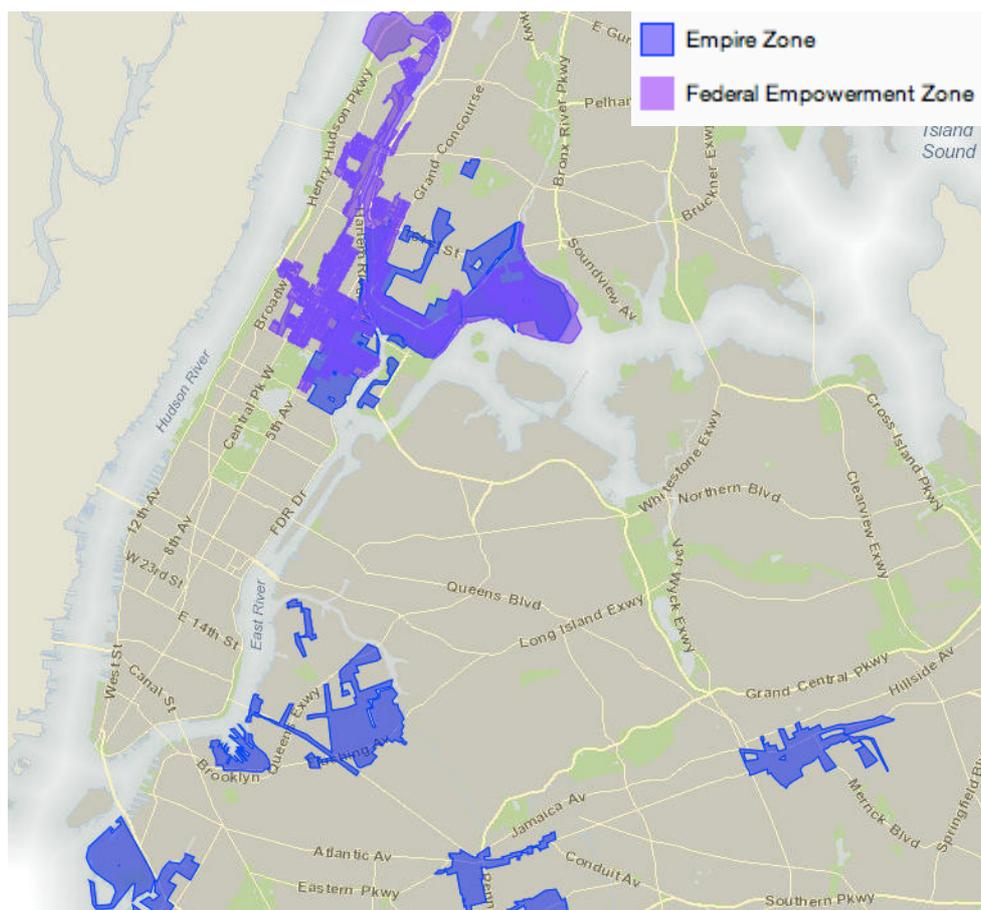
2. Attirer les entreprises : le zonage fiscal (Etats-Unis)

Le zonage à New York et dans le New Jersey correspond également dans certains cas à la définition d'avantages fiscaux, en échange ou non de contreparties. L'outil de réduction fiscale est largement employé aux Etats-Unis à toutes les échelles notamment depuis les années 1980-1990, dans un souci de requalification urbaine et de densification des espaces centraux pour lutter contre l'étalement urbain (Bengston et alii 2004). La systématisation de ce type de politiques urbaines peut être identifié comme l'une des manifestations d'une pratique typique des « coalitions de croissance » qui vise à soutenir l'investissement privé dans un but premier de développement économique (voir chapitre 3). Plus que dans le cas parisien, où la politique de la ville sous l'égide de l'Etat vise à délimiter les territoires concernés par les plus grandes difficultés sociales, il s'agit ici de définir des zonages prioritaires pour la reconversion économique.

Le zonage est effectué à l'échelle fédérale (*Empowerment Zone*), de l'Etat (*Empire Zones* de l'Etat de New York et *Enterprise Zones* de l'Etat du New Jersey) auquel participe activement la municipalité ; dans ces deux derniers cas, la concurrence est forte entre les deux rives de l'Hudson. Il s'agit principalement de programmes de zonage en vue d'accorder des exemptions fiscales aux entreprises. La ville de New York a également créé son zonage spécifique. Dans les deux cas (New York et New Jersey), les résidents des zones doivent répondre à des critères de précarité spécifiques (taux de pauvreté et de chômage) au moment de la définition de la zone.

L'Etat de New York crée en 1986 les *Economic Development Zones*, au nombre de 10, dans des zones à pauvreté et chômage élevé. A partir de 1993, la définition s'élargit à des zones faisant face à une « perte soudaine et rapide d'emplois », d'où une expansion rapide (40 zones en 1995). Ces zones deviennent en 2000 des *Empire Zones*³⁷ relativement faciles à créer et qui se multiplient rapidement. La ville de New York bénéficie de réductions de l'ordre de 57 millions de dollars en 2006, ce qui représente 11% du programme total. L'une des limites principales de ces programmes est notamment l'absence d'évaluation par les municipalités ou les comtés ; un audit de 2004 sur les zones de la ville de New York montre néanmoins que 40% des entreprises concernées stagnaient ou perdaient des emplois ; au total, 78% des entreprises aidées par ce programme à New York City ne remplissaient pas les objectifs demandés de croissance économique et d'emploi (Citizens Budget Commission 2008). Sur les 11 zones de la ville de New York, seules deux sont situées dans la première couronne, Port Morris (Bronx) et North Brooklyn (voir carte p.286).

³⁷ Du surnom de l'Etat de New York « Empire State ».



Carte 5: Les Empire Zones et les Empowerment zones à New York en 2014 © City of New York

En 2006, la mairie de New York crée un zonage destiné à sanctuariser des zones industrielles, officiellement pour limiter la réduction des espaces industriels dans la ville. Ces 16 *Industrial Business Districts* (IBZ) se présentent comme un zonage définitif pour maintenir la fonction industrielle en ville³⁸. Des réductions d'impôts sont accordées aux entreprises qui s'installent dans ces zones, ainsi que des financements pour adapter les infrastructures à l'usage industriel et des aides à des associations locales dont le rôle est d'assister les entreprises locales.

³⁸ A l'intérieur de ces zones, l'administration s'engage à ne pas proposer de rezonage.



Carte 6: Les Industrial Business Zones à New York ©NYCEDC

On retrouve les zones industrielles identifiées par les autres zonages mais de façon beaucoup plus ponctuelle (voir carte 4) ; cette fois, Manhattan n'est pas concerné ce qui confirme la volonté municipale de laisser le centre libre de bénéficier de l'investissement privé³⁹. Trois boroughs seulement sont concernés (Bronx, Brooklyn et Queens) et deux types d'espaces se dégagent : la première couronne (Port Morris, Hunts Point, Long Island City, Greenpoint-Williamsburg, Brooklyn Navy Yards) et des espaces industriels beaucoup plus suburbains, comme Jamaica, Eastchester ou East New York.

Ces mesures de zonage sont contestées : d'abord, la quantité d'espace dédié à l'industrie a diminué de façon drastique sous l'effet des changements de zonages menés par la municipalité Bloomberg. Ainsi, entre 2002 et 2008, près de 730 ha autorisant l'activité industrielle ont disparu, et la même surface devait disparaître sous l'effet des rezonages postérieurs, soit une diminution de 29% de la surface dont le zonage autorisait l'industrie (Pratt Center 2008). La création des IBZ, qui ne concernent que des zones très limitées (la cartographie officielle proposée par la NYCEDC ci-dessous la représente par des points en raison de leur faible extension spatiale), ne garantit nullement que les autres zones industrielles ne subiront pas de rezonage. Au total, les IBZ comprennent moins de la moitié des espaces industriels restant à New York (Pratt Center 2008). De même, il n'existe aucune garantie légale que les IBZ restent un zonage permanent, même si un rezonage nécessiterait la mise en place d'un processus ULURP (Lander 2009). Enfin, les constructions de bureaux et d'hôtels y sont autorisées.

³⁹ L'investissement immobilier est avant tout dirigé vers le tertiaire et le résidentiel.

De son côté, l'Etat du New Jersey crée les *Urban Enterprise Zones* (UEZ) en 1983. Ce programme s'adresse aux municipalités en difficulté économique, mais aussi aux zones où les populations sont les plus défavorisées. Les municipalités volontaires, si elles correspondent aux critères, sont acceptées dans le programme à hauteur de 30% du territoire municipal en moyenne (ce qui correspond en général aux zones industrielles et/ou commerciales de la commune). Il s'agit de stimuler la croissance de zones urbaines en soutenant le développement d'entreprises et de « *créer des emplois privés par l'investissement privé et public*⁴⁰ ». Une batterie d'exemptions fiscales est proposée aux entreprises. 32 zones sont en activité dans le New Jersey, dont cinq sur la Gold Coast (North Bergen, Guttenberg, West New York, Union City, Jersey City) : la première couronne new-yorkaise est ainsi particulièrement concernée par ce programme, puisqu'elle rassemble plus de 15% des zones alors qu'elle ne représente qu'à peine 1,6% des communes du New Jersey.

Dans le cas du New Jersey, les zones doivent avoir un fort potentiel de redéveloppement⁴¹ outre la pauvreté des habitants. Néanmoins, on constate que dans les deux cas et notamment dans celui de Jersey City, le contexte d'appartenance à la ville globale a joué un rôle sans doute supérieur à celui du zonage. Se crée alors un effet d'aubaine puisque les aides de l'Etat permettent d'amplifier tous les facteurs favorables liés à la localisation.

L'efficacité de ce type de politiques reste compliquée à prouver et les résultats sont en fait plutôt contradictoires et semblent peu concluants. Une étude sur le New Jersey montre qu'en 1995 les *Enterprise Zones* existantes depuis 1984 n'avaient eu presque aucun impact sur l'emploi (Boarnet et Bogart 1996) ; elles constituent surtout un manque à gagner pour les collectivités qui les pratiquent activement et un potentiel outil de corruption des acteurs publics (Mueller Bressler et Topp 2009). Une étude portant sur six Etats dont New York et le New Jersey montre des résultats contradictoires concernant le marché immobilier (Greenbaum et Engberg 2000).

Les *Empowerment Zones* créées par le gouvernement fédéral dans les années 1990 s'inscrivent dans la même logique : permettre le redéveloppement économique de quartiers urbains et l'accès à l'emploi de ses habitants, en s'appuyant sur les associations communautaires locales. Les financements sont fédéraux, mais complétés par les municipalités et les Etats. Surtout, le partenariat avec le secteur privé en est la clé ; de plus, le développement économique doit être favorisé par des partenariats entre habitants, élus locaux, associations communautaires et secteur privé. Ce sont les municipalités qui établissent le périmètre des zones (Bacqué 2006). A New York, les deux zones choisies sont emblématiques des difficultés économiques et sociales des

⁴⁰ Source ; Etat du New Jersey, <http://www.nj.gov/dca/affiliates/uez/about/>. « *The UEZ Program exists to foster an economic climate that revitalizes designated urban communities and stimulates their growth by encouraging businesses to develop and create private sector jobs through public and private investment.* »

⁴¹ C'est aussi le cas des Enterprise Zones de Californie ou de Pennsylvanie par exemple.

années 1960-1980 : Upper Manhattan (Harlem) et le South Bronx (*Bronx Overall Economic Development Corporation*).

Dans le cas de New York, la structure de gestion laisse peu de place aux habitants⁴² (22% du conseil dirigeant selon Rich et Stoker 2010). L'élection du gouverneur républicain George Pataki renforce l'orientation du programme (pourtant fédéral) vers des stratégies de développement classiques : stratégies d'attractivité des grands employeurs notamment tertiaires, développement du commerce (Oakley et Tsao 2009). L'*Empowerment zone* de Harlem (1994), où s'est également installée la *Clinton Foundation* depuis 2002, est emblématique ; des financements croisés de l'Etat de New York et de la mairie s'ajoutent au dispositif fédéral pour financer la « renaissance » des commerces de Harlem autour de la 125^{ème} rue. Ce dispositif a été appuyé par un rezonage des avenues au début des années 2000 pour permettre l'érection d'immeubles de logement élevés tout en maintenant les *brownstones*⁴³ prisés par les gentrificateurs dans les rues adjacentes. Enfin, un *Business Industrial District* (BID), association privée gérant des services publics, prend en charge les services de sécurité et de nettoyage. Bien que n'appartenant pas à la première couronne, Harlem, « capitale de l'Amérique noire », transformée en un quartier commercial en pleine gentrification, est emblématique de la conjonction des politiques publiques pour favoriser un développement porté par le privé et destiné à la classe moyenne-supérieure. Il s'agit d'ailleurs, comme le souligne un agent immobilier, de reconnaître enfin que Harlem fait partie de Manhattan, donc de restituer un quartier socialement périphérique à la ville globale (Zukin et alii 2009). Une étude évaluant les impacts des *Empowerment Zones* entre les années 1990 et 2000 montre qu'à New York, les impacts sont positifs pour la création d'emplois et l'investissement (dans le logement et dans les activités), mais négatifs pour la pauvreté et le chômage (Rich et Stoker 2010).

La notion d'*empowerment*, très polysémique, héritée de l'histoire contestataire radicale des années 1960, a suscité une « *injonction participative* » dans les politiques publiques fédérales (Bacqué 2006) qui a permis une structuration du secteur communautaire ; celui-ci a fait entendre la voix des populations précarisées et des minorités ethniques dans certains contextes locaux, mais s'est aussi professionnalisé et dépolitisé. La politique des *Empowerment zones* vise à « *construire du consensus, (...) mobiliser des partenariats privés et communautaires dans une perspective d'intégration des individus dans le marché* » (Bacqué 2006). Finalement, il s'agit ainsi d'une traduction administrative du recul de l'Etat providence aux Etats-Unis, les individus y devenant responsables de leur situation sociale. La définition d'un périmètre où se concentrent les aides, avant tout destinées aux entreprises, participe en fait de cette logique de recul de la puissance publique dans les espaces urbains défavorisés.

⁴² Rappelons que dans le contexte américain c'est l'option *people* qui est plutôt favorisée (Downs 1968) comme le rappelle le nom d'*Empowerment zones*. Néanmoins, le recours au zonage ancre en fait ces politiques dans des logiques comparables à celles observées dans le cas parisien.

⁴³ A New York et à Boston, « *brownstone* » désigne une série de maisons alignées et identiques construites en grès rouge.

L'importance de ce type de politiques locales aux Etats-Unis est due d'une part à la prédominance de l'idée que la pression fiscale joue fortement sur la localisation des entreprises, ce qui par voie de conséquence, dans une situation de compétition des territoires pour attirer des entreprises, amène à proposer des avantages fiscaux les plus importants possibles⁴⁴. La compétition se joue ici à la fois à l'échelle des Etats et des municipalités, le fédéralisme différenciant ici les deux terrains étudiés. De plus, ces initiatives de « discrimination territoriale positive » sont étroitement liées à l'émergence des acteurs privés dans les politiques publiques (Fainstein 2001).

Dès lors, la pratique du zonage comme « discrimination positive » pour les territoires met en jeu un certain nombre d'interrogations posées par les changements dans les politiques urbaines : les objectifs des aides territorialisées sont-ils les habitants ou les entreprises ? Dans ce cas, s'agit-il de soutenir les habitants ou les entreprises locales, ou d'en attirer de nouveaux (habitants comme entreprises), et de quel type ? Enfin, la pratique du zonage permet-elle vraiment de soutenir les territoires en préservant leurs spécificités, ou n'est-elle qu'une façon de mettre en place des coalitions de croissance ?

Finalement, la spécificité des politiques d'urbanisme dans les villes globales est liée au besoin identifié par les acteurs économiques (publics et privés) de se maintenir une place dans la compétition globale (Savitch 1988, Fainstein 1994) ; ce programme partagé génère potentiellement des formes de coalition de croissance (Savitch 1988) au service du développement économique, dont les besoins sont largement définis par les acteurs immobiliers privés, ce qui amène à négliger les préoccupations locales, notamment des habitants (Fainstein 1994).

II. Le projet urbain

La déconcentration progressive des enjeux d'aménagement vers les espaces périphériques des métropoles globales se concrétise ainsi par l'instrument du *projet urbain* ; c'est à dire l'émergence d'une pratique planificatrice ouverte et souple, produit de la rencontre d'acteurs autour d'un territoire, qui propose une vision intégrée (écologique, économique et sociale) de l'espace à aménager, plutôt qu'un modèle d'aménagement ou une forme urbaine prédéterminés (Ingallina 2010). De ce fait, le projet urbain est un instrument multi-acteurs et multi-niveaux, dans un contexte de *pluralisation* des acteurs urbains et de dispersion des ressources nécessaires aux politiques urbaines. La recomposition des rapports entre les acteurs ne correspond pas à l'ingouvernabilité ou l'absence de marge de manœuvre des acteurs publics urbains ; elle peut permettre l'émergence de nouveaux instruments de l'action publique (Pinson 2006).

⁴⁴ On se demande dès lors quel est l'intérêt d'attirer des entreprises sur un territoire, puisque l'un des avantages de la présence d'entreprises est de pouvoir leur demander des impôts locaux...

A partir des années 1980, les politiques publiques municipales new-yorkaises et parisiennes sont marquées par la volonté de favoriser la croissance économique et le développement du centre de l'agglomération. Le passage à une économie tertiaire restructure l'organisation spatiale de la ville : développement de quartiers de bureaux, de divertissement (« *entertainment* ») et de logements haut de gamme, régénération des friches industrielles et des fronts d'eau.

A. Emergence du projet urbain comme instrument de l'action publique urbaine

1. L'avènement du projet urbain

Dans le cas états-unien, l'avènement du projet urbain est ancien et émerge dès les années 1960 ; cette temporalité différenciée s'explique évidemment par le moindre interventionnisme de l'Etat fédéral, notamment dans les politiques d'aménagement⁴⁵. On assiste à un passage de l'urbanisme moderne, où les problèmes urbains sont attribués au secteur privé et les solutions au secteur public, à un urbanisme entrepreneurial, où les problèmes urbains (et notamment le déclin lié à la désindustrialisation) sont censés être le résultat d'un excès de réglementation : les solutions sont alors à chercher auprès des acteurs privés (Harvey 1989, Chaline 1999). La reconversion des espaces industriels, et notamment portuaires, a donné lieu à l'émergence de nombreux projets où les pouvoirs publics locaux créent les conditions les plus favorables possibles pour l'investissement privé (Carrière et Demazière 2002), comme dans le cas de la régénération urbaine du port de Baltimore par un centre commercial en 1980.

La logique de projet urbain s'inscrit donc également dans la réorganisation économique et sociale des villes occidentales après la désindustrialisation, qui confirme l'émergence des activités urbaines « non productives » de consommation, de culture, de loisir – principalement à destination de la classe moyenne. La mise en scène du paysage urbain fait notamment des friches industrielles des espaces de promenade ou de contenu patrimonial - reconversion de bâtiments industriels en centres commerciaux par exemple (Gravari-Barbas 2006). La reconversion de Times Square sous l'influence de Disney dans les années 1990 amène à l'émergence d'un quartier comme « Mecque du divertissement de masse », le plan d'urbanisme ayant été modifié dans le sens souhaité par les sociétés de loisir (Disney, puis Mme Tussaud's, Sony, etc.) (Fainstein et Stokes 1998).

Susan Fainstein (2008) utilise l'expression de « méga-projets » pour désigner les réponses récentes des grandes villes⁴⁶ aux pressions de l'économie globalisée par la création d'espaces urbains attractifs pour l'investissement des multinationales et l'implantation de nouveaux logements. Ce type de projets émerge depuis les années 2000 et se concentre notamment sur la régénération

⁴⁵ En tout cas, un interventionnisme moins direct. Voir chapitre 1.

⁴⁶ L'étude concerne New York, Londres et Amsterdam.

d'anciens espaces industriels hors des anciens centres urbains, auparavant perçus comme marginaux. Le cas de New York permet ainsi de montrer comment une commune qui inclut ses banlieues industrielles dans ses limites territoriales utilise également le projet urbain comme instrument de reconversion ; dans ce cas spécifique, l'identification des territoires périphériques comme lieux privilégiés du projet correspond à un retour de la planification, orientée vers le marché. PlaNYC2030, mis en place par l'administration de Bloomberg en 2007, qui identifie notamment le front d'eau de l'East River comme le « 6^{ème} borough », se concrétise cependant avant tout par des projets de grande ampleur mobilisant des sommes énormes d'argent public sans réellement pallier à la réduction du stock de logement social ; ces dépenses permettent d'assurer la rentabilité des investissements privés (Fainstein 2008).

En France, l'urbanisme de projet, revendiqué par Christian Devillers et Paul Chemetov dans les années 1970, correspond à la corrélation entre décentralisation et naissance de politiques urbaines « *de l'action* ». La loi de décentralisation de 1983 donne aux collectivités territoriales la compétence de planification stratégique, puis les collectivités territoriales deviennent responsables des missions de maîtrise d'ouvrage, donc de l'élaboration des études préalables au projet, du programme, à distinguer de la réalisation du projet, ou maîtrise d'œuvre. La décentralisation du projet urbain (de l'Etat vers les maires) va alors de pair avec l'importance croissante des métiers du conseil et de l'expertise urbaine, puis la complexification du système des acteurs (publics, parapublics, promoteurs, acteurs économiques du territoire), les projets urbains imbriquant donc de plus en plus les sphères publique et privée (Buffat et Meunier 2014). La question de la participation des habitants commence à émerger avec la notion de projet participatif, même si cette dimension reste en général assez résiduelle (Bacqué et Sintomer 2010).

Le passage du plan au projet en Europe a été notamment analysé par Gilles Pinson (2009) : les villes ne sont plus des supports indifférenciés de la planification étatique, mais deviennent des acteurs de leurs politiques urbaines et visent donc à mettre en avant des ressources singulières (spécialisation économique notamment). Il s'agit dès lors de valoriser l'identité propre de l'espace urbain, d'où l'importance du marketing urbain dans le projet. Les projets seraient alors « *des processus visant à développer les liens horizontaux entre les groupes et les institutions qui composent la ville, à développer de la confiance, une propension à se reconnaître réciproquement et à identifier des intérêts communs* » (p. 204). Le projet urbain consacrerait ainsi une recherche d'identité urbaine partagée par les acteurs publics et privés.

L'agenda des acteurs publics urbains des villes globales se réoriente à partir des années 1980-1990 ; le développement économique et l'attractivité des territoires prennent le dessus sur le logement ou les équipements collectifs par exemple (Pinson 2009). Le projet inclut ainsi en quelques sorte les acteurs privés par définition dans le projet : il s'agit *à la fois* de faire de la ville un acteur collectif et de l'organiser spatialement.

2. Paris et Manhattan: élargissement des logiques de projet

a. Paris : vers des projets intercommunaux ?

A Paris intra-muros, après les grands projets prestigieux de l'ère Mitterrand, qui, sauf celui de l'Arche de la Défense (Subra 2009), ont largement redéfini le centre de l'agglomération (le Louvre, Bercy, La Villette, la Cité de la Musique, l'Opéra Bastille), les derniers grands projets sont de plus en plus périphériques, à l'exception de la restructuration des Halles en cours.

L'enjeu principal est d'abord de rééquilibrer les activités vers l'Est ; la requalification des friches industrielles touche les secteurs de Paris-Bercy ou de Tolbiac. Les opérations urbaines sont gérées par des sociétés d'économie mixte ad hoc comme la SEMAEST créée en 1987 pour Bercy, ancienne zone des chais de Paris, qui confie en 1989 la réalisation et la commercialisation des espaces d'activité de l'opération à la société ZEUS (Zone d'Evolution Urbaine de la Seine), société détenue à hauteur de 43,5 % par le groupe Suez Lyonnaise des Eaux aux côtés de la BNP, du Crédit Foncier et de Natexis. L'opération est multifonctionnelle : un grand parc, la Cinémathèque, 40 000 m² de surface hôtelière, les pôles d'affaire de Bercy Village et de Paris Bercy – le plus grand immeuble de Paris, et 1500 logements en majorité aidés. Dans la continuité de cette opération, la requalification de Paris Rive Gauche, une zone de 130 hectares entre la périphérique et la gare d'Austerlitz, est lancée en 1987 et s'achève aujourd'hui sous l'égide de l'APUR (Agence Parisienne d'Urbanisme), concepteur du projet, et de la SEM créée par la mairie de Paris pour l'occasion, la SEMAPA (Société d'économie mixte d'aménagement de Paris). Cette opération est sans doute la dernière de cette ampleur réalisée dans Paris ; l'une de ses ambitions est de relier différents « morceaux » de ville là où les voies ferrées coupaient l'espace urbain, d'assurer une « *continuité morphologique* » entre « *espaces qui s'ignorent* » (les deux rives de la Seine, le 5^{ème} et le 13^{ème} arrondissement...) auxquels s'ajoutent l'intérêt croissant pour le prolongement vers la banlieue avec le projet Seine Amont et la proximité avec Ivry-sur-Seine (Senly 1999). L'avenue de France traverse l'opération en longueur sur 2,5 km et se prolonge au-delà du périphérique, scandée par trois « séquences urbaines » autour d'édifices marquants (gare d'Austerlitz, Bibliothèque François Mitterrand, université Paris 7 – Denis-Diderot), puis des logements le long de la Seine ; enfin autour de l'avenue s'organise une cité tertiaire dont le but est de rééquilibrer les bureaux vers l'Est parisien, mais aussi de ramener des emplois dans Paris intra-muros (Senly 1999).

Le déplacement des projets vers la périphérie interroge ensuite leur continuité vers la première couronne. Or l'arrivée de Bertrand Delanoë à la tête de la mairie de Paris en 2001 va fortement changer la donne. La création d'un poste d'adjoint au maire aux relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, confié à un élu communiste, Pierre Mansat, lance le dialogue avec les

collectivités territoriales de banlieue, « *avec qui veut, sur un pied d'égalité* »⁴⁷. Une collaboration s'engage alors autour de projets de couverture du périphérique et de la création du tramway. Le premier grand projet intercommunal avec la première couronne est lancé en 2002 : « Paris Nord Est » prévoit sur 600 hectares des communes de Paris, Saint-Denis, Aubervilliers et Pantin la création de neuf quartiers et l'installation de 15 000 habitants (Cante 2013). Une nouvelle notion d'« interface » émerge, qui recouvre à la fois la difficulté physique d'aménager des espaces marqués par la matérialité d'une frontière ancienne (périphérique, boulevards des Maréchaux, voies ferrées, zones industrielles), mais aussi l'émergence d'un espace défini par les réseaux et les interactions entre acteurs plutôt que par ses caractéristiques intrinsèques (Offner 2006). L'existence de ce projet urbain en soi signe également une révolution politique, celle du dépassement inédit de l'antagonisme entre Paris et sa banlieue (Ronai 2004, Fourcaut et alii 2007), par un territoire que les acteurs identifient comme une contribution majeure au changement d'échelle éventuel de la coopération métropolitaine (Cante 2013).

La proximité politique entre les élus de Plaine Commune (communistes rénovateurs, union de la gauche) et de Paris (union de la gauche) a permis pour la première fois la négociation concertée d'un projet, insistant notamment sur la couverture du périphérique comme mesure symbolique majeure malgré ses difficultés techniques ; autre nouveauté, les discussions (qui restent néanmoins informelles) sur la complémentarité avec les projets alentour pour éviter les concurrences entre communes dans la construction de bureaux ; enfin, la proximité des pratiques entre Plaine Commune et la mairie de Paris dans leur rôle de collectivité territoriale les a incitées à faire front commun contre les grands propriétaires privés (Icade, propriétaire des Magasins Généraux) et publics (Etat et RFF) (Cante 2013).

L'émergence de cette collaboration rencontre cependant des limites. La répercussion des discussions au niveau opérationnel est difficile : impossibilité de créer une ZAC commune, coordination effective difficile, maintien d'intérêts particuliers – la couverture du périphérique sera largement financée par Paris ce qui permet à Plaine Commune de renforcer son attractivité à moindre frais (Cante 2013).

Paris innove donc dans l'échange avec ses périphéries via les projets urbains (outre Paris Nord Est, des projets communs sont également lancés à Bercy-Charenton et Ivry-Masséna) mais la mise en place d'une véritable vision commune, appliquée directement par les outils urbains, reste difficile. Elle est en outre suspendue à la personnalité des maires⁴⁸, et donc liée au temps électoral.

b. A New York, des projets très liés au privé

⁴⁷ Source : Entretien avec l'Adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

⁴⁸ Source : *ibid.*

La dynamique des très grands projets mixtes à New York émerge dès la période qui suit directement la crise fiscale de 1975-77, dans un contexte où le rôle de l'Etat est renforcé et favorise fortement les élites financières (Moody 2007). De nombreux projets immobiliers sont menés à bien dans Manhattan dans les années 1980, autour des deux CBD traditionnels : Times Square, considéré comme trop sordide, le World Trade Center⁴⁹ et Battery Park City, une friche portuaire préemptée par la Port Authority grâce à l'intervention de l'Etat de New York⁵⁰. Ces projets sont nouveaux par leur ampleur, leur mixité, et la participation importante du secteur privé. Des promoteurs immobiliers comme Olympia & York (également développeur de Canary Wharf à Londres) ou Forest City Ratner jouent ainsi le rôle de maître d'œuvre pour redévelopper Battery Park et bénéficient d'aides substantielles de l'Etat et de la mairie par le biais d'exemptions de taxes et de la construction des infrastructures par la mairie (Fainstein 2001, Moody 2007).

A New York, l'aménagement urbain à partir des années 1980 se traduit donc par une large participation des élites économiques au gouvernement municipal (Bloomberg et Giuliani, les deux derniers maires de New York, sont des millionnaires), une faible taxation des activités et notamment du tertiaire, une forte baisse des dépenses sociales et des services publics (fermetures d'hôpitaux municipaux, baisse du budget des transports en commun...) et un large recours au partenariat public-privé. Entre 1975 et 1983, les taxes foncières baissent de 54 à 34%, les nouveaux immeubles résidentiels bénéficient d'exemptions de taxes : en tout les exemptions de taxe foncière coûtaient \$655 millions à la ville en 1991 (Berg 2007). En 1977 est créé l'*Industrial and Commercial Incentive Board*, destiné entièrement au développement économique par des réductions fiscales aux entreprises. Il consacre 47 millions de dollars à la construction dans le CBD en 1982 (Berg 2007), et plus de 623 millions de dollars aux bâtiments industriels et commerciaux en 2011⁵¹ sous la forme de réductions fiscales principalement.

En termes d'organisation technique, le dispositif d'aménagement peut varier – notamment suivant les propriétaires du foncier et l'intérêt porté par l'Etat de New York au projet. L'outil principal du grand projet urbain dans le contexte états-unien reste avant tout le re-zonage (voir supra), la maîtrise d'ouvrage étant très souvent confiée à des promoteurs immobiliers qui proposent une opération urbaine « clés en main » sur tout ou partie de l'espace urbain re-zoné, suite à un appel à projet mené par la mairie ou l'agence publique de développement⁵² en charge du projet.

⁴⁹ On peut signaler à cet égard que la reconstruction du World Trade Center, dont le foncier est possédé par la PANYNJ, a été menée en désaccord avec la municipalité, qui souhaitait y intégrer des logements et non pas uniquement des bureaux et des locaux commerciaux.

⁵⁰ Le gouverneur de l'Etat est alors Nelson Rockefeller, dont le frère David est président de la Chase Manhattan Bank et souhaite renforcer le développement de Lower Manhattan.

⁵¹ Source : Mairie de New York.

⁵² Différents cas de figure existent : département d'Aménagement de la mairie directement pour Times Square, agence de développement créée par l'Etat pour Battery Park, agence de développement créée par la mairie pour Downtown Brooklyn.

Le recours au partenariat public-privé se développe largement, sous l'égide de la *New York City Economic Development Corporation* (NYCEDC), agence semi-municipale, souvent épaulée par l'*Empire State Development Corporation* de l'Etat de New York. La NYCEDC est issue de la fusion en 1991 de la *New York City Public Development Corporation*, créée en 1966 pour renflouer les finances municipales en vendant les propriétés de la Ville, et de la *Financial Services Corporation of New York City*, créée en 1979 pour superviser les aspects financiers de l'aide au secteur privé. Les grands projets de régénération urbaine ont été largement accompagnés par la création de « *Business Industrial Districts* » (BID), des organisations de développement urbain privées financées par les commerçants et les propriétaires immobiliers du quartier, qui complètent l'offre de services publics (nettoyage, sécurité, aménagement de l'espace public, promotion du quartier...). Ces dispositifs sont de taille variée : sur 56 BID à New York en 2005, 7 des plus importants se situent à Manhattan et se caractérisent par un budget important (plus d'1,2 millions de dollars par an, jusqu'à 11 millions pour la *Downtown Alliance* à Manhattan), la prépondérance de l'immobilier de bureaux, et des conseils d'administrations dominés par des avocats, des promoteurs immobiliers et des experts financiers (Ellen, Schwartz & Voicu, 2007).

L'essor de la gouvernance urbaine et des projets urbains se traduit dans les deux centres par la recomposition des équilibres entre acteurs, avec une moindre prépondérance du secteur privé à Paris, même si leur rôle s'affirme de plus en plus : les promoteurs se saisissent ainsi progressivement de toute la chaîne de production urbaine et assurent la gestion de projets de sa conception à sa réalisation (Pollard 2009). La généralisation des projets urbains a également pour corollaire la croissance du secteur para-municipal, c'est-à-dire des organisations relevant de la construction et de l'aménagement urbain (Sociétés d'économie mixte, Agences d'urbanisme, SA d'HLM en France ; sociétés de développement économique, BID aux Etats-Unis), des entreprises gérant les réseaux techniques urbains (eau, énergie) et les organisations des secteurs de la culture, de la santé ou du sport (Lorrain 1998). Ces acteurs servent souvent d'intermédiaires entre les sphères publique et privée dans la construction de projets urbains.

Dans les deux cas, « *(l)es autorités municipales trouvent un appui déterminé auprès de la filière de l'immobilier d'entreprise, promoteurs, investisseurs... et de tous les entrepreneurs attirés par l'enrichissement du site. Les grands projets sont une pierre importante dans la construction de la compétitivité de la grande ville* ». (Manzagol et Sénécal 2003, p.3)

Les acteurs urbains de la ville globale, anxieux de soutenir son développement économique et son image, mettent ainsi l'accent sur de grands projets destinés à attirer l'investissement. Des dynamiques de compétition se développent alors au sein même de l'espace urbain, ce qui explique en grande partie la revalorisation d'espaces auparavant dévalorisés (Fainstein, 2008). De ce fait, les opérations de régénération urbaine gagnent des espaces plus périphériques et le cœur de l'agglomération connaît des formes de débordement du centre économique sur ses anciennes

banlieues industrielles limitrophes en raison d'un foncier moins cher, de taxes moins élevées (dans le cas de New York) et de bonnes connexions par les transports en commun (métro vers Brooklyn, Queens mais aussi vers le New Jersey ; métro et RER vers toutes les villes limitrophes de Paris).

B. Les projets urbains dans les premières couronnes

L'importance du développement économique sous la forme de services tertiaires supérieur guide ainsi la reconversion des anciennes banlieues industrielles, les acteurs publics étant ainsi au service d'un agenda partagé par les acteurs économiques privés. A ce niveau, on peut d'abord souligner des différences entre les acteurs publics agissant directement sur les règlements d'urbanisme à New York et à Paris :

- la mairie de New York, l'acteur sinon le plus puissant étudié, du moins l'organisme le plus important, dispose d'une vision d'ensemble sur son territoire ; elle use à profusion de l'outil de zonage depuis 1961. Néanmoins, la notion de *globalisation* est très peu mobilisée par les acteurs locaux pour qualifier les changements économiques à l'œuvre sur les espaces urbains⁵³.
- les municipalités du New Jersey se dotent de plans mais fonctionnent surtout en réponse à la demande des acteurs privés.
- les mairies de la première couronne parisienne sont souvent marquées par l'héritage communiste de la banlieue rouge (voir chapitre 1), d'où une tradition de municipalisme ancienne. Ces mairies sont dotées de compétences techniques importantes et d'une vision d'aménagement du territoire sans doute supérieure à la commune « moyenne » de même taille. La conscience du rôle de la globalisation dans le changement des espaces urbains y est très présente⁵⁴, de même que l'usage de l'outil du zonage. Ainsi, les communes communistes ont longtemps refusé de modifier le zonage des espaces industriels malgré la désindustrialisation, dans l'optique d'un retour possible de l'activité industrielle (Albecker 2010).

L'outil du zonage permet d'influer sur le foncier, dont la maîtrise reste fondamentale dans le changement urbain. Le zonage devient cependant de plus en plus une validation plutôt qu'une anticipation des évolutions de l'urbain, au service de la « compétitivité et de l'efficacité » : *« it was now directly directed at achieving marketability of its product : urban space »*⁵⁵ (Fainstein 2001, p.99) ; le projet urbain, via les partenariats public-privés, semble la conclusion logique des changements dans les pratiques de planification.

Dès lors, comment affirmer l'identité des espaces de banlieue d'une ville globale en reconversion économique ? Le rapport à la ville-centre structure largement la vision des projets urbains étudiés,

⁵³ Source : entretiens.

⁵⁴ Source : Entretien Adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

⁵⁵ *« il (le zonage) était maintenant destiné à réaliser la valeur marchande de son produit : l'espace urbain »*

mais aussi la concurrence par rapport aux autres espaces de banlieue – dont il faut à tout prix se différencier – dans un contexte de globalisation. Par ailleurs, les acteurs du projet urbain sont diversifiés : l'importance croissante des acteurs privés (acteurs économiques, promoteurs) est-elle un facteur de diminution de la marge de manœuvre des acteurs publics par le passage au projet urbain comme instrument de politique urbaine (Fainstein 2008) ?

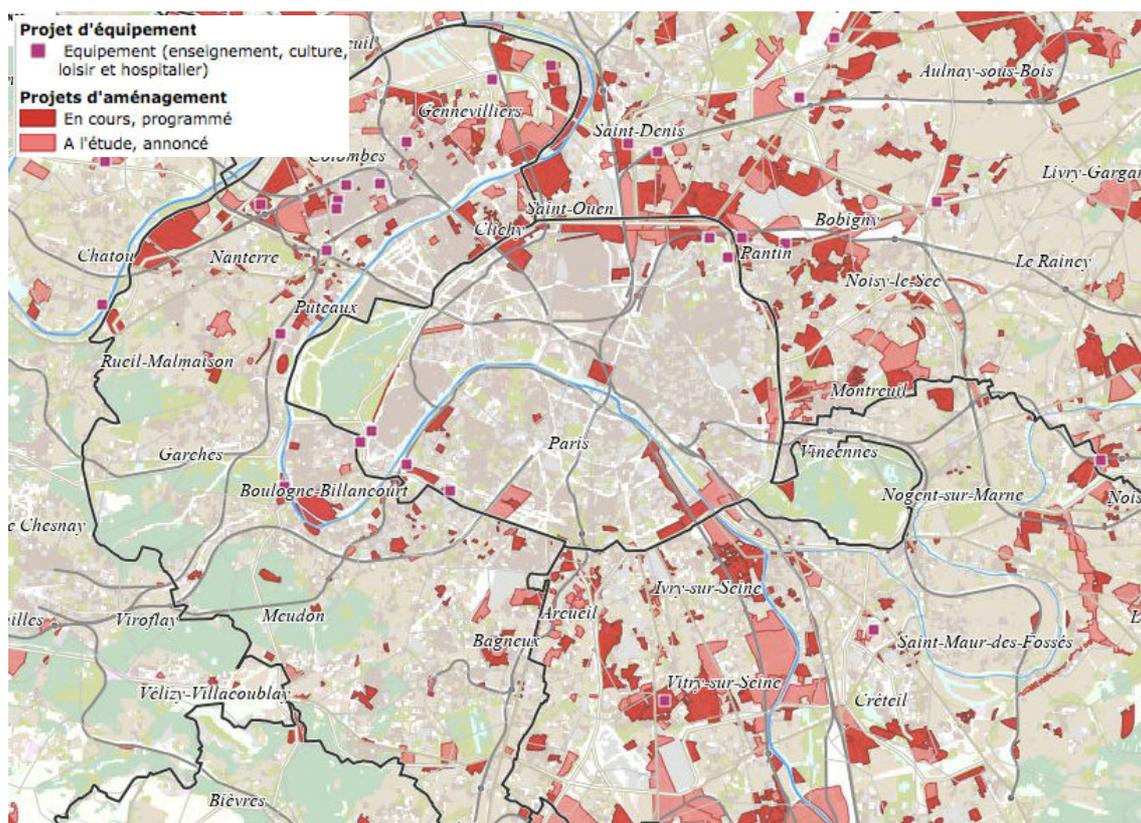
Le projet urbain devient ainsi à partir des années 1990-2000 (selon les rythmes de la déconcentration) l'instrument privilégié des pouvoirs urbains dans les premières couronnes ; et son ampleur est généralement non négligeable – le projet Ivry-Confluences prévoit ainsi 103 000 m² de bureaux et 5 600 logements sur 145 hectares ; le projet d'Atlantic Yards à Brooklyn prévoit 31 000 m² de bureaux, 6 700 logements et un stade de 79 000 m² sur 9 hectares. L'identité mise en avant dans le projet urbain est liée à des éléments que l'on retrouve souvent dans les villes globales : « *de nouveaux espaces glamour, souvent dessinés par des architectes mondialement connus, sont devenus les marques de fabriques du succès économique* ⁵⁶ » (Fainstein 2008, p. 769). Etant donné l'ampleur de ce projet et le rôle des pouvoirs publics dans son élaboration, un point est fait ici sur l'exemple de la Défense (2) ; d'autres exemples seront développés en complément dans les études de terrain.

Ainsi dans le cas de Jersey City les développeurs urbains bénéficient de rezonages à la faveur des projets proposés à la municipalité (Winikoff Ziefert 2003), tandis qu'à New York, les grands projets de réaménagement du front d'eau correspondent à des périmètres rezonés selon des principes dictés par la mairie (mixité des activités, inclusion de logement abordable) ; dans la première couronne parisienne, l'outil privilégié est la Zone d'aménagement concerté (ZAC), qui permet un rapport plus ou moins souple au privé : le périmètre ZAC Ivry Confluences, constitué en 2009, correspond ainsi exactement au changement de zonage de cet ancien espace industriel en une zone mixte (UI) dans le PLU révisé en 2010.

1. Multiplication des projets dans la première couronne parisienne

Les communes de la première couronne parisienne se saisissent particulièrement du projet urbain comme instrument au service de la construction. Le foncier disponible à Paris étant extrêmement raréfié, les projets d'aménagement à Paris diminuent et se diffusent selon une logique radioconcentrique clairement identifiable vers les communes de la première couronne, qui se densifient fortement (voir carte p.299).

⁵⁶ « *glamorous new spaces, often designed by world famous architects, became the hallmarks of economic success* »



Carte 7: Les projets d'aménagement en cours en 2014 dans la première couronne parisienne © IAU-IdF

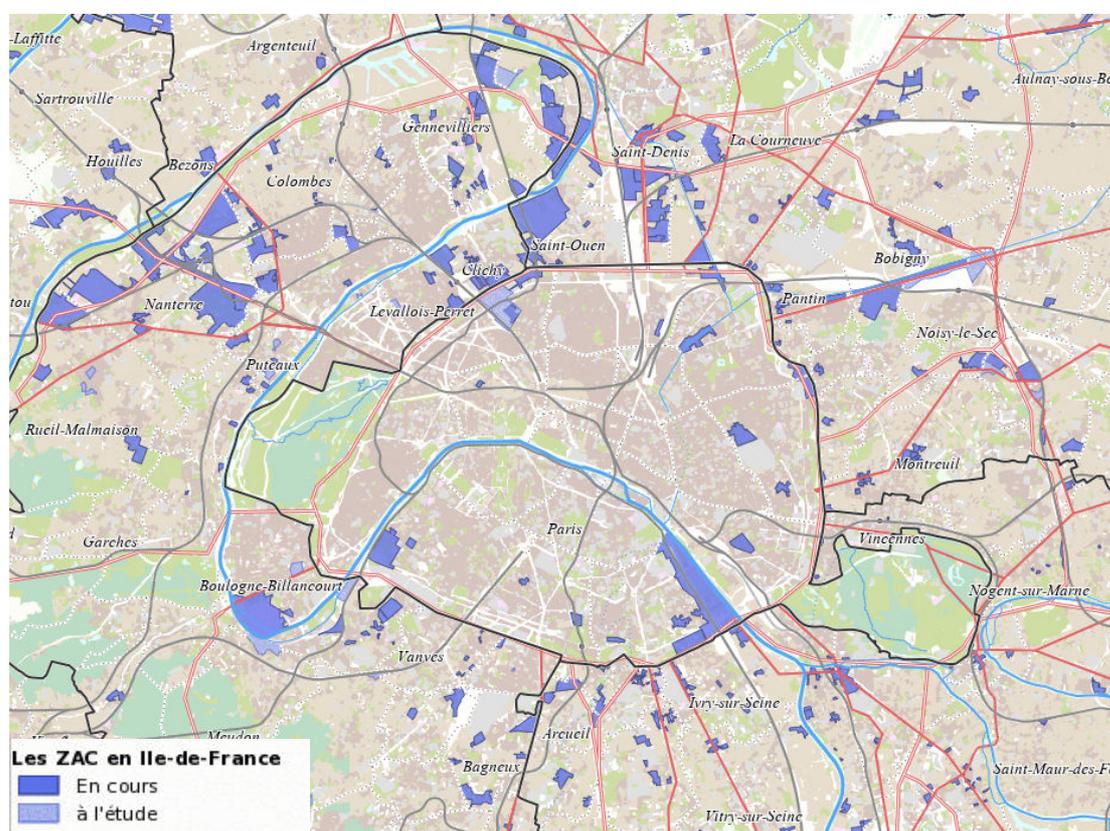
Si l'on considère la carte des projets d'aménagement en 2014, trois logiques géographiques se dégagent :

- l'émergence de logiques radiales par rapport à Paris, notamment le long de la Seine (Seine Amont avec Ivry-sur-Seine puis Vitry, Seine Aval) mais aussi le long d'axes au Nord et à l'Est (A1 et N2 à Saint-Denis et Aubervilliers ; canal de l'Ourcq et N3 à Pantin puis Bobigny) ;
- l'émergence de points ou de pôles concentrant les projets. Il s'agit des pôles de développement tertiaires organisés en un chapelet autour de Paris depuis la Défense, puis Issy-les-Moulineaux, Plaine Commune, Saint-Ouen-Clichy, Ivry-sur-Seine et Bas Montreuil-Bagnolet (voir chapitre 3), où se concentrent les projets avec des programmes de construction de bureaux importants ;
- une logique annulaire le long du périphérique. Cette logique est très visible sur la carte et dessine une sorte d' « anneau central » (APUR 2003).

Finalement, tout un chapelet de projets non coordonnés « dessinent une centralité linéaire et annulaire » (APUR 2003, p.9) qui vient doubler la « ceinture rose » des HBM et le périphérique. Cela correspond évidemment à un effet de proximité parisien, renforcé par la possibilité à proximité directe du périphérique de construire des bâtiments sur le territoire de la première couronne mais bénéficiant d'une adresse parisienne. Le potentiel de développement est en outre renforcé par la présence de friches industrielles encore largement présentes dans les communes du Nord et de l'Est. Néanmoins, il faut souligner que les projets en cours « contournent » un certain nombre de communes comme Vincennes, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Mandé ou Vanves. Ces communes se

caractérisent toutes par une forte orientation résidentielle. Quelques autres, comme Neuilly-sur-Seine ou Levallois-Perret, arguent de la saturation de leur tissu urbain pour justifier de l'absence de construction sur leur territoire (Lacoste 2013). D'après cette carte, il semble donc pertinent d'identifier un certain nombre de communes où les pouvoirs publics font le choix de ne pas intervenir dans la restructuration de leur territoire, ce qui revient en général à valider une orientation pro-résidentielle.

Les projets urbains d'ampleur certaine sont réalisés en général dans le cadre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)⁵⁷. La ZAC est un outil privilégié pour des opérations complexes, d'une certaine taille ; elle constitue un cadre général au redéveloppement du territoire concerné qui peut laisser une grande marge de manœuvre aux acteurs privés : la ZAC est toujours d'initiative publique mais l'aménageur peut être privé.

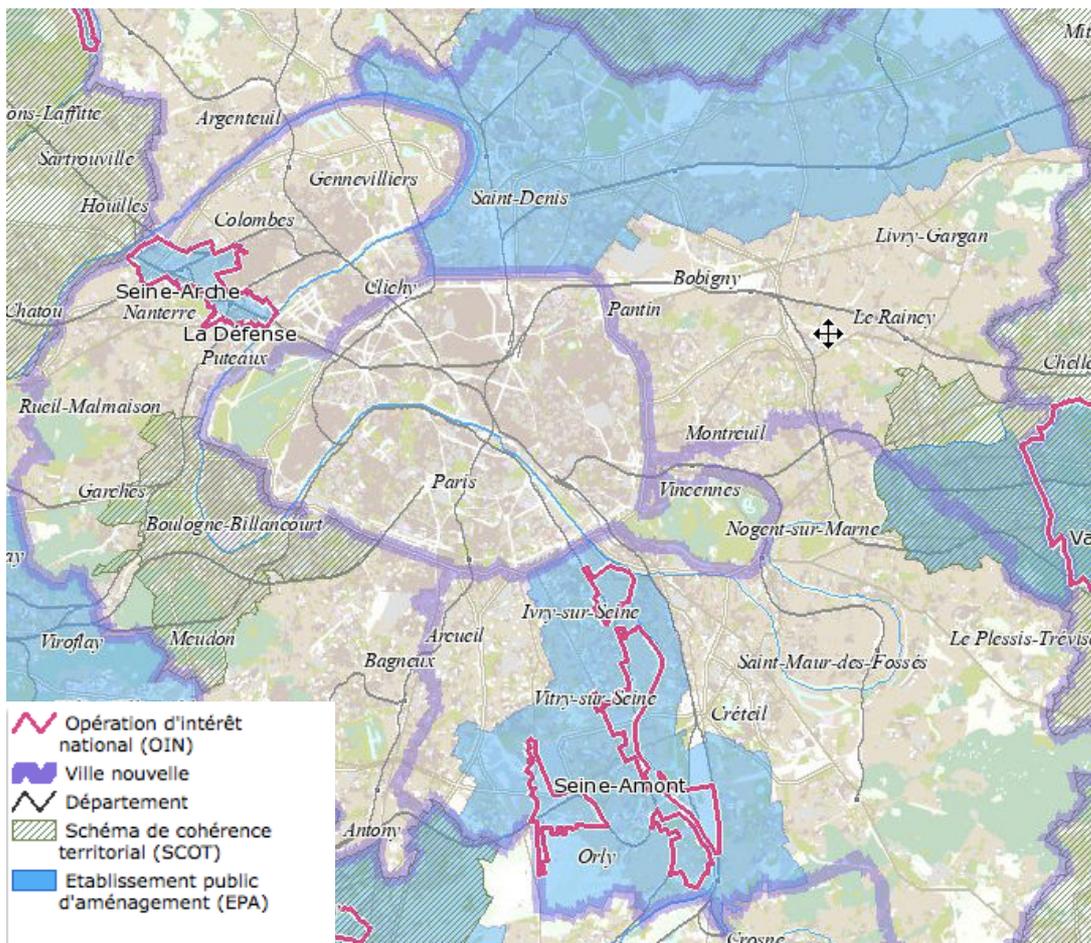


⁵⁷ La ZAC, outil créé en 1967, est une zone dans laquelle « une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue des les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics, privés. » (Art. L. 311-1 du code de l'urbanisme). Les ZAC sont créées à l'initiative d'un acteur public, s'inscrivent dans le PLU et sont donc étroitement liées au processus de zonage. Il s'agit d'opérations d'aménagement à but d'intérêt général, dans un objectif de mixité des fonctions urbaines en général. Elles sont établies pour une durée de 5 à 10 ans, et leur aménagement est en général confié à une Société d'Economie Mixte (SEM) : leur réalisation peut ainsi être confiée au privé.

Un état des lieux des ZAC en 2008 montre la conjonction de cette structuration avec les projets en cours : le nombre de ZAC dans la zone centrale de l'agglomération parisienne s'est inversé en défaveur de Paris. Les communes se sont lancées dans des opérations d'ampleur en parallèle et sur la durée. Ainsi dès 2002, cinq communes de la première couronne ont plus de sept ZAC sur leur territoire : Aubervilliers, Clichy, Issy-les-Moulineaux, Montreuil, Saint Denis (APUR 2003). La procédure de ZAC semble liée à l'activisme municipal des communes accueillant la croissance économique et démographique, qu'elles fassent partie du groupe « double gagnant » (Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt) ou « ciseaux » (Saint-Ouen, Saint-Denis).

La notion d'attractivité est également centrale dans l'urbanisme de projet : il s'agit d'attirer des activités économiques sur le territoire concerné. La concurrence attachée à cette volonté d'attractivité se joue à plusieurs échelles (entre communes de la région urbaine et entre territoires des villes globales). La planification régionale du tissu urbain, telle qu'elle est censée s'effectuer par le SDRIF ou à une échelle plus fine comme Paris Métropole, intercommunalité qui assurera les compétences d'urbanisme et d'habitat au 1^{er} janvier 2015, entre donc en concurrence avec la logique de projet. L'Île-de-France occupe de ce fait une place à part dans l'évolution des politiques urbaines, l'Etat étant constamment tenté de reprendre la main sur les collectivités territoriales ; des logiques de projet étatiques coexistent ainsi avec des logiques de projet locales, comme c'est le cas des Opérations d'Intérêt National (OIN) dont celle de la Défense-Seine-Arche, de Plaine de France et de Orly-Rungis-Seine-Amont, toutes trois situées en partie en première couronne.

Les OIN sont inscrites dès 1983 comme une dérogation au droit commun de l'urbanisme (alors délégué aux communes) : il s'agit de grandes opérations stratégiques d'envergure nationale, en application de la politique d'aménagement du territoire menée par l'Etat. Elles correspondent à des « territoires stratégiques » distingués par l'Etat et s'inscrivent dans la lignée d'une action interventionniste : les villes nouvelles, la Défense et les aéroports sont les premières OIN d'Île-de-France ; trois nouvelles Opérations ont été définies en dans les années 2000 (Seine-Aval, Orly-Rungis-Seine-Amont et Paris-Saclay), et l'opération Plaine de France en 2002, qui n'est pas juridiquement une OIN mais en présente de nombreuses caractéristiques. La délimitation des périmètres de ces opérations est fortement liée à une vision en quadrants du territoire, confortée par le SDRIF actuel.



Carte 9: OIN et EPA dans la petite couronne © IAU-IdF

L'ampleur des zones est vaste, mais les logiques rejoignent en grande partie celle de la majorité des projets urbains à l'œuvre dans la première couronne parisienne : reconversion économique réussie des territoires, renforcement des pôles tertiaires et montée en puissance des pôles émergents (La Défense, Plaine Saint-Denis, Seine-Amont), développement de la recherche et de l'innovation dans les territoires. Ces thématiques classiques de l'aménagement urbain sont censées s'inscrire dans une vision régionale et répondre à la nécessité de rééquilibrage habitat/emploi de la région. L'accent est mis sur la notion de « *pôles d'excellence* » spécialisés et jouant « *la complémentarité plutôt que la concurrence* » dans le but de dégager une « *géographie de compétences* » (Fabre 2009, p.35) : à Seine Amont la biotechnologie, à Plaine de France l'aéronautique et la logistique, à la Défense le centre d'affaires, etc. La logique des projets reprend ainsi assez largement les spécialisations existantes au sein des différents pôles économiques de la proche banlieue. La thématique de la compétition est ainsi portée à l'échelle internationale, même si cela n'est pas toujours clairement formulé (Lefèvre 2009).

Ces opérations sont généralement portées par des Etablissements publics d'aménagement (EPA) en théorie pilotés par l'Etat, mais où les collectivités territoriales ont réussi à prendre plus ou moins d'importance au sein des Conseils d'administration (Lefèvre 2009). De même, le

financement des OIN est largement issu des négociations entre l'Etat et la Région et formalisé par des « projets⁵⁸ » dans le cadre du Contrat de Projet Etat-Région (CPER) : près de 90% des enveloppes financières prévues au CPER sont concentrées dans les territoires des OIN (Fabre 2009, p.59).

Néanmoins, le retour des OIN consacre un retour de l'Etat et leur relance à partir des 2000 (création de Seine Arche en 2000, de Saclay, Seine-Amont et Seine Aval en 2006) amène à des confrontations entre les collectivités et l'Etat, mais aussi à la définition de priorités différentes selon les collectivités territoriales, celles-ci pouvant se résumer assez schématiquement par la priorité au développement économique ou à la redistribution des richesses sur le territoire.

2. *Le grand projet par excellence : la Défense*

Premier prolongement hors de Paris du mouvement vers l'ouest du quartier des affaires, ce projet est issu à la fois de la volonté de l'Etat et des entrepreneurs. L'opération est décidée en 1951 par le comité national d'urbanisme, l'Etat devant acheter les terrains du périmètre, mais sa réalisation tarde autour de différents projets. C'est finalement le projet d'une zone d'affaire comportant des logements qui se dégage, qui « reflète la volonté de modernisation de la banlieue par le contrôle de son urbanisation, ainsi que l'accent mis sur la reconstruction de l'industrie » (Lefebvre 2003, p.163). Ce dernier point s'exprime par la construction par les industriels du Centre national de l'industrie et des techniques (CNIT), lieu d'exposition, et ce sont des promoteurs et des demandeurs de bureaux (principalement du secteur public) qui fondent en 1957 le Groupement pour le financement et l'aménagement de La Défense (GFARD). C'est néanmoins l'Etat qui achète les terrains par expropriation, puis réussit à convaincre les communes concernées (Puteaux, Courbevoie et Nanterre) de s'associer au développement prévu (Lefebvre 2003). Le projet remplace des zones de bidonvilles, de logement ancien et d'implantations industrielles.

L'établissement public de La Défense (EPAD) est créé en 1958 peu après, pour maîtriser le désordre urbain, la spéculation montante et replacer cet espace dans le cadre du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG). La création d'un établissement public permet d'assurer les expropriations, mais surtout d'assurer la maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la construction des immeubles, et de rendre autonome par rapport aux communes la zone à aménager. « *Le pouvoir de l'administration préfectorale et ministérielle s'exerce beaucoup plus facilement en banlieue qu'à Paris où l'absence de maire ne doit pas faire oublier le pouvoir du Conseil municipal* » (Picon-Lefebvre 2003, p.163). L'Etat s'assure de fait une majorité dans le conseil d'administration, et les relations avec les communes seront longtemps tendues. L'opération prend sa véritable ampleur après 1968, quand le ministère de l'Equipement autorise

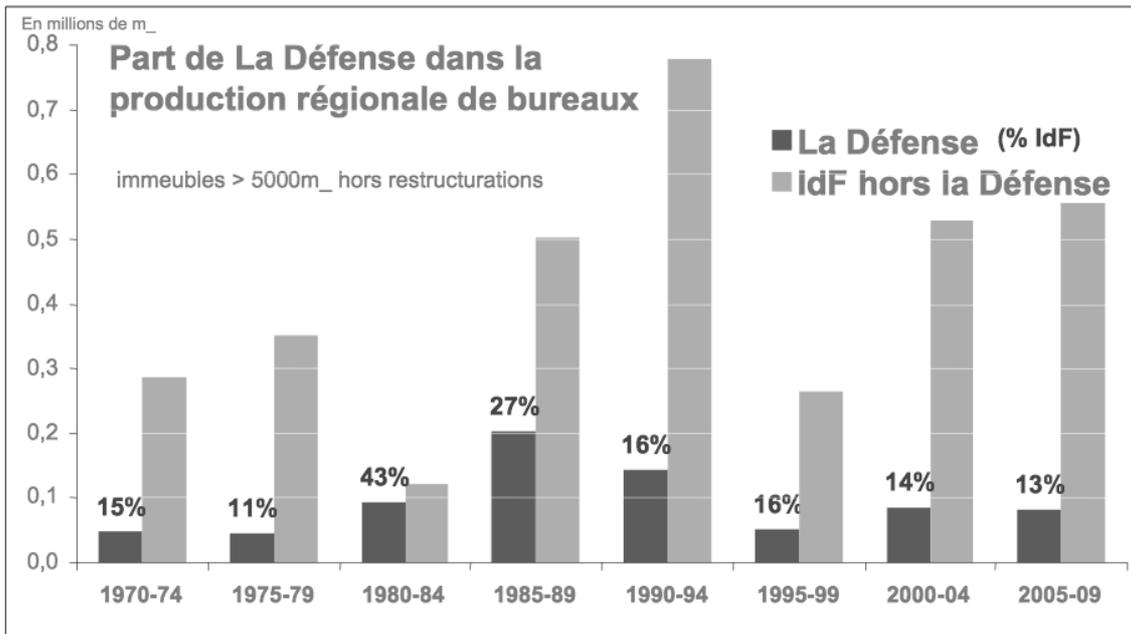
⁵⁸ Les « Grands Projets » essentiellement consacrés aux OIN sont le GP3, « renforcer l'attractivité de l'Île-de-France », le GP4 « conforter le rayonnement international de la région capitale » et le GP 5 « contribuer à l'accessibilité », soit des thèmes très classiques de projets urbains. (Source : SDRIF)

son extension et sa densification et que la RATP donne la priorité à la branche Ouest-Est du RER qui dessert La Défense (Roncayolo 1985).

Ce coup d'accélérateur signe la fin d'un programme mixte mêlant des logements destinés à diverses classes sociales et des immeubles de bureaux, en faveur de la construction d'un centre d'affaires : cela correspond « à la fin du mythe du consensus social que pouvait illustrer une opération comme *La Défense* » (Lefebvre 2003, p.175). Ce revirement s'explique pour plusieurs raisons : la complexité d'une opération mixte d'une telle ampleur ; l'arrivée d'investisseurs privés de plus en plus exigeants sur leurs conditions d'installation ; enfin, le secteur tertiaire se révèle bien plus rémunérateur que le logement. Les principes du plan-masse originel de la zone, qui prévoyait la construction de tours identiques, sont abandonnés pour permettre l'identification des bâtiments et des sociétés qu'ils abritent comme la tour Fiat en granit noir. La Défense n'est pas un projet isolé géographiquement : la demande de bureau dans les années 1960 porte pour les deux tiers sur l'ouest de Paris et sa proche banlieue ; pour 80% de la construction hors Paris si l'on y ajoute la banlieue sud (Roncayolo 1985). La « zone B » du périmètre de l'EPAD sur la commune de Nanterre, qui devient en 2000 une OIN spécifique, Seine Arche, est dédiée principalement à l'habitat ; laboratoire pour le logement collectif d'après guerre, elle devient graduellement un concentré de logement social défavorisé, « *assis(...) dans l'ombre de la place financière internationale* » (Wendeln 2013).

La Défense est en partie implantée sur des communes dans le prolongement historique des beaux quartiers (Puteaux et Courbevoie), en partie sur une commune de la banlieue rouge, Nanterre. Les effets de l'implantation de cette citadelle tertiaire sont en effet ceux d'une « *césure aggravée* » entre le pôle d'emploi tertiaire offrant des emplois de cadres et de professions intellectuelles ou intermédiaires à près de 60%, et la population active de Nanterre, principalement constituée d'employés et d'ouvriers, qui travaille dans d'autres lieux de l'agglomération (Roncayolo 2007).

La crise des années 1970 ralentit le projet, qui reprend en 1978 avec la décision d'achever le projet. Le centre commercial des Quatre-Temps fait de La Défense « *une sorte de grand équipement à l'échelle régionale* » (Lefebvre 2003, p.183). Les années 1980 constituent une période de construction intense trustée par les grands promoteurs, comme Christian Pellerin qui réalise en une dizaine d'années le tiers des surfaces via la SARI qui jouit d'un quasi monopole sur les droits à construire. Depuis les années 1970, la Défense produit en moyenne environ 90 000 m² de bureaux par an, soit 15% de la production régionale de bureaux. L'offre est celle d'un immobilier d'entreprises haut de gamme, la Défense assurant en fait des fonctions de second CBD plutôt que de centre secondaire de *back office*.



Graphique 1: Part de la Défense dans la production régionale de bureaux depuis 1970

Source : LAU-Île-de-France 2010

Après la crise des années 1990, la Défense souffre de l'obsolescence de certains immeubles de bureaux, d'un manque d'attractivité par rapport à ses concurrents internationaux comme Canary Wharf à Londres ; on lui reproche également son aspect sans âme et le manque d'urbanité de l'aménagement de l'esplanade de l'Arche de la Défense. La séparation avec l'OIN Seine Arche au nord pose également la question de la cohérence de l'aménagement : deux logiques se superposent avec le développement du bureau pour l'EPAD, avec une forte logique étatique, et la recherche de cohérence territoriale axée sur des opérations de logement pour Seine-Arche, où les collectivités territoriales ont obtenu une parité de gestion avec l'Etat.

En 2006, l'Etat relance un plan de modernisation qui prolonge l'OIN jusqu'en 2015 tout en affichant des projets d'agrandissement et d'extension contre l'avis d'une partie des collectivités (notamment Nanterre) et du Conseil régional (Lefèvre 2009). Le plan prévoit la démolition-reconstruction des tours menacées d'obsolescence⁵⁹, la construction de nouvelles tours, dont la tour Signal, et de 1400 logements. En tout, 640 000 m² de surface supplémentaires et 12 tours nouvelles devraient être livrées d'ici 2015. Dans le cas de Seine-Arche, la production de logements est largement orientée vers les logements sociaux, dont le pourcentage est porté à 40% à la demande de la mairie de Nanterre (qui compte en 2010 48,9% de logements sociaux).

⁵⁹ Ce point souligne la volatilité du capital investi dans l'immobilier de bureau, dont la plasticité doit répondre à des impératifs très immédiats parfois difficilement compatible avec le temps long des projets ; ce qui peut amener à réduire ce dernier pour répondre à la demande du secteur privé. 290 000 m² doivent être détruits-reconstruits entre 2006 et 2015.

L'Etat décide alors de re-fusionner les deux OIN, ce à quoi s'opposent fortement la mairie de Nanterre et la Région qui dénoncent le manque d'égard de l'Etat pour les collectivités locales, parlant même d' « *acte d'hostilité* » (P. Jarry, maire de Nanterre, 2008, cité dans Lefèvre 2009). A l'inverse, le conseil général des Hauts-de-Seine et les communes de l'EPAD défendent la vision de l'Etat : « *prendre La Défense comme la locomotive régionale et nationale en matière de pôle d'emplois, de pôle d'innovation et de rayonnement internationaux* » (Avis du conseil général des Hauts de Seine sur le SDRIF, 14 juin 2007, cité dans Lefèvre 2009). L'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA), réunissant les deux OIN, est créé par l'Etat en 2010.

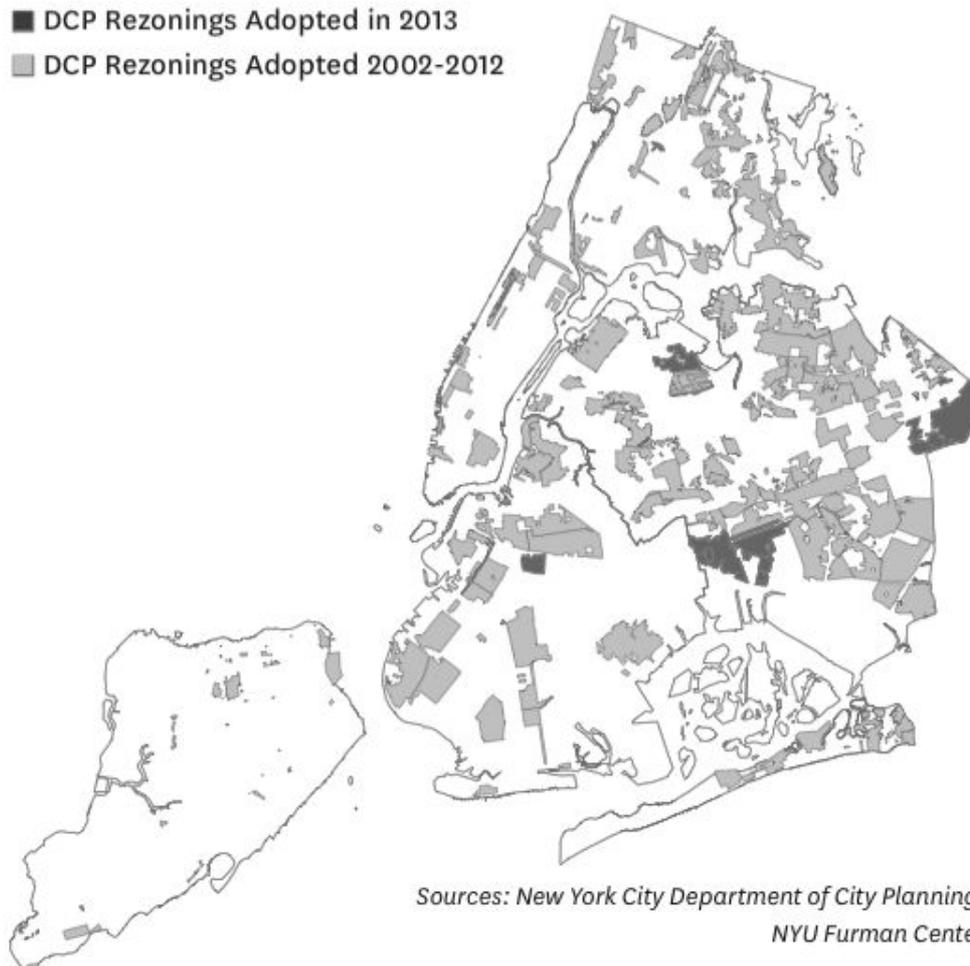
Le quartier de La Défense – Seine-Arche représente aujourd'hui le premier quartier d'affaires d'Europe avec 3,1 millions de m² de bureaux, plus de 5000 entreprises dont 29 % dans l'administration et 31 % dans les services et conseils aux entreprises, 180 000 emplois, 45 000 étudiants et 37 855 habitants⁶⁰. La vision du futur développement de ce « méga-projet » avant l'heure, quasi hapax dans l'histoire urbaine, divise ainsi les acteurs publics, entre compétition et soutien à la croissance économique, et redistribution sociale des retombées de cette croissance via le logement social.

3. Méga-projets new yorkais

Le modèle des méga-projets associant acteurs publics et privés new-yorkais s'exporte rapidement à la première couronne avec le redéveloppement de Downtown Brooklyn à la fin des années 1980. Ce projet est mené pour trois raisons : l'émergence de la compétition avec le New Jersey pour attirer les activités de *back office* – Brooklyn permettant de baisser le coût du foncier, rééquilibrer la centralité new-yorkaise en y ajoutant un troisième nœud comme le demandait la RPA, et montrer que le maire avait une vision d'aménagement qui n'était pas uniquement centrée sur Manhattan (Fainstein 2001). La préoccupation de centralité et la notion de compétition des territoires sont donc centrales dans l'exportation des grands projets urbains par la mairie de New York hors de Manhattan.

⁶⁰ Source : Etablissement public de La Défense Seine Arche, <http://www.epadesa.fr/>. Consulté le 10 mai 2013.

■ DCP Rezoning Adopted in 2013
 ■ DCP Rezoning Adopted 2002-2012



Carte 10: Rezonages effectués par la mairie de New York entre 2002 et 2013 © Furman Center

L'administration Bloomberg a été particulièrement prodigue dans le développement de grands projets urbains, comme le montre la carte des rezonages depuis 2002. La prédominance des opérations dans les *outer boroughs* et leur importance dans la première couronne est très visible. On retrouve la logique radioconcentrique et polarisante (pôles de Downtown Brooklyn, de Long Island City) remarquée dans le cas parisien. Néanmoins, le Bronx est clairement moins concerné par les projets en cours ou récemment achevés. Parmi les grands projets les plus emblématiques, on peut citer en les hiérarchisant par les dates de rezonage Downtown Brooklyn et MetroTech Center, commencés dans les années 1980 et élargis en 2004, Dumbo⁶¹ (1998-2009), puis Williamsburg et Greenpoint⁶² (2005), Hunters Point⁶³ (2004-2009), Atlantic Yards⁶⁴ (2006-2013), Melrose⁶⁵ (2007) et Harlem River Waterfront⁶⁶ (2009). La logique géographique du développement des projets suit le front d'eau de l'Hudson du sud au nord, puis se décentre vers

⁶¹ Quartier de Brooklyn situé entre les ponts de Williamsburg et de Brooklyn.

⁶² Brooklyn.

⁶³ Long Island City Sud, Queens.

⁶⁴ Brooklyn.

⁶⁵ Bronx.

⁶⁶ Bronx.

des espaces libres plus éloignés (Atlantic Yards) mais aisément accessibles en transports en commun.

La dynamique du projet urbain à New York est donc largement liée au remaniement du zonage, qui est utilisé par l'administration Bloomberg dans une acception particulièrement souple par rapport au privé ; il aurait été notamment possible de protéger les implantations industrielles encore existantes à Long Island City ou à Williamsburg en interdisant leur éviction. La spéculation immobilière a même été exacerbée dans ces deux cas *a priori* par les rumeurs de rezonages, qui ont encouragé les propriétaires à se débarrasser de leurs locataires industriels pour pouvoir vendre aux développeurs immobiliers. Comme l'a montré Susan Fainstein (2001, 2008) dans l'étude des quatre projets de Times Square, Battery Park, Downtown Brooklyn et Atlantic Yards, les projets sont souvent liés à un développeur principal, à qui la mairie délègue largement la maîtrise d'ouvrage et qui propose ainsi des projets de redéveloppement complets ; ce sont Forest City Ratner à Downtown Brooklyn et Atlantic Yards, Two Trees à Dumbo et Williamsburg ou Phipps Houses à Long Island City.

La gestion de l'espace urbain par les développeurs privés est ensuite perpétuée par les *Business Improvement Districts* (BID), des structures privées autorisées à lever un impôt local qui gèrent les espaces publics (sécurité et assainissement) dans les zones redéveloppées. Autorisé par l'Etat au début des années 1980, le principe des BID a été rapidement étendu aux *outer boroughs* et particulièrement à Brooklyn (23 BIDs). Les quartiers de Dumbo, MetroTech, Long Island City ou de HUB dans le Bronx voient ainsi un BID succéder aux grands projets.

L'émergence des projets de redéveloppement dans le New Jersey se fait selon la même logique que dans les espaces péricentraux new-yorkais et se concentre sur la volonté d'attirer les activités de *back office* grâce à la proximité à Manhattan et les moindres coûts du foncier. La dimension de compétition par rapport à New York est très présente. Dans le cas du New Jersey, le développement des projets urbains est particulièrement lié au développement des transports. La localisation des stations du PATH train à Jersey City et Hoboken, ainsi que la vue sur la skyline de New York semble expliquer le redéveloppement précoce de leur front d'eau.

Le front d'eau de la Gold Coast a été identifié dès les années 1980 comme un lieu où le redéveloppement serait majeur, particulièrement à Jersey City (70% du développement futur selon une étude de 1989). L'Etat du New Jersey crée en 1983 un bureau du *Waterfront Development* pour promouvoir le développement de la zone mais sans promouvoir un plan global. Les municipalités restent, chacune de leur côté, responsables de leur développement, tout en partageant une vision favorable du redéveloppement du front d'eau (Winikoff Ziefert 1993). La logique géographique d'éloignement de Manhattan limite également la présence de projets urbains au nord de la Gold Coast, avec l'exception notable de Fort Lee, où un projet de

redéveloppement du centre-ville est en cours, proposant notamment la construction de deux tours de 47 étages de logements de luxe au débouché du pont George Washington.

A Jersey City, qui concentre la majorité du redéveloppement de la Gold Coast, le principe est de répondre aux attentes des développeurs ; le rezonage est également l'outil principal utilisé pour mettre en place les projets, mais il est effectué de façon désordonnée et au coup par coup : 46 plans de développement différents ont été définis pour le front d'eau dans les années 1980, tandis que le Master Plan est resté le même entre 1966 et 2001. La recomposition du front d'eau a donné naissance à un nouveau CBD, dont les étapes de construction ont ainsi fonctionné de manière fragmentée. Le projet le plus emblématique est le redéveloppement de Colgate, auquel a succédé la tour siège social de Goldman Sachs à la fin des années 1990, bâtiment le plus élevé du New Jersey. Hoboken, plus orientée vers la fonction résidentielle, a rezoné son territoire en deux fois seulement, avec le Waterfront, réaménagé en grande partie par la Port Authority dès 1984 et la zone industrielle du nord-ouest en 1998.

Le développement actuel s'effectue plus en retrait du front d'eau en lien avec l'arrivée du tramway Hudson-Bergen qui relie depuis 2001 West New York à Bayonne le long du littoral. Le développement des projets se fait donc largement autour des stations, selon une logique *transit oriented*⁶⁷. Les projets urbains en cours à Jersey City se situent ainsi en retrait du front d'eau, autour de la station de Journal Square notamment. Les projets étant dans l'ensemble conçus de façon plus désordonnée, ils sont également de taille plus limitée que dans la municipalité de New York. La récession de la fin des années 2000 a également limité l'émergence de nouveaux projets et la vacance de nombreux immeubles de bureaux. Les projets se concentrent donc plus sur la dimension résidentielle, comme c'est le cas de Journal Square.

⁶⁷ Orientée par les transports. Voir l'encadré 3 sur les transports p.309.

Encadré 3 : Les transports en commun dans les projets de redéveloppement des premières couronnes

Le but premier du projet urbain contemporain dans les premières couronnes est la reconversion économique, à laquelle s'ajoute souvent l'amélioration de la desserte en transports en commun. Ainsi, aux lignes de métro/RER/Pathtrain existant entre Paris/Manhattan et leurs premières couronnes s'ajoutent des lignes de tramway : ligne T1 entre Saint-Denis et Bobigny en 1992, ligne T2 entre Issy-les-Moulineaux et la Défense en 1997 ; Hudson-Bergen Light Rail dans le New Jersey en 2000. Ces lignes, qui assurent notamment des trajets transversaux, sont financées par des acteurs publics (Etat ; Etat fédéral et New Jersey) et gérés par des acteurs parapublics (RATP ; Port Authority). Le soutien du développement urbain autour des gares est lié aux Etats-Unis à la notion de *smart growth* qui s'inscrit dans l'histoire du *développement durable*. Le principe de *smart growth* est de participer à la limitation de l'étalement urbain en favorisant des projets urbains denses autour des gares, fondés sur la mixité des usages du sol et les transports doux (US Environmental Protection Agency, 2001).

Le principe d'appuyer le développement urbain par des transports en commun est ancien et repose sur le « mythe » des « effets structurants » du transport (Offner 1993), qui est censé précéder et expliquer le développement. Cette croyance est particulièrement présente en France mais également aux Etats-Unis (Lefèvre 1984). Des travaux sur Montreuil ont ainsi montré que l'arrivée du métro n'a induit aucune différence de développement urbain significative avec des communes comparables atteintes bien plus tard par le métro (étude de l'IAURIF citée dans Orfeuil 1993). Les travaux récents de Pineiro sur les prolongements du métro en proche banlieue⁶⁸ montrent également que « *(l) a pérennité des usages semble être un trait caractéristique de ces espaces que le métro dessert. Ce n'est guère étonnant : associés à une demande sociale ou à des opérations urbanistiques de grande ampleur, venant par conséquent compléter des structures préexistantes, les prolongements de ligne ne se montrent guère enclins à bousculer l'ordre établi et, tout au plus, l'accompagnent timidement.* » (Pineiro 2009, p. 239)

Au final, le point commun de ces grands projets est donc la redéfinition du rôle des acteurs (rôle croissant des collectivités territoriales notamment dans le cas français et du New Jersey, émergence de structures semi-publics, participation active du privé). Deux tendances semblent s'opposer, entre un « volontarisme planificateur », qui serait ici illustré par les communes communistes de la banlieue rouge, et la « domination du marché », notamment visible dans le New Jersey (Flyvbjerg et al., 2003). La proximité entre le secteur privé et le public via le recours systématiques aux partenariats public-privés pose également la question du statut de la puissance publique, dont l'intérêt peut devenir lié avant tout à l'évolution immobilière de la valeur des projets, et non à l'intérêt général (Moulaert et alii 2001).

Le projet urbain confronte les acteurs urbains à l'émergence de « *conflits de valeurs* » (Fainstein 2001) entre les objectifs d'échelle locale, métropolitaine et mondiale ; entre les critères du marché ou de l'intérêt général ; entre la justice sociale et la croissance économique. La difficulté d'intégrer le projet urbain dans son environnement immédiat est centrale : les emplois implantés sont-ils

⁶⁸ Etude du prolongement de la ligne 13 à Saint-Denis, de la ligne 7 au Kremlin-Bicêtre, de la ligne 8 à Créteil, des lignes 5 et 7 à Bobigny et La Courneuve.

adaptés aux habitants, faut-il maintenir du logement social à destination de populations en difficulté alors que les emplois créés sont des emplois de service ? Les logiques résidentielle et économique de réinvestissement urbain se rejoignent : le changement ne se limite plus à la dimension résidentielle mais inclut la transformation des paysages urbains avec l'implantation de malls, théâtres, restaurants etc. Les contrastes entre espaces revalorisés des quartiers péri-centraux autour de Manhattan (Brooklyn Heights, Williamsburg...) de plus en plus investis par de « supergentrifieurs » issus de la finance globale (Lees, 2003), et espaces de relégation et de pauvreté augmentent.

Les premières couronnes des villes globales sont particulièrement intéressantes à étudier dans le contexte actuel car les projets continuent à y soulever la question des *choix* d'aménagement et de gouvernance ; en effet, suite aux nombreuses contestations s'étant élevées contre la première génération de projets urbains aux Etats-Unis, la planification urbaine se trouverait aujourd'hui dans une période de « *do no harm* » (Altshuler et Luberoff 2003), qui conduirait les acteurs urbains à limiter la construction de projets urbains à des zones où l'opposition potentielle est limitée, notamment dans des zones très excentrées. Or les premières couronnes des villes globales restent confrontées à une très forte pression foncière, et rassemblent également des groupes de population susceptibles de se mobiliser, comme c'est le cas du Bronx ou de la banlieue rouge par exemple. Ces terrains illustrent donc pleinement le conflit de valeur qui se joue dans le redéveloppement urbain.

La question de l'emboîtement des échelles en cause dans la ville globale est également centrale ; les projets, bien que locaux, sont pris dans un ensemble de logiques régionales, nationales et mondiales. Bien que des logiques géographiques générales se dégagent et que dans le cas de l'acteur new-yorkais une logique d'aménagement plus générale soit visible (Fainstein 2008), l'impression d'ensemble est celle d'une logique sinon désordonnée, du moins peu coordonnée, des projets urbains en première couronne ; cela semble lié au nombre d'acteurs, mais peut aussi s'expliquer par l'idée que se font les acteurs urbains du développement et du marché, un certain nombre de projets semblant s'expliquer par une volonté de réagir ou de devancer les soubresauts du marché.

Dans ce contexte, la programmation urbaine peut-elle contribuer à maintenir une continuité entre les objectifs sociaux et politiques d'un projet urbain et l'opération d'aménagement dont il fait l'objet ?

III. Construire, mais quoi ? Du bureau au logement social.

Dès lors, le contenu des projets urbains confronte les acteurs publics au type de construction qu'ils souhaitent privilégier, tout en tenant compte des souhaits des acteurs privés, de plus en plus partie prenante dans l'élaboration des projets.

La pression foncière s'exerce de plus en plus fortement sur les espaces des premières couronnes, qui offrent donc des potentialités de retour sur investissement élevées à la construction. De ce fait, ils deviennent des localisations intéressantes pour des investisseurs importants, de plus en plus souvent étrangers et investissant à court terme (Nappi-Choulet 2006).

A. L'immobilier de bureau, « la ville saisie par la finance »⁶⁹

L'immobilier de bureau est le principal secteur de construction de locaux d'activités dans les villes globales.

« L'immobilier d'entreprise ne se limite pas à se présenter comme un des facteurs et des agents de métropolisation les plus actifs, il est aussi le plus vigoureux par son intensité et le plus expressif par ses conséquences géographiques; non seulement il accroît le caractère métropolitain de certains espaces, mais encore il accélère l'aspect dynamique du phénomène par le biais de sa capacité immense à faire et défaire les structures même de l'agglomération: les centres de gravité de la métropole ne se seront jamais autant déplacés dans le temps et dans l'espace que ces dernières années, tandis que certains pôles se renforcent d'autres disparaissent, tandis que certaines marges ou certains angles morts se structurent autour d'axes et de centres. De cette manière, l'immobilier d'entreprise exprime aussi bien le dynamisme et le progrès qu'il génère les ruptures et la ségrégation sociospatiales. »

Malézieux 1994, p.75

Les immeubles de bureaux sont ainsi à la fois des outils de recyclage productif d'un territoire pour les acteurs publics, mais aussi des outils au service de la production pour les entreprises. Ils doivent être optimisés pour la spécialisation des processus de production du tertiaire supérieur, et à ce titre répondre à des exigences de flexibilité, d'autant plus que depuis les années 1990 la majorité des entreprises ne sont plus propriétaires, mais locataires, de leurs bureaux. Dans le contexte de globalisation, l'immobilier de bureau est devenu un « *objectif stratégique* » des entreprises (Nappi-Choulet 2013), qui représente leur deuxième poste de dépense après les salaires. Les structures spatiales de l'économie métropolitaine dépendent ainsi des stratégies des investisseurs (Crouzet 2003).

Il s'agit d'un immobilier très hétérogène, qui varie des tours d'affaire, archétype architectural de la globalisation, aux petits locaux de bureau en rez-de-chaussée d'immeuble. Les principaux acteurs de l'investissement dans l'immobilier de bureau sont les investisseurs institutionnels (compagnies

⁶⁹ Renard 2008.

d'assurances, mutuelles, etc.) et les sociétés foncières et immobilières, particulièrement celles cotées en bourse. Les investisseurs étrangers jouent un rôle de plus en plus important (entre 40 et 65% des investissements en Île-de-France depuis la fin des années 1990).

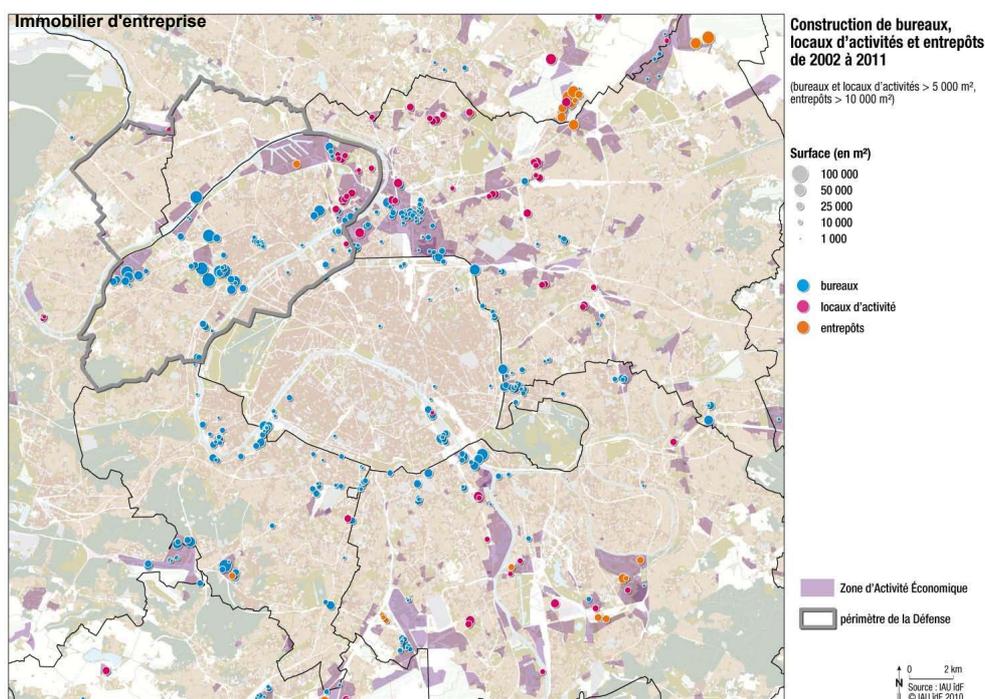
L'immobilier de bureau est ainsi particulièrement financiarisé, ce qui signifie à la fois que ses sources de financement sont de plus en plus liées aux marchés de capitaux, et que les techniques de gestion évoluent : l'immobilier de bureau est dès lors traité comme un actif financier, et donc soumis à une logique de rentabilité relativement court-termiste (Nappi-Choulet 2013), ce qui a pour effet de renforcer les effets de cycles. La valeur de l'immobilier est en outre étroitement liée d'une part à sa *localisation*, qui distingue des micro-marchés⁷⁰ au sein des agglomérations, et d'autre part à ses caractéristiques intrinsèques (nature du bâtiment et de ses équipements). Les effets de la création de micro-marchés très différenciés sur le plan spatial rendent en outre très difficile l'analyse des cycles immobiliers, qui se généralisent dans un contexte de déréglementation financière internationale (Renard 2008). L'investissement discrimine ainsi les territoires, et l'immobilier de bureau devient un équipement urbain pour attirer les entreprises, devenues plus exigeantes et plus mobiles en matière de localisation (Crouzet 2003).

Cela conduit les politiques publiques à encourager l'offre immobilière privée pour accueillir les entreprises. Plusieurs tendances sont donc renforcées par la course à la construction d'immobilier d'entreprise. D'une part, la polarisation se renforce tout en distinguant assez nettement les spécialisations fonctionnelles – entre espaces centraux dédiés au tertiaire supérieur (finance, assurance, etc.) et première couronne plus concernées par des activités de routine de type *back office*. D'autre part, la compétition entre territoires pour attirer la construction d'immobilier d'entreprises / des entreprises locataires des bureaux construits oppose directement les territoires entre eux, notamment les pôles proposant le même type de spécialisation. La mise en place de ces logiques de marché dans le foncier et l'immobilier interroge alors le cadre traditionnel de la planification urbaine, en particulier le zonage, qui perd de son efficacité face à la puissance de la recherche d'investissement dans le cadre du projet urbain (Renard 2008). En raison de la faiblesse des données disponibles à une échelle fine dans le cas new-yorkais, l'exemple parisien est ici beaucoup plus développé.

La zone centrale des villes globales polarise une part énorme de l'immobilier de bureau. En 2004, Paris et la petite couronne concentrent près des trois-quarts de l'offre de la région Île-de-France. Les 21 communes directement limitrophes de Paris (pourtour du Bois de Vincennes excepté) rassemblent 18% du parc de l'immobilier de bureau, avec une augmentation de 176% de leur parc

⁷⁰ Ces micro-marchés correspondent en fait assez largement aux pôles tertiaires distingués dans les dynamiques de régénération étudiées dans les premières couronnes. Dans la région parisienne, il s'agit ainsi du pôle Ouest (d'Issy-les-Moulineaux à Levallois-Perret) ou de la Défense ; dans le cas new-yorkais, de Jersey City ou de Downtown Brooklyn.

entre 1975 et 2004 (Nappi-Choulet et alii 2007). Environ un tiers de cette construction correspond à des opérations de restructuration ou de démolition-reconstruction (IAU-Idf 2014).



Carte 11 : Construction de bureaux et de locaux d'activités dans la zone centrale de l'Île-de-France entre 2002 et 2011 © IAU-IdF 2010

La polarisation des opérations de construction est très visible sur la carte. On distingue également le glissement géographique ayant eu lieu au tournant des années 2000, le sud (Montrouge, Gentilly), l'est (Ivry-sur-Seine, Montreuil, Bagnolet) et le nord (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) prenant la succession de l'ouest et du sud-ouest. La construction reste néanmoins dynamique à La Défense. Les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen et Ivry-sur-Seine se distinguent également par la construction de locaux d'activités industrielles, essentiellement à destination des PME-PMI, ce qui traduit une certaine volonté de diversification des activités.

L'Île-de-France a connu une crise de l'immobilier dans les années 1990, dont le creux intervient en 1997, selon un effet cyclique d'ailleurs très comparable à celui du logement (Nappi-Choulet et alii 2007) ; la construction a ensuite baissé en 2004-2006, puis très fortement en 2010, pour reprendre plus lentement (IAU-Idf 2014). La construction de bureaux correspond largement dans la décennie 2000 au déplacement des entreprises localisées dans des bureaux anciens vers le neuf, notamment dans les communes de la première couronne comme Saint-Denis, Montreuil, Montrouge ou Issy-les-Moulineaux (IAU-Idf 2014). Cela peut conduire à des effets de vacance du parc, soit que celui-ci soit conjoncturellement victime d'une bulle de construction, soit qu'il soit dévalué car trop ancien⁷¹.

⁷¹ Ce parc non neuf et non restructuré est désigné comme « de seconde main » par les professionnels de l'immobilier.

A New York, la croissance du parc immobilier de bureaux entre 2000 et 2010 s'est effectuée avant tout dans les *outer boroughs*, particulièrement en ce qui concerne les bureaux de classe B et C (moins cotés que la classe A en termes de services). La centralisation y est beaucoup plus marquée qu'en Île-de-France, puisque Manhattan rassemble 83,3% de l'immobilier de bureau de la ville de New York, contre 8,3% à Brooklyn, le deuxième borough en la matière.

Ainsi, la croissance du parc immobilier de bureau est soumise à des effets de court-terme liés à un marché financiarisé, ce qui peut affecter fortement les débouchés immédiats de la construction. En 2013, la vacance des bureaux en Île-de-France était un peu au-dessus de 7,5% du parc, soit un recul important depuis la crise des années 2000, mais qui masque également des différences importantes (12,7% de vacance à la Défense contre 4,9 dans le Quartier Central des Affaires)⁷². A Brooklyn, ce taux s'élève à 8,9% en 2012, contre 6,1% à Midtown South⁷³.

Malgré les crises, la construction de bureau est un des outils les plus pratiqués dans les politiques de régénération urbaine de la première couronne. Dès lors se pose la question du rapport entre la construction d'immobilier de bureau et de logement. Favoriser la construction de bureau par rapport au logement permet un rendement plus élevé pour l'acteur public (taxes) et privé (rendement locatif) car il ne s'assortit d'aucune charge : « *Construire du logement, ça coûte... Parce qu'il faut des crèches, des écoles, des équipements. Alors que le bureau : pas besoin d'équipements autour et en plus ça rapporte* » (un promoteur à propos de Levallois-Perret, 2006 ; cité dans Pollard 2009, p. 359). Reste que la dépendance à la finance et aux cycles immobiliers peuvent générer des effets pervers par rapport à ce raisonnement. En même temps, les cycles se généralisent et touchent également le secteur de l'immobilier de logement comme l'a montré la crise des *subprimes* à partir de 2007, même si la France a été peu touchée (Renard 2008). De plus, la construction d'immobilier de bureau entraîne la création d'emplois sur le territoire ; la construction de logements interroge alors le rapport entre le changement d'activités des territoires et l'emploi des populations qui y sont hébergées.

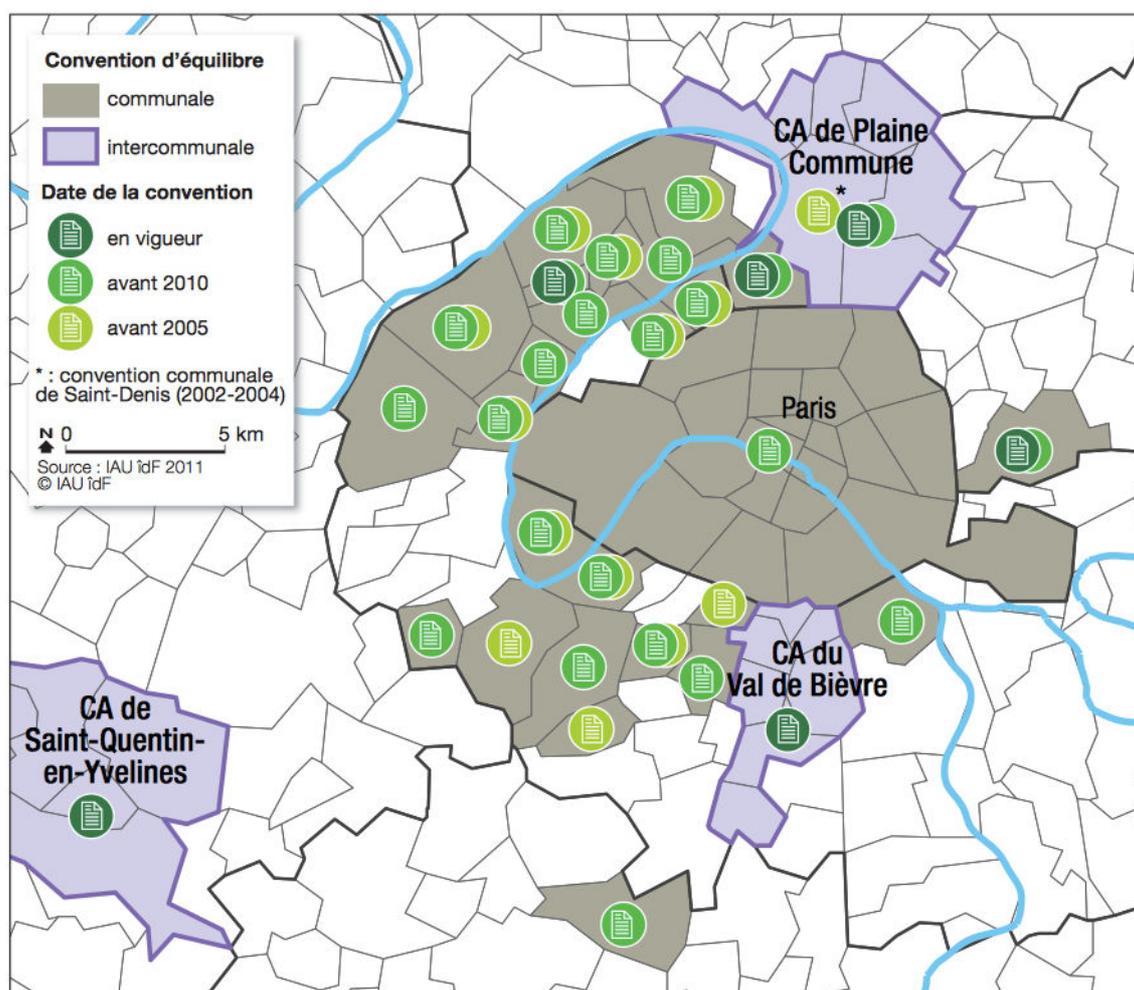
Le rapport entre la construction de bureaux et de logements est identifié par l'Etat français comme problématique dans les années 1990. Face à l'excès de bureaux construits à l'ouest de Paris, le gouvernement instaure en 1990 un ratio obligatoire de 2 m² de logement à construire pour 1 m² de bureau construit dans l'ouest de Paris et 22 communes des Hauts-de-Seine. En contrepartie, l'Etat accorde facilement l'agrément⁷⁴ aux grands projets de bureaux. Ce dispositif se transforme en 1995 avec l'institutionnalisation de conventions d'équilibre qui sont un outil de

⁷² Source : CCIP.

⁷³ Source : Crain's New York.

⁷⁴ Cette autorisation administrative, particulière à l'Île-de-France, est nécessaire pour la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de locaux à usage industriel, professionnel, administratif, technique, scientifique ou d'enseignement. Elle conditionne la recevabilité de la demande de permis de construire. (Source : DREIF)

mise en œuvre du SDRIF de 1994. Elles sont signées pour 3 à 5 ans par une commune ou une intercommunalité, selon les objectifs d'emploi et de population inscrits dans le SDRIF. Après la loi SRU en 2000, les conventions signées intègrent des objectifs d'équilibre de l'habitat avec une proportion minimale de logements sociaux ou privés selon les cas. Les négociations menées entre l'Etat et les collectivités tiennent compte de la localisation des communes et du parc immobilier existant ; dans les Hauts-de-Seine, les ratios sont élevés, entre 2 et 3 tandis qu'ils sont plutôt compris entre 1 et 2 en Seine-Saint-Denis où la dynamique tertiaire est plus récente. Le système est évolutif et le ratio peut être revu à la hausse si la construction de bureaux monte en puissance (Diziain et Joinet 2012).

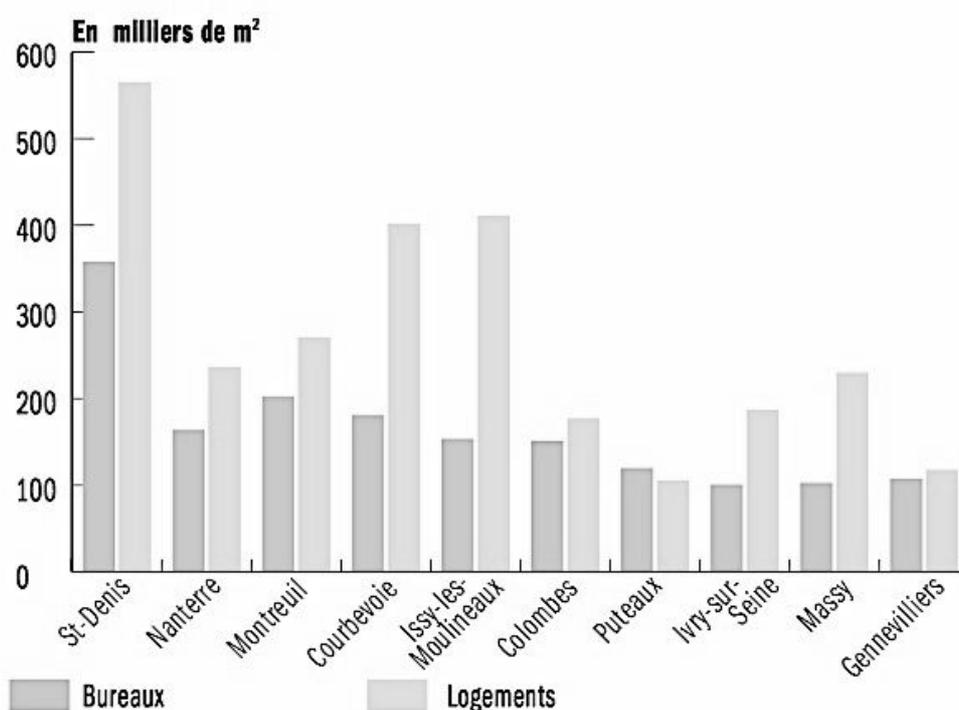


Carte 12 : Les collectivités territoriales ayant signé une convention territoriale en 2011 © IAU-IdF 2014

Depuis 1998, une trentaine de collectivités ont été conventionnées au moins une fois. La carte des conventions montre d'abord l'importance du dispositif en première couronne, 12 communes ayant signé au moins une convention. Par ailleurs, bien que l'ouest – sud-ouest de Paris soit la zone la plus concernée par les conventions, celles-ci ont largement essaimé au sud, au nord et à l'est dans la période récente. C'est notamment le cas des communes du groupe « ciseaux » qui ont

toutes une convention en cours, sauf Ivry-sur-Seine qui renégocie la sienne dans le cadre de la nouvelle intercommunalité de Seine Amont créée fin 2013.

En termes de résultats, la majorité des communes conventionnées depuis 2000 ont rempli leur contrat, l'Etat refusant parfois l'agrément pour tout projet de bureau si les objectifs ne sont pas atteints. En général la négociation prime néanmoins et les objectifs peuvent par exemple être reportés sur une convention future. La pratique des conventions a en tout cas été un stimulant indéniable pour la construction de logements dans les Hauts-de-Seine, où les communes, à partir des années 1990, se sont tournées vers une production beaucoup plus intense de logements. Ainsi, les communes les plus dynamiques dans la production de bureaux dans les années 2000 sont également parmi les plus dynamiques en termes de construction de logements, et sont largement concentrées dans les pôles de croissance économiques de la région métropolitaine (Nanterre, Colombes et Puteaux pour la Défense), incluant désormais assez largement des communes de la Seine-Saint-Denis (Saint-Denis, Montreuil) et du Val-de-Marne (Ivry-sur-Seine).



Source : Sitadel hors reconstruction de bureaux.

Graphique 2 : Communes les plus dynamiques d'Ile-de-France dans la construction de bureaux entre 2002 et 2010 © IAU-IdF 2014

La convention d'équilibre peut même être le document cadre de la commune pour la programmation de l'habitat, comme à Montreuil avec un ratio de 1,8, qui prévoit 270 000 m² de logements⁷⁵ pour 150 000 m² de bureaux et 30 000 m² de locaux d'activités. De même, Plaine Commune est la première à signer une convention intercommunale, qui a servi de guide lors de

⁷⁵ Dont 10% seulement de logements spécifiques (sociaux ou autre).

l'élaboration du SCoT. La programmation prévoit une politique importante de construction à destination des PME-PMI, mais aussi de logements spécifiques (logements étudiants, pour personnes âgées, etc.) et la résorption de l'habitat insalubre (via une convention ANRU dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés). Les objectifs 2005-2009 ont été dépassés (ratio de 2 au lieu de 1,12) et la convention 2011-2015 prévoit un ratio de 1,66 et une proportion importante de logements en accession ; la prise en compte des grands projets structurants pour le territoire de Plaine Commune y a été intégrée. En 2014, on peut d'ailleurs noter que les seules conventions en vigueur sont les conventions intercommunales de Plaine Commune et du Val de Bièvre, plus aucune commune des Hauts-de-Seine n'étant sous convention⁷⁶ ; cet outil est de moins en moins utilisé depuis 2010, les communes semblant préférer une indépendance plus grande pour leurs objectifs de construction. La réalisation de ces objectifs négociés entre les collectivités et l'Etat passe donc ensuite par le projet urbain (Diziain et Joinet 2012).

Malgré l'existence de cet outil de planification spécifique, le cadre réglementaire français reste en fait très favorable au marché de bureaux, suite à un ensemble d'allègements réglementaires à partir des années 1980 : assouplissement de l'agrément en 1985 et 2000, déréglementation de l'offre foncière par la loi Méhaignerie en 1986 (Renard 2008). Ainsi, certaines communes ont toujours refusé de signer une convention, en arguant notamment de leur extrême densité rendant difficile la construction de logement ; c'est le cas de Neuilly-sur-Seine, dont la densité est pourtant comparable à celle d'Issy-les-Moulineaux, leader dans la construction de bureaux et de logements en Île-de-France. Les procédures d'agrément⁷⁷ ou de convention, qui obligent les collectivités à négocier avec l'Etat, sont donc parfois considérées comme une contrainte qu'ignorent d'ailleurs un certain nombre de communes de l'Ouest parisien, l'Etat n'opposant que rarement des sanctions au non-respect de cette règle⁷⁸.

B. La construction de logements : répondre à la pénurie

L'équilibre entre logement et emploi est également un enjeu majeur en termes d'équilibre de la densité des métropoles et de la maîtrise des transports, qui s'inscrit dans une logique d'aménagement plus vaste que les seules premières couronnes (Korsu et Massot 2006). Le logement est par ailleurs un problème dans la zone centrale des deux villes globales, dans un contexte de pénurie marquée et de hausse sans précédent des prix de l'immobilier. Dans les deux cas, la construction de logement est identifiée comme une priorité, ainsi que l'illustre le programme du nouveau maire de New York Bill de Blasio ou le SDRIF de 2013. Le SDRIF prévoit la construction de 70 000 logements par an en Île-de-France, dont 30% de logements

⁷⁶ Source : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France.

⁷⁷ La modification des locaux industriels en bureaux en Île-de-France, qui était avant 2000 soumise à une procédure d'agrément par l'Etat, est autorisée – mais l'agrément doit toujours être demandé pour la construction de locaux de bureaux.

⁷⁸ Source : Entretien avec le responsable du pôle Métropole à l'APUR, 29 avril 2010.

sociaux, sur la période 2010-2030, en lien avec la construction de l'infrastructure de transport Grand Paris Express. Le plan de logement de la mairie de New York prévoit, lui, la création ou la préservation de 200 000 logements sur les dix prochaines années

1. Construire du logement autour de Paris : la question de l'échelle

Le nombre de logements dans la première couronne parisienne entre 1982 et 2010 a augmenté de 13,4%, ce qui représente une augmentation moyenne, compte tenu de la densité originelle du tissu urbain ; ce chiffre est de 20,8% pour la première couronne et de 5,9% pour Paris, ce qui s'explique par le déplacement du gradient de construction selon une logique radioconcentrique.

Commune	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1999-2010	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1990-1999	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1982-1990	Evolution en % du nombre de logements 1982-2010
Aubervilliers	0,61	-0,25	0,11	5,53
Bagnolet	0,21	0,39	0,10	6,87
Boulogne-Billancourt	0,36	0,57	0,22	11,36
Charenton-le-Pont	0,61	2,22	1,12	42,35
Clichy	0,81	0,87	0,16	19,73
Fontenay-/s-Bois	0,33	0,43	0,45	11,70
Gentilly	0,44	0,15	0,53	10,93
Issy-les-Moulineaux	1,71	1,93	0,75	51,91
Ivry-sur-Seine	1,17	-0,08	0,31	15,75
Joinville-le-Pont	0,59	0,63	0,79	20,19
Kremlin-Bicêtre	0,54	2,99	1,96	61,70
Le Pré-St-Gervais	0,42	0,80	1,69	28,59
Les Lilas	0,89	0,54	0,41	19,61
Levallois-Perret	0,39	2,29	-0,51	22,85
Malakoff	0,28	0,04	-0,15	2,27
Montreuil	0,53	0,03	0,55	11,07
Montrouge	1,69	0,65	0,58	33,38
Neuilly-sur-Seine	0,17	-0,60	0,66	1,69
Nogent-s/-Marne	0,91	1,38	1,12	36,72
Pantin	0,16	0,72	0,61	14,04
Puteaux	0,31	0,44	1,98	25,91
Saint-Cloud	0,43	-0,07	0,77	10,80
Saint-Denis	1,27	0,23	-0,05	16,73
Saint-Mandé	0,18	0,88	0,73	16,95
Saint-Maurice	0,54	2,30	2,68	60,81
Saint-Ouen	1,38	-0,14	-0,30	12,15
Suresnes	0,83	1,51	0,97	35,41
Vanves	0,39	0,22	1,97	24,38
Vincennes	0,36	0,33	0,41	10,69
<i>Première couronne</i>	<i>0,29</i>	<i>0,60</i>	<i>0,50</i>	<i>13,37</i>
<i>Paris</i>	<i>0,22</i>	<i>0,16</i>	<i>0,24</i>	<i>5,90</i>
<i>Petite couronne</i>	<i>0,67</i>	<i>0,72</i>	<i>0,65</i>	<i>20,84</i>

Tableau 1 : Evolution et rythme de la construction de logements dans la première couronne parisienne entre 1982 et 2010

Source : INSEE, RGP 1982, 1990, 1999 et 2010. Traitement MF Albecker.

Les dynamiques de construction du logement divergent également dans le temps, puisque la décennie 1990 est marquée par un net ralentissement de la construction de logements à Paris, et au contraire par une forte accélération en première couronne ; au contraire, la dernière décennie 1999-2010 correspond à une reprise parisienne et à un très fort ralentissement dans la première couronne. Les effets de cycle sont ainsi sensibles mais correspondent à des effets de micro-marchés liés à des logiques spatiales et politiques assez évidentes – la politique volontariste de construction de logements de la mairie de Paris à partir de 2001 est ainsi visible.

Les écarts de construction sont néanmoins importants voire spectaculaires selon les communes, puisque la commune ayant le moins construit entre 1982 et 2010 est Neuilly-sur-Seine avec 1,7% de son parc renouvelé tandis que le Kremlin-Bicêtre a augmenté son parc de logement de 62%.

L'augmentation du nombre de logement est supérieure à 25% du parc dans neuf communes, dont trois appartiennent au groupe « résidentiel » (Nogent-sur-Marne, le Pré-Saint-Gervais et le Kremlin-Bicêtre avec une augmentation record de 62%) et trois au groupe « entre-deux » (Charenton, Montrouge et Saint-Maurice avec une augmentation de 61%). Dans la majorité des cas, ce rythme de construction soutenu de logements correspond donc à un choix de favoriser la fonction résidentielle (Saint-Maurice, Charenton-le-Pont et Montrouge sont d'ailleurs des communes dont le profil est particulièrement proche des communes du groupe « résidentiel »⁷⁹). Néanmoins, cette caractéristique se retrouve également dans trois communes du groupe « doublé gagnant » (Puteaux, Suresnes et Issy-les-Moulineaux avec 52% de logements en plus). Ce profil de communes se caractérise en fait par une activité bâtitrice importante dans le domaine du logement puisque Levallois-Perret (22,8%) et Saint-Cloud (10,8%) ont également augmenté leur parc de manière significative ; la seule commune qui déroge à ce schéma est Neuilly-sur-Seine. De manière générale, les communes du groupe « doublé gagnant » ont eu une activité bâtitrice de logement plutôt ancienne, qui débute dans les années 1980 et culmine dans les années 1990 (période plutôt morose pour l'immobilier dans le reste de la région) avec des rythmes de construction élevés, voire très élevés (1,99% par an pour Issy-les-Moulineaux, 2,22% pour Levallois-Perret) qui se ralentissent ensuite, sans doute sous l'effet d'une certaine saturation du tissu urbain.

L'augmentation du parc de logements est inférieure à 10% dans 4 communes, dont Neuilly-sur-Seine qui a construit un nombre de logements extrêmement faible. Les choix de cette commune en matière de logements sont en fait particulièrement conservateurs, avec une stabilité très forte également du faible nombre de logements sociaux. Les communes d'Aubervilliers et de Malakoff, toutes deux membres du groupe « entre-deux », se caractérisent également par un rythme faible de la construction de logements, ainsi que Bagnolet.

⁷⁹ Voir chapitre 4.

Enfin, il faut souligner la spécificité du groupe « ciseaux », dont les parcs de logements ont augmenté dans des proportions moyennes (entre 11 et 16%) mais selon un rythme semblable sauf à Bagnolet : faible construction, voire baisse du nombre de logements, entre 1982 et 1999, puis augmentation très rapide entre 1999 et 2010. Ainsi, Ivry-sur-Seine, Saint-Denis et Saint-Ouen ont les rythmes de construction de logements les plus rapides (avec Montrouge) depuis 1999.

En termes de localisation de la construction de logements, la densité préexistante du tissu urbain, ou le « manque d'espace » sont souvent avancés pour justifier l'absence de construction. Pourtant à Neuilly-sur-Seine la construction de logements représente moins de 5% du parc immobilier entre 1991 et 2010 contre plus de 30% à Issy-les-Moulineaux alors que leur densité de logement et de population est voisine (Lacoste 2013). Par ailleurs, l'activité du marché immobilier n'est pas non plus un facteur explicatif lourd ; certes, le niveau des prix et le volume des ventes attirent en général les promoteurs, mais la corrélation reste lâche. En fait « *cette extrême diversité des rythmes de construction est souvent le reflet de l'histoire urbaine récente* » (Lacoste 2013, p. 2)

Le lien avec le dynamisme temporel de la construction de bureaux est relativement fort. Comme on l'a vu, la construction de bureaux s'accompagne en général de la construction de logements, cela étant encouragé en Île-de-France par la signature de conventions avec l'Etat. Le rythme de la construction est donc lié à l'évolution de l'investissement et de l'émergence des pôles : Puteaux, qui fait partie de la Défense, connaît une croissance très forte du logement dans les années 1980, qui se ralentit ensuite ; les communes du pôle sud-ouest connaissent un pic de production de logements dans les années 1990 ; les communes des pôles émergeant plus récemment (Saint-Denis, Saint-Ouen, Montrouil, Ivry-sur-Seine ou Malakoff par exemple) ont un rythme de construction qui augmente petit à petit pour être le plus élevé sur la période récente. Dans certaines communes, comme à Montrouge, il peut également être lié à une volonté d'accentuer la dimension résidentielle du territoire.

La nécessité d'élaborer une politique à une échelle plus large que la commune semble évidente à la plupart des acteurs, et réaffirmée dans le SDRIF de 2013 ; néanmoins, il est difficile de contraindre les communes à construire du logement, surtout dans la zone dense. Les intercommunalités et Paris Métropole, qui s'est particulièrement saisie du sujet, (de même que la future métropole issue de la loi du 27 janvier 2014), pourraient être des réponses. L'élaboration de Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), obligatoire pour tous les EPCI depuis 2006, a accéléré cette vision plus globale de la construction de logements. Néanmoins, pour répondre au cas spécifique de l'Île-de-France où les EPCI sont moins nombreux, les PLH peuvent également être conçus à l'échelle de la commune depuis 2009. Toutes les communes de la première couronne ont donc l'obligation de produire un PLH ; ce document implique de produire un

programme d'action détaillé pour la construction de logements pour une durée de six ans, tout en favorisant la « mixité sociale » et l'équilibre de l'habitat⁸⁰.

2. La construction de logement autour de Manhattan

Dans l'agglomération de New York, la décennie 1990 a également été une période de ralentissement de la production de logements et ce rythme est similaire pour la première couronne, même si le ralentissement y a été relativement moins important. Cette évolution a lieu dans un contexte de besoin croissant de logements, qui explique une augmentation des loyers sans précédent. Ainsi, le loyer mensuel médian augmente de 8,5% entre 2007 et 2011 alors que les salaires réels diminuaient en raison de la crise économique. En 2011, 31% des New Yorkais consacrent 50% ou plus de leur revenu au paiement de leur loyer (Furman Center 2012).

Territoire	Part des logements construits entre 2000 et 2009 en %	Part des logements construits entre 1990 et 1999 en %	Part des logements construits entre 1980 et 1989 en %
BX8 - Riverdale/Fieldston	2,6	1,1	2,6
BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford Park	2,9	0,8	1,5
BX5 - Fordham/University Heights	4,9	3,6	3,0
BX4 - Highbridge/Concourse	8,2	6,4	4,7
BX1 - Mott Haven/Melrose	9,6	6,4	7,2
BK1 - Greenpoint/Williamsburg	14,3	3,3	3,2
BK2 - Fort Greene/Brooklyn Hghts	12,0	2,5	1,4
BK6 - Park Slope/Carroll Gardens	3,7	1,2	3,3
QU1 - Astoria	6,9	2,7	2,2
QU2 - Woodside / Sunnyside	9,2	2,1	2,8
Cliffside Park	5,8	6,7	7,9
Edgewater	36,2	22,7	12,4
Fairview	6,6	1,4	4,8
Fort Lee	6,3	7,7	10,9
Guttenberg	7,2	11,5	11,9
Hoboken	23,7	7,7	5,6
Jersey City	14,2	6,9	5,8
North Bergen	5,5	3,7	8,5
Union City	11,4	3,5	5,5
Weehawken	6,4	5,3	8,0
West New York	12,7	5,1	5,8
<i>Première couronne</i>	<i>9,5</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>
<i>Manhattan</i>	<i>7,1</i>	<i>3,9</i>	<i>6,5</i>
<i>Petite couronne (comtés limitrophes)</i>	<i>6,6</i>	<i>3,5</i>	<i>4,0</i>

Tableau 2: Date de construction des logements dans la petite couronne new-yorkaise, 1980-2010

Source : ACS 2012, traitement MF Albecker

⁸⁰ Code de l'urbanisme, Art. L302-1

Contrairement au cas parisien, la dynamique radioconcentrique de construction du logement est moins évidente, puisque les espaces limitrophes de Manhattan ont en moyenne construit une partie plus grande de leur stock de logements entre 1980 et 2010 que la petite couronne dans son ensemble (18% au total ; 17,5% pour Manhattan et 14,1% pour la petite couronne).

La construction de logements recouvre également une grande diversité de réalités, entre des espaces comme Edgewater où plus de 70% du stock de logements est postérieur à 1980 et le *Community district* (CD) de Kingsbridge Heights dans le Bronx où c'est seulement le cas de 5,2% des logements. En fait ce sont des CD new-yorkais où la construction de logements a été la moins marquée dans la période 1980-2010 : les trois CD du nord du Bronx (5, 7 et 8) mais aussi le CD de Park Slope à Brooklyn et d'Astoria à Queens. Seule la commune de Fairview dans le New Jersey a un effort de construction du même ordre de grandeur, même s'il est un peu plus élevé. Toutes les communes du New Jersey dans le groupe « résidentiel » ont ainsi largement renouvelé leur stock de logement avec un taux supérieur à la moyenne : cette orientation n'est ainsi pas uniquement le cas d'un laisser-faire, mais bien d'un choix. C'est particulièrement clair dans le cas d'Edgewater.

Ensuite, comme dans le cas parisien, on trouve les pôles économiques où la construction de bureaux a été particulièrement active : Jersey City et Hoboken notamment, qui ont construit plus de 25% de leur parc de logement après 2000. La construction récente est également très marquée à Williamsburg, suite au vaste programme de réaménagement du front d'eau mené par la mairie de New York. La disjonction semble donc ici plus nette entre implantation de locaux d'activités et de logements, ce qui semblerait confirmer que l'arsenal de mesures adopté par les acteurs publics français – et notamment l'Etat – permettrait d'assurer un plus grand équilibre entre l'implantation d'habitat et d'emploi. Encore une fois, en outre, la séparation entre les Etats ne permet aucune collaboration sur des sujets tels que la construction de logements.

Or, l'offre de logements est un outil de poids pour attirer certaines catégories de population. Ainsi, la construction d'immeubles « néo » (néo-hausmanniens, néo-brownstones) prolonge le style patrimonialisé des quartiers valorisé par la gentrification et offre des prestations de luxe : ce type de logements est particulièrement construit dans les espaces « double gagnant » (voir chapitre 7), tandis que la question de la localisation du logement social semble plus aigüe que jamais.

C. Le logement social : qui accueillir ?

Le logement social, ses dynamiques d'attribution, le lieu où il est construit, dans quelles proportions, est un outil étroitement lié à la vision que les acteurs publics ont de leur action sur l'espace urbain et la société. De plus, les politiques de production de logement social ont évolué

dans le contexte plus général de la modification des politiques urbaines au tournant des années 1970-1980.

1. Le logement social en France : entre mixité et tournant néo-libéral

La notion de « mixité sociale » est largement utilisée par l'Etat français pour guider sa politique de logement social ; ce terme, extrêmement vague, est considéré comme une valeur évidente opposée au communautarisme et aux ghettos « à l'américaine » (Avenel 2005). La « mixité sociale » conduit donc à une législation spécifique imposant d'une part la répartition du logement social de manière équilibrée dans les agglomérations en introduisant des quotas obligatoires par commune, et d'autre part à « mixifier » les quartiers pauvres de logement social par des opérations de démolition-reconstruction.

Dans la conception française des politiques urbaines, le logement social est donc un outil permettant d'atteindre un idéal républicain, ce qui explique sans doute le rôle important qu'y tient l'Etat. Notons néanmoins que la réparation des déséquilibres sociaux métropolitains n'opère pas nécessairement dans les faits, eu égard aux pratiques de construction du logement social. D'abord parce qu'elle se produit souvent là où il existe déjà, ce qui renforce donc les déséquilibres régionaux (APUR 2005), ensuite parce que la construction de logement social ne garantit pas forcément le maintien ou l'arrivée des populations les plus modestes comme c'est le cas dans certaines opérations urbaines à Issy-les-Moulineaux (Albecker 2010).

La loi SRU (2000) impose un taux minimum de 20% de logements sociaux⁸¹, que la loi Duflot (2012) prévoit de porter à 25 % d'ici à 2025⁸². En effet en France, la construction de logement social est une fonction historiquement assurée par l'Etat (voir chapitre 1), dont le rôle évolue à partir des années 1980-1990 : désengagement financier de l'Etat, baisse de la production de logements. Ce changement correspond à un rôle accru des acteurs de marché et notamment des promoteurs immobiliers, mais aussi à un renouvellement de la régulation politique du secteur correspondant à l'émergence des collectivités territoriales (Pollard 2009).

⁸¹ Cette contrainte s'applique aux communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France, comprises dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. En cas de non réalisation de l'objectif de 20% de logements sociaux, un prélèvement sur les ressources fiscales est effectué, calculé à partir de la différence entre le seuil de 20% de résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune. Lorsque la commune appartient à une structure intercommunale, celle-ci fixe par un programme local de l'habitat (PLH) l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour chaque commune, le nombre total de ces logements ne pouvant être inférieur à 20% sur le territoire de la communauté.

⁸² Dans le cadre de cette loi, les sanctions financières seront multipliées par cinq et la part maximale du budget de la commune consacrée au paiement de ces pénalités passe de 5 % à 10 % pour les communes les plus aisées. Pour favoriser la construction de logements, l'Etat va également faciliter l'accès à des terrains abordables. Le second volet du projet de loi prévoit que l'Etat ou certains établissements publics (SNCF, Réseau ferré de France, Assistance publique...) puissent céder, jusqu'à la gratuité, du foncier aux collectivités locales. Depuis 2005, l'Etat avait déjà la possibilité de vendre ses terrains pour faire des logements HLM, mais avec une décote plafonnée à 35 %.

D'une part, les aides à la pierre⁸³ ont drastiquement diminué au profit des aides à la personne et des avantages fiscaux – à destination des producteurs de logement social mais aussi aux particuliers (accession à la propriété notamment). Au niveau national, l'usage de l'instrument des politiques fiscales varie fortement selon l'orientation politique et l'objectif mis en avant : « *favoriser une offre de logements abondante – conception de l'instrument privilégiée par les gouvernements de droite – ou favoriser une offre de logements à loyers maîtrisés – conception privilégiée par les gouvernements de gauche.* » (Pollard 2010) Au niveau local, cet instrument est parfois plus difficile à maîtriser.

Les promoteurs immobiliers sont ainsi centraux dans la mise en œuvre de ces dispositifs d'aide à la construction de logements, notamment dans la localisation géographique de leurs effets (Pollard 2010). Les élus locaux connaissent parfois une grande difficulté à maîtriser les effets de ces dispositifs sur leur territoire. Pour lutter contre la prééminence de l'achat de logements par des investisseurs, la mairie de Saint-Denis, puis la CA de Plaine Commune, a mis en place une charte imposant aux promoteurs un certain nombre de contraintes lors de la mise en vente des logements neufs (commercialisation préférentielle pour la population locale, fiches de commercialisation à envoyer à la mairie, etc.). Ce contrôle s'apparente à un « *bricolage ponctuel de l'action publique* » (Pollard 2010) qui montre à la fois la difficulté pour les acteurs publics locaux de s'opposer à des dispositifs mis en place par l'Etat, mais aussi l'importance de la force de la régulation politique locale, qui peut, si elle est affirmée, utiliser des « trous » du dispositif pour trouver une marge de manœuvre, même si elle reste limitée. Néanmoins, les politiques du logement apparaissent à la fois pilotées par le politique au niveau national, et mises en œuvre en partie par les acteurs privés, en particulier les promoteurs immobiliers : « *La marge de manœuvre des collectivités territoriales se trouve confinée par l'influence des acteurs économiques.* » (Pollard 2010)

Néanmoins, un certain nombre de travaux de recherche montre que le *tournant néo-libéral* qui identifie les modifications profondes des modes d'action de l'Etat autour des années 1970-1980 n'est pas incompatible avec une réaffirmation de l'intervention politique (Jobert 1994) : d'une part, l'action des acteurs publics se redéploie au niveau local et peut créer des formes de régulation politiques non présentes à d'autres niveaux de gouvernement (Le Galès 1999) ; d'autre part, le soutien public au marché peut devenir une nouvelle pratique de l'action publique (Lévy 2006). Le tournant néo-libéral définirait ainsi une « *nouvelle forme d'action publique* » (Desjardins 2008) dans le contexte de la globalisation.

La mise en avant du logement social comme outil de construction du territoire urbain permet l'évolution des politiques urbaines et des élus municipaux : « *de gestionnaires de l'occupation des sols responsables de la mise en œuvre d'objectifs limités (répartition géographique des usages du sol, police administrative de la salubrité publique et du cadre de vie), ceux-ci se retrouvent de plus en plus dans la situation d'avoir à assumer le choix politique d'un véritable projet de territoire, impliquant une redéfinition spatiale de l'action*

⁸³ Il s'agit de subventions versées par l'Etat aux organismes constructeurs pour la construction de logements sociaux.

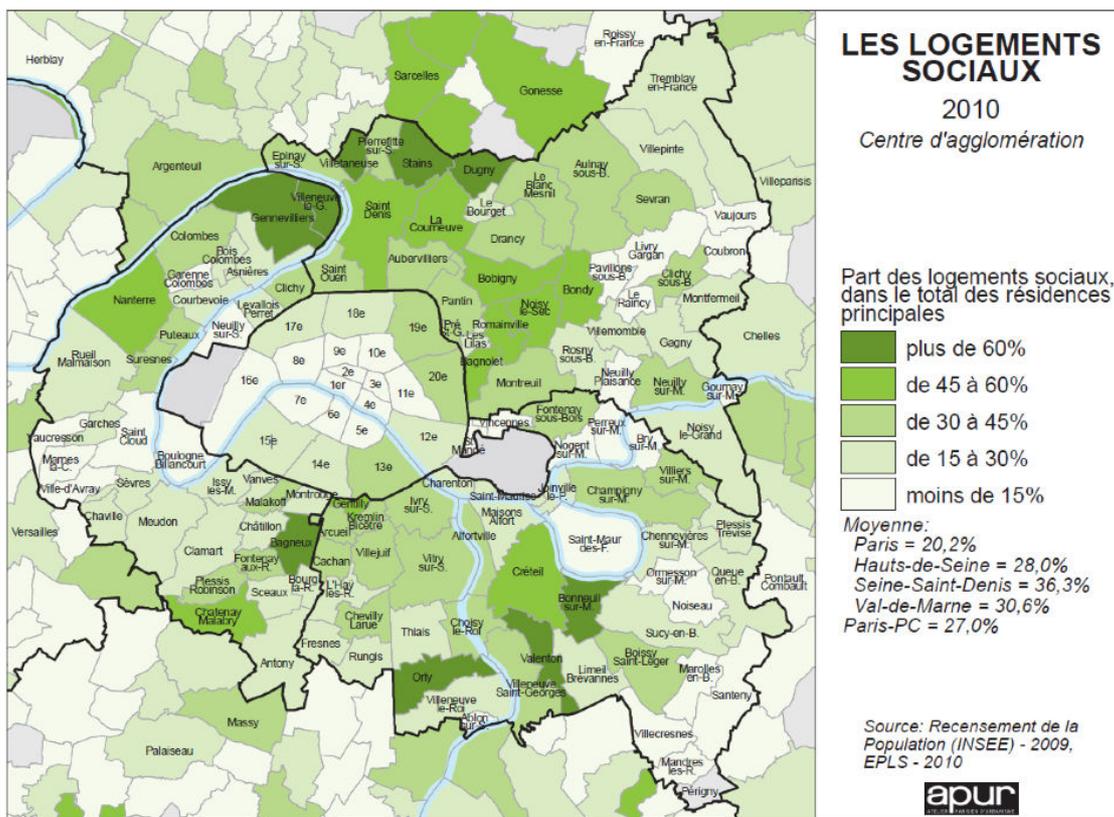
publique dans sa diversité » (Melot 2009). Cela confronte néanmoins les collectivités territoriales à de fortes contradictions non résolues par le législateur (Desjardins 2008), notamment quant au type de population à qui s'adresse le logement social.

2. Le logement social dans la première couronne parisienne

Dans le contexte particulier de l'Île-de-France, le parc social est impressionnant : il représente 27% du parc social national, 23% des résidences principales pour 18,3% de la population. Sa répartition est particulièrement concentrée géographiquement, puisque 50% du parc est concentré sur 5% des communes les plus denses de l'agglomération. Malgré l'importance du parc, le contexte de pénurie de logement social est néanmoins accentué par l'importance de la demande, avec 550 000 demandeurs de logement social fin 2013 et une vacance extrêmement basse de 2,3%⁸⁴. L'activité de production de logements sociaux en Île-de-France reste insuffisante si l'on se réfère aux objectifs de mixité sociale avancés par l'Etat, autour de 40 000 logements par an en 2013.

Ainsi, le logement social devient de plus en plus un outil de réponse à l'exclusion sociale, comme le montre la multiplication des types de logements sociaux en fonction des revenus : les PLA – prêts locatifs aidés – créés en 1977, ont ensuite été divisés en sous-catégories comme les PLA-I intégration puis PLA-TS très social etc. pour être ensuite redéfinis comme PLUS – prêt locatif à usage social, lui-même divisé en de nouvelles sous-catégories (Desjardins 2008). Le logement social français, héritier d'une période de production de masse, abrite encore une part importante de ménages « moyens », notamment via le financement patronal du « 1% logement », mais depuis les années 1990 la part des ménages à bas revenus dans le logement social est passée de 19% en 1988 à 32% en 2002 (Desjardins 2008).

⁸⁴ Source : AORIF – Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France.



Carte 13: Part de logements sociaux dans les communes de la zone centrale de l'agglomération parisienne en 2010 © APUR 2012

Si le taux de 25% de logement social est atteint en moyenne dans les communes de la première couronne (25,8% en 2010) il varie fortement entre Neuilly-sur-Seine et ses 2% de logements sociaux, un taux parmi les plus faibles de France, et Gentilly qui en compte plus de 53%. La valeur élevée de ce taux de logement social s'explique par les politiques municipales des communes de la banlieue rouge de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui ont pour la plupart plus de 33% de logement social (Ivry-sur-Seine, Montreuil, Pantin, Suresnes⁸⁵, Saint-Ouen, Aubervilliers, Saint-Denis, Le Pré-Saint-Gervais, Bagnolet, Malakoff et Gentilly). Néanmoins, ces communes ne sont pas les plus dotées en logement social du cœur d'agglomération : des communes comme Stains, Villetaneuse ou Gennevilliers en Seine-Saint-Denis ont par exemple plus de 60% de logement social. A l'inverse, les communes de Neuilly-sur-Seine, Saint-Mandé et Vincennes se distinguent par une part inférieure à 7% de logement social, ce qui confirme la volonté d'entre-soi social de ces communes. Ensuite, un groupe de communes, principalement des groupes « double gagnant » et « résidentiel » ont une part de logement social inférieure aux 20% exigés par la loi SRU mais supérieure à 10% (Boulogne-Billancourt, Nogent-sur-Marne, Saint-Cloud, Levallois-Perret, Montrouge).

⁸⁵ La présence de Suresnes dans ce groupe s'explique par la politique de socialisme municipal mené par Henri Sellier dans l'entre-deux-guerres.

Ces logements sociaux sont en grande majorité contrôlés par des OPHLM municipaux (57,5% du parc en 2011⁸⁶), cette part variant fortement entre 3,3% à Neuilly-sur-Seine⁸⁷, et 83,2% à Malakoff. Cela est particulier à la première couronne, puisque dans les trois départements limitrophes cette part est de 48%, et de 47% pour Paris⁸⁸. La gestion au plus près des acteurs publics locaux est donc privilégiée⁸⁹. Les communes les plus volontaristes en matière de construction de logement social et héritières d'une tradition municipaliste et communiste, appartenant souvent au groupe « ciseaux » sont ainsi caractérisées par une très forte présence de l'OPHLM dans la gestion du logement social (plus de 60% à Aubervilliers, Bagnolet, Saint-Denis, Pantin, Montreuil et Ivry-sur-Seine). A l'inverse, si Saint-Cloud et Neuilly-sur-Seine se caractérisent par une présence négligeable de l'OPHLM (moins de 6% du parc), les communes du « doublé gagnant » ont toutes des OPHLM plutôt présents, autour de 50% du parc (51,5% à Boulogne-Billancourt, 57% à Issy-les-Moulineaux ou 47% à Levallois-Perret).

3. Le logement social dans la première couronne new-yorkaise : un outil « résiduel »⁹⁰ ?

Le modèle américain de logement social⁹¹ est assez différent du fonctionnement français, et se fonde sur l'idée de répondre ponctuellement à une urgence sociale : héberger les très pauvres (notamment immigrants) vivant dans des conditions dégradées, ou les travailleurs de la classe moyenne exclus du marché du travail dans les années 1930 (Marcuse 1986, 1995). A partir des années 1950-1960 les programmes de logement social sont consacrés au logement des populations les plus pauvres (sans domicile fixe, expulsés) ce qui renforce les effets de la ségrégation raciale (Stoloff 2004).

De plus, comme dans de nombreux cas français, les *projects*⁹² construits dans le cadre du mouvement *d'urban renewal* des années 1960 (voir chapitre 1) sont implantés dans des espaces à l'écart du centre ou des voies de communication, en raison du prix des terrains mais aussi pour distinguer positivement les nouveaux bâtiments des anciens quartiers taudifiés (création de « superblocs » coupant la grille des rues, grandes barres élevées). Mais cette séparation du tissu urbain a eu finalement un effet contraire (Franck et Mostoller 1995) : sont reprochés aux *projects* le manque d'entretien, la forte criminalité, le statut d'assistantat d'une grande partie des populations logées et la laideur physique des bâtiments (Tighe 2010). Cette perception fortement négative

⁸⁶ Source : RPLS 2013, traitement MF Albecker.

⁸⁷ Dans ce cas, ce sont les Entreprises sociales pour l'habitat qui contrôle la majorité des quelques logements sociaux de la commune.

⁸⁸ Source : RPLS 2013, traitement MF Albecker.

⁸⁹ Et la lutte autour du contrôle de l'OPHLM de Pantin par la mairie ou l'Etat illustre cet enjeu (voir chapitre 8).

⁹⁰ Harloe 1995.

⁹¹ J'utilise ici ce terme dans le sens de « logements destinés à des ménages à revenus limités » (*low and moderate income*). Aux Etats-Unis, les niveaux de revenus sont définis à l'échelle locale ; ainsi, un revenu *bas* à New York correspond à moins de 50% du revenu médian de l'aire métropolitaine, *modéré* à 50 à 80% du revenu médian, *moyen* à 80 à 119% du revenu médian.

⁹² L'usage familier du terme de *projects*, qui désigne à l'origine simplement un « projet de logement », rappelle celui de *cités* dans la langue française.

conduit à l'abandon rapide des grands programmes de logements. Le dernier grand programme fédéral, Hope VI, créé en 1992, a engagé la rénovation urbaine de *projects* détériorés, pour favoriser la reconstruction de projets mixtes socialement.

La production de logements sociaux aux Etats-Unis connaît donc également un tournant dans les années 1980-1990 ; les Etats et les collectivités territoriales prennent le relais de l'Etat fédéral, qui délègue cette fonction par le biais de dotations forfaitaires⁹³ aux constructeurs de logements, ou par des aides directes aux demandeurs de logement⁹⁴ – dans un contexte de réduction drastique des financements (Orlebeke 2000). Se développe le recours aux acteurs privés par le biais de différents types d'avantages concédés aux promoteurs intéressés par la construction de logement social (réduction d'impôts, prêts à taux bas, etc.). Les acteurs publics de la politique du logement états-unien opèrent donc avant tout une politique de correction des tendances du marché, qui passe notamment par un passage des aides à la pierre aux aides à la personne.

Historiquement, la politique de logement social états-unienne est ainsi l'exemple d'un « *modèle résiduel* » (Harloe 1995) où le logement social est caractérisé par des programmes de petite taille et destiné aux populations à revenus très faibles⁹⁵, modèle vers lequel semble converger très lentement les politiques publiques françaises actuelles (Desjardins 2008).

La municipalité de New York est néanmoins très active dans la production de logement social, et l'une des seules municipalités à y consacrer des fonds propres. Lors de la crise immobilière des années 1980, elle devient ainsi le principal acquéreur immobilier de bâtiments *in rem*⁹⁶ et entreprend un vaste programme de rénovation pour en faire des logements aidés, alors que les autres municipalités tendent à les revendre ou à les démolir. Entre 1986 et 1996, un quart des permis de construire délivrés (valables également pour la rénovation) sont des logements aidés, et ce niveau atteint plus de la moitié pour le Bronx et Brooklyn (Schwartz 1999). En 1995, une étude montre que la ville dépense plus de trois fois le montant total dédié au logement social par 32 autres municipalités de plus de 250 000 habitants (Schwartz 1999). Le plan de logement social des années 1986-1997 explique en partie le rôle important de la municipalité ; néanmoins, les logements sociaux produits se situent avant tout dans des quartiers déjà défavorisés, notamment à Brooklyn et dans le South Bronx (Schwartz 1999). Les programmes publics gérés directement par la municipalité via la NYCHA correspondent ainsi en 2010 à 178 000 logements soit 5,7% du parc total de logement (Begley et alii 2011).

La construction de logement *abordable* (abordable) est principalement assurée depuis quelques années par des partenariats public-privé : le secteur privé construit et possède les logements, le

⁹³ Federal block grants

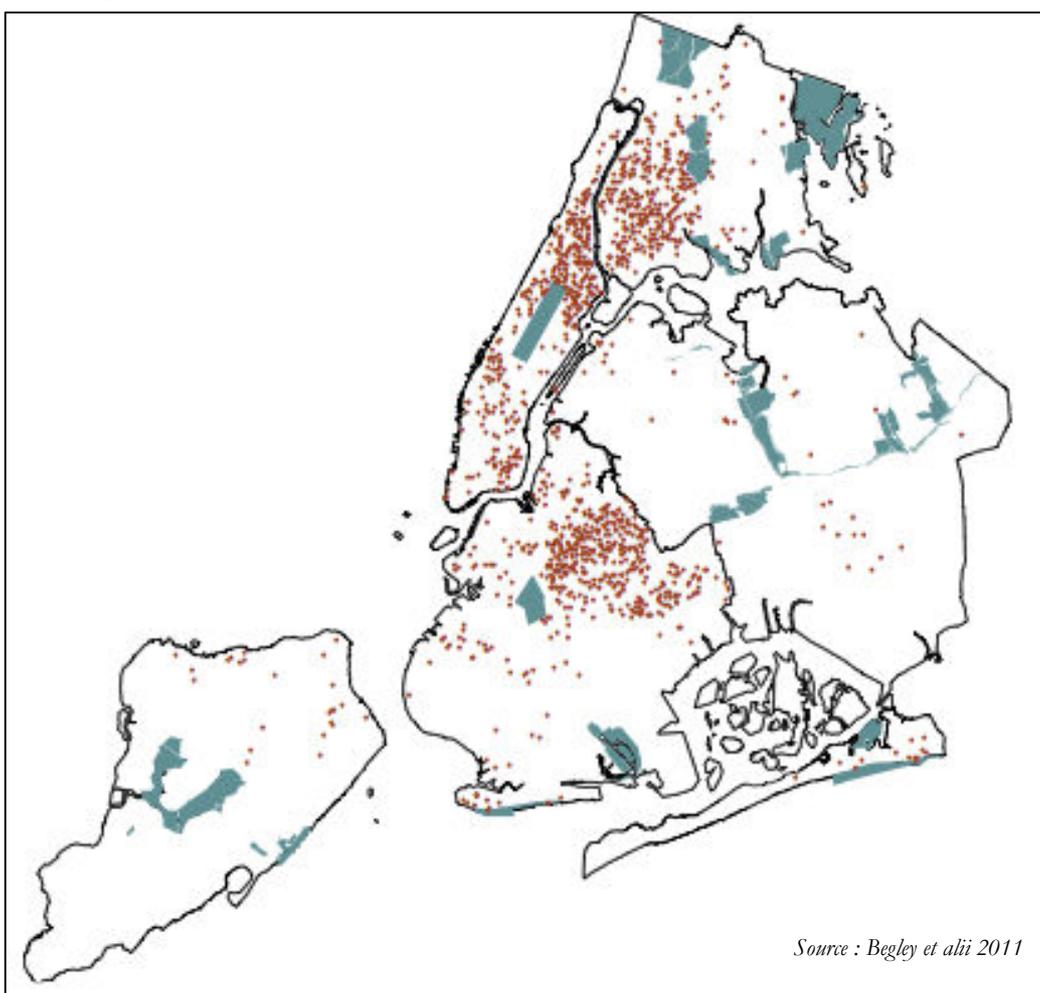
⁹⁴ Système de « voucher » dit Section 8.

⁹⁵ Ce modèle s'oppose au « modèle de masse » largement répandu dans l'Europe de l'Ouest et du Nord des Trente Glorieuses, où le logement social est construit en nombre et ouvert à de larges couches de la population.

⁹⁶ Saisis pour défaut de paiement

secteur public fournissant différents types d'aides (taux d'intérêts avantageux, aides directes, exemptions ou réductions d'impôts, foncier à prix préférentiel, etc.). Les logements sont ensuite destinés à des ménages aux revenus bas ou moyens (selon les types de programmes). Les restrictions de loyers ne sont cependant actives que durant une durée limitée : après l'expiration du programme, les logements reviennent au marché⁹⁷. Les durées et modalités de financement varient selon les programmes, qui sont d'ailleurs gérés par des agences différentes. Les quatre programmes historiques majeurs sont :

- les programmes Mitchell-Lama, lancés par l'Etat de New York en 1955 et prépondérants entre 1960 et 1977, qui concernent des revenus moyens (entre 80 et 130% du revenu médian);
- les programmes fédéraux de financement ou d'aide du HUD (*Department of Housing and Urban Development*), à destination des ménages aux revenus inférieurs à 80% du revenu médian, sur une durée de 20 à 40 ans. Dominants dans les années 1980, ils commencent donc à arriver à expiration ;
- et le LIHTC (*Low income housing credits*), programme d'aide fédérale indirecte, destiné aux populations pauvres (50 à 60% du revenu médian), dominant depuis 1990.



Carte 14: Logements sociaux issus des quatre principaux programmes public-privé à New York en 2010

⁹⁷ En 2010, 62 000 de ces logements, soit 27% du total, ont regagné le marché (Begley et alii 2011).

Ces programmes représentent 171 500 logements, soit 5,5% de l'offre totale de logement à New York ; leur production est en nette diminution depuis 2008 (Begley et alii 2011). Leur localisation est largement centrale et péri-centrale : ils sont très présents à Harlem et dans le South Bronx (ils représentent 13% des logements dans le *borough*), ainsi qu'à Williamsburg. Néanmoins, la majorité de ces logements perdront leur statut d'ici 2015 (Rose et alii 2004).

La dernière initiative en date est celle de l'*inclusionary zoning* (« zonage inclusif »), introduite en 1987 par la mairie. Cette mesure autorise alors les promoteurs à dépasser le coefficient d'occupation des sols jusqu'à 20% dans les secteurs les plus denses de Manhattan, en échange de la production de logement « abordable ». Il s'agit donc d'une mesure d'ampleur limitée, d'autant que la production de logement « abordable » n'est pas obligatoire. En outre, elle ne doit pas forcément être effectuée sur le même site, même si elle doit se situer dans le même *Community district* et à moins de 0,5 miles du projet urbain correspondant⁹⁸. L'approche timide de ce programme se justifie par l'importance de l'objectif de « *socio-economic heterogeneity* »⁹⁹ tempérée par le manque de recul sur ce genre d'initiatives, et le risque qu'elle affecte le développement économique (Goldman 2005). Entre 1987 et 2002, 35 515 logements « abordables » sont construits à New York grâce aux fonds municipaux, soit 21,8% de la construction totale, mais principalement dans les quartiers moins aisés de Harlem, du Bronx (South Bronx) et de Brooklyn (Greenpoint) (Schwartz 2006, Rose et alii 2004). Le programme originel d'*inclusionary zoning* n'a permis la construction que de 1500 logements entre 1987 et 2009¹⁰⁰.

L'*inclusionary zoning* a été élargi en 2005 aux espaces de redéveloppement urbain, en particulier dans la première couronne : Hudson Yards et West Chelsea à Manhattan, Greenpoint/Williamsburg, South Park Slope, Fort Green et DUMBO à Brooklyn, Downtown Jamaica et Maspeth/Woodside à Queens, Lower Concourse dans le Bronx notamment (Furman Center 2013). Le programme concerne essentiellement les espaces rezonés en faveur d'un développement résidentiel (espaces industriels en reconversion notamment) ; il autorise un bonus de densité de 33% en échange de la production de 20% de logement *abordable* (à destination des ménages sous le seuil de 80% du revenu médian de la zone, mais aussi des ménages à revenus « modérés » et « moyen »¹⁰¹ (Goldman 2005). Dans le cas particulier de Greenpoint-Williamsburg, espace particulièrement concerné par les projets de reconversion en raison notamment de la présence de vastes friches industrielles sur le front d'eau, le programme a la particularité d'être quasi-obligatoire. Néanmoins, les zones concernées étant des zones en reconversion, le revenu médian est donc appelé à y évoluer rapidement : +20,8% à Greenpoint-Williamsburg entre 2001

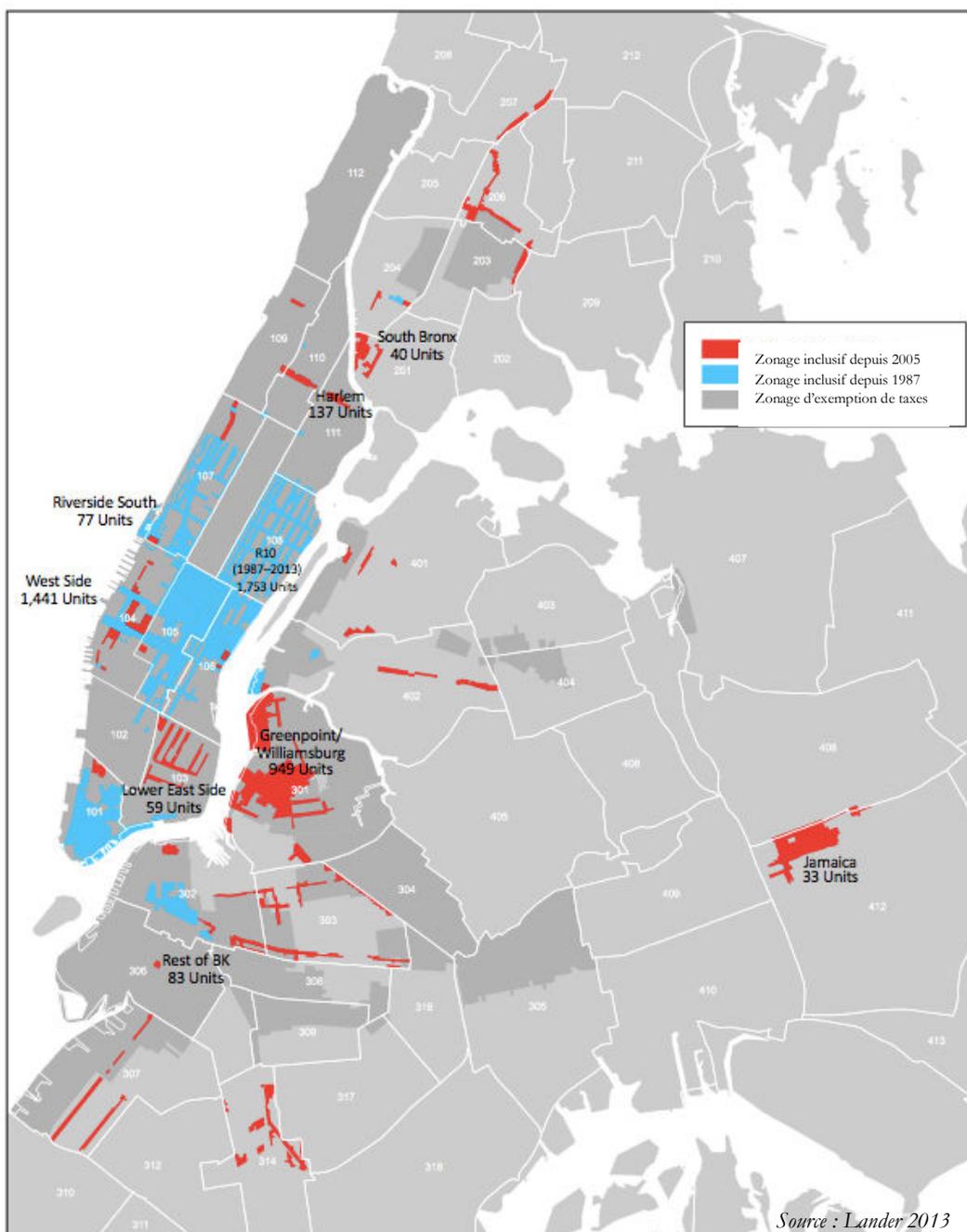
⁹⁸ La question de l'échelle de la mixité produit à l'échelle du quartier des effets de différenciation sociale qui ne sont pas sans rappeler des stratifications anciennes ; ainsi, à Williamsburg l'entrée se fait à l'arrière du block pour le logement social (voir chapitre sur Williamsburg).

⁹⁹ « hétérogénéité socio-économique », que l'on peut rapprocher de la notion de « mixité sociale » et qui reste également vague. Rapport de la City Planning Commission cité dans Goldman 2005

¹⁰⁰ Source : Department of City Planning, New York.

¹⁰¹ 125 à 175% du revenu médian de la zone.

et 2008 par exemple. Le programme concerne donc avant tout des ménages aux revenus plutôt moyens. Les logements *abordables* produits entre 2005 et 2013 représentent certes 13% des logements construits dans les zones concernées, mais seulement 2% du total des logements produits à New York (Lander 2013). Les zones les plus concernées sont l'ouest de Manhattan et Greenpoint-Williamsburg.



Data: HPD, DCP & NYU Furman Center; Analysis & Mapping by Office of Council Member Brad Lander, August 2013

Carte 15: Zones éligibles au programme de zonage inclusif en 2013 et nombre de logements produits entre 2005 et 2013

Les espaces visés par *l'inclusionary zoning* sont les plus concernés par une croissance urbaine rapide. Ainsi, l'évolution des zones choisies correspond au glissement du développement vers les espaces péri-centraux ; mais aussi vers un changement de modèle de développement urbain, du renforcement des zones centrales (programme d'inclusion de 1987) à la requalification d'espaces industriels (programme d'inclusion de 2005), sans que la logique d'application des outils municipaux (ici le zonage) soit profondément repensée.

Le logement « social » à New York¹⁰² représente ainsi au total 16,6% du parc de logements locatifs (respectivement 8,2 et 8,4%) en 2011 (Furman Center 2012), un chiffre très élevé pour une ville des Etats-Unis. Néanmoins, ce chiffre recouvre une évolution profonde des logiques à l'œuvre dans la production de logement social, dont le tournant se situe dans la seconde moitié des années 1980 : le passage de la production directe de logement social public au partenariat public-privé (financements indirects / zonage inclusif) ; et le passage de l'acteur public englobant (Etat fédéral, Etat de New York) à l'acteur public local (mairie de New York) comme acteur principal de la production de logement social. Par ailleurs, la mairie de New York, traditionnellement pionnière dans la production de logement social, diminue son investissement après un pic en 1989 : le budget municipal de 2007 pour la production de logement social a diminué de 72% entre 1989 et 2007 (Rose et alii 2004). La localisation du logement social reste également concentrée dans les quartiers les plus pauvres du Bronx et de Brooklyn, tandis que la requalification des quartiers industriels péri-centraux, comme Williamsburg, produit des logements sociaux avant tout à destination des classes moyennes et à durée de vie limitée (retour au marché à une échéance de 10-20 ans).

Il existe également des politiques de régulation des loyers, qui comprennent des logements à loyer contrôlé (2% du marché locatif en 2011) et à loyer stabilisé (45% du marché locatif), qui occupent une part importante dans le marché du logement new-yorkais. Les logements à loyer stabilisé concernent le parc construit durant les Trente glorieuses (entre 1947 et 1973) dans les immeubles de plus de 6 logements. L'arrêté municipal qui les crée en 1974 en raison d'une situation très tendue sur le marché locatif¹⁰³ a été renouvelé depuis tous les trois ans. Dans ce parc, les hausses annuelles de loyer sont fixées par un Comité de directives sur les loyers, nommé par la municipalité. Dans l'ensemble de la municipalité, cela permet de maintenir des loyers inférieurs d'un tiers à la médiane des loyers libres – les écarts étant maximaux à Manhattan (loyers libres plus de deux fois supérieurs) tandis qu'ils sont d'un quart dans le Bronx et à Brooklyn, de 15% à Queens et Staten Island (Furman Center 2011). Il n'y a pas de critère de revenu pour l'accès au logement, sauf un plafond élevé ; de fait, les revenus des occupants des logements à loyer stabilisé ont des revenus inférieurs de 40% à ceux du marché libre. Ce système est régulièrement mis en cause par les bailleurs, arguant de la capacité des ménages des classes moyennes à pouvoir payer le loyer de marché et de la limitation au droit de propriété privée. Pourtant, la Cour suprême

¹⁰² Logement possédé par la puissance publique ou financé par elle.

¹⁰³ Moins de 5% de vacance du parc.

maintient en la matière une politique à la Ponce-Pilate depuis les années 1920¹⁰⁴, ce qui permet de continuer ces politiques (Schaefer 2012). Cependant, ce contrôle de la municipalité sur les loyers est en recul puisqu'il ne contrôle que les logements construits à une certaine époque. Les logements à loyers libres représentent 44% du marché locatif et 30% du logement total en 2011, une part en augmentation très forte depuis 1981 où ils concernaient 29% du parc locatif de logement et 21% du logement total seulement (Furman Center 2011).

Le New Jersey a, quant à lui, signé en 1985 le *Fair housing Act*¹⁰⁵ qui affirme la nécessité pour toute municipalité de participer à l'effort de création de logement social. Ce règlement reste incitatif, mais les municipalités peuvent être poursuivies pour défaut éventuel dans ce domaine. En 2011, environ 300 sur les 566 municipalités de l'Etat correspondaient à la certification du *Council on Affordable Housing* (COAH) en matière de logement social, dont seules quelques municipalités péricentrales de Manhattan (Union city, Edgewater, Fort Lee et Cliffside Park), les municipalités du comté d'Hudson, directement voisin de Manhattan, étant particulièrement peu impliquées dans le programme¹⁰⁶. Néanmoins, le comté d'Hudson compte 8,9% de logement social¹⁰⁷, un montant très élevé dans l'Etat ; on peut ainsi supposer que les municipalités du New Jersey, relativement bien pourvues en logement social – bien qu'en part très inférieure aux pourcentages new-yorkais – préfèrent garder une gestion indépendante de leur construction de logement. La plupart des municipalités étudiées ont ainsi un office municipal de logement. C'est notamment le cas de Jersey City, Hoboken et Weehawken, les trois seules municipalités étudiées où la part de logement social dépasse les 10% (respectivement 10,7%, 14% et 12,1%) ; ce sont également les plus proches de Manhattan.

Le logement social est ainsi identifié par la majorité des acteurs publics comme un outil de rééquilibrage social par les politiques urbaines. Néanmoins, ce n'est pas pour autant qu'ils s'en saisissent, soit qu'ils n'en aient pas la volonté politique, soient qu'ils manquent des compétences techniques pour trouver une marge de manœuvre de plus en plus difficile à définir dans un cadre où les politiques étatiques laissent de plus en plus la place au marché.

¹⁰⁴ En avril 2012, lors du dernier litige en date, la Cour suprême décide de ne pas examiner la requête.

¹⁰⁵ Ce règlement survient après l'arrêt Mount Laurel de la Cour suprême du New Jersey en 1983, qui dispose que toutes les municipalités du New Jersey ont l'obligation de produire une « juste part » (*fair share*) du logement social nécessaire à l'Etat.

¹⁰⁶ Source : COAH, State of New Jersey.

¹⁰⁷ Source : State of New Jersey, Census Bureau. Traitement MF Albecker.

Conclusion

Si les instruments à la disposition des acteurs publics urbains ne sont pas négligeables, un certain nombre de tournants dans la conception de l'action publique ont eu lieu, ce qui redéfinit largement leur pratique. On constate d'abord un recul de l'Etat au profit des collectivités territoriales, ce qui correspond à la fois à une possibilité d'émancipation mais pose la question de la redistribution à l'échelle métropolitaine, notamment par le biais du logement social (le manque de fonds fédéraux pour la construction de logement social revient régulièrement dans les entretiens menés aux Etats-Unis) ; de plus, l'Etat revient parfois « par la bande », comme c'est le cas pour le logement social en France, ce qui peut causer des incohérences entre une volonté politique forte de l'Etat et le rôle dévolu aux acteurs privés au niveau local (Pollard 2010). Il faut ainsi souligner l'émergence très marquée des acteurs privés dans la plupart des outils à disposition des collectivités locales ; à partir du moment où les acteurs publics sont décidés à avoir une action sur leur territoire – ce qui est certainement le cas dans l'immense majorité des territoires étudiés, se pose alors la question de l'emboîtement entre les objectifs des politiques publiques et le rôle des acteurs privés : faut-il lutter contre le marché ou le soutenir ? Est-il possible dans ce cas de réduire les inégalités sociales urbaines ?

Un glissement s'opère également dans la hiérarchisation des politiques urbaines, qui n'est pas toujours perceptible dans l'affichage de celles-ci. Dans presque tous les discours d'aménagement dominant trois « piliers » considérés comme politiquement corrects : le développement durable, la réflexion sur la centralité (surtout dans le cas de New York) et la mixité des fonctions, et enfin le logement et la cohésion sociale. Dans les fait, la pratique et l'usage des instruments conduisent plutôt à des effets inverses : concurrence entre territoires, renforcement des inégalités (Fainstein 2008). Les politiques urbaines locales n'ont-elle donc aucun impact sur les territoires ?

Chapitre 7

Issy-les-Moulineaux et Jersey City, comment construire le « doublé gagnant »

*Oh that swamp full of grabbing hands.
Pull you under New Amsterdam.
Chinese boxes hold their secrets well.
How many are there one can never tell.
(...)
Art class for the bourgeoisie, lab rats for the cat.
Real estate moguls, Chump Towers,
When the wind blows you can hear the windows go rat a tat rat a tat tat tat.
Clutch, « Pulaski Skynway », in *Robot Hive/Exodus*, 2005, DRT Entertainment.*

Introduction

Aborder les études de terrain permet de mettre en regard les grandes tendances mises en évidence dans les chapitres 4 et 5, et les outils des politiques urbaines. Membres du groupe « doublé gagnant », Issy-Les-Moulineaux et Jersey City illustrent les territoires les plus fortement inclus dans les dynamiques spatiales de la globalisation : quels sont les acteurs et les effets de contexte qui ont mené à l'émergence d'un paysage urbain nouveau ?

Le principal point commun de Jersey City et d'Issy-les-Moulineaux est la rapidité de la reconversion vers le tertiaire, qui dans le cas d'Issy-les-Moulineaux était favorisé par une structure industrielle moins marquée que d'autres communes de banlieue comme c'est le cas de Pantin ou d'Ivry-sur-Seine. La désindustrialisation a été forte et brutale dans les deux cas, ce qui a dégagé des larges pans de territoire où se concentrent les friches industrielles. Celles-ci se révèlent néanmoins assez rapidement comme des opportunités de redéveloppement économique en faveur du tertiaire supérieur ; cela correspond à la priorité majeure des acteurs publics dans les deux cas.

Dans les deux villes, en effet, la volonté de reconversion de la part des acteurs publics locaux a été affirmée très rapidement – dès la fin des années 1970 - en faveur d'un développement « à tout prix », qui coïncide avec la décentralisation des activités de *back office* grâce au développement des technologies informatiques et de l'accès aux données électroniques (Knox 1997). Le développement du tertiaire est phénoménal dans les deux

cas, les deux villes illustrant des « cas d'école » urbains, illustrés dans ce chapitre par l'usage de sources issues de la presse immobilière.

Les politiques de développement y sont volontaristes, incarnées par un maire omniprésent à Issy-les-Moulineaux : la construction se fait à un rythme effréné, immeubles de bureaux et de logements confondus ; la composition sociale des populations change radicalement en 30 ans ; le paysage et l'image des deux villes se modifient totalement.

Les effets de contexte ont donc en partie favorisé cette reconversion (I) mais les politiques urbaines ont été importantes, selon une logique d'« accompagnement » (Roncayolo 1985, p.430) plus que d'inflexion. Les changements urbains sont gérés dans un rapport souple au secteur privé, qui s'illustre cependant par une opposition entre la mairie « dirigiste » d'Issy-les-Moulineaux (Verpraet 1991) et la mairie de Jersey City, qui se caractérise par un certain laisser-faire au service du secteur privé (II). Les interactions entre acteurs montrent que ce modèle de redéveloppement urbain s'inscrit bien dans la figure des coalitions urbaines de croissance (Logan et Molotch 1987), bien que les rapports étroits entre public et privé n'amènent pas aux mêmes choix (III).

I. Des effets de contexte favorables

Dans le cas des espaces « doublé gagnant », le rôle du contexte géographique et historique paraît lié à un certain nombre d'éléments communs. Il s'agit d'abord de la proximité avec les centres d'affaires centraux de Paris (ouest) et de Manhattan (sud), renforcée en général par de puissants moyens de transport en commun. Cette proximité, jointe à des prix immobiliers bien moins élevés et à la disponibilité de vastes friches industrielles, a permis d'enclencher le déménagement d'activités de *back office* et l'arrivée de populations de cadres.

Ensuite, bien que dans les deux cas étudiés le tissu urbain ait été fortement remanié depuis les années 1980, certains éléments du paysage urbain sont régulièrement cités par les acteurs comme des éléments attractifs, les *brownstones* à Jersey City ou le pavillonnaire à Issy-les-Moulineaux, garant d'un esprit « village » ou de « quartiers »¹ reconnaissables ; l'espace résidentiel correspond à un espace local marqué par un référentiel spécifique « urbain mais pas trop », tout en permettant de travailler dans les lieux voisins de l'économie globale. Le contexte social local a également joué dans l'évolution des territoires : l'embourgeoisement d'Issy-les-Moulineaux est favorisé par le tropisme aisé de l'ouest parisien, tandis que des inégalités restent perceptibles à Jersey City.

¹ *neighborhoods*

A. Issy-les-Moulineaux, des moulins aux friches industrielles

1. Une périphérie industrielle

Issy-les-Moulineaux est une commune de 4,25 km² située au sud-ouest de Paris, à l'extérieur d'un méandre de la Seine dont elle comprend des îles dont la vaste île Saint-Germain. La moitié nord-ouest du territoire de la commune est caractérisée par le terrain plat de la plaine alluviale de la vallée de la Seine ; du sud-ouest à l'est s'élève un talus abrupt, de plusieurs dizaines de mètres de dénivelé, qui délimite le contact entre la vallée et le plateau de Hurepoix, sur lequel est édifié le fort d'Issy, en surplomb par rapport au reste de la commune au sud. Le territoire d'Issy-les-Moulineaux est compact, interrompu uniquement au nord par une emprise de 120 ha de la ville de Paris. Ce terrain plat est un champ de manœuvre réservé à l'armée, qui devient ensuite un célèbre terrain d'aviation qui accueille les premiers essais aéronautiques français au début du XX^{ème} siècle. A partir des années 1950, le terrain devient l'héliport de Paris, mais une grande partie est dédiée à des fonctions de désengorgement de l'espace parisien : construction du périphérique, terrains de sport, Aquaboulevard (loisirs aquatiques), tours de bureaux. La fonction de défense militaire parisienne a donc une empreinte visible sur l'organisation historique du territoire ; le fort d'Issy fait partie de la ceinture de défense de 16 forts érigés par Thiers en 1840-1845 en dehors des fortifications de Paris dans les communes de la première couronne, et l'île Saint Germain accueille des magasins de réserve de l'Intendance militaire.

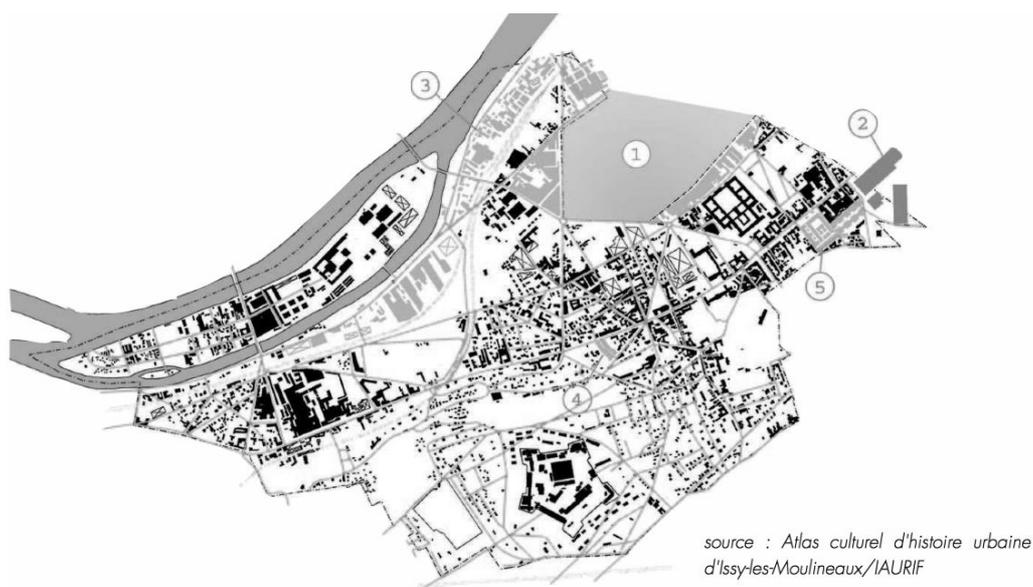
Issy-les-Moulineaux est à l'origine une commune de grandes propriétés agricoles bordant la Seine. Le centre-ville actuel se situe à la place de l'ancien village, à l'écart du fleuve et sur l'actuelle route D989 qui longe la Seine et le talus. Quelques structures industrielles s'y installent dès le début du XIX^e siècle, avec la cartoucherie Gévelot de la Société Française de Munitions en 1825, puis les vastes usines des Glaces et Verreries de Montluçon sur l'île de Saint-Germain (qui seront ensuite revendus à l'armée) en 1853.

L'industrie lourde, et génératrice de nuisances, se développe largement à partir de 1860 – date de l'extension finale de la commune de Paris (voir chapitre 1), comme dans la plupart des communes de première couronne : les usines Gévelot ou AMX (armement), la Manufacture des Tabacs en 1905, Javel (chimie), Marchal (automobile), ou TIRU (traitement d'ordures). Issy-les-Moulineaux accueille également des activités liées à la santé et rejetées hors de Paris, comme l'Hospice des Petits Ménages (aujourd'hui hôpital Corentin Celton) en 1868, déplacé pour construire le Bon Marché, et les blanchisseries de Grenelle qui traitent le linge des hôpitaux parisiens.



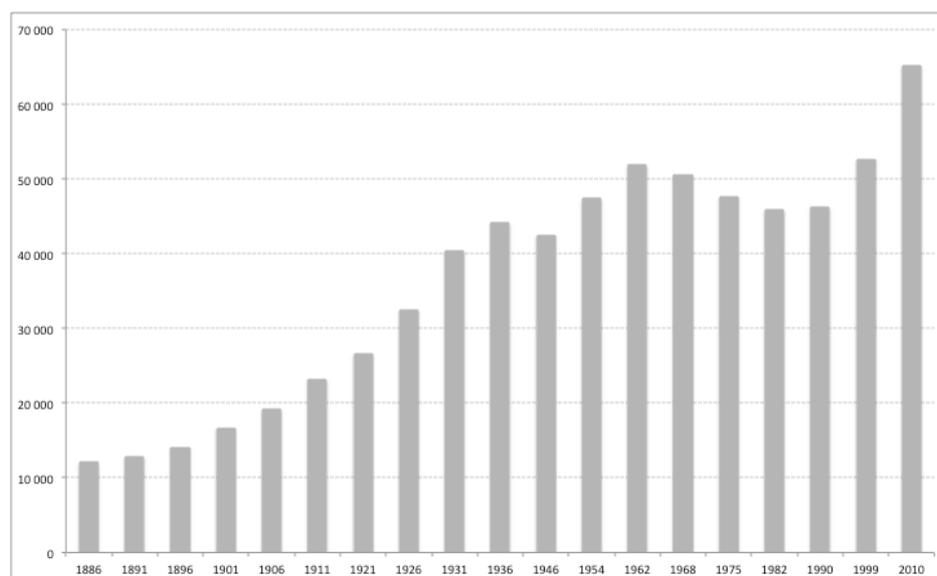
Figure 1: Usines à Issy-les-Moulineaux, photo aérienne, 1974. Photo Jean Bruchet. Source: Photothèque IAU îdF. © IAU îdF.

L'espace urbain d'Issy-Les-Moulineaux se développe également grâce aux investissements de la banque du Comptoir Central de Crédit dirigé par Victor Bonnard puis son gendre Edouard Naud (maire d'Issy-Les-Moulineaux de 1871 à 1878). L'établissement achète jusqu'à 115 ha de terrains pour les mettre en valeur entre 1855 et les années 1880, et renforce les oppositions sociales de la commune : les hauteurs sont destinées aux classes moyennes, la partie basse du territoire à l'industrie et aux lotissements populaires (Roncayolo 1998).



Carte 16: L'occupation du sol à Issy-les-Moulineaux dans les années 1930. Source: PLU d'Issy-les-Moulineaux.

D'un point de vue urbain, ce développement entraîne un zoning des fonctions assez marqué, entre la plaine des bords de Seine consacrée aux industries (usines Lefranc, Renault, T.I.R.U., etc. en point 3 sur la carte), le centre-ville à l'habitat ouvrier (premiers immeubles d'habitat collectif en point 4), et le plateau partagé entre la zone non aedificandi du Fort et les lotissements pavillonnaires populaires du début du XXe siècle. L'emprise parisienne est sensible par le terrain de manœuvre dévolu ensuite à l'aviation (1) et l'extension du parc des Expositions de Versailles (2).



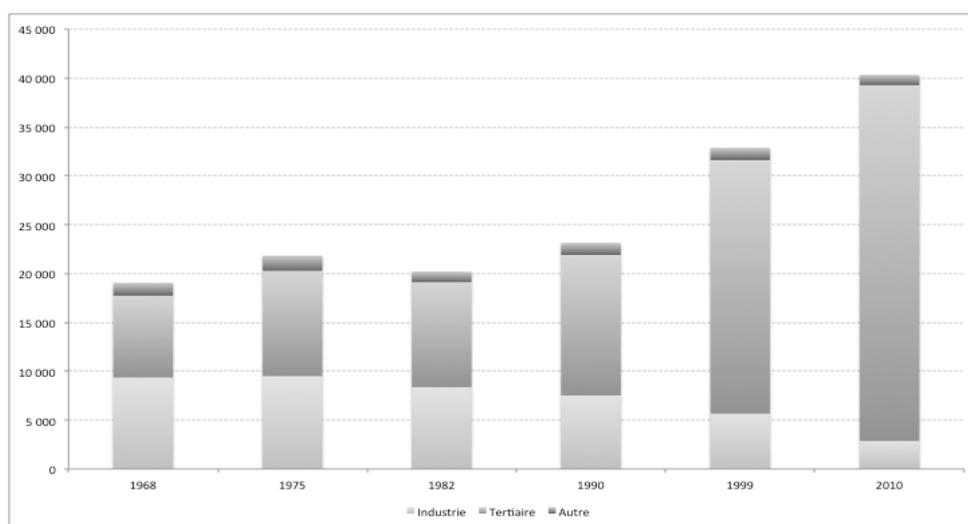
Graphique 3: Evolution de la population d'Issy-les-Moulineaux entre 1886 et 2010 (sources : Annuaire des communes de la Seine, RGP Insee)

La croissance de la population est forte et continue jusqu'à 1962 (à l'exception des années de guerre entre les recensements de 1936 et 1946), parallèlement à une forte industrialisation. En 1968², les emplois dans la commune sont à plus de 49% des emplois industriels et 36% des habitants sont ouvriers.

2. Une désindustrialisation brutale

A partir du milieu des années 1960, la part de l'industrie dans l'emploi décline continuellement, d'abord de concert avec le nombre d'emplois total de la commune, qui diminue de plus de 8% entre 1975 et 1982. La désindustrialisation de la structure de l'emploi est alors massive, puisque les emplois industriels représentent 49% des emplois de la commune³, 41,5% en 1982, à peine 17% en 1999 et enfin 7% en 2010. Les emplois industriels ont ainsi diminué de près de 70% en trente ans.

Le processus de désindustrialisation est ainsi relativement concentré dans le temps, et très intense entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980 avec la fermeture de nombreuses usines emblématiques : Manufacture des tabacs en 1978, Thomson CSF, ateliers Eiffel, métallurgie franco-belge en 1980, blanchisserie de Grenelle en 1987, etc. Les friches industrielles se multiplient ; l'habitat insalubre se développe. Dans le même temps, la population diminue de 11,6% entre 1962 et 1982, en raison d'un solde migratoire fortement négatif (Fol et Sabot 2003).



Graphique 4: Evolution de la structure de l'emploi à Issy-les-Moulineaux (1968-2010)

² Les données antérieures ne sont pas disponibles.

³ Cette proportion est d'ailleurs une des plus élevées des 29 communes de la première couronne en 1968 (8^{ème} sur 29 communes). Parmi les 8 communes les plus marquées par l'emploi industriel en 1968 (plus de 49% de l'emploi industriel) se retrouvent d'ailleurs surtout des communes du groupe « doublé gagnant » : Boulogne-Billancourt, Suresnes, Levallois-Perret ; ainsi que Saint-Ouen, Montreuil, Montrouge et Gentilly. En 2010, l'industrie représente moins de 9% des emplois dans toutes ces communes sauf à Saint-Ouen (15%).

La photographie suivante montre l'usine Gévelot de la Société Française de Munitions au début des années 1990, alors que la reconversion urbaine bat son plein. L'usine a cessé son activité en 1983, les bâtiments sont totalement détruits en 1992, et le sol en a été dépollué en 1993, puis le terrain reconverti en logements. Cette vue montre le décalage entre le paysage industriel ancien de l'usine de fabrication de munitions, une usine adjacente plus récente des années 1960, puis derrière le talus où sont déjà engagées un certain nombre de chantiers de reconstruction marqués par des grues. Les bâtiments de logement collectif différencient à l'arrière plan les immeubles des années 1970 du quartier des Epinettes et au plan médian des immeubles plus récents, signe de la reconversion déjà largement engagée du tissu urbain.



Figure 2: Quartier "La Ferme", Société Française de Munitions, 1989/1994. © Thierry Dehesdin.

La photo suivante, prise quelques temps plus tard, permet de mieux distinguer entre les types d'habitats : petit collectif (R+3 ou R+4) de la plaine construit dans les années 1990 côtoyant des immeubles en briques de diverse hauteur du début du XXème siècle, immeubles collectifs élevés des années 1970 (R+10 environ) dans le quartier des Epinettes, et pavillonnaire du début du siècle sur les Hauts d'Issy. Ce type de paysage hétéroclite, multiple, est d'ailleurs caractéristique de l'image esthétique de la banlieue, « *marquée par le métissé, le mélangé, le divers* » (Katuszewski 1998, p. 125).

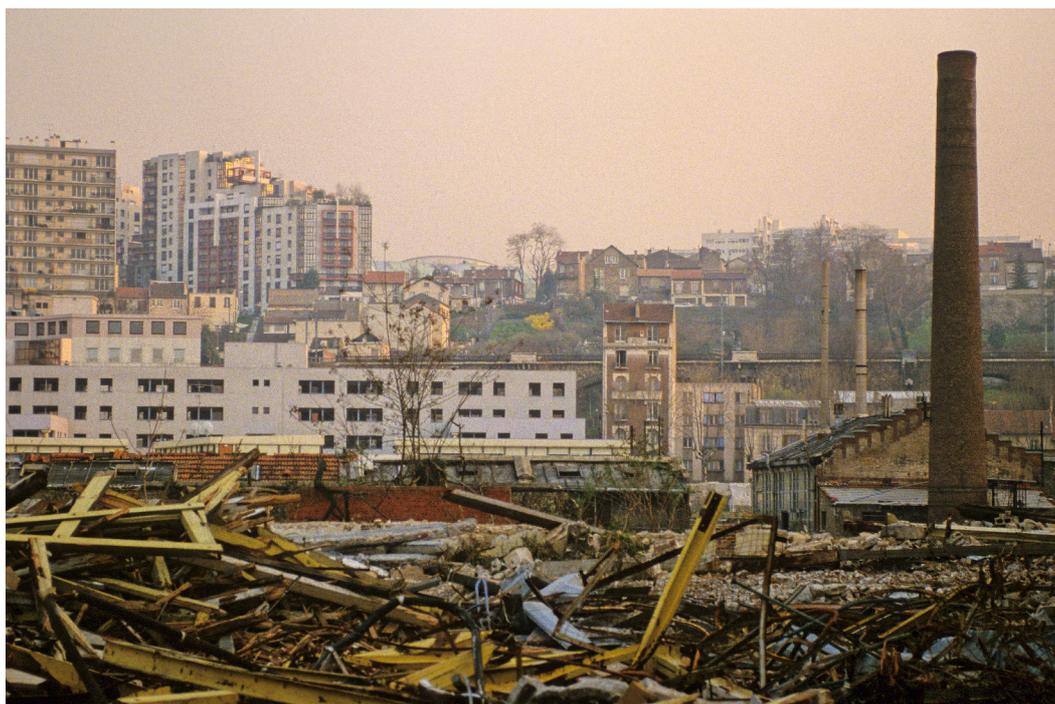


Figure 3: Quartier “La Ferme”, Société Française de Munitions démolie, 1989/1994. © Thierry Dehesdin.

Après destruction (1992), le site illustre bien l’aspect que pouvaient prendre les friches industrielles dans la ville – toutes reconverties relativement rapidement, ce qui revient dans les entretiens avec l’expression de l’idée qu’Issy-les-Moulineaux a été « un chantier permanent ». Le site de l’usine Gévelot a été reconverti par le biais de deux ZAC (Colombiers et Sainte Lucie), essentiellement en logements et en équipements publics.

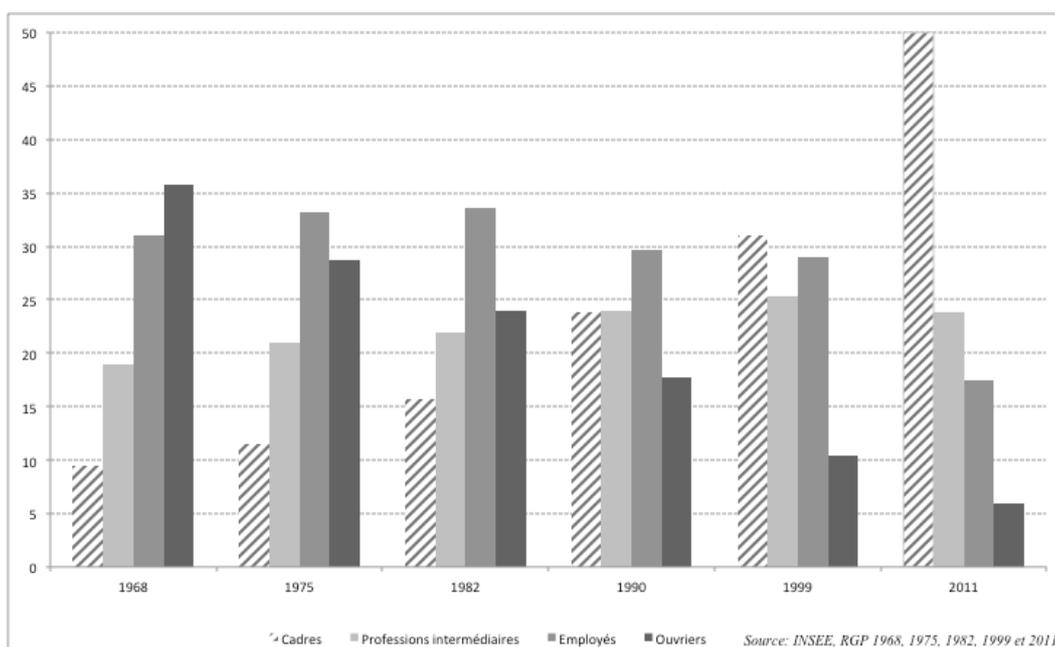
3. Un mouvement rapide de tertiarisation et embourgeoisement

La succession industrie / nuisances, puis friches / processus de ZAC et tertiaire / emplois est ainsi quasi systématique :

Alors, en 20 ans déjà il faut savoir que 40% du territoire a été refait, reconstruit complètement. Depuis que le maire est arrivé, quoi, je crois qu’il est arrivé en 1982. Est-ce que ça a changé ? Oui, parce qu’il faut savoir qu’avant c’était ouvrier, Issy-les-Moulineaux est situé à proximité de Paris, de la Seine et surtout de l’héliport de Paris. Autrefois Issy-les-Moulineaux c’était surtout une ville qui était très très ouvrière, avec beaucoup d’usines liées à l’aéronautique, il y avait une industrie très forte. Il y avait aussi les Blanchisseries de Grenelle, il y avait Thompson, il y avait vraiment beaucoup d’entreprises, c’était vraiment très industriel. Les industries ont fermé les unes après les autres, ça a laissé beaucoup de friches, on est passé en tout par 19 ZAC. Enfin il y en a qui n’ont pas vu le jour, qui ont capoté, mais enfin il y en a 17 qui ont fonctionné (...). Donc en effet socialement et économiquement ça a forcément évolué, puisque maintenant on a 70 000 emplois sur la ville alors qu’on n’a que 61000 habitants. On a plus d’emplois que d’habitants sur la ville d’Issy-les-Moulineaux. Bon sachant que maintenant on beaucoup plus de tertiaire que d’industrie, sachant que de toute façon aujourd’hui l’industrie ça ne marche plus en région parisienne, parce que ça crée des nuisances et les gens n’en veulent plus. De toute façon il n’y a pratiquement plus d’usines dans la région parisienne, en proche couronne il n’y en a pratiquement plus.

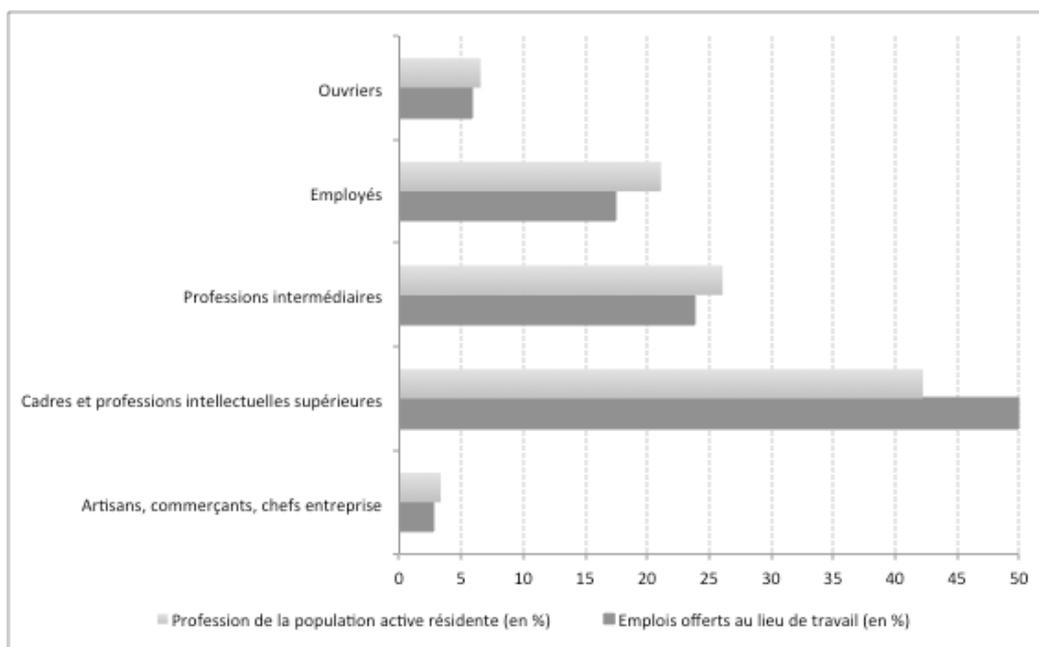
Entretien avec le Directeur de l’urbanisme à Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

Le basculement entre emplois industriels et tertiaires a lieu dès 1975 à Issy-les-Moulineaux. Le tertiaire représente alors 49 % des emplois, soit une part non négligeable de l'emploi local. L'accélération de ce mouvement est notable à partir du recensement de 1990 : l'emploi tertiaire représente près de 80% des emplois en 1999 et 90 % en 2010, un taux plus élevé que la moyenne du département. De même, les ouvriers parmi les actifs résidents dans la commune voient leur part baisser de plus du tiers de la population active à 24% en 1982, et 6,5% en 2011.



Graphique 5: Evolution de la structure sociale de la population d'Issy-les-Moulineaux entre 1968 et 2011

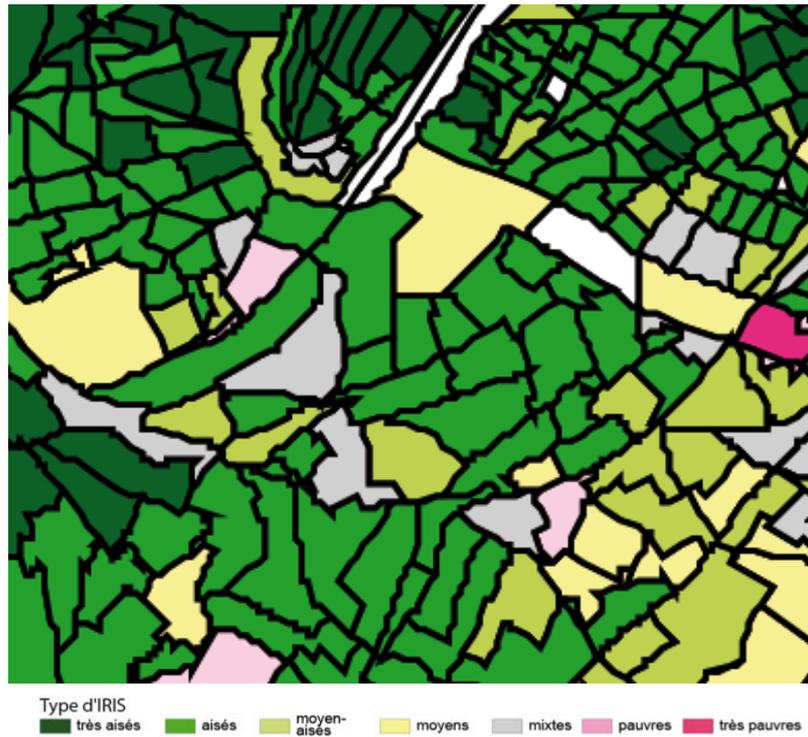
Cette tertiarisation se fait principalement au profit d'emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures qui représentent 50% des emplois locaux en 2011 ; les emplois des fonctions métropolitaines supérieures représentent 41% de l'emploi en 2008 soit un des taux les plus élevés d'Île-de-France avec un taux de croissance soutenu de 4% par an entre 1999 et 2008. L'orientation productive de la commune s'est en parallèle largement accentuée, puisqu'Issy-les-Moulineaux est passée de 0,7 emplois/actif occupé résident en 1968 à un ratio de 1,6 en 2010 ; le basculement autour d'un emploi pour un actif résident se fait ici encore vers 1990. Cette orientation très marquée vers l'activité est d'ailleurs une des caractéristiques qui différencie assez fortement les espaces « doublé gagnant » de la banlieue parisienne, de ceux de la banlieue new-yorkaise où la dimension résidentielle reste beaucoup plus importante.



Graphique 6: Structure de l'emploi local à Issy-les-Moulineaux en 2011 (source : Insee)

La modification de la population résidente s'est donc faite en parallèle, mais à un rythme un peu plus lent, puisque la proportion d'ouvriers et d'employés dans la population résidente reste encore légèrement plus élevée que dans les emplois locaux. Néanmoins, comme c'est souvent le cas dans la zone dense des villes globales, 20,4% seulement des habitants travaillent dans la commune (ce qui correspond à la moyenne des Hauts-de-Seine). La première commune de résidence des personnes travaillant à Issy-les-Moulineaux est Paris, puis Issy-les-Moulineaux, puis les communes résidentielles des Hauts-de-Seine voisines.

En parallèle, le solde migratoire de la commune est redevenu positif depuis 1990, ce qui confirme la décennie 1980-1990 comme le moment de basculement de l'évolution d'Issy-les-Moulineaux. Les nouveaux habitants viennent de Paris, avec un effet de proximité marqué du 15^{ème} arrondissement, qui alimente 1/3 du flot des arrivants parisiens au début des années 2000, puis les communes aisées voisines des Hauts-de-Seine (Boulogne-Billancourt, Vanves, Clamart, Meudon), mais aussi un nombre non négligeable d'immigrés. L'embourgeoisement massif de la population locale est ainsi issu du bassin de vie local du sud-ouest parisien, ce qui confirme les effets de débordement des logiques parisiennes y compris dans les dynamiques résidentielles – le prix moins important au m², les équipements et le type de logements offerts jouant un rôle décisif.



Carte 17 : La division socio-spatiale par Iris à Issy-Les-Moulineaux en 2007. Source : François et alii 2011.

De fait, Issy-les-Moulineaux, bénéficiant d'un contexte socio-économique favorisé, connaît comme les communes de l'ouest et du sud-ouest parisien un processus d'embourgeoisement rapide et total, qui correspond à l'extension spatiale de zones voisines marquées par une forte concentration des classes supérieures, et non pas l'émergence de poches localisées de gentrification. Quelques zones mixtes existent sur le plateau, où se trouve la plus grande proportion d'habitat social, mais la quasi-totalité des Iris sont des zones aisées, tandis que le gradient s'oriente vers un profil plus moyen à l'est (commune de Vanves) et que quelques poches de pauvreté sont visibles hors de la commune dans des quartiers marqués par la présence de logement social, à Boulogne-Billancourt par exemple.

Là encore, ce sont les effets de contexte qui ont joué avec le voisinage de communes riches, notamment le 15^{ème} arrondissement de Paris. L'arrivée de populations immigrées, sans doute très aisées, achève d'inscrire ces évolutions dans une double échelle, à la fois locale et mondiale. Le processus de différenciation sociale entre communes de la première couronne est donc lié au contexte géographique, mais aussi renforcé par les politiques locales.

B. Jersey City, des trains aux tours

1. La gare de Manhattan

Jersey City se situe sur une péninsule basse entre l'Hudson River et la Hackensack River. C'est une très grande commune de 56,4 km². Une partie de son territoire consiste en de basses plaines d'inondation de la Hackensack River ; son accessibilité et sa situation face à la pointe de l'île de Manhattan en ont fait un site privilégié pour les interactions portuaires avec New York.

Le développement industriel de Jersey City commence très tôt, avec une orientation précoce vers la fonction de transports, puisque les trains desservant New York s'y arrêtent jusqu'à la construction du tunnel de l'Hudson River en 1911, qui permet de changer de train pour Manhattan. Les premières lignes et les premiers entrepôts s'installent dans les années 1840, sur le front d'eau où se fait la rupture de charge vers les ferrys desservant Manhattan. Les terminaux de plusieurs compagnies ferroviaires desservant le reste des Etats-Unis occupent ainsi une part importante de la superficie municipale à la fin du XIX^{ème} siècle, et la voie de chemin de fer de la compagnie de l'Erie divise la ville en empruntant un ouvrage d'art à ciel ouvert, les Bergen Arches. Les trois principaux terminaux ferroviaires sont Pavonia, Exchange Place et Communipaw.

De nombreux entrepôts se concentrent à proximité des terminaux ferroviaires, dont le siège de la Atlantic and Pacific Tea Company. Une grande partie de l'espace municipal est donc dédiée aux activités portuaires et de transports. La Port Authority y a implanté un certain nombre d'infrastructures, qui représentent 180 ha : l'arrivée du Holland Tunnel, ouvert en 1927, qui est le premier tunnel routier reliant Manhattan au continent ; le centre de transport de Journal Square et les stations du PATH train reliant New York aux villes voisines du New Jersey ; les infrastructures portuaires au sud : Greenville Yards, terminal de containers du port de New York destiné principalement la rupture de charge du fret des barges vers le train entre le New Jersey et Brooklyn, et Port Jersey acquis en 2010, terminal international de containers.

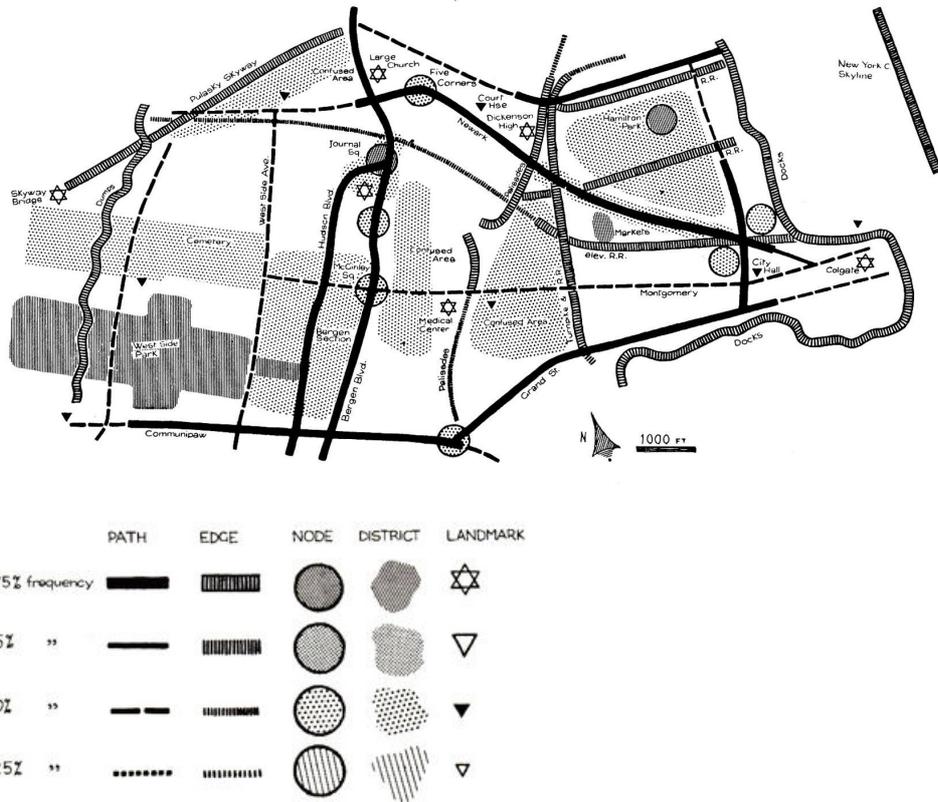
La ville est également un centre de production pour l'industrie chimique avec l'usine Clorox ou l'usine de crayons Dixon. Colgate y installe une de ses principales usines, dont l'emplacement est marqué par une grande horloge face à Manhattan. On retrouve également des activités de blanchisserie comme à Issy-les-Moulineaux, avec la Brunswick Laundry par exemple.



Carte 18 : Jersey City en 1955. Source : USGS Topo, © mapmaker.rutgers.edu

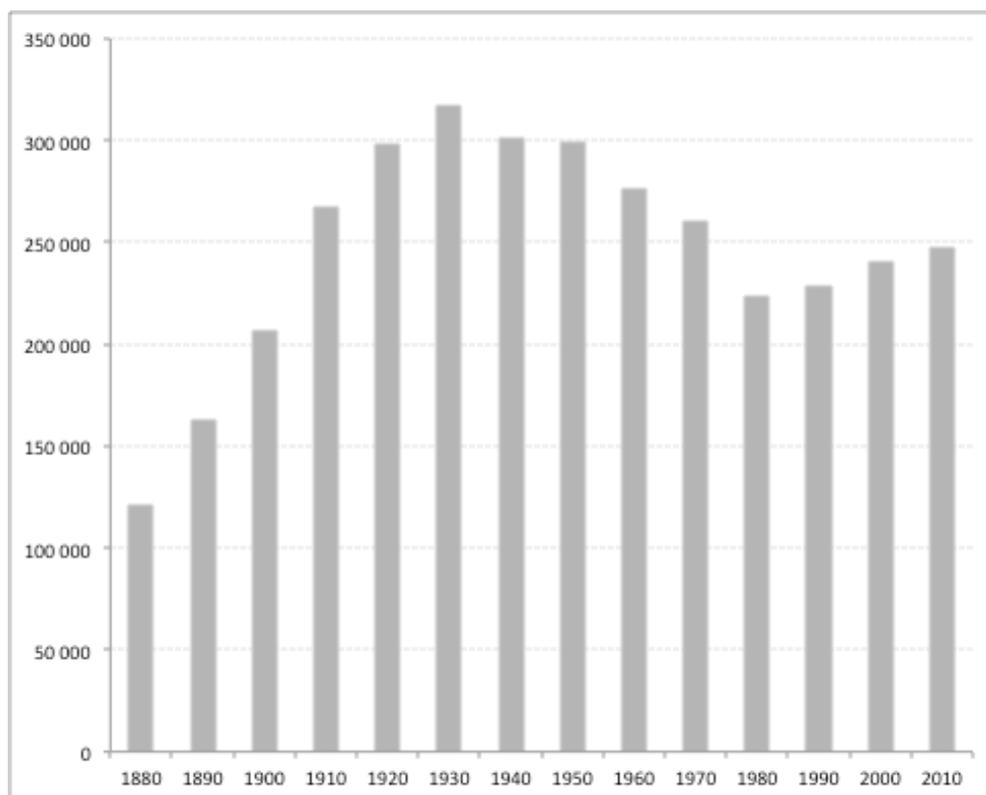
On retrouve, comme à Issy-les-Moulineaux, un zonage des activités organisé parallèlement au front d'eau, mais il est beaucoup plus marqué par les coupures opérées par les voies de communication. On peut ainsi distinguer : les usines et terminaux portuaires et ferroviaires le long de l'Hudson, le centre-ville accolé au port coupé du reste de la municipalité par l'arrivée du Holland Tunnel et l'autoroute I-78 qui le continue vers le sud. L'habitat restant s'insère donc derrière le front d'eau et l'I-78, entre les voies de communication et le second front d'eau de la Hackensack River (où existent également quelques implantations industrielles). L'habitat dans cette partie « arrière » de la ville (si l'on considère que son « avant » est le front d'eau de l'Hudson) est principalement constitué d'habitat pavillonnaire de type beaucoup plus « suburbain » que le centre-ville.

FIG. 10. *The visual form of Jersey City as seen in the field*



Carte 19: Jersey City, une ville fragmentée. Paysage mental des habitants en 1960. Source: Lynch 1960.

Etudiée par un des pionniers du paysage mental, Kevin Lynch, dans son ouvrage *The image of the City* (1960), Jersey City se caractérise en la matière par la fragmentation liée aux coupures des voies de communication, doublée de la ségrégation sociale et raciale croissante à partir des années 1950. Selon la perception des habitants de l'époque, la ville n'a pas de centre et, plus généralement, pas de caractère. Les habitants ont peu de points de repères urbains forts, ils décrivent le paysage urbain au moyen de noms de rues et non de formes reconnaissables. L'usine Colgate se détache d'ailleurs comme un des seuls « lieux marquants » de ce paysage urbain, avec les docks qui dessinent une ligne un peu indéterminée. La skyline de Manhattan est néanmoins déjà présente comme un élément fort d'identification du paysage.



Graphique 7: Evolution de la population de Jersey City entre 1880 et 2010. Source : Census Bureau.

La population a connu une augmentation très rapide au tournant du XXème siècle, avec un quasi-triplement entre 1880 et 1930. Néanmoins, elle commence à diminuer dès cette date, sans doute suite à la Grande Dépression de 1929 et la réduction de l'activité logistique liée à l'ouverture des tunnels ferroviaire et routier vers Manhattan. Jersey City est marquée par une forte immigration tout au long de son histoire : immigration européenne d'abord, avec 1/3 d'Irlandais et 1/4 de Britanniques et d'Allemands en 1860, puis une immigration latino-américaine très marquée à partir des années 1960, tandis que s'installe également la population noire issue du sud des Etats-Unis.

2. « *In short, things were a mess*⁴ » (Schundler 1998)

A Jersey City, la désindustrialisation est surtout marquée par la révolution des transports. D'abord, la conteneurisation portuaire entraîne une diminution drastique des activités qui se reconcentrent plus au sud (Godfrey 1995). Ensuite, la disparition du train comme moyen de transport majeur entraîne la banqueroute de nombreuses compagnies de chemin de fer, partiellement nationalisées par l'Etat fédéral⁵, et par l'Etat du New Jersey⁶.

⁴ « En résumé, les choses étaient un bazar »

⁵ L'Amtrak créée en 1971 reprend notamment le réseau de la Penn Central Transportation

⁶ La New Jersey Transit est créée en 1979.

Un certain nombre d'emprises ferroviaires sont alors abandonnées et vendues aux enchères à des entreprises privées pour un faible prix dans les années 1970⁷. Ainsi, l'homme d'affaires Samuel LeFrak négocie avec 80 propriétaires dont des compagnies de chemin de fer pour acquérir près de 250 ha dans le quartier de Newport, situé directement en face de la skyline de Lower Manhattan (Weiss 1997). Le déclin de l'activité portuaire a lieu en parallèle et les principaux terminaux de containers du port de New York quittent Jersey City pour Port Elisabeth, aux eaux plus profondes, au sud.

En 2011, l'activité directement industrielle ne représente plus que 2,6% des emplois, soit deux fois moins qu'en 2002. Entre 1950 et 2000, le nombre d'emplois industriels à Jersey City est passé de près de 40 000 à 6 800, soit une division par six. La désindustrialisation a été violente et massive, beaucoup plus rapide que dans le reste du New Jersey. De plus, elle a particulièrement affecté la population locale – plus de la moitié des employés des emplois industriels de Jersey City habitaient la commune dans les années 1970.

La structure de l'emploi local s'est modifiée plus rapidement que l'évolution des secteurs d'activité de la population, comme dans le cas d'Issy-les-Moulineaux. Les données disponibles ne permettent que de comparer les emplois par grands secteurs d'activité et sur une période limitée), mais montrent bien d'une part que la structure de l'emploi est l'objet d'une désindustrialisation continue (les emplois industriels passent de 14,2 à 10,3% des emplois entre 2002 et 2011) tandis que les services de finance, d'assurance et d'immobilier sont largement dominants et en croissance (de 25,8% des emplois en 2002 à 27,7% en 2011). La croissance de ces emplois est faible car le changement d'orientation économique a eu lieu auparavant.

% des emplois dans:	Industrie		Services "classiques"		Services FIRE	
	Population résidente	Emplois occupés au lieu de travail	Pop. résidente	Emplois occupés au lieu de travail	Pop. résidente	Emplois occupés au lieu de travail
2000/2002	22,4	14,2	65,4	52,7	12,2	25,8
2011/2012	16,8	10,3	69,3	62	13,9	27,7

Les données pour la population résidente datent de 2000/2012 (Census) ; les données pour les emplois datent de 2002/2011 (Economic Census).

La catégorie « industrie » regroupe la construction, l'industrie et la logistique.

Tableau 3: Structure de l'emploi local à Jersey City

⁷ Source : Entretien avec la Vice-présidente de la Mid-Bronx Desperado Community Housing Corp., 18 mai 2011.

C'est d'ailleurs dans le secteur FIRE que l'inadéquation est la plus visible, puisque la population résidente est plutôt qualifiée dans les services « classiques » et beaucoup moins dans les emplois de services avancés aux entreprises que propose le secteur FIRE, largement développé à Jersey City avec l'arrivée des services de back-office et la décentralisation des activités new-yorkaises après le 11 septembre 2011 (Marcuse 2002).

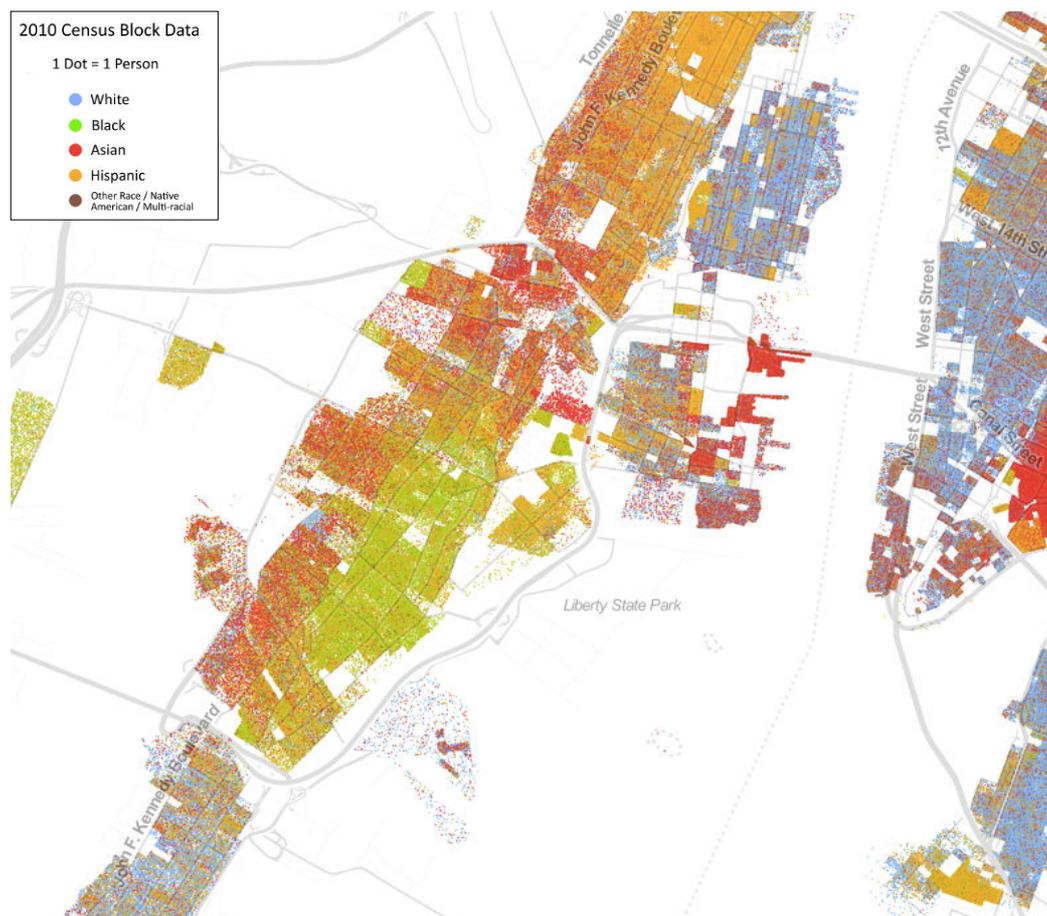
Aujourd'hui, les zones industrielles restantes sont donc de plus en plus résiduelles et excentrées par rapport au Waterfront, quartier le plus proche de Manhattan qui concentre les programmes de redéveloppement ; elles sont actuellement en cours de reconversion pour la plupart.



Carte 20: Les zones industrielles à Jersey City. Source: Mairie de Jersey City.

La baisse de population, en lien avec la désindustrialisation, se renforce à partir de 1950 et culmine entre 1970 et 1980, décennie au cours de laquelle Jersey City perd près de 15% de sa population. Entre 1970 et 1980, la population immigrée augmente de 45%, alors que la population de la commune diminue (Shaw 1994). Ces changements dans la structure ethnique de la population renforcent la paupérisation de la ville, la ségrégation socio-raciale étant de plus en plus forte. La ville est secouée par des émeutes raciales dans le contexte du mouvement des Droits Civiques en 1964, en marge de la Convention Démocrate à Atlantic City, et en 1967, dans le sillage des grandes émeutes de Newark.

Le déclin social des années 1960-1980 s'accompagne d'une criminalité particulièrement élevée puisque Jersey City devient un centre de trafic de drogue d'ampleur nationale dans les années 1980, avec une criminalité par habitant liée à la drogue plus élevée que celle de New York, Baltimore ou Newark (Weisburd et Green 1995). La perte de revenus locaux liée à la disparition des usines et des taxes y afférentes entraîne des difficultés budgétaires importantes, et notamment une faillite des écoles dont la gestion est reprise par l'Etat du New Jersey en 1989.



Carte 21: Carte des groupes raciaux à Jersey City en 2010. © 2013, Weldon Cooper Center for Public Service, Rector and Visitors of the University of Virginia (Dustin A. Cable, creator)

La population blanche est en déclin constant depuis les années 1980, au profit notamment de l'immigration asiatique (24% de la population en 2012), mais la population noire correspond toujours en 2012 à 24% de la population, tandis que les Hispaniques représentent 28% de la population et les Blancs 21,5%. La ségrégation spatiale est relativement forte comme le montre la carte « par point » des groupes raciaux en 2011 : on constate un très vaste quartier dominé par la population noire dans la partie plus pavillonnaire du territoire, tandis que de fortes concentrations de population asiatique se distinguent sur le front d'eau et autour du quartier de Journal Square. Le quartier du

centre-ville semble plus mixte, principalement composé de populations blanches, asiatiques et hispaniques.

En 2013, 39,3% de la population est immigrée. Le taux de pauvreté est de 17,6% de la population en 2012, contre 9,9% dans le New Jersey et 14,9% à l'échelle nationale. Néanmoins, le revenu médian est extrêmement élevé et en rapide augmentation ; la forte immigration recouvre autant de très riches immigrés asiatiques extrêmement concentrés dans les anciens quartiers industriels du front d'eau reconvertis en résidence de luxe, que des commerçants indiens de la classe moyenne qui se regroupent dans le quartier de « little Bombay » entre l'I78 et Journal Square, ou des latino-américains d'Amérique centrale qui travaillent comme domestiques ou travailleurs manuels. La « diversité » de la population est d'ailleurs citée comme un fait positif : « *We are the most diverse ZIP code in the country (...). The social composition is ideal today, very diverse*⁸. »

En termes d'évolutions sociales, des différences persistent donc entre les deux communes : Jersey City n'a pas connu un embourgeoisement massif comme à Issy-les-Moulineaux et l'on voit plutôt émerger une structure en sablier assez proche de celle décrite par Saskia Sassen (2001), avec une différenciation socio-spatiale forte entre le front d'eau et les quartiers plus suburbains des classes moyennes et populaires. Ces évolutions sont liées aux choix des ménages, mais aussi aux politiques de logement, et suivent temporellement les évolutions économiques, dont les conditions de possibilité ont été favorisées par les politiques urbaines.

II. Politiques locales et outils du recyclage urbain

Dans les deux villes, le recyclage urbain est donc extrêmement rapide, entraînant une forme de « chantier permanent » qui marque le paysage urbain, surtout dans sa partie anciennement industrielle, très concentrée spatialement dans les deux cas. Les friches industrielles se succèdent plutôt qu'elles ne s'étendent, et ne restent jamais très longtemps inoccupées. Cette rapidité du recyclage urbain et le retour précoce de la croissance démographique et économique, en lien avec la tertiarisation, semblent être caractéristiques des espaces classés dans le groupe « doublé gagnant ». Les politiques urbaines accompagnent ces évolutions avec une grande rapidité dans les deux cas étudiés.

⁸ « Nous sommes le code postal le plus divers des Etats-Unis. La composition sociale actuelle est idéale, très diverse. » Entretien avec le Planning Director, City of Jersey City, 30 décembre 2010.

A. Issy-les-Moulineaux, le renouvellement à la carte

La tertiarisation massive de la structure économique et de l'occupation du sol s'engage en lien avec une politique urbaine lancée à la fin des années 1970 visant à freiner la perte de population et d'emploi par des opérations d'urbanismes intégrant des opérations de bureaux et d'activité. Le changement s'affirme à partir des années 1990, suite aux politiques volontaristes engagées par la municipalité d'André Santini.

1. Des outils souples au service du développement tertiaire : ZAC et plan d'urbanisme

Le POS d'Issy-les-Moulineaux a été créé en 1975 et modifié en 1982 – deux ans après l'élection d'André Santini à la mairie, mais encore par l'Etat – puis révisé et modifié à deux reprises (respectivement 1992 et 2000, 1994 et 1999). Le POS de 1982 ouvre la voie à la reconversion des friches industrielles en bureaux. L'OPHLM, réactivé par la mairie, engage des opérations de renouvellement de l'habitat dégradé du centre-ville par le logement social ; ces interventions doivent faire connaître la ville aux promoteurs via les entrepreneurs du bâtiment chargés des constructions (Fol et Sabot 2003).

En parallèle, les services municipaux réalisent un catalogue des terrains mutables, diffusé aux promoteurs immobiliers, qui doit permettre de cadrer les opérations foncières nécessaires (Fol et Sabot 2003). Ce sera le point de départ des ZAC, qui démarrent dans les années 1980. L'outil de la ZAC est le biais favorisé pour « *orienter les transformations urbaines* » (Burkart 1999) : 17 ZAC ont été créées depuis 1980, soit une par an entre 1984 et 1989, puis 1996 et 1998. La plus récente, la ZAC Cœur de Ville, a été créée en 2006 sur le site du CNET, suivie du projet urbain Fort numérique en 2008 (qui n'est pas une ZAC) et de la ZAC du Pont d'Issy en 2012, pas encore engagée.

La révision du POS de 1992 valide les orientations de la municipalité en changeant le classement de certaines zones et en augmentant le COS de presque toutes les zones, notamment de la zone centrale de la commune, le COS de bureaux étant augmenté pour ceux qui sont construits dans les zones d'activité (Burkart 1999). De même, le POS de 1992 opère un découpage beaucoup plus marqué du territoire communal, qui passe de 9 zones en 1975 à 28 en 1992. Le POS est ainsi au service des procédures de ZAC, et non l'inverse ; le découpage en secteurs plus petits permet d'inclure des ZAC de petite taille : la plus petite, celle de la Médiathèque (1991-1994), occupe 1 ha, et la moitié des ZAC occupent une surface de moins de 3ha.

L'usage de la ZAC est beaucoup plus souple que les modifications de POS et permet de mettre en œuvre un projet plus global à une échelle plus vaste, d'exproprier et de faire financer les équipements publics. C'est un outil au service des communes bâtisseuses ;

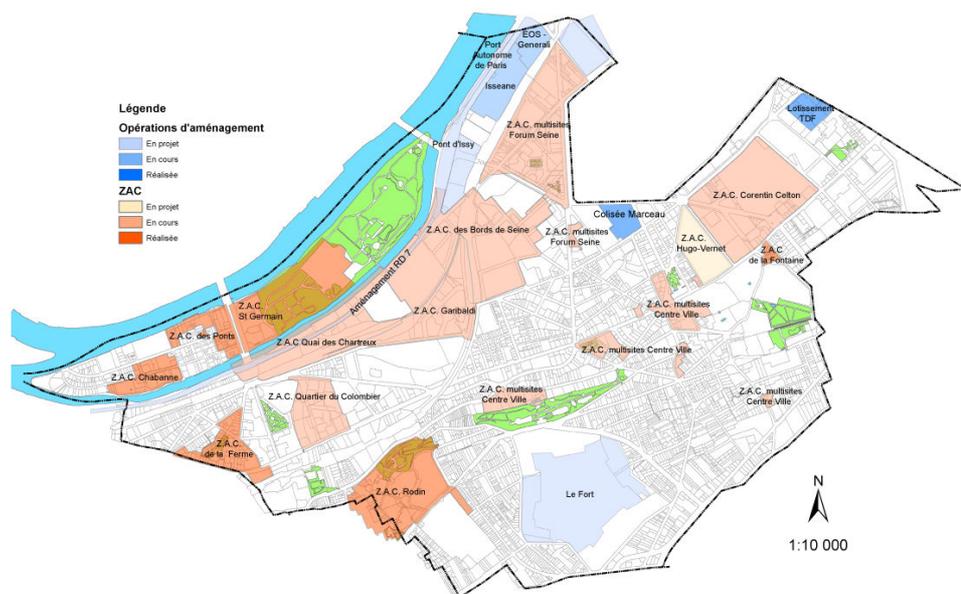
Issy-les-Moulineaux est donc assez classique de ce point de vue, tandis que Boulogne-Billancourt utilise beaucoup moins cet outil et se contente de modifier le POS/PLU (Burkart 1999, entretien avec le Directeur de l'Habitat de Grand Paris Seine Ouest).

C'est vrai qu'à Issy-les-Moulineaux on a procédé par ZAC, bon voilà on prend un territoire entier, c'est vraiment des pans entiers qui sont amenés à disparaître et réapparaître sous une autre forme.

Entretien avec le Directeur de l'Habitat, Grand Paris Seine Ouest, 18 juin 2010.

Ainsi, la procédure de ZAC est systématiquement appliquée aux opportunités foncières représentées par les friches industrielles ou les secteurs au bâti ancien dégradé au fur et à mesure qu'elles se libèrent. Sur les bords de Seine, le choix a été fait de découper trois ZAC distinctes au début des années 1990 (Garibaldi, Bords de Seine, Quai des Chartreux) par un processus de phasage de l'opération correspondant au calendrier de libération des terrains, plutôt que de réunir l'ensemble du secteur dans une grande ZAC. De ce fait, le secteur manque aujourd'hui un peu d'unité architecturale et urbaine.

Au total, près de 30% du territoire ont été affectés par une procédure de ZAC entre 1975 et 2014, dont la moitié a été engagée entre 1992 et 1998 (soit 8 ZAC). Cet usage de la ZAC est considérable, d'autant qu'une grande partie du territoire restant est constitué de résidentiel pavillonnaire. A partir de 1990, la municipalité élargit les périmètres concernés aux friches industrielles moins excentrées, et accélère le rythme de créations de ZAC et de mobilisation des terrains. Dans certains cas (voir tableau), la commune s'associe au département des Hauts-de-Seine via le syndicat mixte Issy-Berges-de-Seine, créé pour une durée de 20 ans en 1996.



L'usage des ZAC permet une relation souple entre la municipalité et les acteurs privés : la mairie peut ainsi agir sur la surface, la localisation et le type de constructions en donnant des affectations très précises aux différents secteurs.

Notre latitude d'action se trouve limitée [par le prix élevé des terrains] et pour ne pas trop alourdir les impôts locaux nous sommes amenés à rechercher de façon systématique le concours de partenaires pour réaliser nos projets. (...)

La Municipalité pour promouvoir ses idées doit continuer dans cette voie difficile où il faut éviter l'écueil de laisser tout faire tout en faisant appel aux partenaires privés.

André Santini, interview de novembre 1981.

Alors on a utilisé beaucoup les ZAC à une époque, je ne devrais pas vous le dire, mais bon, c'est parce que ça permettait d'avoir des zones dans lesquelles on pouvait avoir des règlements assez spécifiques. C'est à dire que dans un secteur on avait vraiment des règles spécifiques, avec des droits de construire qui étaient propres, avec des hauteurs, des gabarits, des emprises au sol, enfin bon tout ça a été supprimé par la loi SRU, et maintenant les ZAC sont retombées dans le droit commun, c'est à dire que les règlements doivent être intégrés au PLU. Donc maintenant quand on fait une ZAC c'est uniquement pour diviser le terrain facilement et de faciliter pour l'aménageur, et puis aussi en matière fiscale, on peut l'exclure du PUP⁹ par exemple. (...) Maintenant, comment ça se passe avec les aménageurs, eh bien plutôt bien, de toute façon en général on cède tous les droits à l'aménageur, on travaille avec lui, et puis à la fin il nous livre tous les équipements publics comme c'est prévu, et puis voilà en général ça se passe très très bien. Et puis les SEM, c'est surtout la SEMADS, et on a la SEM 92 ; et puis on a une ZAC avec Bouygues qui est privée, c'est la ZAC Forum Seine, sinon tout le reste c'est des aménageurs.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

La mairie a donc recours en masse au régime de la ZAC, ce qui témoigne d'une volonté municipale de transformation rapide et maîtrisée du territoire. La maîtrise de l'aménagement y reste très importante, beaucoup plus que dans le PUP par exemple, qui est d'initiative privée et ne prévoit qu'un contrôle minimal de la collectivité : en témoigne la place des SEM comme aménageur principal des ZAC engagées depuis 1990.

⁹ Le PUP (projet urbain partenarial) est une opération d'aménagement qui permet le financement des équipements publics sans recours à la procédure de ZAC. A l'initiative d'un acteur privé, il permet de déterminer en accord avec la commune les équipements publics à réaliser et leur financement ; il permet notamment d'exonérer les constructeurs de la taxe d'aménagement. Le PUP crée une souplesse contractuelle entre une collectivité locale et les opérateurs concernés sans mise en concurrence préalable.

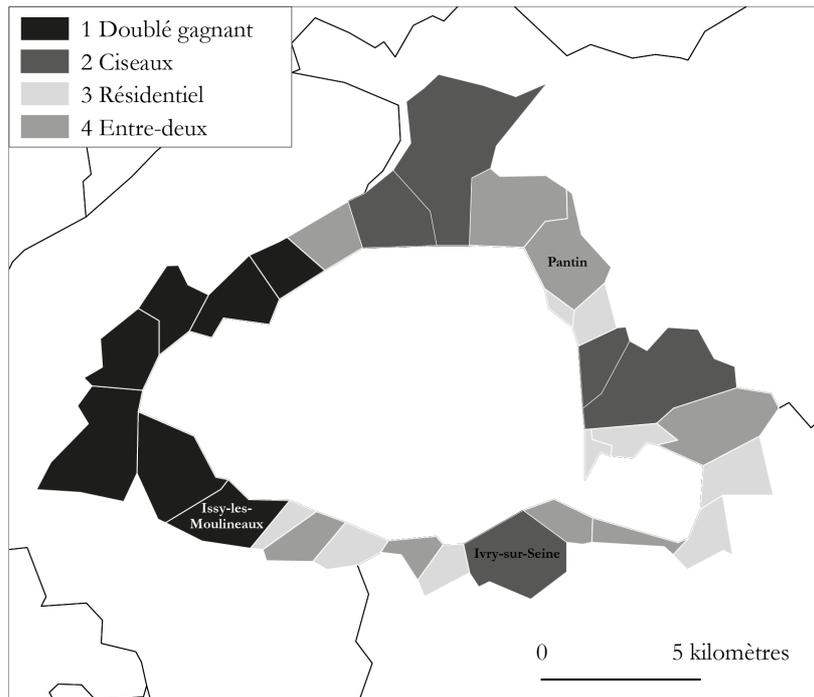
Troisième partie

Les réponses des politiques urbaines

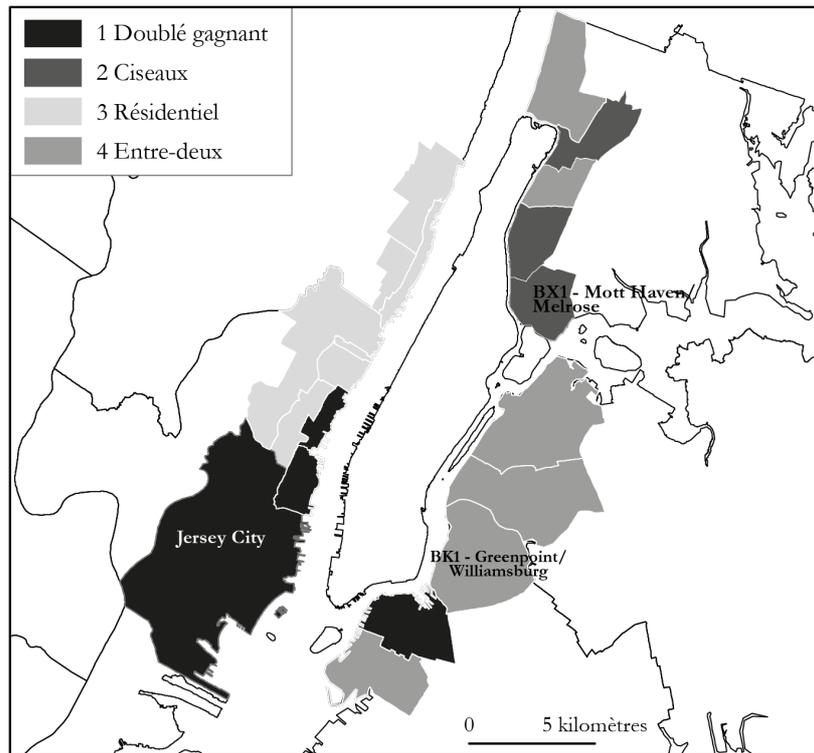
La définition de types généraux d'évolutions économiques et sociales observés dans les premières couronnes de Paris et New York montre que des dynamiques comparables sont à l'œuvre à plusieurs échelles ; on pourrait donc en conclure que ces évolutions sont inéluctables et incontrôlables. Cependant, l'existence d'un groupe d'espaces « entre-deux » en transition, et du changement de certaines communes d'un groupe à l'autre entre deux périodes montre que les retournements sont possibles.

La recomposition des pouvoirs urbains (voir chapitre 3) correspond à de nouvelles pratiques de régulation qui placent les acteurs publics face à un certain nombre de choix : quelle place laisser au privé, comment se positionner dans l'agglomération – entrer en compétition avec d'autres territoires ou tenter d'impulser des complémentarités, que construire et comment. Finalement, s'agit-il de laisser faire les dynamiques de marché, de les accompagner, de les limiter ou de lutter contre elles ?

Face à ces choix, les acteurs publics urbains ne sont pas dénués de moyens : un ensemble d'instruments permettent d'agir sur les évolutions des territoires (chapitre 6). Leur mise en œuvre différenciée sera ensuite étudiée au travers des cas de Jersey City et Issy-Les-Moulineaux (chapitre 7), communes du « doublé gagnant » qui interroge la notion de coalition de croissance ; puis d'Ivry-sur-Seine et de Mott Haven dans le South Bronx pour le groupe « ciseaux » (chapitre 8), autour des questions de disparité sociale ; enfin Pantin et Greenpoint-Williamsburg illustreront la capacité des mutations rapides d'espaces gagnés par la gentrification pour les espaces « entre deux » (chapitre 9).



Carte 1: Localisation des terrains étudiés dans la première couronne parisienne



Carte 2: Localisation des terrains étudiés dans la première couronne new-yorkaise

Chapitre 6

Restructuration du tissu urbain des premières couronnes : comment recycler la banlieue ?

Instruments et outils du changement urbain

The downtown trains are full

With all those Brooklyn girls

They try so hard to break out of their little worlds

Tom Waits, « Downtown train », *Rain Dogs*, 1985, Island Records.

Les tournants de la désindustrialisation et du *rescaling* redéfinissent les politiques publiques urbaines, particulièrement dans les villes globales. Dès les années 1960 jusqu'à aujourd'hui, l'occupation du sol et l'espace bâti des premières couronnes de banlieue ont été radicalement modifiés ; ainsi 40% de l'espace bâti d'Issy-les-Moulineaux a été reconstruit entre 1980 et 2000 (Gastauer 2002), tandis qu'à Williamsburg le plan de rezonage¹ d'un espace industriel à un espace mixte en 2005 devait entraîner une multiplication par quatre du nombre de logements sur le front d'eau (Rose et alii 2004). Les changements à l'œuvre sont essentiellement la disparition d'espaces industriels au profit d'immeubles de logements et de bureaux. Les rythmes et les modalités de ces redéveloppements diffèrent, ainsi que les objectifs affichés par les acteurs publics.

En effet, la pression du développement économique n'empêche pas l'existence de chemins alternatifs pour les décideurs : importance des processus d'aménagement, de redistribution des fruits de la croissance, des choix de gouvernance (Fainstein 1994). Dès lors, le choix et l'usage des *instruments* utilisés dans les politiques urbaines et des *outils* retenus pour leur mise en œuvre est significatif. Comme le définissent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), l'action publique est le résultat d'un choix en faveur d'*instruments* définis comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* », par exemple la réglementation ou la taxation, qui se traduisent au niveau local (micro) par des *outils* comme « *la statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte ou l'équation calculant un indice* » (pp. 14-15). Les instruments de l'action publique ont une histoire et se construisent en fonction des finalités qui leur sont assignées. Néanmoins, ces instruments ont « *une portée générique* » qui leur permet d'être mobilisés par « *des politiques très différentes par leur forme et leur fondement* » (p.15).

¹ Le rezonage (*rezoning*) correspond au changement d'occupation du sol autorisé dans une zone sans modifier le plan d'ensemble (voir I.B).

En France par exemple, la décentralisation des instruments des politiques urbaines s'accompagne logiquement de l'affirmation de l'instance municipale, particulièrement marquée dans la première couronne parisienne où les municipalités doivent prendre position par rapport à Paris, à l'Etat et aux autres communes de banlieue. La dimension de compétition entre territoires devient alors un des éléments fondateurs de la logique d'usage des instruments : une compétition « *rude, pas formalisée, qui ne dit pas son nom²* », bien que certaines municipalités, comme Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Malakoff et Vanves, la revendiquent ouvertement et l'affirment dans le nom de l'intercommunalité *Grand Paris Seine Ouest*.

Il s'agit dès lors de mettre en avant *l'instrumentation* mise en œuvre par les politiques publiques locales des premières couronnes de banlieue face aux changements liés à la globalisation : quels sont les effets que ces instruments génèrent, au service de quels buts, et comment ils influent sur les rapports entre acteurs. L'évolution historique du *logement social / abordable housing* (voir chapitre 1), le vaste éventail des représentations qu'il véhicule, de ses qualifications juridiques, de la façon dont sa construction est rendue *obligatoire* et à quelle échelle, suffisent à mettre en évidence l'importance des choix et des chemins possibles.

Il s'agit donc d'identifier la balance entre les principaux instruments déterminants dans les changements urbains et les outils choisis pour les utiliser : le zonage (I), le projet urbain (II), la construction de bureaux et de logements – et en particulier le logement social (III).

Le choix de s'arrêter à ces trois instruments différents de l'action publique locale correspond à un constat bibliographique (Fainstein 2001, Berg 2008, Le Galès 2003, Pinson 2009, Moulaert et alii 2003, etc.) mais également à une cristallisation récurrente dans les entretiens autour de ces trois instruments, notamment via l'idée de *légalité limite³*, de « *bricolage* » (Pollard 2010), donc d'arrangements avec la loi pour adapter l'outil à la volonté des acteurs locaux ; il s'agit non seulement d'instruments puissants, mais d'instruments que les acteurs locaux utilisent de façon « *souple* ».

I. Zonage et maîtrise de l'occupation du sol

Le zonage est une « *réglementation organisant la répartition d'un territoire en zones et fixant pour chacune d'elles le genre et les conditions de l'utilisation du sol⁴* » ; il s'agit principalement de définir à l'intérieur de zones définies par un plan l'usage autorisé des bâtiments et le coefficient d'occupation des sols (COS), soit la densité de construction admise par rapport à la surface du sol.

² Entretien avec l'adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

³ Source : entretien Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine, 14 avril 2008. A propos de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones dans le PLU.

⁴ Définition du Trésor de la Langue Française, <http://www.cnrtl.fr/definition/zoning> consulté le 31 mai 2014.

Le zonage est un outil légal des gouvernements locaux états-uniens depuis un arrêt de la cour suprême de 1915 ; l'ordonnance new-yorkaise de 1916 limitant la hauteur et le volume des bâtiments (voir chapitre 1) ouvre alors la voie à une pratique généralisée du zonage dans les municipalités. Concrètement, les outils de zonage utilisés permettent de contrôler les usages des constructions nouvelles par l'autorisation individuelle : permis d'aménager, de construire ou de démolir. En cela, les principes de la planification française sont semblables à ceux des Etats-Unis (Guet 2013).

Le principe « une fonction, une zone, un règlement » reprend dans la France des Trente Glorieuses la Charte d'Athènes qui prescrivait la séparation des flux et des fonctions; la législation française crée à cet effet les Plans d'occupation des sols (POS) en 1967, élaborés par l'Etat jusqu'en 1983. La préoccupation de contrôler l'usage du sol intervient en France dans un contexte de très forte pression sur le développement urbain, notamment en Île-de-France⁵, alors que la promotion immobilière privée connaissait un essor sans précédent, ce qui rendait indispensable une forte intervention publique (Renard 2003).

Les Plans locaux d'urbanisme (PLU)⁶, comme les plans de zonage aux Etats-Unis, déterminent à la parcelle un cadre juridique plus ou moins détaillé ou contraignant, au développement urbain projeté par la municipalité. Le zonage est un instrument particulièrement puissant dans la détermination du type d'évolutions urbaines souhaité.

A. Des POS aux PLU : les outils du zonage français

La législation française de la planification urbaine omet la question du foncier et des variations de valeur que la modification des zonages peut générer. « *Dès lors, l'objet des documents d'urbanisme et des PLU en particulier semble se limiter à la délimitation de zones à aménager ou à construire* » (Guet 2013) ; la première couronne est néanmoins particulièrement concernée par la pression foncière, et le zonage devient ainsi un outil puissant à la fois de réorganisation de l'occupation du sol mais aussi de création/destruction de la rente foncière.

1. Des échelles emboîtées

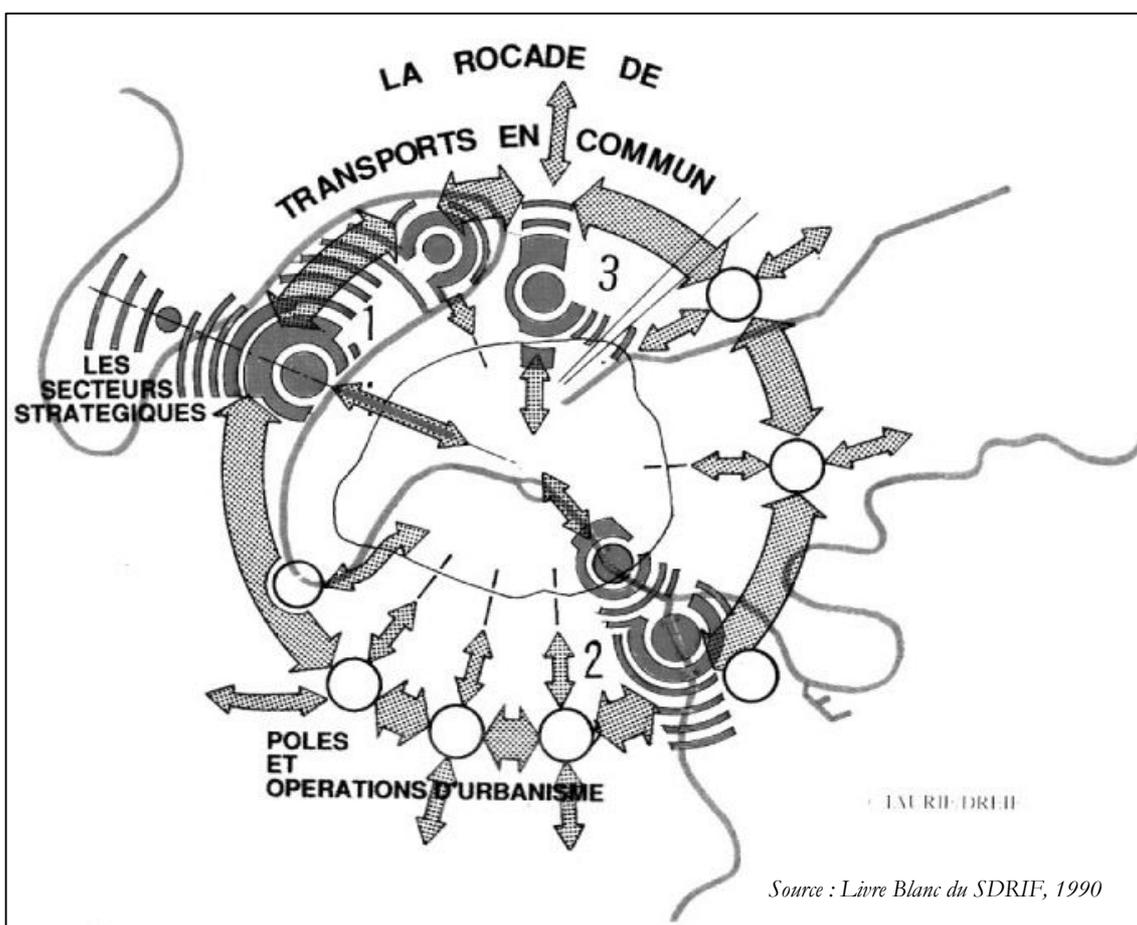
Depuis la loi SRU (2000), la planification urbaine via le PLU doit prendre en compte des plans d'échelle plus vaste prenant en compte la protection de l'environnement, les transports ou l'habitat et le logement ; les PLU sont ainsi la déclinaison de toutes les politiques sectorielles

⁵ Durant les années 1960, la région parisienne connaît une croissance de sa population supérieure à 4% par an ; voir chapitre 1.

⁶ Remplaçant le Plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi SRU de 2000, le PLU concerne toutes les communes de France (ou intercommunalités dans le cas du choix d'un PLU intercommunal possible depuis 2011). Il doit couvrir l'intégralité du territoire de la commune y compris celui des Zones d'aménagement concerté (ZAC).

supra-communales, qui en Île-de-France sont résumées dans le SDRIF, qui reste néanmoins peu précis sur la localisation exacte des aménagements.

En termes de vision régionale, celle du SDRIF a sinon orienté, du moins accompagné, les évolutions économiques de la première couronne. En effet, l'analyse du SDRIF de 1994 (Curien 2009) montre la volonté de concentrer la croissance économique dans un cercle de « petite Défense » sur les terrains en friche de la première couronne, avec un ciblage particulier sur La Défense, la Plaine Saint-Denis et Seine-Amont. Ces futurs pôles urbains doivent accueillir du tertiaire supérieur à dimension internationale et être reliés par une rocade ferrée ; il s'agit d'étendre l'aire centrale métropolitaine à des territoires désindustrialisés tout en rééquilibrant la croissance économique à l'Est. La vision polycentrique et l'importance des infrastructures lourdes de transport sont caractéristiques de la vision aménageuse de l'Etat pour l'Île-de-France.



Carte 3: Le ring des « petites Défenses » du Livre Blanc (1990)

Ce plan régional, le dernier SDRIF élaboré par l'Etat, consacre ainsi l'émergence de l'acteur municipal, qui s'empare du zonage comme d'un instrument au service de son projet urbain. Celui-ci est le plus souvent pensé à l'échelle de la commune ; l'intercommunalité est en général

une instance qui permet de « peser », d'imposer un « *rapport de force* »⁷ mais n'est jamais invoquée comme l'échelle de référence du plan d'urbanisme. Il s'agit souvent de maintenir le statu quo entre communes, chacune menant de son côté sa propre politique d'occupation du sol.

Ainsi l'infrastructure du Grand Paris Express dessinée dans les années 2010 participe toujours de cette logique – rappelons néanmoins que l'une des raisons de la construction de cette infrastructure est la « *compétitivité de la France dans son ensemble* »⁸. Il s'agit avant tout de retrouver la croissance économique, beaucoup moins d'opérer des rééquilibrages régionaux. De plus, les communes les plus tournées vers le développement économique ont su quand c'était nécessaire négocier à leur avantage la localisation des infrastructures de transport (voir chapitres suivants). Le premier tronçon, prévu en 2020, prévoit ainsi deux gares à Issy-les-Moulineaux et une gare à Boulogne-Billancourt, deux communes-pivot du groupe « doublé gagnant ».

La dimension d'aménagement à l'échelle métropolitaine ne fait donc pas partie de la démarche planificatrice des municipalités ; les communes de la première couronne se saisissent de la planification de façon volontariste (Rhein 1993, Fourcaut, Bellanger et alii 2007). La presque totalité des communes de la première couronne ont un PLU valide en 2014, à l'exception de Malakoff, Montrouge, Saint-Denis et Saint-Maurice ; en 2014 la totalité des communes concernées ont soit un PLU datant de moins de cinq ans, soit un plan dont la modification ou la révision date de moins de cinq ans ou est en cours⁹.

2. Techniques et pratiques

L'Etat est vu comme un facteur limitant du pouvoir des municipalités, une opposition à combattre plutôt qu'un allié du développement local. Dans le cas des plans d'urbanisme, l'Etat via le préfet peut émettre un avis contraire au Conseil municipal¹⁰ ; il peut également faire modifier un PLU au titre d'un projet d'intérêt général. Néanmoins, quand c'est dans leur intérêt, les communes peuvent s'aider de la force de frappe de l'Etat, et notamment de ses outils de contrôle : ainsi, une convention « habitat-activités » a été signée entre l'Etat et la commune d'Ivry-sur-Seine entre 2005 et 2008 pour imposer un quota de m² de logements à construire pour chaque m² de bureaux construits. Adoptée après un débat vif, cette convention a consacré la victoire du point de vue de la mairie sur celui de l'Etat (voir chapitre 8).

⁷ Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

⁸ Source : Site du Grand Paris Express, societedugrandparis.fr, consulté le 29 mai 2014.

⁹ Source : DREIF.

¹⁰ Ne pas diffuser l'avis du préfet auprès des habitants peut être un motif d'annulation du PLU, comme c'est le cas pour le PLU de Noisy-le-Grand en 2010.

Ainsi, les modifications / révisions¹¹ des PLU sont particulièrement significatives dans le cadre d'une restructuration économique comme celle que connaissent les premières couronnes. La reconversion d'un secteur naturel en secteur à urbaniser, comme dans le cas du quartier du Mur à Pêches de Montreuil ou le maintien d'une zone à usage industriel ou commercial au lieu d'un rezonage en zone d'habitat ou de développement mixte, par exemple, sont autant de leviers du plan d'urbanisme utilisés par les municipalités. Les municipalités communistes de la petite couronne ont ainsi dans leur majorité décidé de figer leurs POS et refusé de changer l'orientation des zones industrielles jusqu'au début des années 2000¹² ; cela a dans un premier temps encouragé la création de friches industrielles, mais offert ensuite de vastes terrains libres à l'urbanisation et notamment à l'implantation de bureaux.

La complexité procédurale, mais aussi de conformité du PLU à un nombre important de documents, rend l'exercice de la définition du PLU particulièrement complexe¹³. Le PLU correspond donc à un document complexe qui doit élaborer un *projet* urbain de qualité – on note ici que la notion de projet est liée dans le discours légal à l'outil du zonage.

Un certain nombre de communes ont ainsi vu leur PLU annulé suite à des plaintes émanant d'acteurs locaux (souvent des associations d'habitants) opposés le plus souvent à une démarche de densification trop importante dans certaines zones :

- débat autour du Mur à Pêches de Montreuil : des associations locales ainsi que l'ancien maire Jean-Pierre Brard ont gagné leur recours contre la densification permise par le PLU autour de ce secteur en 2012 ;
- annulation de la révision du PLU de Boulogne-Billancourt en 2013 suite à la plainte d'associations locales opposées à la construction de tours sur l'Île Seguin, et en raison de l'insuffisante part de logements prévus dans le projet ;
- opposition d'un entrepreneur à un zonage interdisant la réfection des constructions existantes pour Montrouge en 2013.

L'émergence de nouveaux acteurs (habitants principalement) dans la gestion de l'outil du PLU s'inscrit bien dans la multiplication des acteurs de la gouvernance urbaine (voir chapitre 3).

La complexité de l'élaboration de ce type de documents et l'importance que les municipalités donnent à l'occupation du sol explique alors le rôle de plus en plus important des professionnels de l'urbanisme dans les communes de la première couronne, souvent très diplômés et occupant

¹¹ La *révision* du PLU correspond à un changement dans le Plan d'aménagement et de développement durable, dans la définition des espaces « naturels » ou dans les zones protégées, soit un changement dans l'économie générale du plan ; la *modification* correspond notamment à l'augmentation ou à la diminution du COS de plus de 20% dans une zone.

¹² Source : Entretiens (Pantin, Ivry-sur-Seine), voir Annexes.

¹³ Depuis la loi SRU en 2000, le PLU doit tenir compte de documents sur l'environnement (Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable, Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux entre autres), mais aussi du SDRIF et du SCoT. Il doit également proposer un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et des orientations d'aménagement.

parfois ensuite des postes clés dans de grandes villes de province¹⁴ : « *la marge de manœuvre dépend avant tout de l'ingénierie territoriale, c'est presque plus important que l'argent*¹⁵ ». La volonté politique des municipalités s'appuie donc sur une administration souvent compétente, même si la figure du maire incarne souvent le projet urbain.

Une fois le PLU arrêté, c'est en fait via les projets urbains (ZAC notamment), le droit de préemption et les autorisations individuelles de permis de construire que s'exerce la marge de manœuvre des maires sur l'occupation du sol. « *Les maires sont très attachés à cette compétence qu'ils exercent souvent de façon très personnelle sinon discrétionnaire, le PLU étant pour eux un outil d'aide à la décision, modifiable et révisable en tant que de besoin.* » (Guet 2013) C'est notamment dans ce processus d'autorisation des permis de construire que les municipalités expriment des exigences par rapport à diverses caractéristiques urbaines : architecture mais aussi part de logement social ou emploi de la population locale (voir chapitre 8). Ces pratiques informelles sont parfois à la limite de la légalité mais acceptées par les acteurs privés et notamment les promoteurs (Pollard 2009, voir chapitres 8 et 9).

L'intervention des pouvoirs publics est complétée par le droit de préemption, qui permet un certain contrôle des mutations foncières¹⁶. Ses objectifs sont strictement limités par la loi mais le droit de préemption est un véritable outil de contrôle du marché (quand les communes en ont les moyens), car il permet des acquisitions d'opportunité, mais aussi des interventions permettant de contrôler les prix ou de bloquer une opération par exemple (Renard 2003). Cet outil peut ainsi renforcer des politiques de construction de logement social, mais permet également certains « bricolages ».

Les municipalités utilisant ces outils sont avant tout les mairies communistes de l'ancienne banlieue rouge – principalement les communes du groupe « ciseaux », qui souhaitent explicitement maîtriser l'augmentation des prix du foncier¹⁷. La mairie d'Ivry-sur-Seine joue ainsi sur la temporalité de la modification du PLU en faisant des changements « *au dernier moment, parce que quand on donne des droits à construire au logement, ça fait monter les prix parce qu'il y a une pression très forte* »¹⁸. La mairie de Saint-Ouen¹⁹, qui a beaucoup utilisé le droit de préemption dans une optique de lutte contre la hausse des prix et outrepassé les limites de ce droit, a également mis en place

¹⁴ Le Directeur des services du développement urbain de Pantin (2005-2011) est ainsi en 2014 Délégué général aux opérations d'intérêt métropolitain de la Communauté urbaine de Bordeaux.

¹⁵ Source : Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

¹⁶ Ce droit est étroitement lié au zonage puisqu'il n'existe qu'en tant qu'application du PLU ; il permet à une commune d'acquiescer prioritairement un bien foncier et immobilier lorsqu'il est sur le point d'être vendu. Il permet de ne pas recourir à l'expropriation dans le cas de projets urbains décidés largement à l'avance

¹⁷ Voir chapitre 8.

¹⁸ Source : Entretien, Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine, 14 avril 2008.

¹⁹ A la date de rédaction de ce chapitre, la mairie vient de changer d'orientation politique, mais celle considérée dans l'étude correspond à la période précédente. De nombreux recours ont été engagés par la mairie au tribunal administratif à partir des années 2000.

une « *charte Promoteur* »²⁰ qui impose entre autres aux promoteurs immobiliers de logement social la taille des appartements, la hauteur des immeubles et un encadrement des prix. L'outil utilisé est ici à l'articulation entre les outils de zonage et de production de logement social, ce qui souligne l'importance de ces deux instruments dans les politiques urbaines de la première couronne.

B. Le *zoning*, outil de régulation urbaine états-unien par excellence

Le zonage est identifié comme l'outil principal de la régulation de l'occupation du sol aux Etats-Unis (Berg 2008). Dans la plupart des villes états-uniennes, la mise en place d'un plan complet et cohérent d'urbanisme n'est pas obligatoire et reste donc inexistante : « *Land use decisions are made primarily through the real-estate market and the decisions of private developers.* »²¹ (Berg 2008, p. 24). Le zonage consiste plus en des réactions au cas par cas à des décisions privées qu'à une vision d'ensemble, ce qui en ferait donc avant tout un outil au service des coalitions de croissance.

1. Planifier New York : un « archipel de blocs »²² ?

A New York, la fonction de zonage est assurée par le *Department of City Planning*, dont le directeur est désigné par le maire ; il est aussi secrétaire de la *City Planning Commission* (CPC) dont 7 membres sont nommés par le maire, 5 par les présidents de *boroughs* et un par le *Public Advocate*. Deux processus de rezonage existent : le rezonage d'un site spécifique, et celui de quartiers entiers pour entériner des changements ayant eu lieu « naturellement » (la transformation de locaux industriels en lofts par exemple), ou pour favoriser leur développement économique.

Dès 1961, le plan d'urbanisme new-yorkais transformait l'usage du centre de Manhattan d'industriel à commercial, ce qui correspond de fait à l'acceptation par la municipalité de la volonté ancienne des élites économiques de désindustrialiser Manhattan et d'y développer l'espace résidentiel (Zukin 1982). Dans les espaces industriels de la première couronne comme Williamsburg, des implantations industrielles dynamiques sont forcées au déplacement en raison du rezonage du front d'eau, favorisant largement la gentrification (Curran 2007). Cependant, malgré la force de la désindustrialisation, la part des zones industrielles dans le zonage de New York City diminue très peu entre 1961²³ et le début de 1990 (-5%) alors que dans le même temps les emplois industriels sont divisés par deux. Un rapport du Department of City Planning de 1993 fait le constat du changement économique et suggère d'utiliser les politiques de zonage du sol pour favoriser la croissance du secteur FIRE dans les *outer boroughs* mais de maintenir une base industrielle suffisante pour subvenir aux besoins des services avancés aux entreprises (impression, construction notamment). Ce constat amène à un dilemme – ouvrir l'espace aux activités de

²⁰ Source : Mairie de Saint-Ouen

²¹ « Les décisions sur l'usage du sol sont faites avant tout par le marché de l'immobilier et les décisions de développeurs privés ».

²² Kooolhaas 2006, p. 97.

²³ Le dernier grand mouvement de rezonage avant les années 2000 (voir chapitre 1).

services tout en maintenant une base industrielle – qui est alors résolu par un statu quo (Wolf-Powers 2005). Le tournant intervient avec l’accession de Bloomberg à la mairie : sous la municipalité Bloomberg (2001-2013), plus de 30% de la surface de la ville ont été rezonés soit 115 opérations de rezonage²⁴, dans des zones péricentrales principalement, un des objectifs de la planification urbaine de l’administration urbaine étant de redonner la priorité aux fronts d’eau, surnommés le « 6^{ème} borough ». Selon la directrice adjointe du Department of City Planning, le zonage a pour but « *d’encourager le développement, de le réguler, minimiser ses effets néfastes potentiels, et de l’utiliser pour réaliser des transformations urbaines avec aussi des équipements publics*²⁵ ».

Le plan de 1961 est toujours en vigueur et les modifications de zonage fonctionnent plutôt au coup par coup : « *modifier le code quartier par quartier, régler les problèmes l’un après l’autre, favoriser une approche progressive et cumulative plutôt que recréer un nouveau plan pour l’ensemble de la ville qui représenterait encore une fois le dogme de son époque.*²⁶ » Il s’agit ainsi d’une vision parcellaire du zonage, qui entérine plus qu’elle ne prescrit. Un « super-plan », PlaNYC2030 a néanmoins été mis en place en 2007 par la municipalité Bloomberg. Inscrit dans la constitution de la Ville, il doit être révisé tous les quatre ans et se concentre avant tout sur deux objectifs autour du développement durable : gérer la croissance démographique (selon la projection d’un million d’habitants supplémentaires en 2030), et préserver l’environnement²⁷. L’un des moyens principaux pour concilier ces deux objectifs est de concentrer la croissance autour des transports en commun, avec le but de voir 95% des nouveaux permis de construire accordés à moins de 500 mètres d’une station de métro en 2030. On retrouve ici l’une des préoccupations du mouvement *smart growth*, également très présente dans le New Jersey. Elle fait écho, dans la première couronne parisienne, à la notion de « ville dense » et à la mise en place de Contrats de développements territoriaux autour des nouvelles gares du Grand Paris. Dans des espaces urbains déjà très denses, ce parti-pris de favoriser la densification autour des gares correspond en fait souvent à l’implantation de projets urbains – surtout lorsque le foncier y est libéré par la désindustrialisation.

La procédure de révision du zonage ULURP (*Uniform Land Use Review Process*) inclut depuis 1989 la consultation d’un certain nombre d’acteurs locaux, notamment la *City planning commission* et les présidents de *boroughs*. Ainsi lors de l’un des grands rezonages récents, celui de Greenpoint-Williamsburg en 2005, qui prévoyait la construction de logements de standing sur le front d’eau sans présence de logement social, une faible présence industrielle et un faible accès public au front d’eau, la crainte d’une pression immobilière trop forte sur le reste du quartier a généré une opposition forte lors du ULURP, soutenue par le Président du *Borough* Marty Markowitz et des membres du Conseil municipal. Le maire Bloomberg adopte alors un compromis : plus de parcs,

²⁴ Source : City Planning, New York City.

²⁵ Source : Entretien avec la Directrice adjointe du Department of City Planning, New York City, 2 avril 2012.

²⁶ Source : *ibid.*

²⁷ La dimension de développement durable est une caractéristique de plus en plus marquée dans le redéveloppement urbain, et recouvre de multiples dimensions que je tenterai de mettre en avant dans les études de cas. PlaNYC correspond en quelque sorte d’équivalent à un PADD.

avantages fiscaux pour la construction de logement social (voir point C.), accès public garanti au front d'eau, maintien d'activités industrielles.

Dans le cadre de la procédure ULURP, des concessions peuvent donc être accordées aux communautés locales mais elles restent limitées (Birch 1996). En effet, l'augmentation du prix du foncier à Williamsburg est énorme. De plus, malgré ces règles, de nombreux processus de développement économique ont pris place en violation du zonage existant. Le rezonage de fait de Soho en est un bon exemple : la municipalité, faute d'inspecteurs en raison d'un budget en baisse, a laissé libres les propriétaires d'accepter des locataires non manufacturiers, donc de changer l'usage des bâtiments. La ville a ensuite entériné par un rezonage le changement d'orientation du quartier ; la municipalité se révèle interventionniste en fonction de ses intérêts : elle n'agit pas quand le marché produit des effets perçus comme positifs (Berg 2008), ce qui permet ensuite d'attribuer les évolutions à un processus « naturel » alors qu'elles correspondent à un non-interventionnisme volontaire.

L'interventionnisme fort de la municipalité Bloomberg en matière de zonage s'inscrit donc dans la volonté d'accompagner le retour de la croissance dans le centre de l'agglomération new-yorkaise et son extension aux espaces péricentraux à partir des années 1990-2000. Ainsi, le plan de redéveloppement de Downton Brooklyn en 2001 est un projet de reconversion accompagné d'un rezonage en vue de favoriser la construction de bureaux. Cette mesure vise particulièrement à attirer des entreprises dans le cadre de la compétition avec le New Jersey²⁸.

Deux logiques sont ainsi à l'œuvre dans les rezonages récents : d'une part, le changement de zonage d'une orientation industrielle à une orientation mixte (résidentielle et commerciale – bureaux) ou l'augmentation du COS des quartiers d'affaire. Ces changements de zonage correspondent à l'encouragement d'un développement urbain rapide sous l'effet de la pression immobilière générée par les dynamiques de débordement de l'hypercentre. D'autre part, un certain nombre d'habitants, surtout dans les *outer boroughs*, s'opposent à un « surdéveloppement » (Rose et alii 2004) : certains quartiers peu denses (le plus souvent aisés) bénéficient de zonages réduisant le COS (*down-sizing*) ou d'un COS limité (*contextual zoning*) pour préserver le caractère du quartier face à la pression foncière.

Ces actions de zonage peuvent ainsi se résumer selon quatre logiques principales (Rose et alii 2004) :

²⁸ Source : Entretien avec le Directeur de l'urbanisme, Jersey City, 30 décembre 2010.

Type d'action de zonage	Logique municipale	Quartiers concernés (dont <i>espaces péricentraux</i>)
Conversion de zones industrielles en zones résidentielles/bureaux	Augmentation de la demande en bureaux et logements au prix du marché, surtout à Manhattan et autour de l'East River, où se trouvent de vastes friches industrielles. En parallèle, New York a connu une désindustrialisation massive.	Chelsea, Hudson Yards, Manhattanville (Manhattan) ; <i>Long Island City, Bridge Plaza</i> (Queens) ; <i>Greenpoint-Williamsburg, Atlantic Yards</i> (Brooklyn) ; <i>Port Morris, Morrisania</i> (Bronx).
Augmentation du COS des quartiers d'affaire pour un usage mixte / bureaux	Projection d'une demande de bureaux à venir dans les prochaines décennies de l'ordre de 5,5 millions de m ² . Volonté de développer des quartiers de « downtown » plus vivants.	Lower Manhattan, Hudson Yards (Manhattan) ; <i>Downtown Brooklyn</i> ; <i>Long Island City, Jamaica, Flushing</i> (Queens) ; <i>The Hub</i> (Bronx).
Rezoning complémentaire	Limitation du COS dans des quartiers sous pression foncière, contrebalancée par un COS augmenté autour des hubs de transport et des artères commerciales.	East et Central Harlem (Manhattan) ; Park Slope, Bedford Stuyvesant (Brooklyn) ; North Corona (Queens).
Réduction de la densité résidentielle	Dans de nombreux quartiers peu denses, les habitants se sont opposés à un « surdéveloppement » ; en imposant un COS bas, la municipalité empêche la construction de petit collectif au profit des logements individuels.	Majorité de Staten Island ; Bay Ridge, Bensonhurst (Brooklyn) ; City Island, Throgs Neck, Riverdale (Bronx) ; Une douzaine de quartiers périphériques de Queens.

De manière générale, les deux premiers outils (modification des zones industrielles en zones à usage mixte ; augmentation du COS) sont privilégiés par les municipalités pour encourager les mutations urbaines à l'œuvre dans les premières couronnes : densification et développement du bureau et du logement. Le problème est également d'assurer une croissance uniforme, le down-zoning pouvant entraîner une pression plus forte ailleurs, notamment dans un contexte de manque de logement abordable (Berg 2008). Le zonage renforce la logique radio-concentrique et définit en creux les espaces péricentraux comme lieux où se jouent les effets de la globalisation sur les espaces urbains.

2. Le New Jersey, un zonage récent au coup par coup

Le New Jersey est un Etat où le *home rule* (voir chapitre 1) laisse aux municipalités une autonomie assez forte pour réguler l'usage du sol (Paulsen 2004). Néanmoins, l'Etat et les comtés produisent des *Master Plans* proposant des orientations générales que les municipalités doivent respecter. Le plan de développement du New Jersey date de 1992 et a été révisé en 2001 (alors que la loi locale

veut que le plan soit révisé tous les trois ans) : l'Etat du New Jersey est donc relativement peu investi dans la pratique de la planification. Une révision du plan est en cours depuis 2011. Toutes les municipalités de première couronne dans le New Jersey ont ainsi un *Master Plan* définissant un zonage précis selon les activités et le type de bâti autorisés²⁹ et mettant en avant le développement durable. Ils sont tous relativement récents (fin des années 1990 ou début des années 2000) et régulièrement réexaminés (à Hoboken, le Master plan est ainsi réévalué tous les six ans).

Néanmoins, ces plans de zonage restent souples et aisés à modifier. Dans le cas étudié de Jersey City, le processus de planification et de zonage est particulièrement désordonné, dans l'objectif principal de retrouver la croissance économique (Winikoff Ziefert 1993) : entre sa définition en 2001 et 2010, le plan de zonage de Jersey City a ainsi été amendé 43 fois³⁰. La compétition avec New York y prend une dimension féroce, qui se traduit par de nombreux avantages faits aux entreprises via le zonage mais aussi les réductions fiscales (Mueller Bressler et Topp 2009). A l'inverse, la municipalité d'Hoboken prête beaucoup plus d'attention à la préservation de son patrimoine et au maintien d'une activité industrielle ; elle a amendé son plan cinq fois entre 2004 et 2010.

Aux Etats-Unis les impôts fonciers, contrairement au cas français, sont conçus comme un producteur de ressources importantes pour les municipalités : le produit de la « *property tax* », assis sur la valeur vénale des biens immobiliers, rapporte près de 70 % des recettes fiscales des collectivités. Le poids de cet impôt et la réévaluation régulière de sa base permettent par ailleurs de l'utiliser comme un outil incitatif en jouant sur la modulation de l'assiette et des taux, éventuellement par voie contractuelle. Les exemptions à cet impôt (notamment) sont fréquentes et se font parfois dans le contexte du zonage, parfois de façon relativement anarchique comme dans le cas de Jersey City (voir chapitre 7) où la ville ne sait pas exactement quel est le montant des exemptions accordées (Mueller Bressler et Topp 2009). Cette politique désordonnée de rezonage frénétique et de déductions fiscales a d'ailleurs une influence sur son entourage immédiat, dans une logique de compétition : la proximité de Jersey City a ainsi poussé Hoboken à s'engager dans une politique de réduction des impôts locaux pour l'immobilier de bureau à la suite de celle-ci (Mueller Bressler et Topp 2009).

Le déplacement de la rentabilité foncière vers la première couronne pose ainsi la question du poids des différents acteurs intervenant dans les processus de zonage et dans la reconstruction urbaine qui s'ensuit ; c'est l'entière structure sociale et économique de l'espace urbain qui est en jeu (Zukin 1989, Smith 2002, Curran 2007).

²⁹ Le Master Plan de Jersey City, étudié en détail, ressemble ainsi à la carte d'un PLU français. L'Etat du New Jersey requiert l'établissement d'un Master Plan pour toutes les municipalités souhaitant exercer un pouvoir de zonage depuis la loi « *Municipal Land Use Law* » de 1975.

³⁰ Source : Master Plan, Jersey City

C. Zonage et « *discrimination positive territoriale* »³¹

Le zonage est également un outil utilisé par les Etats (national, fédéral, local) pour dessiner des territoires désavantagés et les faire bénéficier de conditions privilégiées (réduction de taxes, aides spécifiques...) pour corriger les inégalités dont ces territoires seraient les victimes. Ces logiques se retrouvent dans la politique de la ville en France, mais également dans le découpage de zones de redéveloppement économique aux Etats-Unis.

1. Zonage et discrimination positive : la politique de la ville en région parisienne

L'Etat français a également mis en place une politique de zonage dans le cadre de la politique de la ville, qui correspond à une politique de réintégration des « quartiers sensibles » dans la ville, mais aussi à une politique de réduction des inégalités ; l'expérience a en effet montré que la croissance économique ne garantit pas la fin de ces problèmes urbains et que les politiques sectorielles doivent être complétées par une approche territoriale. Les acteurs de la politique de la ville, entamée par l'Etat à la fin des années 1970 (premières opérations « Habitat et vie sociale » en 1977), ont arrêté depuis les années 1990 la mise en place d'une politique partant plutôt du territoire pour changer les conditions de vie des habitants (politique *place* plutôt que *people*³²) ; la logique du zonage correspond ainsi aux racines « territoriales » de la politique de la ville.

Mises en place par la loi instituant le « Pacte de Relance pour la Ville » en 1996, les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) sont des territoires infra-communaux définis par l'Etat sur proposition de l'Insee pour être la cible prioritaire de la politique de la ville. Ces « quartiers » connaissent des difficultés marquées (chômage de longue durée, population jeune, part des non-diplômés) caractéristiques des grands ensemble ou des quartiers d'habitat dégradé, ainsi qu'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Parmi les ZUS, les Zones Franches Urbaines (ZFU) correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les situations les plus dégradées en termes de chômage, de qualification professionnelle ou de ressources des communes concernées. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans ; en contrepartie de ces allègements fiscaux, elles doivent effectuer au moins un cinquième de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone (ou d'une autre ZUS de l'agglomération). Il s'agit donc d'un dispositif de zonage fiscal comparable au cas états-unien³³, à la différence qu'il prend en compte les difficultés des habitants plutôt que des activités.

³¹ Kirzbaum 2004.

³² Il s'agit ici de l'opposition classique proposée par Downs (1968) à propos des politiques menées dans les ghettos américains, qui différencie une logique *people* de soutien individuel et communautaire à l'insertion de leurs habitants, et une logique *place* d'investissement pour revitaliser les quartiers eux-mêmes.

³³ Voir *infra*.

Ces dispositifs sont enfin complétés depuis 2003³⁴ par le Programme national de rénovation urbaine, qui cible les ZUS les plus peuplées et y ajoute quelques quartiers, et se concentre sur des mesures de destruction-reconstruction du bâti et étend le programme des ZFU. Il s'agit essentiellement de restaurer une « mixité sociale et fonctionnelle » à ces quartiers en difficulté, pour y attirer une population « *moins favorisée – et implicitement moins colorée – que celle qui y réside* » (Epstein 2011).

Toutes ces zones ont gardé le même périmètre depuis leur définition en 1996 (même si certaines ont été ajoutées en 2003), alors qu'elles étaient alors définies selon des indicateurs issus du recensement de 1990 ; le processus de zonage peut ainsi amener à des formes d'immobilisme lorsque celui-ci perdure³⁵ – la grande précision du zonage peut ainsi poser problème pour l'allocation d'aides à des territoires voisins mais non inclus dans la zone (Kirzbaum 2004).

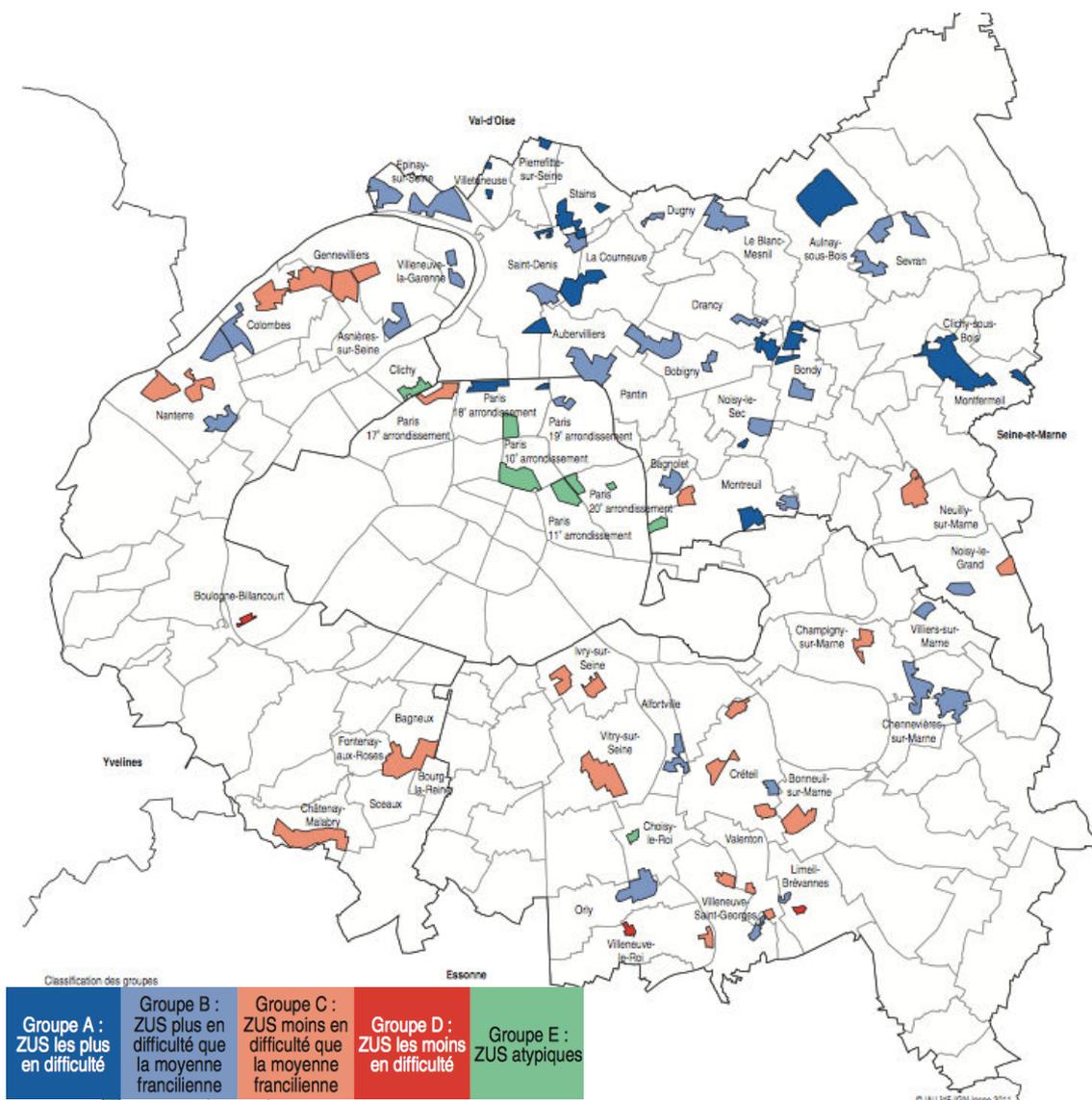
157 ZUS sont situées en Île-de-France, 84 à Paris et en petite couronne, dont 16 tout ou partie dans la première couronne, soit 10% des zones concernées. 26 ZFU sont définies en Île-de-France dont une en première couronne (Pantin-Aubervilliers-Bobigny). Enfin, sept programmes de rénovation urbaine sont en cours en première couronne (Boulogne-Billancourt, Aubervilliers, Aubervilliers-Saint-Denis, Aubervilliers-Pantin, Bagnolet, Saint-Denis, Montreuil) sur les 135 quartiers concernés en Île-de-France. Ces zones ne sont donc pas particulièrement denses dans la première couronne mais concentrées en Seine-Saint-Denis ; certains dispositifs comme la ZFU sont quasi-absents, ce qui correspond d'abord à la volonté de cibler les quartiers les plus défavorisés, censés bénéficier alors des effets d'une « discrimination positive territoriale ». La Seine-Saint-Denis est d'ailleurs le département qui concentre le plus grand nombre de ces zonages, 20,5% de la population de ce département vivant en ZUS en 2006³⁶ et les communes du groupe « ciseaux » et « en transition » de Seine-Saint-Denis sont les plus concernées par ces zonages, qui couvrent notamment une grande partie du territoire d'Aubervilliers ou de Saint-Denis (Insee 2011).

Par ailleurs, cette géographie cible bien les grands quartiers d'habitat social ; mais 40% des territoires touchés par la pauvreté en Île-de-France seraient situés hors ZUS (IAURIF 2006), ce qui correspond notamment aux quartiers anciens dégradés dans Paris ou en Seine-Saint-Denis. Ces territoires de la pauvreté, qui forment souvent une mosaïque socio-spatiale dans un environnement assez hétérogène, soulignent aussi qu'une approche infra-communale fine peut être nécessaire, moins facile à prendre en compte dans une géographie prioritaire.

³⁴ La politique de la ville consistant en un empilement complexe de dispositifs, je ne prends en compte ici que les plus opérants et les plus emblématiques, notamment en raison de l'utilisation de l'instrument du zonage.

³⁵ Les zones sont en cours de modification suite à la loi du 21 février 2014 ; les nouvelles zones se fonderont uniquement sur le critère du revenu. Les zonages sont ainsi restés stables de 1996 à 2014 soit près de 20 ans.

³⁶ 10,9% de la population des Hauts-de-Seine, 10,5% de la population du Val-de-Marne, 11,1% de la population de l'Île-de-France et 6,8% de la population française (Insee 2011).



Carte 4 : Classification des ZUS de la première couronne en 2011 (Insee 2011)

Les ZUS sont en fait identifiées comme des zones « difficiles », ce qui leur donne « mauvaise réputation » et peut avoir un effet dépréciatif sur leur évolution, dans le marché immobilier par exemple. Le zonage a ainsi également des conséquences performatives parfois négatives, même si dans le cas de la première couronne l'effet négatif du zonage est tempéré par la relative « banalité » de la ZUS, dans l'agglomération de Plaine-Commune par exemple (Desponds et Bergel 2014). La faible présence relative des zonages de la politique de la ville dans la première couronne hors Seine-Saint-Denis correspond ainsi à la relative bonne santé économique de ces espaces. Selon une étude de l'Insee (2011), les ZUS de la première couronne hors Seine-Saint-Denis font partie des groupes les moins défavorisés, tandis qu'à l'inverse, Aubervilliers et Saint-Denis concentrent les zones en difficulté, et que des divergences sont observées entre les ZUS de Montreuil, ce qui correspond à l'évolution géographique très contrastée de la commune (voir

carte p.283). La répartition des outils de la politique de la ville souligne ainsi les fortes disparités sociales constatées dans la première couronne (voir chapitres 4 et 5).

La politique de la ville en France repose aujourd'hui sur un constat d'inachèvement, de non adéquation des moyens mis en œuvre et des résultats (comme l'ont montré les émeutes de 2005, particulièrement violentes dans le département de la Seine-Saint-Denis), mais aussi de la confusion liée à l'empilement des dispositifs et au contexte de décentralisation, tandis que certains dispositifs de la politique de la ville comme les opérations de renouvellement urbain de l'ANRU tendent à re-centraliser les fonctionnements (Epstein 2006).

Les moyens mis en œuvre ne suffisent pas à compenser les inégalités de traitement résultant des autres politiques publiques et l'inéquitable distribution des bases fiscales (Epstein 2011). La situation des populations fragiles des ZUS continue de se dégrader. Le taux de pauvreté est près de trois fois supérieur en zone urbaine sensible (ZUS) que hors ZUS et le taux de pauvreté progresse en passant de 30,5% en 2006 à 36,1% en 2010 (contre 11,9% et 12,6% hors ZUS). L'emploi continue de reculer, le chômage augmente et le nombre d'établissements dans les ZFU stagne. Dans les ZUS, les adultes sont en moins bonne santé et rencontrent des difficultés dans l'accès aux soins. Enfin, le sentiment d'insécurité y est plus fort qu'ailleurs (Onzus 2012).

Les moyens financiers les plus importants proviennent du programme de rénovation urbaine, dont le coût est en fait principalement assuré par les fonds du 1% logement (Action Logement) les bailleurs sociaux (42%) et les collectivités territoriales (21%), l'Etat se retirant du financement depuis 2009. Mais les effets de la rénovation urbaine sont essentiellement centrés sur le bâti (Epstein 2011). A l'inverse, les effets positifs des ZFU restent mitigés, la clause d'embauche locale par exemple étant fort peu contraignante, et très peu d'initiatives ont tenté de réduire les distances sociales et géographiques séparant les habitants des entreprises. « *Les responsables publics trouvaient cette vertu particulière au développement d'activités dans les quartiers : y faire venir des salariés de l'extérieur pour familiariser les habitants avec la valeur 'travail'* » (Kirzbaum 2004). Ces stratégies de « discrimination positive territoriale » peuvent être aujourd'hui être considérées comme un échec (Epstein 2011), et ont en réalité plutôt opéré un changement dans la structure résidentielle ou productive des quartiers concernés sans aider directement les populations initialement concernées.

Les va-et-vient, empilements, et la faiblesse des moyens mis en œuvre montrent la difficulté des pouvoirs publics à mettre en place des politiques communes face à des problèmes urbains relativement bien identifiés à des échelles infra-communales. Comment découper l'espace, pour quels objectifs, et par quels moyens ?

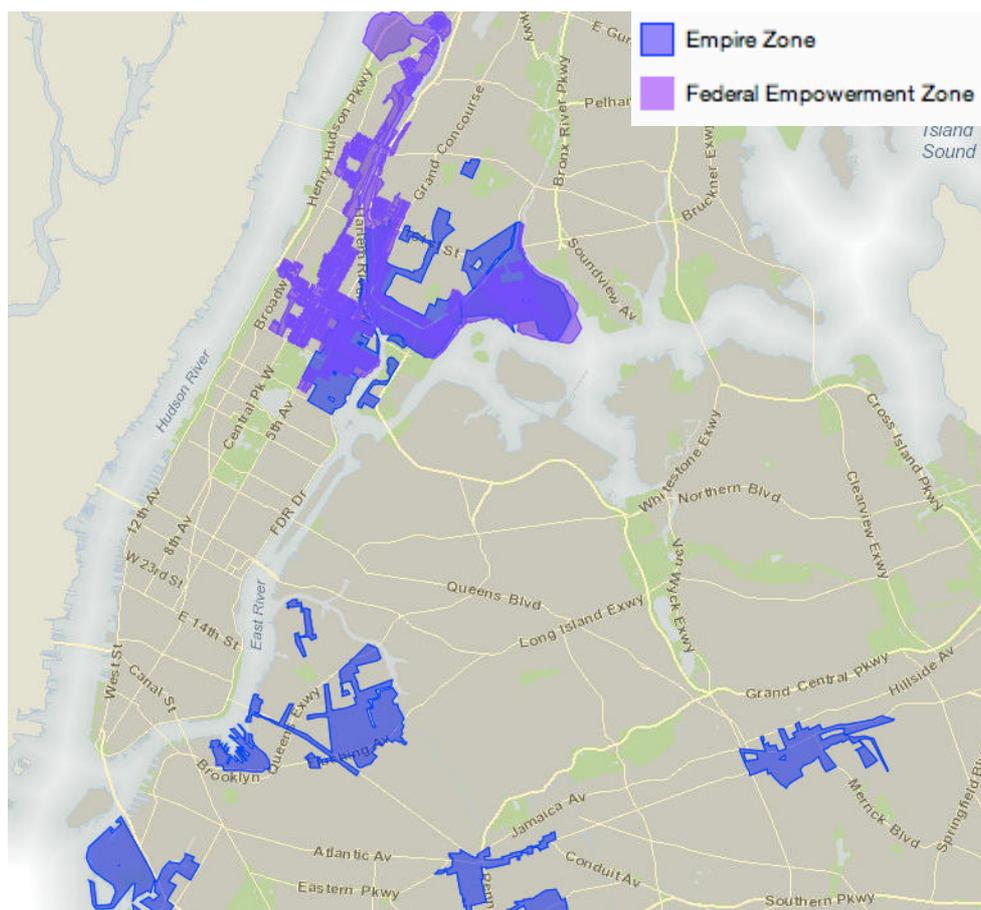
2. Attirer les entreprises : le zonage fiscal (Etats-Unis)

Le zonage à New York et dans le New Jersey correspond également dans certains cas à la définition d'avantages fiscaux, en échange ou non de contreparties. L'outil de réduction fiscale est largement employé aux Etats-Unis à toutes les échelles notamment depuis les années 1980-1990, dans un souci de requalification urbaine et de densification des espaces centraux pour lutter contre l'étalement urbain (Bengston et alii 2004). La systématisation de ce type de politiques urbaines peut être identifié comme l'une des manifestations d'une pratique typique des « coalitions de croissance » qui vise à soutenir l'investissement privé dans un but premier de développement économique (voir chapitre 3). Plus que dans le cas parisien, où la politique de la ville sous l'égide de l'Etat vise à délimiter les territoires concernés par les plus grandes difficultés sociales, il s'agit ici de définir des zonages prioritaires pour la reconversion économique.

Le zonage est effectué à l'échelle fédérale (*Empowerment Zone*), de l'Etat (*Empire Zones* de l'Etat de New York et *Enterprise Zones* de l'Etat du New Jersey) auquel participe activement la municipalité ; dans ces deux derniers cas, la concurrence est forte entre les deux rives de l'Hudson. Il s'agit principalement de programmes de zonage en vue d'accorder des exemptions fiscales aux entreprises. La ville de New York a également créé son zonage spécifique. Dans les deux cas (New York et New Jersey), les résidents des zones doivent répondre à des critères de précarité spécifiques (taux de pauvreté et de chômage) au moment de la définition de la zone.

L'Etat de New York crée en 1986 les *Economic Development Zones*, au nombre de 10, dans des zones à pauvreté et chômage élevé. A partir de 1993, la définition s'élargit à des zones faisant face à une « perte soudaine et rapide d'emplois », d'où une expansion rapide (40 zones en 1995). Ces zones deviennent en 2000 des *Empire Zones*³⁷ relativement faciles à créer et qui se multiplient rapidement. La ville de New York bénéficie de réductions de l'ordre de 57 millions de dollars en 2006, ce qui représente 11% du programme total. L'une des limites principales de ces programmes est notamment l'absence d'évaluation par les municipalités ou les comtés ; un audit de 2004 sur les zones de la ville de New York montre néanmoins que 40% des entreprises concernées stagnaient ou perdaient des emplois ; au total, 78% des entreprises aidées par ce programme à New York City ne remplissaient pas les objectifs demandés de croissance économique et d'emploi (Citizens Budget Commission 2008). Sur les 11 zones de la ville de New York, seules deux sont situées dans la première couronne, Port Morris (Bronx) et North Brooklyn (voir carte p.286).

³⁷ Du surnom de l'Etat de New York « Empire State ».



Carte 5: Les Empire Zones et les Empowerment zones à New York en 2014 © City of New York

En 2006, la mairie de New York crée un zonage destiné à sanctuariser des zones industrielles, officiellement pour limiter la réduction des espaces industriels dans la ville. Ces 16 *Industrial Business Districts* (IBZ) se présentent comme un zonage définitif pour maintenir la fonction industrielle en ville³⁸. Des réductions d'impôts sont accordées aux entreprises qui s'installent dans ces zones, ainsi que des financements pour adapter les infrastructures à l'usage industriel et des aides à des associations locales dont le rôle est d'assister les entreprises locales.

³⁸ A l'intérieur de ces zones, l'administration s'engage à ne pas proposer de rezonage.



Carte 6: Les Industrial Business Zones à New York ©NYCEDC

On retrouve les zones industrielles identifiées par les autres zonages mais de façon beaucoup plus ponctuelle (voir carte 4) ; cette fois, Manhattan n'est pas concerné ce qui confirme la volonté municipale de laisser le centre libre de bénéficier de l'investissement privé³⁹. Trois boroughs seulement sont concernés (Bronx, Brooklyn et Queens) et deux types d'espaces se dégagent : la première couronne (Port Morris, Hunts Point, Long Island City, Greenpoint-Williamsburg, Brooklyn Navy Yards) et des espaces industriels beaucoup plus suburbains, comme Jamaica, Eastchester ou East New York.

Ces mesures de zonage sont contestées : d'abord, la quantité d'espace dédié à l'industrie a diminué de façon drastique sous l'effet des changements de zonages menés par la municipalité Bloomberg. Ainsi, entre 2002 et 2008, près de 730 ha autorisant l'activité industrielle ont disparu, et la même surface devait disparaître sous l'effet des rezonages postérieurs, soit une diminution de 29% de la surface dont le zonage autorisait l'industrie (Pratt Center 2008). La création des IBZ, qui ne concernent que des zones très limitées (la cartographie officielle proposée par la NYCEDC ci-dessous la représente par des points en raison de leur faible extension spatiale), ne garantit nullement que les autres zones industrielles ne subiront pas de rezonage. Au total, les IBZ comprennent moins de la moitié des espaces industriels restant à New York (Pratt Center 2008). De même, il n'existe aucune garantie légale que les IBZ restent un zonage permanent, même si un rezonage nécessiterait la mise en place d'un processus ULURP (Lander 2009). Enfin, les constructions de bureaux et d'hôtels y sont autorisées.

³⁹ L'investissement immobilier est avant tout dirigé vers le tertiaire et le résidentiel.

De son côté, l'Etat du New Jersey crée les *Urban Enterprise Zones* (UEZ) en 1983. Ce programme s'adresse aux municipalités en difficulté économique, mais aussi aux zones où les populations sont les plus défavorisées. Les municipalités volontaires, si elles correspondent aux critères, sont acceptées dans le programme à hauteur de 30% du territoire municipal en moyenne (ce qui correspond en général aux zones industrielles et/ou commerciales de la commune). Il s'agit de stimuler la croissance de zones urbaines en soutenant le développement d'entreprises et de « *créer des emplois privés par l'investissement privé et public*⁴⁰ ». Une batterie d'exemptions fiscales est proposée aux entreprises. 32 zones sont en activité dans le New Jersey, dont cinq sur la Gold Coast (North Bergen, Guttenberg, West New York, Union City, Jersey City) : la première couronne new-yorkaise est ainsi particulièrement concernée par ce programme, puisqu'elle rassemble plus de 15% des zones alors qu'elle ne représente qu'à peine 1,6% des communes du New Jersey.

Dans le cas du New Jersey, les zones doivent avoir un fort potentiel de redéveloppement⁴¹ outre la pauvreté des habitants. Néanmoins, on constate que dans les deux cas et notamment dans celui de Jersey City, le contexte d'appartenance à la ville globale a joué un rôle sans doute supérieur à celui du zonage. Se crée alors un effet d'aubaine puisque les aides de l'Etat permettent d'amplifier tous les facteurs favorables liés à la localisation.

L'efficacité de ce type de politiques reste compliquée à prouver et les résultats sont en fait plutôt contradictoires et semblent peu concluants. Une étude sur le New Jersey montre qu'en 1995 les *Enterprise Zones* existantes depuis 1984 n'avaient eu presque aucun impact sur l'emploi (Boarnet et Bogart 1996) ; elles constituent surtout un manque à gagner pour les collectivités qui les pratiquent activement et un potentiel outil de corruption des acteurs publics (Mueller Bressler et Topp 2009). Une étude portant sur six Etats dont New York et le New Jersey montre des résultats contradictoires concernant le marché immobilier (Greenbaum et Engberg 2000).

Les *Empowerment Zones* créées par le gouvernement fédéral dans les années 1990 s'inscrivent dans la même logique : permettre le redéveloppement économique de quartiers urbains et l'accès à l'emploi de ses habitants, en s'appuyant sur les associations communautaires locales. Les financements sont fédéraux, mais complétés par les municipalités et les Etats. Surtout, le partenariat avec le secteur privé en est la clé ; de plus, le développement économique doit être favorisé par des partenariats entre habitants, élus locaux, associations communautaires et secteur privé. Ce sont les municipalités qui établissent le périmètre des zones (Bacqué 2006). A New York, les deux zones choisies sont emblématiques des difficultés économiques et sociales des

⁴⁰ Source ; Etat du New Jersey, <http://www.nj.gov/dca/affiliates/uez/about/>. « *The UEZ Program exists to foster an economic climate that revitalizes designated urban communities and stimulates their growth by encouraging businesses to develop and create private sector jobs through public and private investment.* »

⁴¹ C'est aussi le cas des Enterprise Zones de Californie ou de Pennsylvanie par exemple.

années 1960-1980 : Upper Manhattan (Harlem) et le South Bronx (*Bronx Overall Economic Development Corporation*).

Dans le cas de New York, la structure de gestion laisse peu de place aux habitants⁴² (22% du conseil dirigeant selon Rich et Stoker 2010). L'élection du gouverneur républicain George Pataki renforce l'orientation du programme (pourtant fédéral) vers des stratégies de développement classiques : stratégies d'attractivité des grands employeurs notamment tertiaires, développement du commerce (Oakley et Tsao 2009). L'*Empowerment zone* de Harlem (1994), où s'est également installée la *Clinton Foundation* depuis 2002, est emblématique ; des financements croisés de l'Etat de New York et de la mairie s'ajoutent au dispositif fédéral pour financer la « renaissance » des commerces de Harlem autour de la 125^{ème} rue. Ce dispositif a été appuyé par un rezonage des avenues au début des années 2000 pour permettre l'érection d'immeubles de logement élevés tout en maintenant les *brownstones*⁴³ prisés par les gentrificateurs dans les rues adjacentes. Enfin, un *Business Industrial District* (BID), association privée gérant des services publics, prend en charge les services de sécurité et de nettoyage. Bien que n'appartenant pas à la première couronne, Harlem, « capitale de l'Amérique noire », transformée en un quartier commercial en pleine gentrification, est emblématique de la conjonction des politiques publiques pour favoriser un développement porté par le privé et destiné à la classe moyenne-supérieure. Il s'agit d'ailleurs, comme le souligne un agent immobilier, de reconnaître enfin que Harlem fait partie de Manhattan, donc de restituer un quartier socialement périphérique à la ville globale (Zukin et alii 2009). Une étude évaluant les impacts des *Empowerment Zones* entre les années 1990 et 2000 montre qu'à New York, les impacts sont positifs pour la création d'emplois et l'investissement (dans le logement et dans les activités), mais négatifs pour la pauvreté et le chômage (Rich et Stoker 2010).

La notion d'*empowerment*, très polysémique, héritée de l'histoire contestataire radicale des années 1960, a suscité une « *injonction participative* » dans les politiques publiques fédérales (Bacqué 2006) qui a permis une structuration du secteur communautaire ; celui-ci a fait entendre la voix des populations précarisées et des minorités ethniques dans certains contextes locaux, mais s'est aussi professionnalisé et dépolitisé. La politique des *Empowerment zones* vise à « *construire du consensus, (...) mobiliser des partenariats privés et communautaires dans une perspective d'intégration des individus dans le marché* » (Bacqué 2006). Finalement, il s'agit ainsi d'une traduction administrative du recul de l'Etat providence aux Etats-Unis, les individus y devenant responsables de leur situation sociale. La définition d'un périmètre où se concentrent les aides, avant tout destinées aux entreprises, participe en fait de cette logique de recul de la puissance publique dans les espaces urbains défavorisés.

⁴² Rappelons que dans le contexte américain c'est l'option *people* qui est plutôt favorisée (Downs 1968) comme le rappelle le nom d'*Empowerment zones*. Néanmoins, le recours au zonage ancre en fait ces politiques dans des logiques comparables à celles observées dans le cas parisien.

⁴³ A New York et à Boston, « brownstone » désigne une série de maisons alignées et identiques construites en grès rouge.

L'importance de ce type de politiques locales aux Etats-Unis est due d'une part à la prédominance de l'idée que la pression fiscale joue fortement sur la localisation des entreprises, ce qui par voie de conséquence, dans une situation de compétition des territoires pour attirer des entreprises, amène à proposer des avantages fiscaux les plus importants possibles⁴⁴. La compétition se joue ici à la fois à l'échelle des Etats et des municipalités, le fédéralisme différenciant ici les deux terrains étudiés. De plus, ces initiatives de « discrimination territoriale positive » sont étroitement liées à l'émergence des acteurs privés dans les politiques publiques (Fainstein 2001).

Dès lors, la pratique du zonage comme « discrimination positive » pour les territoires met en jeu un certain nombre d'interrogations posées par les changements dans les politiques urbaines : les objectifs des aides territorialisées sont-ils les habitants ou les entreprises ? Dans ce cas, s'agit-il de soutenir les habitants ou les entreprises locales, ou d'en attirer de nouveaux (habitants comme entreprises), et de quel type ? Enfin, la pratique du zonage permet-elle vraiment de soutenir les territoires en préservant leurs spécificités, ou n'est-elle qu'une façon de mettre en place des coalitions de croissance ?

Finalement, la spécificité des politiques d'urbanisme dans les villes globales est liée au besoin identifié par les acteurs économiques (publics et privés) de se maintenir une place dans la compétition globale (Savitch 1988, Fainstein 1994) ; ce programme partagé génère potentiellement des formes de coalition de croissance (Savitch 1988) au service du développement économique, dont les besoins sont largement définis par les acteurs immobiliers privés, ce qui amène à négliger les préoccupations locales, notamment des habitants (Fainstein 1994).

II. Le projet urbain

La déconcentration progressive des enjeux d'aménagement vers les espaces périphériques des métropoles globales se concrétise ainsi par l'instrument du *projet urbain* ; c'est à dire l'émergence d'une pratique planificatrice ouverte et souple, produit de la rencontre d'acteurs autour d'un territoire, qui propose une vision intégrée (écologique, économique et sociale) de l'espace à aménager, plutôt qu'un modèle d'aménagement ou une forme urbaine prédéterminés (Ingallina 2010). De ce fait, le projet urbain est un instrument multi-acteurs et multi-niveaux, dans un contexte de *pluralisation* des acteurs urbains et de dispersion des ressources nécessaires aux politiques urbaines. La recomposition des rapports entre les acteurs ne correspond pas à l'ingouvernabilité ou l'absence de marge de manœuvre des acteurs publics urbains ; elle peut permettre l'émergence de nouveaux instruments de l'action publique (Pinson 2006).

⁴⁴ On se demande dès lors quel est l'intérêt d'attirer des entreprises sur un territoire, puisque l'un des avantages de la présence d'entreprises est de pouvoir leur demander des impôts locaux...

A partir des années 1980, les politiques publiques municipales new-yorkaises et parisiennes sont marquées par la volonté de favoriser la croissance économique et le développement du centre de l'agglomération. Le passage à une économie tertiaire restructure l'organisation spatiale de la ville : développement de quartiers de bureaux, de divertissement (« *entertainment* ») et de logements haut de gamme, régénération des friches industrielles et des fronts d'eau.

A. Emergence du projet urbain comme instrument de l'action publique urbaine

1. L'avènement du projet urbain

Dans le cas états-unien, l'avènement du projet urbain est ancien et émerge dès les années 1960 ; cette temporalité différenciée s'explique évidemment par le moindre interventionnisme de l'Etat fédéral, notamment dans les politiques d'aménagement⁴⁵. On assiste à un passage de l'urbanisme moderne, où les problèmes urbains sont attribués au secteur privé et les solutions au secteur public, à un urbanisme entrepreneurial, où les problèmes urbains (et notamment le déclin lié à la désindustrialisation) sont censés être le résultat d'un excès de réglementation : les solutions sont alors à chercher auprès des acteurs privés (Harvey 1989, Chaline 1999). La reconversion des espaces industriels, et notamment portuaires, a donné lieu à l'émergence de nombreux projets où les pouvoirs publics locaux créent les conditions les plus favorables possibles pour l'investissement privé (Carrière et Demazière 2002), comme dans le cas de la régénération urbaine du port de Baltimore par un centre commercial en 1980.

La logique de projet urbain s'inscrit donc également dans la réorganisation économique et sociale des villes occidentales après la désindustrialisation, qui confirme l'émergence des activités urbaines « non productives » de consommation, de culture, de loisir – principalement à destination de la classe moyenne. La mise en scène du paysage urbain fait notamment des friches industrielles des espaces de promenade ou de contenu patrimonial - reconversion de bâtiments industriels en centres commerciaux par exemple (Gravari-Barbas 2006). La reconversion de Times Square sous l'influence de Disney dans les années 1990 amène à l'émergence d'un quartier comme « Mecque du divertissement de masse », le plan d'urbanisme ayant été modifié dans le sens souhaité par les sociétés de loisir (Disney, puis Mme Tussaud's, Sony, etc.) (Fainstein et Stokes 1998).

Susan Fainstein (2008) utilise l'expression de « méga-projets » pour désigner les réponses récentes des grandes villes⁴⁶ aux pressions de l'économie globalisée par la création d'espaces urbains attractifs pour l'investissement des multinationales et l'implantation de nouveaux logements. Ce type de projets émerge depuis les années 2000 et se concentre notamment sur la régénération

⁴⁵ En tout cas, un interventionnisme moins direct. Voir chapitre 1.

⁴⁶ L'étude concerne New York, Londres et Amsterdam.

d'anciens espaces industriels hors des anciens centres urbains, auparavant perçus comme marginaux. Le cas de New York permet ainsi de montrer comment une commune qui inclut ses banlieues industrielles dans ses limites territoriales utilise également le projet urbain comme instrument de reconversion ; dans ce cas spécifique, l'identification des territoires périphériques comme lieux privilégiés du projet correspond à un retour de la planification, orientée vers le marché. PlaNYC2030, mis en place par l'administration de Bloomberg en 2007, qui identifie notamment le front d'eau de l'East River comme le « 6^{ème} borough », se concrétise cependant avant tout par des projets de grande ampleur mobilisant des sommes énormes d'argent public sans réellement pallier à la réduction du stock de logement social ; ces dépenses permettent d'assurer la rentabilité des investissements privés (Fainstein 2008).

En France, l'urbanisme de projet, revendiqué par Christian Devillers et Paul Chemetov dans les années 1970, correspond à la corrélation entre décentralisation et naissance de politiques urbaines « *de l'action* ». La loi de décentralisation de 1983 donne aux collectivités territoriales la compétence de planification stratégique, puis les collectivités territoriales deviennent responsables des missions de maîtrise d'ouvrage, donc de l'élaboration des études préalables au projet, du programme, à distinguer de la réalisation du projet, ou maîtrise d'œuvre. La décentralisation du projet urbain (de l'Etat vers les maires) va alors de pair avec l'importance croissante des métiers du conseil et de l'expertise urbaine, puis la complexification du système des acteurs (publics, parapublics, promoteurs, acteurs économiques du territoire), les projets urbains imbriquant donc de plus en plus les sphères publique et privée (Buffat et Meunier 2014). La question de la participation des habitants commence à émerger avec la notion de projet participatif, même si cette dimension reste en général assez résiduelle (Bacqué et Sintomer 2010).

Le passage du plan au projet en Europe a été notamment analysé par Gilles Pinson (2009) : les villes ne sont plus des supports indifférenciés de la planification étatique, mais deviennent des acteurs de leurs politiques urbaines et visent donc à mettre en avant des ressources singulières (spécialisation économique notamment). Il s'agit dès lors de valoriser l'identité propre de l'espace urbain, d'où l'importance du marketing urbain dans le projet. Les projets seraient alors « *des processus visant à développer les liens horizontaux entre les groupes et les institutions qui composent la ville, à développer de la confiance, une propension à se reconnaître réciproquement et à identifier des intérêts communs* » (p. 204). Le projet urbain consacrerait ainsi une recherche d'identité urbaine partagée par les acteurs publics et privés.

L'agenda des acteurs publics urbains des villes globales se réoriente à partir des années 1980-1990 ; le développement économique et l'attractivité des territoires prennent le dessus sur le logement ou les équipements collectifs par exemple (Pinson 2009). Le projet inclut ainsi en quelques sorte les acteurs privés par définition dans le projet : il s'agit à la fois de faire de la ville un acteur collectif et de l'organiser spatialement.

2. Paris et Manhattan: élargissement des logiques de projet

a. Paris : vers des projets intercommunaux ?

A Paris intra-muros, après les grands projets prestigieux de l'ère Mitterrand, qui, sauf celui de l'Arche de la Défense (Subra 2009), ont largement redéfini le centre de l'agglomération (le Louvre, Bercy, La Villette, la Cité de la Musique, l'Opéra Bastille), les derniers grands projets sont de plus en plus périphériques, à l'exception de la restructuration des Halles en cours.

L'enjeu principal est d'abord de rééquilibrer les activités vers l'Est ; la requalification des friches industrielles touche les secteurs de Paris-Bercy ou de Tolbiac. Les opérations urbaines sont gérées par des sociétés d'économie mixte ad hoc comme la SEMAEST créée en 1987 pour Bercy, ancienne zone des chais de Paris, qui confie en 1989 la réalisation et la commercialisation des espaces d'activité de l'opération à la société ZEUS (Zone d'Evolution Urbaine de la Seine), société détenue à hauteur de 43,5 % par le groupe Suez Lyonnaise des Eaux aux côtés de la BNP, du Crédit Foncier et de Natexis. L'opération est multifonctionnelle : un grand parc, la Cinémathèque, 40 000 m² de surface hôtelière, les pôles d'affaire de Bercy Village et de Paris Bercy – le plus grand immeuble de Paris, et 1500 logements en majorité aidés. Dans la continuité de cette opération, la requalification de Paris Rive Gauche, une zone de 130 hectares entre la périphérique et la gare d'Austerlitz, est lancée en 1987 et s'achève aujourd'hui sous l'égide de l'APUR (Agence Parisienne d'Urbanisme), concepteur du projet, et de la SEM créée par la mairie de Paris pour l'occasion, la SEMAPA (Société d'économie mixte d'aménagement de Paris). Cette opération est sans doute la dernière de cette ampleur réalisée dans Paris ; l'une de ses ambitions est de relier différents « morceaux » de ville là où les voies ferrées coupaient l'espace urbain, d'assurer une « *continuité morphologique* » entre « *espaces qui s'ignorent* » (les deux rives de la Seine, le 5^{ème} et le 13^{ème} arrondissement...) auxquels s'ajoutent l'intérêt croissant pour le prolongement vers la banlieue avec le projet Seine Amont et la proximité avec Ivry-sur-Seine (Senly 1999). L'avenue de France traverse l'opération en longueur sur 2,5 km et se prolonge au-delà du périphérique, scandée par trois « séquences urbaines » autour d'édifices marquants (gare d'Austerlitz, Bibliothèque François Mitterrand, université Paris 7 – Denis-Diderot), puis des logements le long de la Seine ; enfin autour de l'avenue s'organise une cité tertiaire dont le but est de rééquilibrer les bureaux vers l'Est parisien, mais aussi de ramener des emplois dans Paris intra-muros (Senly 1999).

Le déplacement des projets vers la périphérie interroge ensuite leur continuité vers la première couronne. Or l'arrivée de Bertrand Delanoë à la tête de la mairie de Paris en 2001 va fortement changer la donne. La création d'un poste d'adjoint au maire aux relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, confié à un élu communiste, Pierre Mansat, lance le dialogue avec les

collectivités territoriales de banlieue, « *avec qui veut, sur un pied d'égalité* »⁴⁷. Une collaboration s'engage alors autour de projets de couverture du périphérique et de la création du tramway. Le premier grand projet intercommunal avec la première couronne est lancé en 2002 : « Paris Nord Est » prévoit sur 600 hectares des communes de Paris, Saint-Denis, Aubervilliers et Pantin la création de neuf quartiers et l'installation de 15 000 habitants (Cante 2013). Une nouvelle notion d'« interface » émerge, qui recouvre à la fois la difficulté physique d'aménager des espaces marqués par la matérialité d'une frontière ancienne (périphérique, boulevards des Maréchaux, voies ferrées, zones industrielles), mais aussi l'émergence d'un espace défini par les réseaux et les interactions entre acteurs plutôt que par ses caractéristiques intrinsèques (Offner 2006). L'existence de ce projet urbain en soi signe également une révolution politique, celle du dépassement inédit de l'antagonisme entre Paris et sa banlieue (Ronai 2004, Fourcaut et alii 2007), par un territoire que les acteurs identifient comme une contribution majeure au changement d'échelle éventuel de la coopération métropolitaine (Cante 2013).

La proximité politique entre les élus de Plaine Commune (communistes rénovateurs, union de la gauche) et de Paris (union de la gauche) a permis pour la première fois la négociation concertée d'un projet, insistant notamment sur la couverture du périphérique comme mesure symbolique majeure malgré ses difficultés techniques ; autre nouveauté, les discussions (qui restent néanmoins informelles) sur la complémentarité avec les projets alentour pour éviter les concurrences entre communes dans la construction de bureaux ; enfin, la proximité des pratiques entre Plaine Commune et la mairie de Paris dans leur rôle de collectivité territoriale les a incitées à faire front commun contre les grands propriétaires privés (Icade, propriétaire des Magasins Généraux) et publics (Etat et RFF) (Cante 2013).

L'émergence de cette collaboration rencontre cependant des limites. La répercussion des discussions au niveau opérationnel est difficile : impossibilité de créer une ZAC commune, coordination effective difficile, maintien d'intérêts particuliers – la couverture du périphérique sera largement financée par Paris ce qui permet à Plaine Commune de renforcer son attractivité à moindre frais (Cante 2013).

Paris innove donc dans l'échange avec ses périphéries via les projets urbains (outre Paris Nord Est, des projets communs sont également lancés à Bercy-Charenton et Ivry-Masséna) mais la mise en place d'une véritable vision commune, appliquée directement par les outils urbains, reste difficile. Elle est en outre suspendue à la personnalité des maires⁴⁸, et donc liée au temps électoral.

b. A New York, des projets très liés au privé

⁴⁷ Source : Entretien avec l'Adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

⁴⁸ Source : *ibid.*

La dynamique des très grands projets mixtes à New York émerge dès la période qui suit directement la crise fiscale de 1975-77, dans un contexte où le rôle de l'Etat est renforcé et favorise fortement les élites financières (Moody 2007). De nombreux projets immobiliers sont menés à bien dans Manhattan dans les années 1980, autour des deux CBD traditionnels : Times Square, considéré comme trop sordide, le World Trade Center⁴⁹ et Battery Park City, une friche portuaire préemptée par la Port Authority grâce à l'intervention de l'Etat de New York⁵⁰. Ces projets sont nouveaux par leur ampleur, leur mixité, et la participation importante du secteur privé. Des promoteurs immobiliers comme Olympia & York (également développeur de Canary Wharf à Londres) ou Forest City Ratner jouent ainsi le rôle de maître d'œuvre pour redévelopper Battery Park et bénéficient d'aides substantielles de l'Etat et de la mairie par le biais d'exemptions de taxes et de la construction des infrastructures par la mairie (Fainstein 2001, Moody 2007).

A New York, l'aménagement urbain à partir des années 1980 se traduit donc par une large participation des élites économiques au gouvernement municipal (Bloomberg et Giuliani, les deux derniers maires de New York, sont des millionnaires), une faible taxation des activités et notamment du tertiaire, une forte baisse des dépenses sociales et des services publics (fermetures d'hôpitaux municipaux, baisse du budget des transports en commun...) et un large recours au partenariat public-privé. Entre 1975 et 1983, les taxes foncières baissent de 54 à 34%, les nouveaux immeubles résidentiels bénéficient d'exemptions de taxes : en tout les exemptions de taxe foncière coûtaient \$655 millions à la ville en 1991 (Berg 2007). En 1977 est créé l'*Industrial and Commercial Incentive Board*, destiné entièrement au développement économique par des réductions fiscales aux entreprises. Il consacre 47 millions de dollars à la construction dans le CBD en 1982 (Berg 2007), et plus de 623 millions de dollars aux bâtiments industriels et commerciaux en 2011⁵¹ sous la forme de réductions fiscales principalement.

En termes d'organisation technique, le dispositif d'aménagement peut varier – notamment suivant les propriétaires du foncier et l'intérêt porté par l'Etat de New York au projet. L'outil principal du grand projet urbain dans le contexte états-unien reste avant tout le re-zonage (voir supra), la maîtrise d'ouvrage étant très souvent confiée à des promoteurs immobiliers qui proposent une opération urbaine « clés en main » sur tout ou partie de l'espace urbain re-zoné, suite à un appel à projet mené par la mairie ou l'agence publique de développement⁵² en charge du projet.

⁴⁹ On peut signaler à cet égard que la reconstruction du World Trade Center, dont le foncier est possédé par la PANYNJ, a été menée en désaccord avec la municipalité, qui souhaitait y intégrer des logements et non pas uniquement des bureaux et des locaux commerciaux.

⁵⁰ Le gouverneur de l'Etat est alors Nelson Rockefeller, dont le frère David est président de la Chase Manhattan Bank et souhaite renforcer le développement de Lower Manhattan.

⁵¹ Source : Mairie de New York.

⁵² Différents cas de figure existent : département d'Aménagement de la mairie directement pour Times Square, agence de développement créée par l'Etat pour Battery Park, agence de développement créée par la mairie pour Downtown Brooklyn.

Le recours au partenariat public-privé se développe largement, sous l'égide de la *New York City Economic Development Corporation* (NYCEDC), agence semi-municipale, souvent épaulée par l'*Empire State Development Corporation* de l'Etat de New York. La NYCEDC est issue de la fusion en 1991 de la *New York City Public Development Corporation*, créée en 1966 pour renflouer les finances municipales en vendant les propriétés de la Ville, et de la *Financial Services Corporation of New York City*, créée en 1979 pour superviser les aspects financiers de l'aide au secteur privé. Les grands projets de régénération urbaine ont été largement accompagnés par la création de « *Business Industrial Districts* » (BID), des organisations de développement urbain privées financées par les commerçants et les propriétaires immobiliers du quartier, qui complètent l'offre de services publics (nettoyage, sécurité, aménagement de l'espace public, promotion du quartier...). Ces dispositifs sont de taille variée : sur 56 BID à New York en 2005, 7 des plus importants se situent à Manhattan et se caractérisent par un budget important (plus d'1,2 millions de dollars par an, jusqu'à 11 millions pour la *Downtown Alliance* à Manhattan), la prépondérance de l'immobilier de bureaux, et des conseils d'administrations dominés par des avocats, des promoteurs immobiliers et des experts financiers (Ellen, Schwartz & Voicu, 2007).

L'essor de la gouvernance urbaine et des projets urbains se traduit dans les deux centres par la recomposition des équilibres entre acteurs, avec une moindre prépondérance du secteur privé à Paris, même si leur rôle s'affirme de plus en plus : les promoteurs se saisissent ainsi progressivement de toute la chaîne de production urbaine et assurent la gestion de projets de sa conception à sa réalisation (Pollard 2009). La généralisation des projets urbains a également pour corollaire la croissance du secteur para-municipal, c'est-à-dire des organisations relevant de la construction et de l'aménagement urbain (Sociétés d'économie mixte, Agences d'urbanisme, SA d'HLM en France ; sociétés de développement économique, BID aux Etats-Unis), des entreprises gérant les réseaux techniques urbains (eau, énergie) et les organisations des secteurs de la culture, de la santé ou du sport (Lorrain 1998). Ces acteurs servent souvent d'intermédiaires entre les sphères publique et privée dans la construction de projets urbains.

Dans les deux cas, « *(l)es autorités municipales trouvent un appui déterminé auprès de la filière de l'immobilier d'entreprise, promoteurs, investisseurs... et de tous les entrepreneurs attirés par l'enrichissement du site. Les grands projets sont une pierre importante dans la construction de la compétitivité de la grande ville* ». (Manzagol et Sénécal 2003, p.3)

Les acteurs urbains de la ville globale, anxieux de soutenir son développement économique et son image, mettent ainsi l'accent sur de grands projets destinés à attirer l'investissement. Des dynamiques de compétition se développent alors au sein même de l'espace urbain, ce qui explique en grande partie la revalorisation d'espaces auparavant dévalorisés (Fainstein, 2008). De ce fait, les opérations de régénération urbaine gagnent des espaces plus périphériques et le cœur de l'agglomération connaît des formes de débordement du centre économique sur ses anciennes

banlieues industrielles limitrophes en raison d'un foncier moins cher, de taxes moins élevées (dans le cas de New York) et de bonnes connexions par les transports en commun (métro vers Brooklyn, Queens mais aussi vers le New Jersey ; métro et RER vers toutes les villes limitrophes de Paris).

B. Les projets urbains dans les premières couronnes

L'importance du développement économique sous la forme de services tertiaires supérieur guide ainsi la reconversion des anciennes banlieues industrielles, les acteurs publics étant ainsi au service d'un agenda partagé par les acteurs économiques privés. A ce niveau, on peut d'abord souligner des différences entre les acteurs publics agissant directement sur les règlements d'urbanisme à New York et à Paris :

- la mairie de New York, l'acteur sinon le plus puissant étudié, du moins l'organisme le plus important, dispose d'une vision d'ensemble sur son territoire ; elle use à profusion de l'outil de zonage depuis 1961. Néanmoins, la notion de *globalisation* est très peu mobilisée par les acteurs locaux pour qualifier les changements économiques à l'œuvre sur les espaces urbains⁵³.
- les municipalités du New Jersey se dotent de plans mais fonctionnent surtout en réponse à la demande des acteurs privés.
- les mairies de la première couronne parisienne sont souvent marquées par l'héritage communiste de la banlieue rouge (voir chapitre 1), d'où une tradition de municipalisme ancienne. Ces mairies sont dotées de compétences techniques importantes et d'une vision d'aménagement du territoire sans doute supérieure à la commune « moyenne » de même taille. La conscience du rôle de la globalisation dans le changement des espaces urbains y est très présente⁵⁴, de même que l'usage de l'outil du zonage. Ainsi, les communes communistes ont longtemps refusé de modifier le zonage des espaces industriels malgré la désindustrialisation, dans l'optique d'un retour possible de l'activité industrielle (Albecker 2010).

L'outil du zonage permet d'influer sur le foncier, dont la maîtrise reste fondamentale dans le changement urbain. Le zonage devient cependant de plus en plus une validation plutôt qu'une anticipation des évolutions de l'urbain, au service de la « compétitivité et de l'efficacité » : *« it was now directly directed at achieving marketability of its product : urban space »*⁵⁵ (Fainstein 2001, p.99) ; le projet urbain, via les partenariats public-privés, semble la conclusion logique des changements dans les pratiques de planification.

Dès lors, comment affirmer l'identité des espaces de banlieue d'une ville globale en reconversion économique ? Le rapport à la ville-centre structure largement la vision des projets urbains étudiés,

⁵³ Source : entretiens.

⁵⁴ Source : Entretien Adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, 18 juillet 2013.

⁵⁵ « *il (le zonage) était maintenant destiné à réaliser la valeur marchande de son produit : l'espace urbain* »

mais aussi la concurrence par rapport aux autres espaces de banlieue – dont il faut à tout prix se différencier – dans un contexte de globalisation. Par ailleurs, les acteurs du projet urbain sont diversifiés : l'importance croissante des acteurs privés (acteurs économiques, promoteurs) est-elle un facteur de diminution de la marge de manœuvre des acteurs publics par le passage au projet urbain comme instrument de politique urbaine (Fainstein 2008) ?

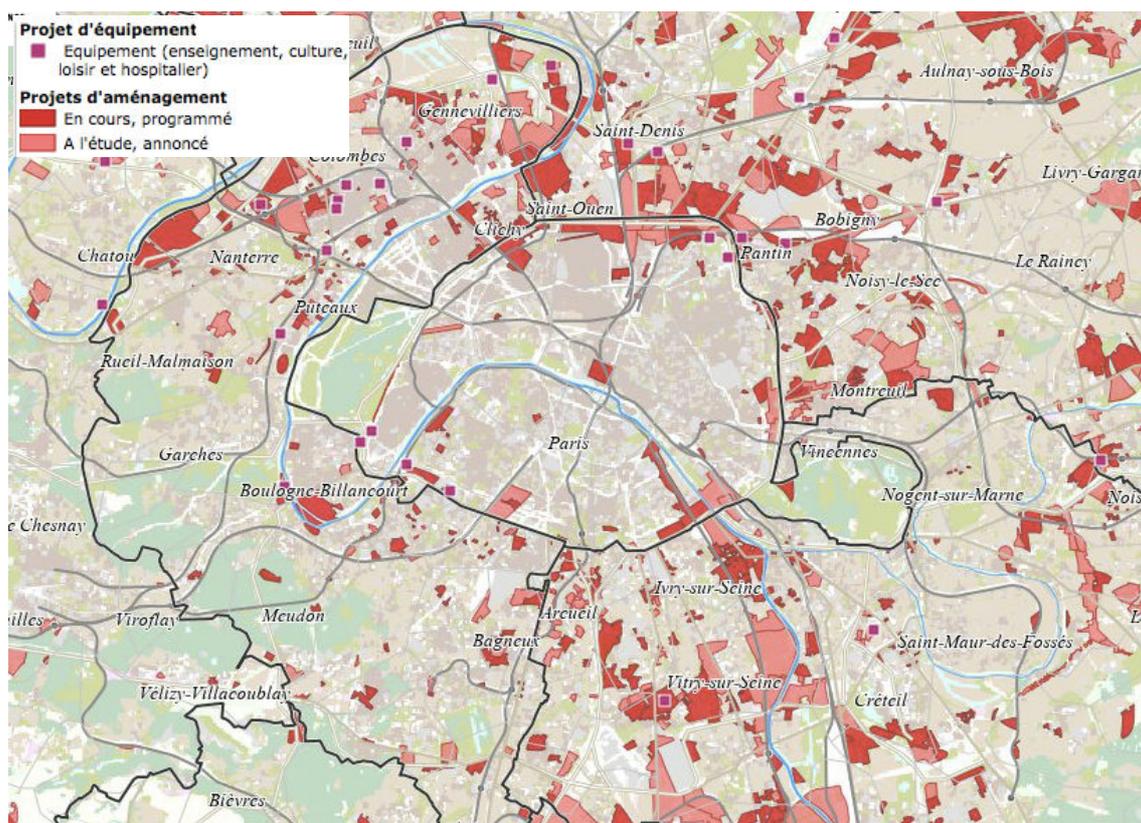
Le projet urbain devient ainsi à partir des années 1990-2000 (selon les rythmes de la déconcentration) l'instrument privilégié des pouvoirs urbains dans les premières couronnes ; et son ampleur est généralement non négligeable – le projet Ivry-Confluences prévoit ainsi 103 000 m² de bureaux et 5 600 logements sur 145 hectares ; le projet d'Atlantic Yards à Brooklyn prévoit 31 000 m² de bureaux, 6 700 logements et un stade de 79 000 m² sur 9 hectares. L'identité mise en avant dans le projet urbain est liée à des éléments que l'on retrouve souvent dans les villes globales : « *de nouveaux espaces glamour, souvent dessinés par des architectes mondialement connus, sont devenus les marques de fabriques du succès économique* ⁵⁶ » (Fainstein 2008, p. 769). Etant donné l'ampleur de ce projet et le rôle des pouvoirs publics dans son élaboration, un point est fait ici sur l'exemple de la Défense (2) ; d'autres exemples seront développés en complément dans les études de terrain.

Ainsi dans le cas de Jersey City les développeurs urbains bénéficient de rezonages à la faveur des projets proposés à la municipalité (Winikoff Ziefert 2003), tandis qu'à New York, les grands projets de réaménagement du front d'eau correspondent à des périmètres rezonés selon des principes dictés par la mairie (mixité des activités, inclusion de logement abordable) ; dans la première couronne parisienne, l'outil privilégié est la Zone d'aménagement concerté (ZAC), qui permet un rapport plus ou moins souple au privé : le périmètre ZAC Ivry Confluences, constitué en 2009, correspond ainsi exactement au changement de zonage de cet ancien espace industriel en une zone mixte (UI) dans le PLU révisé en 2010.

1. Multiplication des projets dans la première couronne parisienne

Les communes de la première couronne parisienne se saisissent particulièrement du projet urbain comme instrument au service de la construction. Le foncier disponible à Paris étant extrêmement raréfié, les projets d'aménagement à Paris diminuent et se diffusent selon une logique radioconcentrique clairement identifiable vers les communes de la première couronne, qui se densifient fortement (voir carte p.299).

⁵⁶ « *glamorous new spaces, often designed by world famous architects, became the hallmarks of economic success* »



Carte 7: Les projets d'aménagement en cours en 2014 dans la première couronne parisienne © IAU-IdF

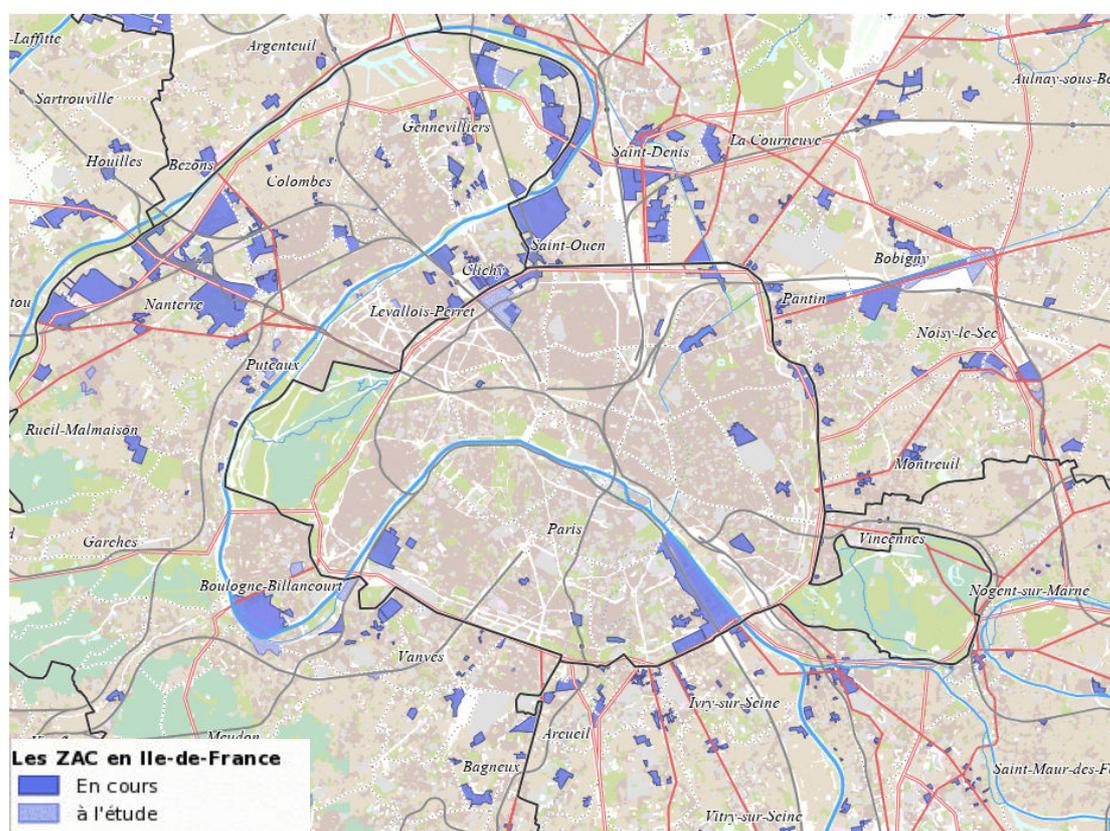
Si l'on considère la carte des projets d'aménagement en 2014, trois logiques géographiques se dégagent :

- l'émergence de logiques radiales par rapport à Paris, notamment le long de la Seine (Seine Amont avec Ivry-sur-Seine puis Vitry, Seine Aval) mais aussi le long d'axes au Nord et à l'Est (A1 et N2 à Saint-Denis et Aubervilliers ; canal de l'Ourcq et N3 à Pantin puis Bobigny) ;
- l'émergence de points ou de pôles concentrant les projets. Il s'agit des pôles de développement tertiaires organisés en un chapelet autour de Paris depuis la Défense, puis Issy-les-Moulineaux, Plaine Commune, Saint-Ouen-Clichy, Ivry-sur-Seine et Bas Montreuil-Bagnolet (voir chapitre 3), où se concentrent les projets avec des programmes de construction de bureaux importants ;
- une logique annulaire le long du périphérique. Cette logique est très visible sur la carte et dessine une sorte d' « anneau central » (APUR 2003).

Finalement, tout un chapelet de projets non coordonnés « dessinent une centralité linéaire et annulaire » (APUR 2003, p.9) qui vient doubler la « ceinture rose » des HBM et le périphérique. Cela correspond évidemment à un effet de proximité parisien, renforcé par la possibilité à proximité directe du périphérique de construire des bâtiments sur le territoire de la première couronne mais bénéficiant d'une adresse parisienne. Le potentiel de développement est en outre renforcé par la présence de friches industrielles encore largement présentes dans les communes du Nord et de l'Est. Néanmoins, il faut souligner que les projets en cours « contournent » un certain nombre de communes comme Vincennes, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Mandé ou Vanves. Ces communes se

caractérisent toutes par une forte orientation résidentielle. Quelques autres, comme Neuilly-sur-Seine ou Levallois-Perret, arguent de la saturation de leur tissu urbain pour justifier de l'absence de construction sur leur territoire (Lacoste 2013). D'après cette carte, il semble donc pertinent d'identifier un certain nombre de communes où les pouvoirs publics font le choix de ne pas intervenir dans la restructuration de leur territoire, ce qui revient en général à valider une orientation pro-résidentielle.

Les projets urbains d'ampleur certaine sont réalisés en général dans le cadre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)⁵⁷. La ZAC est un outil privilégié pour des opérations complexes, d'une certaine taille ; elle constitue un cadre général au redéveloppement du territoire concerné qui peut laisser une grande marge de manœuvre aux acteurs privés : la ZAC est toujours d'initiative publique mais l'aménageur peut être privé.



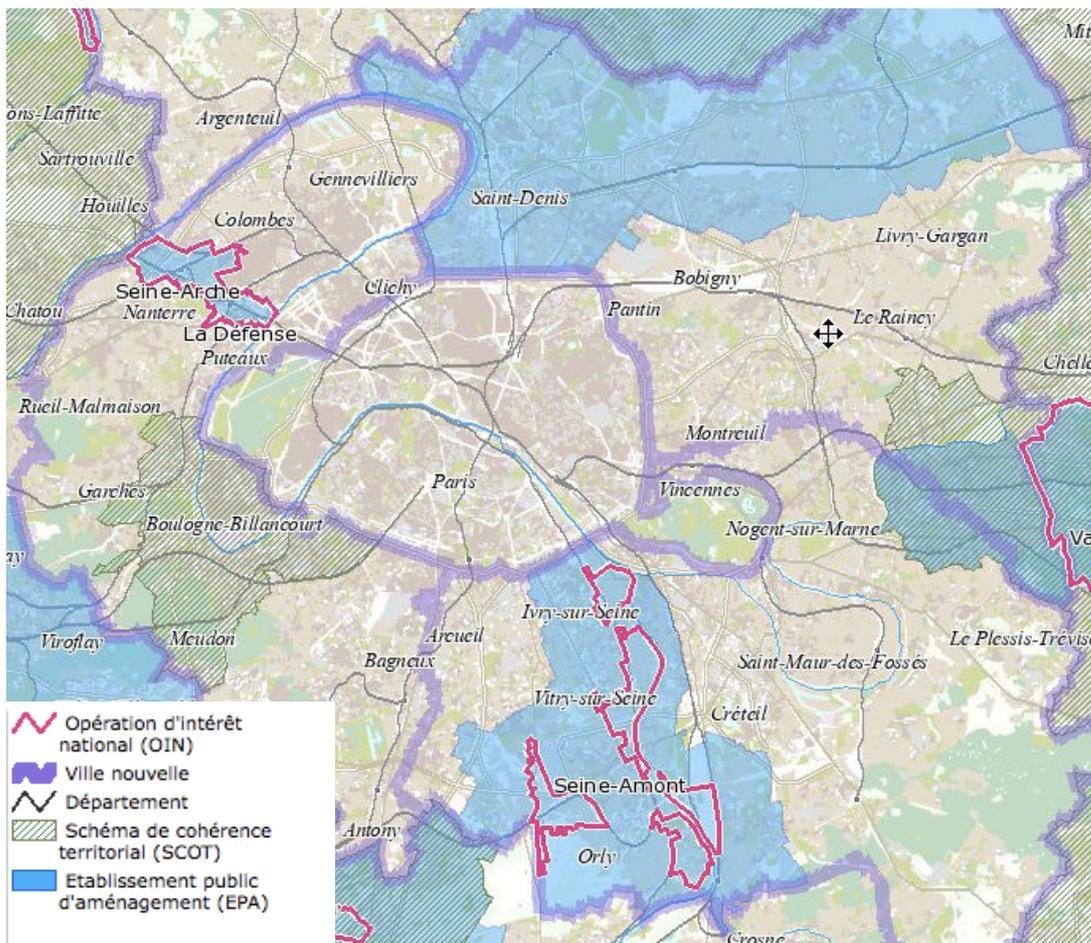
Carte 8 : Les ZAC en 2008 © Visiau IAU-IdF

⁵⁷ La ZAC, outil créé en 1967, est une zone dans laquelle « une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue des les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics, privés. » (Art. L. 311-1 du code de l'urbanisme). Les ZAC sont créées à l'initiative d'un acteur public, s'inscrivent dans le PLU et sont donc étroitement liées au processus de zonage. Il s'agit d'opérations d'aménagement à but d'intérêt général, dans un objectif de mixité des fonctions urbaines en général. Elles sont établies pour une durée de 5 à 10 ans, et leur aménagement est en général confié à une Société d'Economie Mixte (SEM) : leur réalisation peut ainsi être confiée au privé.

Un état des lieux des ZAC en 2008 montre la conjonction de cette structuration avec les projets en cours : le nombre de ZAC dans la zone centrale de l'agglomération parisienne s'est inversé en défaveur de Paris. Les communes se sont lancées dans des opérations d'ampleur en parallèle et sur la durée. Ainsi dès 2002, cinq communes de la première couronne ont plus de sept ZAC sur leur territoire : Aubervilliers, Clichy, Issy-les-Moulineaux, Montreuil, Saint Denis (APUR 2003). La procédure de ZAC semble liée à l'activisme municipal des communes accueillant la croissance économique et démographique, qu'elles fassent partie du groupe « double gagnant » (Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt) ou « ciseaux » (Saint-Ouen, Saint-Denis).

La notion d'attractivité est également centrale dans l'urbanisme de projet : il s'agit d'attirer des activités économiques sur le territoire concerné. La concurrence attachée à cette volonté d'attractivité se joue à plusieurs échelles (entre communes de la région urbaine et entre territoires des villes globales). La planification régionale du tissu urbain, telle qu'elle est censée s'effectuer par le SDRIF ou à une échelle plus fine comme Paris Métropole, intercommunalité qui assurera les compétences d'urbanisme et d'habitat au 1^{er} janvier 2015, entre donc en concurrence avec la logique de projet. L'Île-de-France occupe de ce fait une place à part dans l'évolution des politiques urbaines, l'Etat étant constamment tenté de reprendre la main sur les collectivités territoriales ; des logiques de projet étatiques coexistent ainsi avec des logiques de projet locales, comme c'est le cas des Opérations d'Intérêt National (OIN) dont celle de la Défense-Seine-Arche, de Plaine de France et de Orly-Rungis-Seine-Amont, toutes trois situées en partie en première couronne.

Les OIN sont inscrites dès 1983 comme une dérogation au droit commun de l'urbanisme (alors délégué aux communes) : il s'agit de grandes opérations stratégiques d'envergure nationale, en application de la politique d'aménagement du territoire menée par l'Etat. Elles correspondent à des « territoires stratégiques » distingués par l'Etat et s'inscrivent dans la lignée d'une action interventionniste : les villes nouvelles, la Défense et les aéroports sont les premières OIN d'Île-de-France ; trois nouvelles Opérations ont été définies en dans les années 2000 (Seine-Aval, Orly-Rungis-Seine-Amont et Paris-Saclay), et l'opération Plaine de France en 2002, qui n'est pas juridiquement une OIN mais en présente de nombreuses caractéristiques. La délimitation des périmètres de ces opérations est fortement liée à une vision en quadrants du territoire, confortée par le SDRIF actuel.



Carte 9: OIN et EPA dans la petite couronne © IAU-IdF

L'ampleur des zones est vaste, mais les logiques rejoignent en grande partie celle de la majorité des projets urbains à l'œuvre dans la première couronne parisienne : reconversion économique réussie des territoires, renforcement des pôles tertiaires et montée en puissance des pôles émergents (La Défense, Plaine Saint-Denis, Seine-Amont), développement de la recherche et de l'innovation dans les territoires. Ces thématiques classiques de l'aménagement urbain sont censées s'inscrire dans une vision régionale et répondre à la nécessité de rééquilibrage habitat/emploi de la région. L'accent est mis sur la notion de « *pôles d'excellence* » spécialisés et jouant « *la complémentarité plutôt que la concurrence* » dans le but de dégager une « *géographie de compétences* » (Fabre 2009, p.35) : à Seine Amont la biotechnologie, à Plaine de France l'aéronautique et la logistique, à la Défense le centre d'affaires, etc. La logique des projets reprend ainsi assez largement les spécialisations existantes au sein des différents pôles économiques de la proche banlieue. La thématique de la compétition est ainsi portée à l'échelle internationale, même si cela n'est pas toujours clairement formulé (Lefèvre 2009).

Ces opérations sont généralement portées par des Etablissements publics d'aménagement (EPA) en théorie pilotés par l'Etat, mais où les collectivités territoriales ont réussi à prendre plus ou moins d'importance au sein des Conseils d'administration (Lefèvre 2009). De même, le

financement des OIN est largement issu des négociations entre l'Etat et la Région et formalisé par des « projets⁵⁸ » dans le cadre du Contrat de Projet Etat-Région (CPER) : près de 90% des enveloppes financières prévues au CPER sont concentrées dans les territoires des OIN (Fabre 2009, p.59).

Néanmoins, le retour des OIN consacre un retour de l'Etat et leur relance à partir des 2000 (création de Seine Arche en 2000, de Saclay, Seine-Amont et Seine Aval en 2006) amène à des confrontations entre les collectivités et l'Etat, mais aussi à la définition de priorités différentes selon les collectivités territoriales, celles-ci pouvant se résumer assez schématiquement par la priorité au développement économique ou à la redistribution des richesses sur le territoire.

2. *Le grand projet par excellence : la Défense*

Premier prolongement hors de Paris du mouvement vers l'ouest du quartier des affaires, ce projet est issu à la fois de la volonté de l'Etat et des entrepreneurs. L'opération est décidée en 1951 par le comité national d'urbanisme, l'Etat devant acheter les terrains du périmètre, mais sa réalisation tarde autour de différents projets. C'est finalement le projet d'une zone d'affaire comportant des logements qui se dégage, qui « reflète la volonté de modernisation de la banlieue par le contrôle de son urbanisation, ainsi que l'accent mis sur la reconstruction de l'industrie » (Lefebvre 2003, p.163). Ce dernier point s'exprime par la construction par les industriels du Centre national de l'industrie et des techniques (CNIT), lieu d'exposition, et ce sont des promoteurs et des demandeurs de bureaux (principalement du secteur public) qui fondent en 1957 le Groupement pour le financement et l'aménagement de La Défense (GFARD). C'est néanmoins l'Etat qui achète les terrains par expropriation, puis réussit à convaincre les communes concernées (Puteaux, Courbevoie et Nanterre) de s'associer au développement prévu (Lefebvre 2003). Le projet remplace des zones de bidonvilles, de logement ancien et d'implantations industrielles.

L'établissement public de La Défense (EPAD) est créé en 1958 peu après, pour maîtriser le désordre urbain, la spéculation montante et replacer cet espace dans le cadre du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG). La création d'un établissement public permet d'assurer les expropriations, mais surtout d'assurer la maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la construction des immeubles, et de rendre autonome par rapport aux communes la zone à aménager. « *Le pouvoir de l'administration préfectorale et ministérielle s'exerce beaucoup plus facilement en banlieue qu'à Paris où l'absence de maire ne doit pas faire oublier le pouvoir du Conseil municipal* » (Picon-Lefebvre 2003, p.163). L'Etat s'assure de fait une majorité dans le conseil d'administration, et les relations avec les communes seront longtemps tendues. L'opération prend sa véritable ampleur après 1968, quand le ministère de l'Equipement autorise

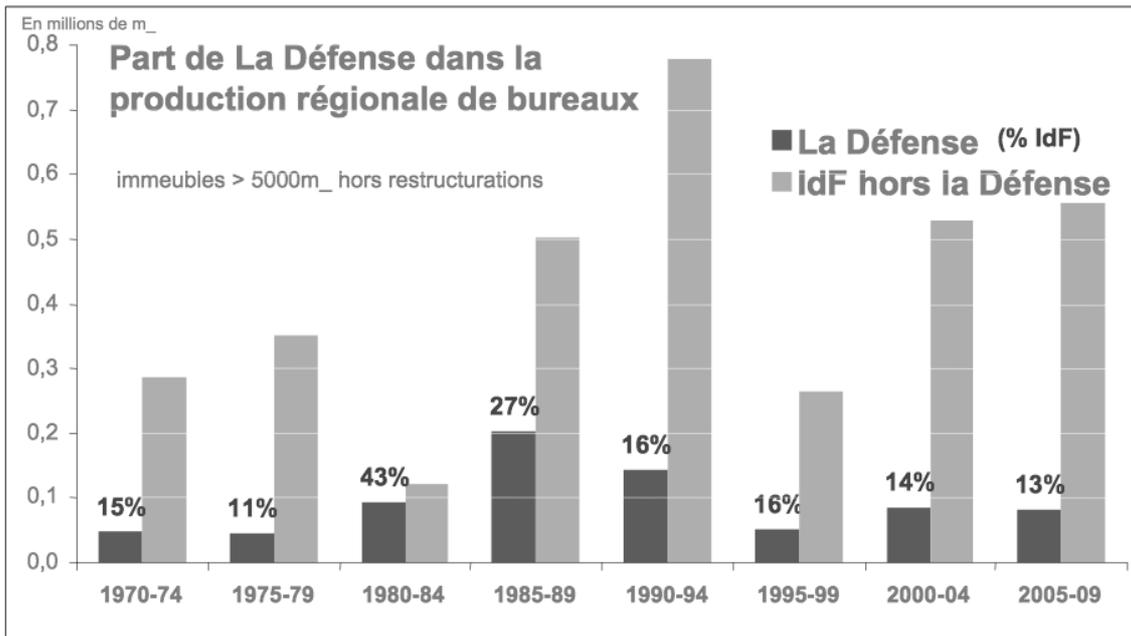
⁵⁸ Les « Grands Projets » essentiellement consacrés aux OIN sont le GP3, « renforcer l'attractivité de l'Île-de-France », le GP4 « conforter le rayonnement international de la région capitale » et le GP 5 « contribuer à l'accessibilité », soit des thèmes très classiques de projets urbains. (Source : SDRIF)

son extension et sa densification et que la RATP donne la priorité à la branche Ouest-Est du RER qui dessert La Défense (Roncayolo 1985).

Ce coup d'accélérateur signe la fin d'un programme mixte mêlant des logements destinés à diverses classes sociales et des immeubles de bureaux, en faveur de la construction d'un centre d'affaires : cela correspond « à la fin du mythe du consensus social que pouvait illustrer une opération comme *La Défense* » (Lefebvre 2003, p.175). Ce revirement s'explique pour plusieurs raisons : la complexité d'une opération mixte d'une telle ampleur ; l'arrivée d'investisseurs privés de plus en plus exigeants sur leurs conditions d'installation ; enfin, le secteur tertiaire se révèle bien plus rémunérateur que le logement. Les principes du plan-masse originel de la zone, qui prévoyait la construction de tours identiques, sont abandonnés pour permettre l'identification des bâtiments et des sociétés qu'ils abritent comme la tour Fiat en granit noir. La Défense n'est pas un projet isolé géographiquement : la demande de bureau dans les années 1960 porte pour les deux tiers sur l'ouest de Paris et sa proche banlieue ; pour 80% de la construction hors Paris si l'on y ajoute la banlieue sud (Roncayolo 1985). La « zone B » du périmètre de l'EPAD sur la commune de Nanterre, qui devient en 2000 une OIN spécifique, Seine Arche, est dédiée principalement à l'habitat ; laboratoire pour le logement collectif d'après guerre, elle devient graduellement un concentré de logement social défavorisé, « *assis(...) dans l'ombre de la place financière internationale* » (Wendeln 2013).

La Défense est en partie implantée sur des communes dans le prolongement historique des beaux quartiers (Puteaux et Courbevoie), en partie sur une commune de la banlieue rouge, Nanterre. Les effets de l'implantation de cette citadelle tertiaire sont en effet ceux d'une « *césure aggravée* » entre le pôle d'emploi tertiaire offrant des emplois de cadres et de professions intellectuelles ou intermédiaires à près de 60%, et la population active de Nanterre, principalement constituée d'employés et d'ouvriers, qui travaille dans d'autres lieux de l'agglomération (Roncayolo 2007).

La crise des années 1970 ralentit le projet, qui reprend en 1978 avec la décision d'achever le projet. Le centre commercial des Quatre-Temps fait de La Défense « *une sorte de grand équipement à l'échelle régionale* » (Lefebvre 2003, p.183). Les années 1980 constituent une période de construction intense trustée par les grands promoteurs, comme Christian Pellerin qui réalise en une dizaine d'années le tiers des surfaces via la SARI qui jouit d'un quasi monopole sur les droits à construire. Depuis les années 1970, la Défense produit en moyenne environ 90 000 m² de bureaux par an, soit 15% de la production régionale de bureaux. L'offre est celle d'un immobilier d'entreprises haut de gamme, la Défense assurant en fait des fonctions de second CBD plutôt que de centre secondaire de *back office*.



Graphique 1: Part de la Défense dans la production régionale de bureaux depuis 1970

Source : LAU-Île-de-France 2010

Après la crise des années 1990, la Défense souffre de l'obsolescence de certains immeubles de bureaux, d'un manque d'attractivité par rapport à ses concurrents internationaux comme Canary Wharf à Londres ; on lui reproche également son aspect sans âme et le manque d'urbanité de l'aménagement de l'esplanade de l'Arche de la Défense. La séparation avec l'OIN Seine Arche au nord pose également la question de la cohérence de l'aménagement : deux logiques se superposent avec le développement du bureau pour l'EPAD, avec une forte logique étatique, et la recherche de cohérence territoriale axée sur des opérations de logement pour Seine-Arche, où les collectivités territoriales ont obtenu une parité de gestion avec l'Etat.

En 2006, l'Etat relance un plan de modernisation qui prolonge l'OIN jusqu'en 2015 tout en affichant des projets d'agrandissement et d'extension contre l'avis d'une partie des collectivités (notamment Nanterre) et du Conseil régional (Lefèvre 2009). Le plan prévoit la démolition-reconstruction des tours menacées d'obsolescence⁵⁹, la construction de nouvelles tours, dont la tour Signal, et de 1400 logements. En tout, 640 000 m² de surface supplémentaires et 12 tours nouvelles devraient être livrées d'ici 2015. Dans le cas de Seine-Arche, la production de logements est largement orientée vers les logements sociaux, dont le pourcentage est porté à 40% à la demande de la mairie de Nanterre (qui compte en 2010 48,9% de logements sociaux).

⁵⁹ Ce point souligne la volatilité du capital investi dans l'immobilier de bureau, dont la plasticité doit répondre à des impératifs très immédiats parfois difficilement compatible avec le temps long des projets ; ce qui peut amener à réduire ce dernier pour répondre à la demande du secteur privé. 290 000 m² doivent être détruits-reconstruits entre 2006 et 2015.

L'Etat décide alors de re-fusionner les deux OIN, ce à quoi s'opposent fortement la mairie de Nanterre et la Région qui dénoncent le manque d'égard de l'Etat pour les collectivités locales, parlant même d' « *acte d'hostilité* » (P. Jarry, maire de Nanterre, 2008, cité dans Lefèvre 2009). A l'inverse, le conseil général des Hauts-de-Seine et les communes de l'EPAD défendent la vision de l'Etat : « *prendre La Défense comme la locomotive régionale et nationale en matière de pôle d'emplois, de pôle d'innovation et de rayonnement internationaux* » (Avis du conseil général des Hauts de Seine sur le SDRIF, 14 juin 2007, cité dans Lefèvre 2009). L'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA), réunissant les deux OIN, est créé par l'Etat en 2010.

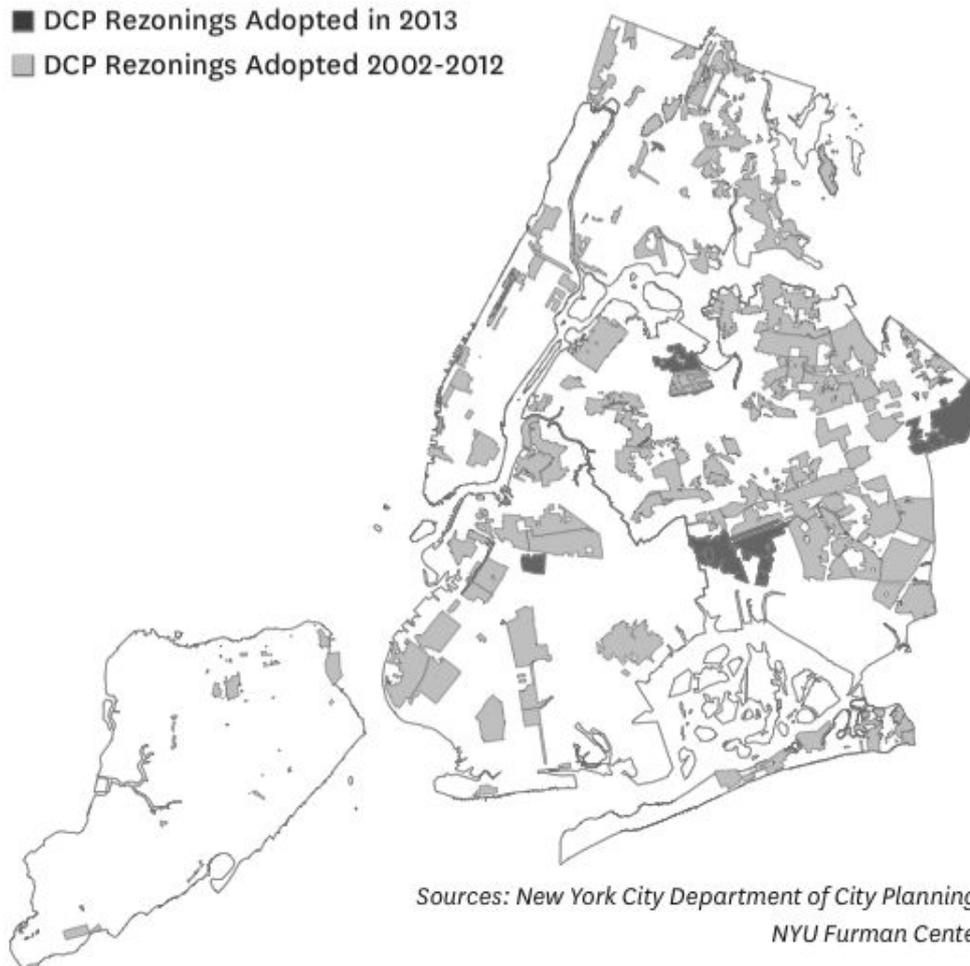
Le quartier de La Défense – Seine-Arche représente aujourd'hui le premier quartier d'affaires d'Europe avec 3,1 millions de m² de bureaux, plus de 5000 entreprises dont 29 % dans l'administration et 31 % dans les services et conseils aux entreprises, 180 000 emplois, 45 000 étudiants et 37 855 habitants⁶⁰. La vision du futur développement de ce « méga-projet » avant l'heure, quasi hapax dans l'histoire urbaine, divise ainsi les acteurs publics, entre compétition et soutien à la croissance économique, et redistribution sociale des retombées de cette croissance via le logement social.

3. Méga-projets new yorkais

Le modèle des méga-projets associant acteurs publics et privés new-yorkais s'exporte rapidement à la première couronne avec le redéveloppement de Downtown Brooklyn à la fin des années 1980. Ce projet est mené pour trois raisons : l'émergence de la compétition avec le New Jersey pour attirer les activités de *back office* – Brooklyn permettant de baisser le coût du foncier, rééquilibrer la centralité new-yorkaise en y ajoutant un troisième nœud comme le demandait la RPA, et montrer que le maire avait une vision d'aménagement qui n'était pas uniquement centrée sur Manhattan (Fainstein 2001). La préoccupation de centralité et la notion de compétition des territoires sont donc centrales dans l'exportation des grands projets urbains par la mairie de New York hors de Manhattan.

⁶⁰ Source : Etablissement public de La Défense Seine Arche, <http://www.epadesa.fr/>. Consulté le 10 mai 2013.

■ DCP Rezoning Adopted in 2013
 ■ DCP Rezoning Adopted 2002-2012



Carte 10: Rezonages effectués par la mairie de New York entre 2002 et 2013 © Furman Center

L'administration Bloomberg a été particulièrement prodigue dans le développement de grands projets urbains, comme le montre la carte des rezonages depuis 2002. La prédominance des opérations dans les *outer boroughs* et leur importance dans la première couronne est très visible. On retrouve la logique radioconcentrique et polarisante (pôles de Downtown Brooklyn, de Long Island City) remarquée dans le cas parisien. Néanmoins, le Bronx est clairement moins concerné par les projets en cours ou récemment achevés. Parmi les grands projets les plus emblématiques, on peut citer en les hiérarchisant par les dates de rezonage Downtown Brooklyn et MetroTech Center, commencés dans les années 1980 et élargis en 2004, Dumbo⁶¹ (1998-2009), puis Williamsburg et Greenpoint⁶² (2005), Hunters Point⁶³ (2004-2009), Atlantic Yards⁶⁴ (2006-2013), Melrose⁶⁵ (2007) et Harlem River Waterfront⁶⁶ (2009). La logique géographique du développement des projets suit le front d'eau de l'Hudson du sud au nord, puis se décentre vers

⁶¹ Quartier de Brooklyn situé entre les ponts de Williamsburg et de Brooklyn.

⁶² Brooklyn.

⁶³ Long Island City Sud, Queens.

⁶⁴ Brooklyn.

⁶⁵ Bronx.

⁶⁶ Bronx.

des espaces libres plus éloignés (Atlantic Yards) mais aisément accessibles en transports en commun.

La dynamique du projet urbain à New York est donc largement liée au remaniement du zonage, qui est utilisé par l'administration Bloomberg dans une acception particulièrement souple par rapport au privé ; il aurait été notamment possible de protéger les implantations industrielles encore existantes à Long Island City ou à Williamsburg en interdisant leur éviction. La spéculation immobilière a même été exacerbée dans ces deux cas *a priori* par les rumeurs de rezonages, qui ont encouragé les propriétaires à se débarrasser de leurs locataires industriels pour pouvoir vendre aux développeurs immobiliers. Comme l'a montré Susan Fainstein (2001, 2008) dans l'étude des quatre projets de Times Square, Battery Park, Downtown Brooklyn et Atlantic Yards, les projets sont souvent liés à un développeur principal, à qui la mairie délègue largement la maîtrise d'ouvrage et qui propose ainsi des projets de redéveloppement complets ; ce sont Forest City Ratner à Downtown Brooklyn et Atlantic Yards, Two Trees à Dumbo et Williamsburg ou Phipps Houses à Long Island City.

La gestion de l'espace urbain par les développeurs privés est ensuite perpétuée par les *Business Improvement Districts* (BID), des structures privées autorisées à lever un impôt local qui gèrent les espaces publics (sécurité et assainissement) dans les zones redéveloppées. Autorisé par l'Etat au début des années 1980, le principe des BID a été rapidement étendu aux *outer boroughs* et particulièrement à Brooklyn (23 BIDs). Les quartiers de Dumbo, MetroTech, Long Island City ou de HUB dans le Bronx voient ainsi un BID succéder aux grands projets.

L'émergence des projets de redéveloppement dans le New Jersey se fait selon la même logique que dans les espaces péricentraux new-yorkais et se concentre sur la volonté d'attirer les activités de *back office* grâce à la proximité à Manhattan et les moindres coûts du foncier. La dimension de compétition par rapport à New York est très présente. Dans le cas du New Jersey, le développement des projets urbains est particulièrement lié au développement des transports. La localisation des stations du PATH train à Jersey City et Hoboken, ainsi que la vue sur la skyline de New York semble expliquer le redéveloppement précoce de leur front d'eau.

Le front d'eau de la Gold Coast a été identifié dès les années 1980 comme un lieu où le redéveloppement serait majeur, particulièrement à Jersey City (70% du développement futur selon une étude de 1989). L'Etat du New Jersey crée en 1983 un bureau du *Waterfront Development* pour promouvoir le développement de la zone mais sans promouvoir un plan global. Les municipalités restent, chacune de leur côté, responsables de leur développement, tout en partageant une vision favorable du redéveloppement du front d'eau (Winikoff Ziefert 1993). La logique géographique d'éloignement de Manhattan limite également la présence de projets urbains au nord de la Gold Coast, avec l'exception notable de Fort Lee, où un projet de

redéveloppement du centre-ville est en cours, proposant notamment la construction de deux tours de 47 étages de logements de luxe au débouché du pont George Washington.

A Jersey City, qui concentre la majorité du redéveloppement de la Gold Coast, le principe est de répondre aux attentes des développeurs ; le rezonage est également l'outil principal utilisé pour mettre en place les projets, mais il est effectué de façon désordonnée et au coup par coup : 46 plans de développement différents ont été définis pour le front d'eau dans les années 1980, tandis que le Master Plan est resté le même entre 1966 et 2001. La recomposition du front d'eau a donné naissance à un nouveau CBD, dont les étapes de construction ont ainsi fonctionné de manière fragmentée. Le projet le plus emblématique est le redéveloppement de Colgate, auquel a succédé la tour siège social de Goldman Sachs à la fin des années 1990, bâtiment le plus élevé du New Jersey. Hoboken, plus orientée vers la fonction résidentielle, a rezoné son territoire en deux fois seulement, avec le Waterfront, réaménagé en grande partie par la Port Authority dès 1984 et la zone industrielle du nord-ouest en 1998.

Le développement actuel s'effectue plus en retrait du front d'eau en lien avec l'arrivée du tramway Hudson-Bergen qui relie depuis 2001 West New York à Bayonne le long du littoral. Le développement des projets se fait donc largement autour des stations, selon une logique *transit oriented*⁶⁷. Les projets urbains en cours à Jersey City se situent ainsi en retrait du front d'eau, autour de la station de Journal Square notamment. Les projets étant dans l'ensemble conçus de façon plus désordonnée, ils sont également de taille plus limitée que dans la municipalité de New York. La récession de la fin des années 2000 a également limité l'émergence de nouveaux projets et la vacance de nombreux immeubles de bureaux. Les projets se concentrent donc plus sur la dimension résidentielle, comme c'est le cas de Journal Square.

⁶⁷ Orientée par les transports. Voir l'encadré 3 sur les transports p.309.

Encadré 3 : Les transports en commun dans les projets de redéveloppement des premières couronnes

Le but premier du projet urbain contemporain dans les premières couronnes est la reconversion économique, à laquelle s'ajoute souvent l'amélioration de la desserte en transports en commun. Ainsi, aux lignes de métro/RER/Pathtrain existant entre Paris/Manhattan et leurs premières couronnes s'ajoutent des lignes de tramway : ligne T1 entre Saint-Denis et Bobigny en 1992, ligne T2 entre Issy-les-Moulineaux et la Défense en 1997 ; Hudson-Bergen Light Rail dans le New Jersey en 2000. Ces lignes, qui assurent notamment des trajets transversaux, sont financées par des acteurs publics (Etat ; Etat fédéral et New Jersey) et gérés par des acteurs parapublics (RATP ; Port Authority). Le soutien du développement urbain autour des gares est lié aux Etats-Unis à la notion de *smart growth* qui s'inscrit dans l'histoire du *développement durable*. Le principe de *smart growth* est de participer à la limitation de l'étalement urbain en favorisant des projets urbains denses autour des gares, fondés sur la mixité des usages du sol et les transports doux (US Environmental Protection Agency, 2001).

Le principe d'appuyer le développement urbain par des transports en commun est ancien et repose sur le « mythe » des « effets structurants » du transport (Offner 1993), qui est censé précéder et expliquer le développement. Cette croyance est particulièrement présente en France mais également aux Etats-Unis (Lefèvre 1984). Des travaux sur Montreuil ont ainsi montré que l'arrivée du métro n'a induit aucune différence de développement urbain significative avec des communes comparables atteintes bien plus tard par le métro (étude de l'IAURIF citée dans Orfeuill 1993). Les travaux récents de Pineiro sur les prolongements du métro en proche banlieue⁶⁸ montrent également que « *(l) a pérennité des usages semble être un trait caractéristique de ces espaces que le métro dessert. Ce n'est guère étonnant : associés à une demande sociale ou à des opérations urbanistiques de grande ampleur, venant par conséquent compléter des structures préexistantes, les prolongements de ligne ne se montrent guère enclins à bousculer l'ordre établi et, tout au plus, l'accompagnent timidement.* » (Pineiro 2009, p. 239)

Au final, le point commun de ces grands projets est donc la redéfinition du rôle des acteurs (rôle croissant des collectivités territoriales notamment dans le cas français et du New Jersey, émergence de structures semi-publics, participation active du privé). Deux tendances semblent s'opposer, entre un « volontarisme planificateur », qui serait ici illustré par les communes communistes de la banlieue rouge, et la « domination du marché », notamment visible dans le New Jersey (Flyvbjerg et al., 2003). La proximité entre le secteur privé et le public via le recours systématiques aux partenariats public-privés pose également la question du statut de la puissance publique, dont l'intérêt peut devenir lié avant tout à l'évolution immobilière de la valeur des projets, et non à l'intérêt général (Moulaert et alii 2001).

Le projet urbain confronte les acteurs urbains à l'émergence de « *conflits de valeurs* » (Fainstein 2001) entre les objectifs d'échelle locale, métropolitaine et mondiale ; entre les critères du marché ou de l'intérêt général ; entre la justice sociale et la croissance économique. La difficulté d'intégrer le projet urbain dans son environnement immédiat est centrale : les emplois implantés sont-ils

⁶⁸ Etude du prolongement de la ligne 13 à Saint-Denis, de la ligne 7 au Kremlin-Bicêtre, de la ligne 8 à Créteil, des lignes 5 et 7 à Bobigny et La Courneuve.

adaptés aux habitants, faut-il maintenir du logement social à destination de populations en difficulté alors que les emplois créés sont des emplois de service ? Les logiques résidentielle et économique de réinvestissement urbain se rejoignent : le changement ne se limite plus à la dimension résidentielle mais inclut la transformation des paysages urbains avec l'implantation de malls, théâtres, restaurants etc. Les contrastes entre espaces revalorisés des quartiers péri-centraux autour de Manhattan (Brooklyn Heights, Williamsburg...) de plus en plus investis par de « supergentrifieurs » issus de la finance globale (Lees, 2003), et espaces de relégation et de pauvreté augmentent.

Les premières couronnes des villes globales sont particulièrement intéressantes à étudier dans le contexte actuel car les projets continuent à y soulever la question des *choix* d'aménagement et de gouvernance ; en effet, suite aux nombreuses contestations s'étant élevées contre la première génération de projets urbains aux Etats-Unis, la planification urbaine se trouverait aujourd'hui dans une période de « *do no harm* » (Altshuler et Luberoff 2003), qui conduirait les acteurs urbains à limiter la construction de projets urbains à des zones où l'opposition potentielle est limitée, notamment dans des zones très excentrées. Or les premières couronnes des villes globales restent confrontées à une très forte pression foncière, et rassemblent également des groupes de population susceptibles de se mobiliser, comme c'est le cas du Bronx ou de la banlieue rouge par exemple. Ces terrains illustrent donc pleinement le conflit de valeur qui se joue dans le redéveloppement urbain.

La question de l'emboîtement des échelles en cause dans la ville globale est également centrale ; les projets, bien que locaux, sont pris dans un ensemble de logiques régionales, nationales et mondiales. Bien que des logiques géographiques générales se dégagent et que dans le cas de l'acteur new-yorkais une logique d'aménagement plus générale soit visible (Fainstein 2008), l'impression d'ensemble est celle d'une logique sinon désordonnée, du moins peu coordonnée, des projets urbains en première couronne ; cela semble lié au nombre d'acteurs, mais peut aussi s'expliquer par l'idée que se font les acteurs urbains du développement et du marché, un certain nombre de projets semblant s'expliquer par une volonté de réagir ou de devancer les soubresauts du marché.

Dans ce contexte, la programmation urbaine peut-elle contribuer à maintenir une continuité entre les objectifs sociaux et politiques d'un projet urbain et l'opération d'aménagement dont il fait l'objet ?

III. Construire, mais quoi ? Du bureau au logement social.

Dès lors, le contenu des projets urbains confronte les acteurs publics au type de construction qu'ils souhaitent privilégier, tout en tenant compte des souhaits des acteurs privés, de plus en plus partie prenante dans l'élaboration des projets.

La pression foncière s'exerce de plus en plus fortement sur les espaces des premières couronnes, qui offrent donc des potentialités de retour sur investissement élevées à la construction. De ce fait, ils deviennent des localisations intéressantes pour des investisseurs importants, de plus en plus souvent étrangers et investissant à court terme (Nappi-Choulet 2006).

A. L'immobilier de bureau, « la ville saisie par la finance »⁶⁹

L'immobilier de bureau est le principal secteur de construction de locaux d'activités dans les villes globales.

« L'immobilier d'entreprise ne se limite pas à se présenter comme un des facteurs et des agents de métropolisation les plus actifs, il est aussi le plus vigoureux par son intensité et le plus expressif par ses conséquences géographiques; non seulement il accroît le caractère métropolitain de certains espaces, mais encore il accélère l'aspect dynamique du phénomène par le biais de sa capacité immense à faire et défaire les structures même de l'agglomération: les centres de gravité de la métropole ne se seront jamais autant déplacés dans le temps et dans l'espace que ces dernières années, tandis que certains pôles se renforcent d'autres disparaissent, tandis que certaines marges ou certains angles morts se structurent autour d'axes et de centres. De cette manière, l'immobilier d'entreprise exprime aussi bien le dynamisme et le progrès qu'il génère les ruptures et la ségrégation sociospatiales. »

Malézieux 1994, p.75

Les immeubles de bureaux sont ainsi à la fois des outils de recyclage productif d'un territoire pour les acteurs publics, mais aussi des outils au service de la production pour les entreprises. Ils doivent être optimisés pour la spécialisation des processus de production du tertiaire supérieur, et à ce titre répondre à des exigences de flexibilité, d'autant plus que depuis les années 1990 la majorité des entreprises ne sont plus propriétaires, mais locataires, de leurs bureaux. Dans le contexte de globalisation, l'immobilier de bureau est devenu un « *objectif stratégique* » des entreprises (Nappi-Choulet 2013), qui représente leur deuxième poste de dépense après les salaires. Les structures spatiales de l'économie métropolitaine dépendent ainsi des stratégies des investisseurs (Crouzet 2003).

Il s'agit d'un immobilier très hétérogène, qui varie des tours d'affaire, archétype architectural de la globalisation, aux petits locaux de bureau en rez-de-chaussée d'immeuble. Les principaux acteurs de l'investissement dans l'immobilier de bureau sont les investisseurs institutionnels (compagnies

⁶⁹ Renard 2008.

d'assurances, mutuelles, etc.) et les sociétés foncières et immobilières, particulièrement celles cotées en bourse. Les investisseurs étrangers jouent un rôle de plus en plus important (entre 40 et 65% des investissements en Île-de-France depuis la fin des années 1990).

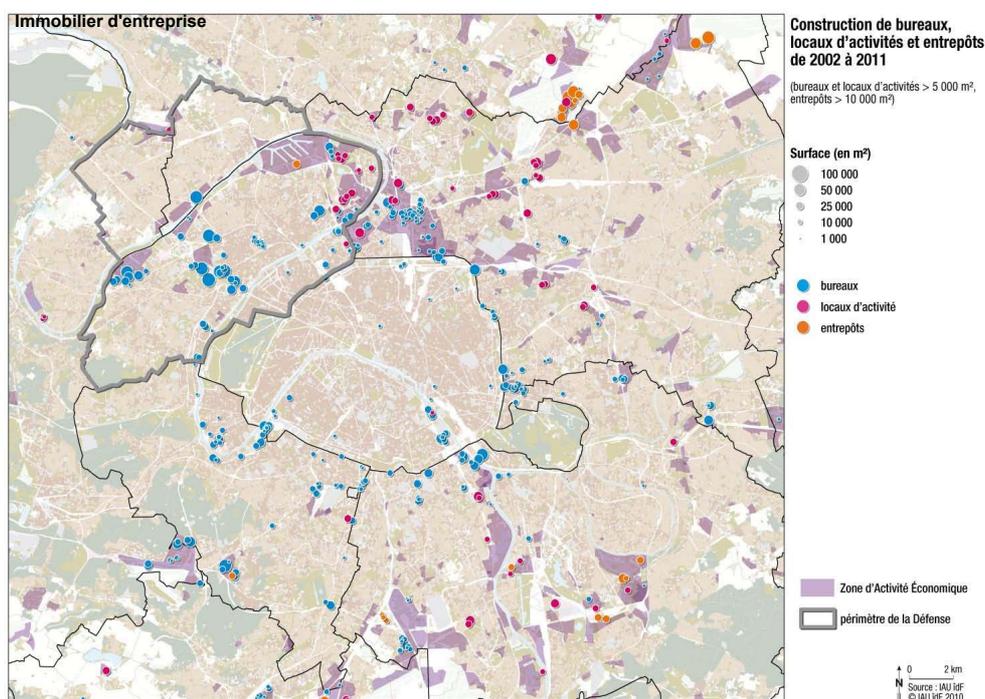
L'immobilier de bureau est ainsi particulièrement financiarisé, ce qui signifie à la fois que ses sources de financement sont de plus en plus liées aux marchés de capitaux, et que les techniques de gestion évoluent : l'immobilier de bureau est dès lors traité comme un actif financier, et donc soumis à une logique de rentabilité relativement court-termiste (Nappi-Choulet 2013), ce qui a pour effet de renforcer les effets de cycles. La valeur de l'immobilier est en outre étroitement liée d'une part à sa *localisation*, qui distingue des micro-marchés⁷⁰ au sein des agglomérations, et d'autre part à ses caractéristiques intrinsèques (nature du bâtiment et de ses équipements). Les effets de la création de micro-marchés très différenciés sur le plan spatial rendent en outre très difficile l'analyse des cycles immobiliers, qui se généralisent dans un contexte de déréglementation financière internationale (Renard 2008). L'investissement discrimine ainsi les territoires, et l'immobilier de bureau devient un équipement urbain pour attirer les entreprises, devenues plus exigeantes et plus mobiles en matière de localisation (Crouzet 2003).

Cela conduit les politiques publiques à encourager l'offre immobilière privée pour accueillir les entreprises. Plusieurs tendances sont donc renforcées par la course à la construction d'immobilier d'entreprise. D'une part, la polarisation se renforce tout en distinguant assez nettement les spécialisations fonctionnelles – entre espaces centraux dédiés au tertiaire supérieur (finance, assurance, etc.) et première couronne plus concernées par des activités de routine de type *back office*. D'autre part, la compétition entre territoires pour attirer la construction d'immobilier d'entreprises / des entreprises locataires des bureaux construits oppose directement les territoires entre eux, notamment les pôles proposant le même type de spécialisation. La mise en place de ces logiques de marché dans le foncier et l'immobilier interroge alors le cadre traditionnel de la planification urbaine, en particulier le zonage, qui perd de son efficacité face à la puissance de la recherche d'investissement dans le cadre du projet urbain (Renard 2008). En raison de la faiblesse des données disponibles à une échelle fine dans le cas new-yorkais, l'exemple parisien est ici beaucoup plus développé.

La zone centrale des villes globales polarise une part énorme de l'immobilier de bureau. En 2004, Paris et la petite couronne concentrent près des trois-quarts de l'offre de la région Île-de-France. Les 21 communes directement limitrophes de Paris (pourtour du Bois de Vincennes excepté) rassemblent 18% du parc de l'immobilier de bureau, avec une augmentation de 176% de leur parc

⁷⁰ Ces micro-marchés correspondent en fait assez largement aux pôles tertiaires distingués dans les dynamiques de régénération étudiées dans les premières couronnes. Dans la région parisienne, il s'agit ainsi du pôle Ouest (d'Issy-les-Moulineaux à Levallois-Perret) ou de la Défense ; dans le cas new-yorkais, de Jersey City ou de Downtown Brooklyn.

entre 1975 et 2004 (Nappi-Choulet et alii 2007). Environ un tiers de cette construction correspond à des opérations de restructuration ou de démolition-reconstruction (IAU-Idf 2014).



Carte 11 : Construction de bureaux et de locaux d'activités dans la zone centrale de l'Île-de-France entre 2002 et 2011 © IAU-IdF 2010

La polarisation des opérations de construction est très visible sur la carte. On distingue également le glissement géographique ayant eu lieu au tournant des années 2000, le sud (Montrouge, Gentilly), l'est (Ivry-sur-Seine, Montreuil, Bagnolet) et le nord (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) prenant la succession de l'ouest et du sud-ouest. La construction reste néanmoins dynamique à La Défense. Les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen et Ivry-sur-Seine se distinguent également par la construction de locaux d'activités industrielles, essentiellement à destination des PME-PMI, ce qui traduit une certaine volonté de diversification des activités.

L'Île-de-France a connu une crise de l'immobilier dans les années 1990, dont le creux intervient en 1997, selon un effet cyclique d'ailleurs très comparable à celui du logement (Nappi-Choulet et alii 2007) ; la construction a ensuite baissé en 2004-2006, puis très fortement en 2010, pour reprendre plus lentement (IAU-Idf 2014). La construction de bureaux correspond largement dans la décennie 2000 au déplacement des entreprises localisées dans des bureaux anciens vers le neuf, notamment dans les communes de la première couronne comme Saint-Denis, Montreuil, Montrouge ou Issy-les-Moulineaux (IAU-Idf 2014). Cela peut conduire à des effets de vacance du parc, soit que celui-ci soit conjoncturellement victime d'une bulle de construction, soit qu'il soit dévalué car trop ancien⁷¹.

⁷¹ Ce parc non neuf et non restructuré est désigné comme « de seconde main » par les professionnels de l'immobilier.

A New York, la croissance du parc immobilier de bureaux entre 2000 et 2010 s'est effectuée avant tout dans les *outer boroughs*, particulièrement en ce qui concerne les bureaux de classe B et C (moins cotés que la classe A en termes de services). La centralisation y est beaucoup plus marquée qu'en Île-de-France, puisque Manhattan rassemble 83,3% de l'immobilier de bureau de la ville de New York, contre 8,3% à Brooklyn, le deuxième borough en la matière.

Ainsi, la croissance du parc immobilier de bureau est soumise à des effets de court-terme liés à un marché financiarisé, ce qui peut affecter fortement les débouchés immédiats de la construction. En 2013, la vacance des bureaux en Île-de-France était un peu au-dessus de 7,5% du parc, soit un recul important depuis la crise des années 2000, mais qui masque également des différences importantes (12,7% de vacance à la Défense contre 4,9 dans le Quartier Central des Affaires)⁷². A Brooklyn, ce taux s'élève à 8,9% en 2012, contre 6,1% à Midtown South⁷³.

Malgré les crises, la construction de bureau est un des outils les plus pratiqués dans les politiques de régénération urbaine de la première couronne. Dès lors se pose la question du rapport entre la construction d'immobilier de bureau et de logement. Favoriser la construction de bureau par rapport au logement permet un rendement plus élevé pour l'acteur public (taxes) et privé (rendement locatif) car il ne s'assortit d'aucune charge : « *Construire du logement, ça coûte... Parce qu'il faut des crèches, des écoles, des équipements. Alors que le bureau : pas besoin d'équipements autour et en plus ça rapporte* » (un promoteur à propos de Levallois-Perret, 2006 ; cité dans Pollard 2009, p. 359). Reste que la dépendance à la finance et aux cycles immobiliers peuvent générer des effets pervers par rapport à ce raisonnement. En même temps, les cycles se généralisent et touchent également le secteur de l'immobilier de logement comme l'a montré la crise des *subprimes* à partir de 2007, même si la France a été peu touchée (Renard 2008). De plus, la construction d'immobilier de bureau entraîne la création d'emplois sur le territoire ; la construction de logements interroge alors le rapport entre le changement d'activités des territoires et l'emploi des populations qui y sont hébergées.

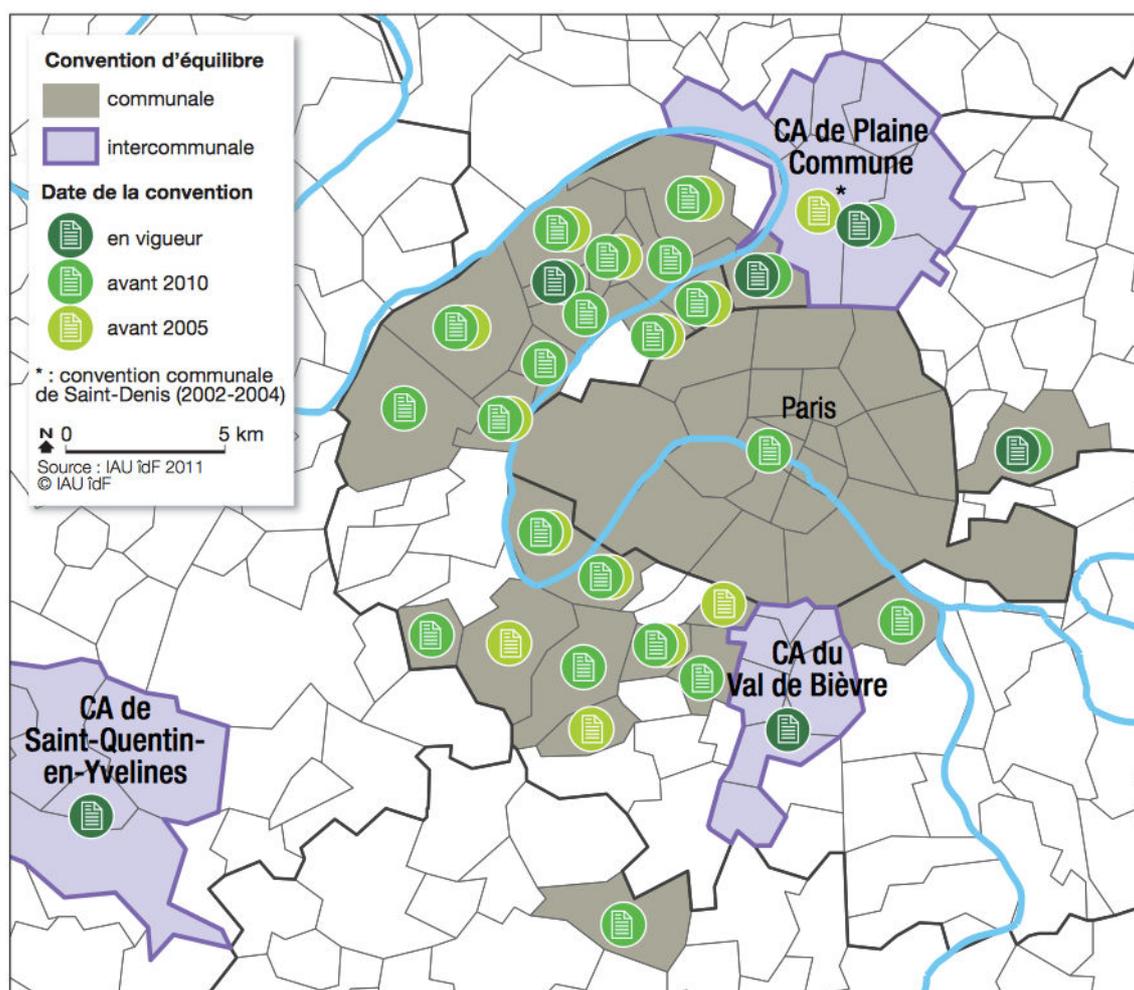
Le rapport entre la construction de bureaux et de logements est identifié par l'Etat français comme problématique dans les années 1990. Face à l'excès de bureaux construits à l'ouest de Paris, le gouvernement instaure en 1990 un ratio obligatoire de 2 m² de logement à construire pour 1 m² de bureau construit dans l'ouest de Paris et 22 communes des Hauts-de-Seine. En contrepartie, l'Etat accorde facilement l'agrément⁷⁴ aux grands projets de bureaux. Ce dispositif se transforme en 1995 avec l'institutionnalisation de conventions d'équilibre qui sont un outil de

⁷² Source : CCIP.

⁷³ Source : Crain's New York.

⁷⁴ Cette autorisation administrative, particulière à l'Île-de-France, est nécessaire pour la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de locaux à usage industriel, professionnel, administratif, technique, scientifique ou d'enseignement. Elle conditionne la recevabilité de la demande de permis de construire. (Source : DREIF)

mise en œuvre du SDRIF de 1994. Elles sont signées pour 3 à 5 ans par une commune ou une intercommunalité, selon les objectifs d'emploi et de population inscrits dans le SDRIF. Après la loi SRU en 2000, les conventions signées intègrent des objectifs d'équilibre de l'habitat avec une proportion minimale de logements sociaux ou privés selon les cas. Les négociations menées entre l'Etat et les collectivités tiennent compte de la localisation des communes et du parc immobilier existant ; dans les Hauts-de-Seine, les ratios sont élevés, entre 2 et 3 tandis qu'ils sont plutôt compris entre 1 et 2 en Seine-Saint-Denis où la dynamique tertiaire est plus récente. Le système est évolutif et le ratio peut être revu à la hausse si la construction de bureaux monte en puissance (Diziain et Joinet 2012).

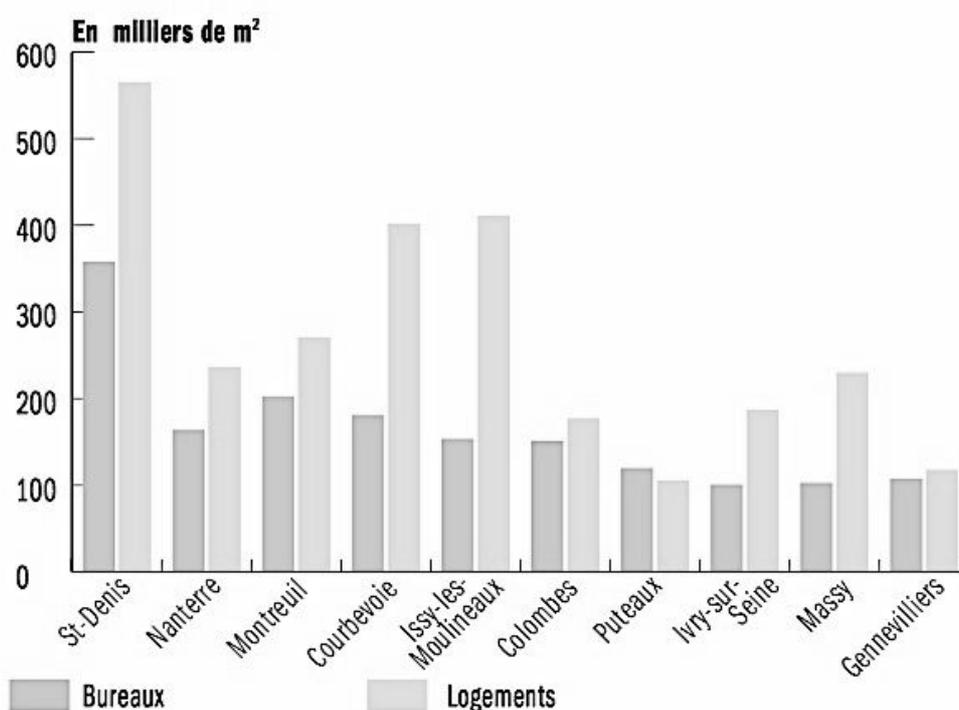


Carte 12 : Les collectivités territoriales ayant signé une convention territoriale en 2011 © IAU-IdF 2014

Depuis 1998, une trentaine de collectivités ont été conventionnées au moins une fois. La carte des conventions montre d'abord l'importance du dispositif en première couronne, 12 communes ayant signé au moins une convention. Par ailleurs, bien que l'ouest – sud-ouest de Paris soit la zone la plus concernée par les conventions, celles-ci ont largement essaimé au sud, au nord et à l'est dans la période récente. C'est notamment le cas des communes du groupe « ciseaux » qui ont

toutes une convention en cours, sauf Ivry-sur-Seine qui renégocie la sienne dans le cadre de la nouvelle intercommunalité de Seine Amont créée fin 2013.

En termes de résultats, la majorité des communes conventionnées depuis 2000 ont rempli leur contrat, l'Etat refusant parfois l'agrément pour tout projet de bureau si les objectifs ne sont pas atteints. En général la négociation prime néanmoins et les objectifs peuvent par exemple être reportés sur une convention future. La pratique des conventions a en tout cas été un stimulant indéniable pour la construction de logements dans les Hauts-de-Seine, où les communes, à partir des années 1990, se sont tournées vers une production beaucoup plus intense de logements. Ainsi, les communes les plus dynamiques dans la production de bureaux dans les années 2000 sont également parmi les plus dynamiques en termes de construction de logements, et sont largement concentrées dans les pôles de croissance économiques de la région métropolitaine (Nanterre, Colombes et Puteaux pour la Défense), incluant désormais assez largement des communes de la Seine-Saint-Denis (Saint-Denis, Montreuil) et du Val-de-Marne (Ivry-sur-Seine).



Source : Sitadel hors reconstruction de bureaux.

Graphique 2 : Communes les plus dynamiques d'Ile-de-France dans la construction de bureaux entre 2002 et 2010 © IAU-IdF 2014

La convention d'équilibre peut même être le document cadre de la commune pour la programmation de l'habitat, comme à Montreuil avec un ratio de 1,8, qui prévoit 270 000 m² de logements⁷⁵ pour 150 000 m² de bureaux et 30 000 m² de locaux d'activités. De même, Plaine Commune est la première à signer une convention intercommunale, qui a servi de guide lors de

⁷⁵ Dont 10% seulement de logements spécifiques (sociaux ou autre).

l'élaboration du SCoT. La programmation prévoit une politique importante de construction à destination des PME-PMI, mais aussi de logements spécifiques (logements étudiants, pour personnes âgées, etc.) et la résorption de l'habitat insalubre (via une convention ANRU dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés). Les objectifs 2005-2009 ont été dépassés (ratio de 2 au lieu de 1,12) et la convention 2011-2015 prévoit un ratio de 1,66 et une proportion importante de logements en accession ; la prise en compte des grands projets structurants pour le territoire de Plaine Commune y a été intégrée. En 2014, on peut d'ailleurs noter que les seules conventions en vigueur sont les conventions intercommunales de Plaine Commune et du Val de Bièvre, plus aucune commune des Hauts-de-Seine n'étant sous convention⁷⁶ ; cet outil est de moins en moins utilisé depuis 2010, les communes semblant préférer une indépendance plus grande pour leurs objectifs de construction. La réalisation de ces objectifs négociés entre les collectivités et l'Etat passe donc ensuite par le projet urbain (Diziain et Joinet 2012).

Malgré l'existence de cet outil de planification spécifique, le cadre réglementaire français reste en fait très favorable au marché de bureaux, suite à un ensemble d'allègements réglementaires à partir des années 1980 : assouplissement de l'agrément en 1985 et 2000, déréglementation de l'offre foncière par la loi Méhaignerie en 1986 (Renard 2008). Ainsi, certaines communes ont toujours refusé de signer une convention, en arguant notamment de leur extrême densité rendant difficile la construction de logement ; c'est le cas de Neuilly-sur-Seine, dont la densité est pourtant comparable à celle d'Issy-les-Moulineaux, leader dans la construction de bureaux et de logements en Île-de-France. Les procédures d'agrément⁷⁷ ou de convention, qui obligent les collectivités à négocier avec l'Etat, sont donc parfois considérées comme une contrainte qu'ignorent d'ailleurs un certain nombre de communes de l'Ouest parisien, l'Etat n'opposant que rarement des sanctions au non-respect de cette règle⁷⁸.

B. La construction de logements : répondre à la pénurie

L'équilibre entre logement et emploi est également un enjeu majeur en termes d'équilibre de la densité des métropoles et de la maîtrise des transports, qui s'inscrit dans une logique d'aménagement plus vaste que les seules premières couronnes (Korsu et Massot 2006). Le logement est par ailleurs un problème dans la zone centrale des deux villes globales, dans un contexte de pénurie marquée et de hausse sans précédent des prix de l'immobilier. Dans les deux cas, la construction de logement est identifiée comme une priorité, ainsi que l'illustre le programme du nouveau maire de New York Bill de Blasio ou le SDRIF de 2013. Le SDRIF prévoit la construction de 70 000 logements par an en Île-de-France, dont 30% de logements

⁷⁶ Source : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France.

⁷⁷ La modification des locaux industriels en bureaux en Île-de-France, qui était avant 2000 soumise à une procédure d'agrément par l'Etat, est autorisée – mais l'agrément doit toujours être demandé pour la construction de locaux de bureaux.

⁷⁸ Source : Entretien avec le responsable du pôle Métropole à l'APUR, 29 avril 2010.

sociaux, sur la période 2010-2030, en lien avec la construction de l'infrastructure de transport Grand Paris Express. Le plan de logement de la mairie de New York prévoit, lui, la création ou la préservation de 200 000 logements sur les dix prochaines années

1. Construire du logement autour de Paris : la question de l'échelle

Le nombre de logements dans la première couronne parisienne entre 1982 et 2010 a augmenté de 13,4%, ce qui représente une augmentation moyenne, compte tenu de la densité originelle du tissu urbain ; ce chiffre est de 20,8% pour la première couronne et de 5,9% pour Paris, ce qui s'explique par le déplacement du gradient de construction selon une logique radioconcentrique.

Commune	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1999-2010	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1990-1999	Taux d'évolution du nombre de logements/an 1982-1990	Evolution en % du nombre de logements 1982-2010
Aubervilliers	0,61	-0,25	0,11	5,53
Bagnolet	0,21	0,39	0,10	6,87
Boulogne-Billancourt	0,36	0,57	0,22	11,36
Charenton-le-Pont	0,61	2,22	1,12	42,35
Clichy	0,81	0,87	0,16	19,73
Fontenay-/s-Bois	0,33	0,43	0,45	11,70
Gentilly	0,44	0,15	0,53	10,93
Issy-les-Moulineaux	1,71	1,93	0,75	51,91
Ivry-sur-Seine	1,17	-0,08	0,31	15,75
Joinville-le-Pont	0,59	0,63	0,79	20,19
Kremlin-Bicêtre	0,54	2,99	1,96	61,70
Le Pré-St-Gervais	0,42	0,80	1,69	28,59
Les Lilas	0,89	0,54	0,41	19,61
Levallois-Perret	0,39	2,29	-0,51	22,85
Malakoff	0,28	0,04	-0,15	2,27
Montreuil	0,53	0,03	0,55	11,07
Montrouge	1,69	0,65	0,58	33,38
Neuilly-sur-Seine	0,17	-0,60	0,66	1,69
Nogent-s/-Marne	0,91	1,38	1,12	36,72
Pantin	0,16	0,72	0,61	14,04
Puteaux	0,31	0,44	1,98	25,91
Saint-Cloud	0,43	-0,07	0,77	10,80
Saint-Denis	1,27	0,23	-0,05	16,73
Saint-Mandé	0,18	0,88	0,73	16,95
Saint-Maurice	0,54	2,30	2,68	60,81
Saint-Ouen	1,38	-0,14	-0,30	12,15
Suresnes	0,83	1,51	0,97	35,41
Vanves	0,39	0,22	1,97	24,38
Vincennes	0,36	0,33	0,41	10,69
<i>Première couronne</i>	<i>0,29</i>	<i>0,60</i>	<i>0,50</i>	<i>13,37</i>
<i>Paris</i>	<i>0,22</i>	<i>0,16</i>	<i>0,24</i>	<i>5,90</i>
<i>Petite couronne</i>	<i>0,67</i>	<i>0,72</i>	<i>0,65</i>	<i>20,84</i>

Tableau 1 : Evolution et rythme de la construction de logements dans la première couronne parisienne entre 1982 et 2010

Source : INSEE, RGP 1982, 1990, 1999 et 2010. Traitement MF Albecker.

Les dynamiques de construction du logement divergent également dans le temps, puisque la décennie 1990 est marquée par un net ralentissement de la construction de logements à Paris, et au contraire par une forte accélération en première couronne ; au contraire, la dernière décennie 1999-2010 correspond à une reprise parisienne et à un très fort ralentissement dans la première couronne. Les effets de cycle sont ainsi sensibles mais correspondent à des effets de micro-marchés liés à des logiques spatiales et politiques assez évidentes – la politique volontariste de construction de logements de la mairie de Paris à partir de 2001 est ainsi visible.

Les écarts de construction sont néanmoins importants voire spectaculaires selon les communes, puisque la commune ayant le moins construit entre 1982 et 2010 est Neuilly-sur-Seine avec 1,7% de son parc renouvelé tandis que le Kremlin-Bicêtre a augmenté son parc de logement de 62%.

L'augmentation du nombre de logement est supérieure à 25% du parc dans neuf communes, dont trois appartiennent au groupe « résidentiel » (Nogent-sur-Marne, le Pré-Saint-Gervais et le Kremlin-Bicêtre avec une augmentation record de 62%) et trois au groupe « entre-deux » (Charenton, Montrouge et Saint-Maurice avec une augmentation de 61%). Dans la majorité des cas, ce rythme de construction soutenu de logements correspond donc à un choix de favoriser la fonction résidentielle (Saint-Maurice, Charenton-le-Pont et Montrouge sont d'ailleurs des communes dont le profil est particulièrement proche des communes du groupe « résidentiel »⁷⁹). Néanmoins, cette caractéristique se retrouve également dans trois communes du groupe « doublé gagnant » (Puteaux, Suresnes et Issy-les-Moulineaux avec 52% de logements en plus). Ce profil de communes se caractérise en fait par une activité bâtitrice importante dans le domaine du logement puisque Levallois-Perret (22,8%) et Saint-Cloud (10,8%) ont également augmenté leur parc de manière significative ; la seule commune qui déroge à ce schéma est Neuilly-sur-Seine. De manière générale, les communes du groupe « doublé gagnant » ont eu une activité bâtitrice de logement plutôt ancienne, qui débute dans les années 1980 et culmine dans les années 1990 (période plutôt morose pour l'immobilier dans le reste de la région) avec des rythmes de construction élevés, voire très élevés (1,99% par an pour Issy-les-Moulineaux, 2,22% pour Levallois-Perret) qui se ralentissent ensuite, sans doute sous l'effet d'une certaine saturation du tissu urbain.

L'augmentation du parc de logements est inférieure à 10% dans 4 communes, dont Neuilly-sur-Seine qui a construit un nombre de logements extrêmement faible. Les choix de cette commune en matière de logements sont en fait particulièrement conservateurs, avec une stabilité très forte également du faible nombre de logements sociaux. Les communes d'Aubervilliers et de Malakoff, toutes deux membres du groupe « entre-deux », se caractérisent également par un rythme faible de la construction de logements, ainsi que Bagnolet.

⁷⁹ Voir chapitre 4.

Enfin, il faut souligner la spécificité du groupe « ciseaux », dont les parcs de logements ont augmenté dans des proportions moyennes (entre 11 et 16%) mais selon un rythme semblable sauf à Bagnolet : faible construction, voire baisse du nombre de logements, entre 1982 et 1999, puis augmentation très rapide entre 1999 et 2010. Ainsi, Ivry-sur-Seine, Saint-Denis et Saint-Ouen ont les rythmes de construction de logements les plus rapides (avec Montrouge) depuis 1999.

En termes de localisation de la construction de logements, la densité préexistante du tissu urbain, ou le « manque d'espace » sont souvent avancés pour justifier l'absence de construction. Pourtant à Neuilly-sur-Seine la construction de logements représente moins de 5% du parc immobilier entre 1991 et 2010 contre plus de 30% à Issy-les-Moulineaux alors que leur densité de logement et de population est voisine (Lacoste 2013). Par ailleurs, l'activité du marché immobilier n'est pas non plus un facteur explicatif lourd ; certes, le niveau des prix et le volume des ventes attirent en général les promoteurs, mais la corrélation reste lâche. En fait « *cette extrême diversité des rythmes de construction est souvent le reflet de l'histoire urbaine récente* » (Lacoste 2013, p. 2)

Le lien avec le dynamisme temporel de la construction de bureaux est relativement fort. Comme on l'a vu, la construction de bureaux s'accompagne en général de la construction de logements, cela étant encouragé en Île-de-France par la signature de conventions avec l'Etat. Le rythme de la construction est donc lié à l'évolution de l'investissement et de l'émergence des pôles : Puteaux, qui fait partie de la Défense, connaît une croissance très forte du logement dans les années 1980, qui se ralentit ensuite ; les communes du pôle sud-ouest connaissent un pic de production de logements dans les années 1990 ; les communes des pôles émergeant plus récemment (Saint-Denis, Saint-Ouen, Montrouil, Ivry-sur-Seine ou Malakoff par exemple) ont un rythme de construction qui augmente petit à petit pour être le plus élevé sur la période récente. Dans certaines communes, comme à Montrouge, il peut également être lié à une volonté d'accentuer la dimension résidentielle du territoire.

La nécessité d'élaborer une politique à une échelle plus large que la commune semble évidente à la plupart des acteurs, et réaffirmée dans le SDRIF de 2013 ; néanmoins, il est difficile de contraindre les communes à construire du logement, surtout dans la zone dense. Les intercommunalités et Paris Métropole, qui s'est particulièrement saisie du sujet, (de même que la future métropole issue de la loi du 27 janvier 2014), pourraient être des réponses. L'élaboration de Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), obligatoire pour tous les EPCI depuis 2006, a accéléré cette vision plus globale de la construction de logements. Néanmoins, pour répondre au cas spécifique de l'Île-de-France où les EPCI sont moins nombreux, les PLH peuvent également être conçus à l'échelle de la commune depuis 2009. Toutes les communes de la première couronne ont donc l'obligation de produire un PLH ; ce document implique de produire un

programme d'action détaillé pour la construction de logements pour une durée de six ans, tout en favorisant la « mixité sociale » et l'équilibre de l'habitat⁸⁰.

2. La construction de logement autour de Manhattan

Dans l'agglomération de New York, la décennie 1990 a également été une période de ralentissement de la production de logements et ce rythme est similaire pour la première couronne, même si le ralentissement y a été relativement moins important. Cette évolution a lieu dans un contexte de besoin croissant de logements, qui explique une augmentation des loyers sans précédent. Ainsi, le loyer mensuel médian augmente de 8,5% entre 2007 et 2011 alors que les salaires réels diminuaient en raison de la crise économique. En 2011, 31% des New Yorkais consacrent 50% ou plus de leur revenu au paiement de leur loyer (Furman Center 2012).

Territoire	Part des logements construits entre 2000 et 2009 en %	Part des logements construits entre 1990 et 1999 en %	Part des logements construits entre 1980 et 1989 en %
BX8 - Riverdale/Fieldston	2,6	1,1	2,6
BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford Park	2,9	0,8	1,5
BX5 - Fordham/University Heights	4,9	3,6	3,0
BX4 - Highbridge/Concourse	8,2	6,4	4,7
BX1 - Mott Haven/Melrose	9,6	6,4	7,2
BK1 - Greenpoint/Williamsburg	14,3	3,3	3,2
BK2 - Fort Greene/Brooklyn Hghts	12,0	2,5	1,4
BK6 - Park Slope/Carroll Gardens	3,7	1,2	3,3
QU1 - Astoria	6,9	2,7	2,2
QU2 - Woodside / Sunnyside	9,2	2,1	2,8
Cliffside Park	5,8	6,7	7,9
Edgewater	36,2	22,7	12,4
Fairview	6,6	1,4	4,8
Fort Lee	6,3	7,7	10,9
Guttenberg	7,2	11,5	11,9
Hoboken	23,7	7,7	5,6
Jersey City	14,2	6,9	5,8
North Bergen	5,5	3,7	8,5
Union City	11,4	3,5	5,5
Weehawken	6,4	5,3	8,0
West New York	12,7	5,1	5,8
<i>Première couronne</i>	<i>9,5</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>
<i>Manhattan</i>	<i>7,1</i>	<i>3,9</i>	<i>6,5</i>
<i>Petite couronne (comtés limitrophes)</i>	<i>6,6</i>	<i>3,5</i>	<i>4,0</i>

Tableau 2: Date de construction des logements dans la petite couronne new-yorkaise, 1980-2010

Source : ACS 2012, traitement MF Albecker

⁸⁰ Code de l'urbanisme, Art. L302-1

Contrairement au cas parisien, la dynamique radioconcentrique de construction du logement est moins évidente, puisque les espaces limitrophes de Manhattan ont en moyenne construit une partie plus grande de leur stock de logements entre 1980 et 2010 que la petite couronne dans son ensemble (18% au total ; 17,5% pour Manhattan et 14,1% pour la petite couronne).

La construction de logements recouvre également une grande diversité de réalités, entre des espaces comme Edgewater où plus de 70% du stock de logements est postérieur à 1980 et le *Community district* (CD) de Kingsbridge Heights dans le Bronx où c'est seulement le cas de 5,2% des logements. En fait ce sont des CD new-yorkais où la construction de logements a été la moins marquée dans la période 1980-2010 : les trois CD du nord du Bronx (5, 7 et 8) mais aussi le CD de Park Slope à Brooklyn et d'Astoria à Queens. Seule la commune de Fairview dans le New Jersey a un effort de construction du même ordre de grandeur, même s'il est un peu plus élevé. Toutes les communes du New Jersey dans le groupe « résidentiel » ont ainsi largement renouvelé leur stock de logement avec un taux supérieur à la moyenne : cette orientation n'est ainsi pas uniquement le cas d'un laisser-faire, mais bien d'un choix. C'est particulièrement clair dans le cas d'Edgewater.

Ensuite, comme dans le cas parisien, on trouve les pôles économiques où la construction de bureaux a été particulièrement active : Jersey City et Hoboken notamment, qui ont construit plus de 25% de leur parc de logement après 2000. La construction récente est également très marquée à Williamsburg, suite au vaste programme de réaménagement du front d'eau mené par la mairie de New York. La disjonction semble donc ici plus nette entre implantation de locaux d'activités et de logements, ce qui semblerait confirmer que l'arsenal de mesures adopté par les acteurs publics français – et notamment l'Etat – permettrait d'assurer un plus grand équilibre entre l'implantation d'habitat et d'emploi. Encore une fois, en outre, la séparation entre les Etats ne permet aucune collaboration sur des sujets tels que la construction de logements.

Or, l'offre de logements est un outil de poids pour attirer certaines catégories de population. Ainsi, la construction d'immeubles « néo » (néo-hausmanniens, néo-brownstones) prolonge le style patrimonialisé des quartiers valorisé par la gentrification et offre des prestations de luxe : ce type de logements est particulièrement construit dans les espaces « double gagnant » (voir chapitre 7), tandis que la question de la localisation du logement social semble plus aigüe que jamais.

C. Le logement social : qui accueillir ?

Le logement social, ses dynamiques d'attribution, le lieu où il est construit, dans quelles proportions, est un outil étroitement lié à la vision que les acteurs publics ont de leur action sur l'espace urbain et la société. De plus, les politiques de production de logement social ont évolué

dans le contexte plus général de la modification des politiques urbaines au tournant des années 1970-1980.

1. Le logement social en France : entre mixité et tournant néo-libéral

La notion de « mixité sociale » est largement utilisée par l'Etat français pour guider sa politique de logement social ; ce terme, extrêmement vague, est considéré comme une valeur évidente opposée au communautarisme et aux ghettos « à l'américaine » (Avenel 2005). La « mixité sociale » conduit donc à une législation spécifique imposant d'une part la répartition du logement social de manière équilibrée dans les agglomérations en introduisant des quotas obligatoires par commune, et d'autre part à « mixifier » les quartiers pauvres de logement social par des opérations de démolition-reconstruction.

Dans la conception française des politiques urbaines, le logement social est donc un outil permettant d'atteindre un idéal républicain, ce qui explique sans doute le rôle important qu'y tient l'Etat. Notons néanmoins que la réparation des déséquilibres sociaux métropolitains n'opère pas nécessairement dans les faits, eu égard aux pratiques de construction du logement social. D'abord parce qu'elle se produit souvent là où il existe déjà, ce qui renforce donc les déséquilibres régionaux (APUR 2005), ensuite parce que la construction de logement social ne garantit pas forcément le maintien ou l'arrivée des populations les plus modestes comme c'est le cas dans certaines opérations urbaines à Issy-les-Moulineaux (Albecker 2010).

La loi SRU (2000) impose un taux minimum de 20% de logements sociaux⁸¹, que la loi Duflot (2012) prévoit de porter à 25 % d'ici à 2025⁸². En effet en France, la construction de logement social est une fonction historiquement assurée par l'Etat (voir chapitre 1), dont le rôle évolue à partir des années 1980-1990 : désengagement financier de l'Etat, baisse de la production de logements. Ce changement correspond à un rôle accru des acteurs de marché et notamment des promoteurs immobiliers, mais aussi à un renouvellement de la régulation politique du secteur correspondant à l'émergence des collectivités territoriales (Pollard 2009).

⁸¹ Cette contrainte s'applique aux communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France, comprises dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. En cas de non réalisation de l'objectif de 20% de logements sociaux, un prélèvement sur les ressources fiscales est effectué, calculé à partir de la différence entre le seuil de 20% de résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune. Lorsque la commune appartient à une structure intercommunale, celle-ci fixe par un programme local de l'habitat (PLH) l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour chaque commune, le nombre total de ces logements ne pouvant être inférieur à 20% sur le territoire de la communauté.

⁸² Dans le cadre de cette loi, les sanctions financières seront multipliées par cinq et la part maximale du budget de la commune consacrée au paiement de ces pénalités passe de 5 % à 10 % pour les communes les plus aisées. Pour favoriser la construction de logements, l'Etat va également faciliter l'accès à des terrains abordables. Le second volet du projet de loi prévoit que l'Etat ou certains établissements publics (SNCF, Réseau ferré de France, Assistance publique...) puissent céder, jusqu'à la gratuité, du foncier aux collectivités locales. Depuis 2005, l'Etat avait déjà la possibilité de vendre ses terrains pour faire des logements HLM, mais avec une décote plafonnée à 35 %.

D'une part, les aides à la pierre⁸³ ont drastiquement diminué au profit des aides à la personne et des avantages fiscaux – à destination des producteurs de logement social mais aussi aux particuliers (accession à la propriété notamment). Au niveau national, l'usage de l'instrument des politiques fiscales varie fortement selon l'orientation politique et l'objectif mis en avant : « *favoriser une offre de logements abondante – conception de l'instrument privilégiée par les gouvernements de droite – ou favoriser une offre de logements à loyers maîtrisés – conception privilégiée par les gouvernements de gauche.* » (Pollard 2010) Au niveau local, cet instrument est parfois plus difficile à maîtriser.

Les promoteurs immobiliers sont ainsi centraux dans la mise en œuvre de ces dispositifs d'aide à la construction de logements, notamment dans la localisation géographique de leurs effets (Pollard 2010). Les élus locaux connaissent parfois une grande difficulté à maîtriser les effets de ces dispositifs sur leur territoire. Pour lutter contre la prééminence de l'achat de logements par des investisseurs, la mairie de Saint-Denis, puis la CA de Plaine Commune, a mis en place une charte imposant aux promoteurs un certain nombre de contraintes lors de la mise en vente des logements neufs (commercialisation préférentielle pour la population locale, fiches de commercialisation à envoyer à la mairie, etc.). Ce contrôle s'apparente à un « *bricolage ponctuel de l'action publique* » (Pollard 2010) qui montre à la fois la difficulté pour les acteurs publics locaux de s'opposer à des dispositifs mis en place par l'Etat, mais aussi l'importance de la force de la régulation politique locale, qui peut, si elle est affirmée, utiliser des « trous » du dispositif pour trouver une marge de manœuvre, même si elle reste limitée. Néanmoins, les politiques du logement apparaissent à la fois pilotées par le politique au niveau national, et mises en œuvre en partie par les acteurs privés, en particulier les promoteurs immobiliers : « *La marge de manœuvre des collectivités territoriales se trouve confinée par l'influence des acteurs économiques.* » (Pollard 2010)

Néanmoins, un certain nombre de travaux de recherche montre que le *tournant néo-libéral* qui identifie les modifications profondes des modes d'action de l'Etat autour des années 1970-1980 n'est pas incompatible avec une réaffirmation de l'intervention politique (Jobert 1994) : d'une part, l'action des acteurs publics se redéploie au niveau local et peut créer des formes de régulation politiques non présentes à d'autres niveaux de gouvernement (Le Galès 1999) ; d'autre part, le soutien public au marché peut devenir une nouvelle pratique de l'action publique (Lévy 2006). Le tournant néo-libéral définirait ainsi une « *nouvelle forme d'action publique* » (Desjardins 2008) dans le contexte de la globalisation.

La mise en avant du logement social comme outil de construction du territoire urbain permet l'évolution des politiques urbaines et des élus municipaux : « *de gestionnaires de l'occupation des sols responsables de la mise en œuvre d'objectifs limités (répartition géographique des usages du sol, police administrative de la salubrité publique et du cadre de vie), ceux-ci se retrouvent de plus en plus dans la situation d'avoir à assumer le choix politique d'un véritable projet de territoire, impliquant une redéfinition spatiale de l'action*

⁸³ Il s'agit de subventions versées par l'Etat aux organismes constructeurs pour la construction de logements sociaux.

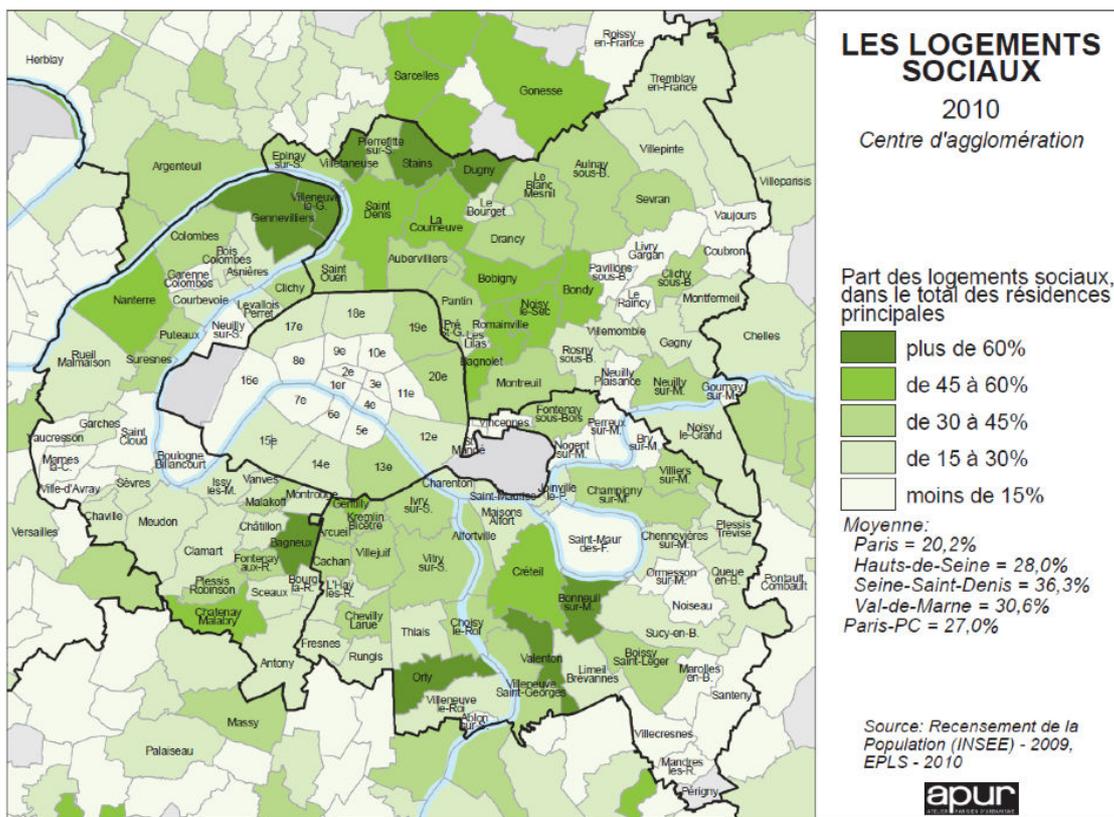
publique dans sa diversité » (Melot 2009). Cela confronte néanmoins les collectivités territoriales à de fortes contradictions non résolues par le législateur (Desjardins 2008), notamment quant au type de population à qui s'adresse le logement social.

2. Le logement social dans la première couronne parisienne

Dans le contexte particulier de l'Île-de-France, le parc social est impressionnant : il représente 27% du parc social national, 23% des résidences principales pour 18,3% de la population. Sa répartition est particulièrement concentrée géographiquement, puisque 50% du parc est concentré sur 5% des communes les plus denses de l'agglomération. Malgré l'importance du parc, le contexte de pénurie de logement social est néanmoins accentué par l'importance de la demande, avec 550 000 demandeurs de logement social fin 2013 et une vacance extrêmement basse de 2,3%⁸⁴. L'activité de production de logements sociaux en Île-de-France reste insuffisante si l'on se réfère aux objectifs de mixité sociale avancés par l'Etat, autour de 40 000 logements par an en 2013.

Ainsi, le logement social devient de plus en plus un outil de réponse à l'exclusion sociale, comme le montre la multiplication des types de logements sociaux en fonction des revenus : les PLA – prêts locatifs aidés – créés en 1977, ont ensuite été divisés en sous-catégories comme les PLA-I intégration puis PLA-TS très social etc. pour être ensuite redéfinis comme PLUS – prêt locatif à usage social, lui-même divisé en de nouvelles sous-catégories (Desjardins 2008). Le logement social français, héritier d'une période de production de masse, abrite encore une part importante de ménages « moyens », notamment via le financement patronal du « 1% logement », mais depuis les années 1990 la part des ménages à bas revenus dans le logement social est passée de 19% en 1988 à 32% en 2002 (Desjardins 2008).

⁸⁴ Source : AORIF – Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France.



Carte 13: Part de logements sociaux dans les communes de la zone centrale de l'agglomération parisienne en 2010 © APUR 2012

Si le taux de 25% de logement social est atteint en moyenne dans les communes de la première couronne (25,8% en 2010) il varie fortement entre Neuilly-sur-Seine et ses 2% de logements sociaux, un taux parmi les plus faibles de France, et Gentilly qui en compte plus de 53%. La valeur élevée de ce taux de logement social s'explique par les politiques municipales des communes de la banlieue rouge de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui ont pour la plupart plus de 33% de logement social (Ivry-sur-Seine, Montreuil, Pantin, Suresnes⁸⁵, Saint-Ouen, Aubervilliers, Saint-Denis, Le Pré-Saint-Gervais, Bagnolet, Malakoff et Gentilly). Néanmoins, ces communes ne sont pas les plus dotées en logement social du cœur d'agglomération : des communes comme Stains, Villetaneuse ou Gennevilliers en Seine-Saint-Denis ont par exemple plus de 60% de logement social. A l'inverse, les communes de Neuilly-sur-Seine, Saint-Mandé et Vincennes se distinguent par une part inférieure à 7% de logement social, ce qui confirme la volonté d'entre-soi social de ces communes. Ensuite, un groupe de communes, principalement des groupes « double gagnant » et « résidentiel » ont une part de logement social inférieure aux 20% exigés par la loi SRU mais supérieure à 10% (Boulogne-Billancourt, Nogent-sur-Marne, Saint-Cloud, Levallois-Perret, Montrouge).

⁸⁵ La présence de Suresnes dans ce groupe s'explique par la politique de socialisme municipal mené par Henri Sellier dans l'entre-deux-guerres.

Ces logements sociaux sont en grande majorité contrôlés par des OPHLM municipaux (57,5% du parc en 2011⁸⁶), cette part variant fortement entre 3,3% à Neuilly-sur-Seine⁸⁷, et 83,2% à Malakoff. Cela est particulier à la première couronne, puisque dans les trois départements limitrophes cette part est de 48%, et de 47% pour Paris⁸⁸. La gestion au plus près des acteurs publics locaux est donc privilégiée⁸⁹. Les communes les plus volontaristes en matière de construction de logement social et héritières d'une tradition municipaliste et communiste, appartenant souvent au groupe « ciseaux » sont ainsi caractérisées par une très forte présence de l'OPHLM dans la gestion du logement social (plus de 60% à Aubervilliers, Bagnolet, Saint-Denis, Pantin, Montreuil et Ivry-sur-Seine). A l'inverse, si Saint-Cloud et Neuilly-sur-Seine se caractérisent par une présence négligeable de l'OPHLM (moins de 6% du parc), les communes du « doublé gagnant » ont toutes des OPHLM plutôt présents, autour de 50% du parc (51,5% à Boulogne-Billancourt, 57% à Issy-les-Moulineaux ou 47% à Levallois-Perret).

3. Le logement social dans la première couronne new-yorkaise : un outil « résiduel »⁹⁰ ?

Le modèle américain de logement social⁹¹ est assez différent du fonctionnement français, et se fonde sur l'idée de répondre ponctuellement à une urgence sociale : héberger les très pauvres (notamment immigrants) vivant dans des conditions dégradées, ou les travailleurs de la classe moyenne exclus du marché du travail dans les années 1930 (Marcuse 1986, 1995). A partir des années 1950-1960 les programmes de logement social sont consacrés au logement des populations les plus pauvres (sans domicile fixe, expulsés) ce qui renforce les effets de la ségrégation raciale (Stoloff 2004).

De plus, comme dans de nombreux cas français, les *projects*⁹² construits dans le cadre du mouvement *d'urban renewal* des années 1960 (voir chapitre 1) sont implantés dans des espaces à l'écart du centre ou des voies de communication, en raison du prix des terrains mais aussi pour distinguer positivement les nouveaux bâtiments des anciens quartiers taudifiés (création de « superblocs » coupant la grille des rues, grandes barres élevées). Mais cette séparation du tissu urbain a eu finalement un effet contraire (Franck et Mostoller 1995) : sont reprochés aux *projects* le manque d'entretien, la forte criminalité, le statut d'assistantat d'une grande partie des populations logées et la laideur physique des bâtiments (Tighe 2010). Cette perception fortement négative

⁸⁶ Source : RPLS 2013, traitement MF Albecker.

⁸⁷ Dans ce cas, ce sont les Entreprises sociales pour l'habitat qui contrôle la majorité des quelques logements sociaux de la commune.

⁸⁸ Source : RPLS 2013, traitement MF Albecker.

⁸⁹ Et la lutte autour du contrôle de l'OPHLM de Pantin par la mairie ou l'Etat illustre cet enjeu (voir chapitre 8).

⁹⁰ Harloe 1995.

⁹¹ J'utilise ici ce terme dans le sens de « logements destinés à des ménages à revenus limités » (*low and moderate income*). Aux Etats-Unis, les niveaux de revenus sont définis à l'échelle locale ; ainsi, un revenu *bas* à New York correspond à moins de 50% du revenu médian de l'aire métropolitaine, *modéré* à 50 à 80% du revenu médian, *moyen* à 80 à 119% du revenu médian.

⁹² L'usage familier du terme de *projects*, qui désigne à l'origine simplement un « projet de logement », rappelle celui de *cités* dans la langue française.

conduit à l'abandon rapide des grands programmes de logements. Le dernier grand programme fédéral, Hope VI, créé en 1992, a engagé la rénovation urbaine de *projects* détériorés, pour favoriser la reconstruction de projets mixtes socialement.

La production de logements sociaux aux Etats-Unis connaît donc également un tournant dans les années 1980-1990 ; les Etats et les collectivités territoriales prennent le relais de l'Etat fédéral, qui délègue cette fonction par le biais de dotations forfaitaires⁹³ aux constructeurs de logements, ou par des aides directes aux demandeurs de logement⁹⁴ – dans un contexte de réduction drastique des financements (Orlebeke 2000). Se développe le recours aux acteurs privés par le biais de différents types d'avantages concédés aux promoteurs intéressés par la construction de logement social (réduction d'impôts, prêts à taux bas, etc.). Les acteurs publics de la politique du logement états-unien opèrent donc avant tout une politique de correction des tendances du marché, qui passe notamment par un passage des aides à la pierre aux aides à la personne.

Historiquement, la politique de logement social états-unienne est ainsi l'exemple d'un « *modèle résiduel* » (Harloe 1995) où le logement social est caractérisé par des programmes de petite taille et destiné aux populations à revenus très faibles⁹⁵, modèle vers lequel semble converger très lentement les politiques publiques françaises actuelles (Desjardins 2008).

La municipalité de New York est néanmoins très active dans la production de logement social, et l'une des seules municipalités à y consacrer des fonds propres. Lors de la crise immobilière des années 1980, elle devient ainsi le principal acquéreur immobilier de bâtiments *in rem*⁹⁶ et entreprend un vaste programme de rénovation pour en faire des logements aidés, alors que les autres municipalités tendent à les revendre ou à les démolir. Entre 1986 et 1996, un quart des permis de construire délivrés (valables également pour la rénovation) sont des logements aidés, et ce niveau atteint plus de la moitié pour le Bronx et Brooklyn (Schwartz 1999). En 1995, une étude montre que la ville dépense plus de trois fois le montant total dédié au logement social par 32 autres municipalités de plus de 250 000 habitants (Schwartz 1999). Le plan de logement social des années 1986-1997 explique en partie le rôle important de la municipalité ; néanmoins, les logements sociaux produits se situent avant tout dans des quartiers déjà défavorisés, notamment à Brooklyn et dans le South Bronx (Schwartz 1999). Les programmes publics gérés directement par la municipalité via la NYCHA correspondent ainsi en 2010 à 178 000 logements soit 5,7% du parc total de logement (Begley et alii 2011).

La construction de logement *abordable* (abordable) est principalement assurée depuis quelques années par des partenariats public-privé : le secteur privé construit et possède les logements, le

⁹³ Federal block grants

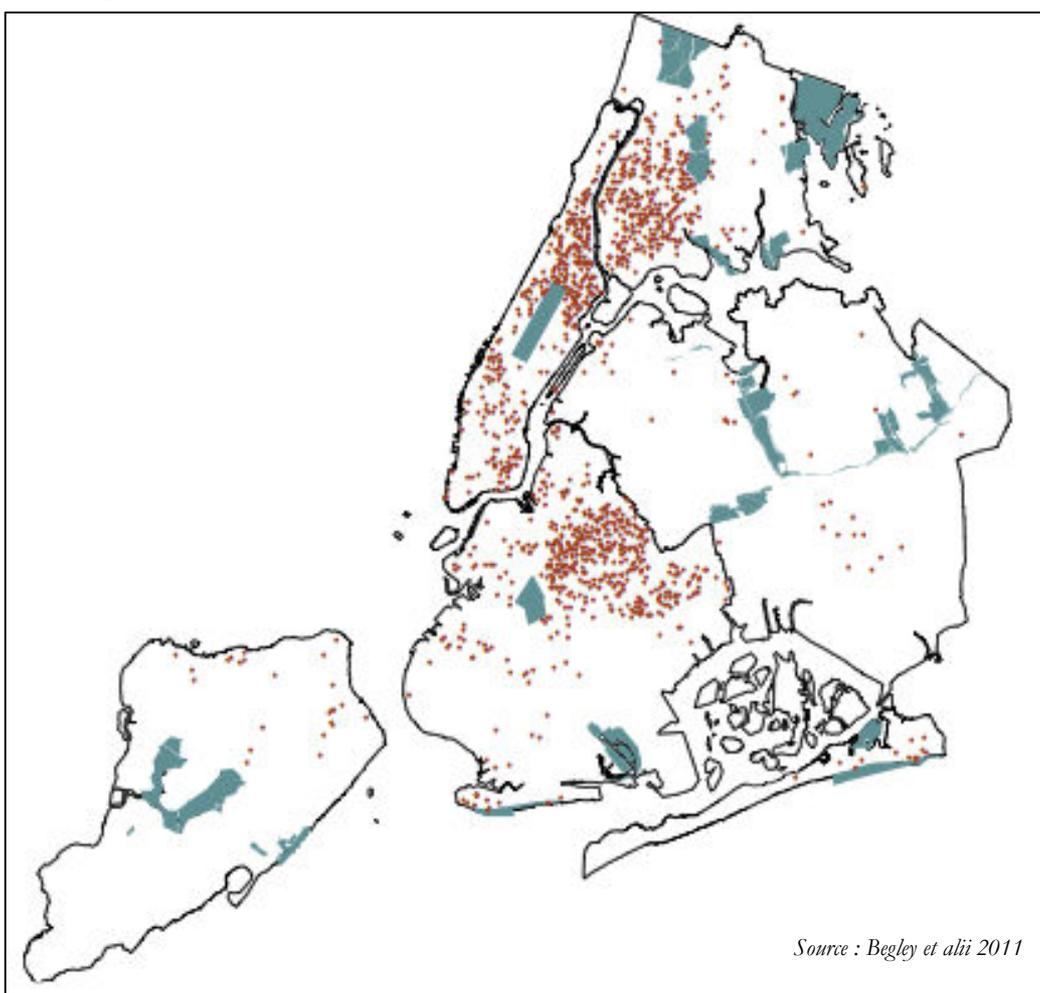
⁹⁴ Système de « voucher » dit Section 8.

⁹⁵ Ce modèle s'oppose au « modèle de masse » largement répandu dans l'Europe de l'Ouest et du Nord des Trente Glorieuses, où le logement social est construit en nombre et ouvert à de larges couches de la population.

⁹⁶ Saisis pour défaut de paiement

secteur public fournissant différents types d'aides (taux d'intérêts avantageux, aides directes, exemptions ou réductions d'impôts, foncier à prix préférentiel, etc.). Les logements sont ensuite destinés à des ménages aux revenus bas ou moyens (selon les types de programmes). Les restrictions de loyers ne sont cependant actives que durant une durée limitée : après l'expiration du programme, les logements reviennent au marché⁹⁷. Les durées et modalités de financement varient selon les programmes, qui sont d'ailleurs gérés par des agences différentes. Les quatre programmes historiques majeurs sont :

- les programmes Mitchell-Lama, lancés par l'Etat de New York en 1955 et prépondérants entre 1960 et 1977, qui concernent des revenus moyens (entre 80 et 130% du revenu médian);
- les programmes fédéraux de financement ou d'aide du HUD (*Department of Housing and Urban Development*), à destination des ménages aux revenus inférieurs à 80% du revenu médian, sur une durée de 20 à 40 ans. Dominants dans les années 1980, ils commencent donc à arriver à expiration ;
- et le LIHTC (*Low income housing credits*), programme d'aide fédérale indirecte, destiné aux populations pauvres (50 à 60% du revenu médian), dominant depuis 1990.



Carte 14: Logements sociaux issus des quatre principaux programmes public-privé à New York en 2010

⁹⁷ En 2010, 62 000 de ces logements, soit 27% du total, ont regagné le marché (Begley et alii 2011).

Ces programmes représentent 171 500 logements, soit 5,5% de l'offre totale de logement à New York ; leur production est en nette diminution depuis 2008 (Begley et alii 2011). Leur localisation est largement centrale et péri-centrale : ils sont très présents à Harlem et dans le South Bronx (ils représentent 13% des logements dans le *borough*), ainsi qu'à Williamsburg. Néanmoins, la majorité de ces logements perdront leur statut d'ici 2015 (Rose et alii 2004).

La dernière initiative en date est celle de l'*inclusionary zoning* (« zonage inclusif »), introduite en 1987 par la mairie. Cette mesure autorise alors les promoteurs à dépasser le coefficient d'occupation des sols jusqu'à 20% dans les secteurs les plus denses de Manhattan, en échange de la production de logement « abordable ». Il s'agit donc d'une mesure d'ampleur limitée, d'autant que la production de logement « abordable » n'est pas obligatoire. En outre, elle ne doit pas forcément être effectuée sur le même site, même si elle doit se situer dans le même *Community district* et à moins de 0,5 miles du projet urbain correspondant⁹⁸. L'approche timide de ce programme se justifie par l'importance de l'objectif de « *socio-economic heterogeneity* »⁹⁹ tempérée par le manque de recul sur ce genre d'initiatives, et le risque qu'elle affecte le développement économique (Goldman 2005). Entre 1987 et 2002, 35 515 logements « abordables » sont construits à New York grâce aux fonds municipaux, soit 21,8% de la construction totale, mais principalement dans les quartiers moins aisés de Harlem, du Bronx (South Bronx) et de Brooklyn (Greenpoint) (Schwartz 2006, Rose et alii 2004). Le programme originel d'*inclusionary zoning* n'a permis la construction que de 1500 logements entre 1987 et 2009¹⁰⁰.

L'*inclusionary zoning* a été élargi en 2005 aux espaces de redéveloppement urbain, en particulier dans la première couronne : Hudson Yards et West Chelsea à Manhattan, Greenpoint/Williamsburg, South Park Slope, Fort Green et DUMBO à Brooklyn, Downtown Jamaica et Maspeth/Woodside à Queens, Lower Concourse dans le Bronx notamment (Furman Center 2013). Le programme concerne essentiellement les espaces rezonés en faveur d'un développement résidentiel (espaces industriels en reconversion notamment) ; il autorise un bonus de densité de 33% en échange de la production de 20% de logement *abordable* (à destination des ménages sous le seuil de 80% du revenu médian de la zone, mais aussi des ménages à revenus « modérés » et « moyen »¹⁰¹ (Goldman 2005). Dans le cas particulier de Greenpoint-Williamsburg, espace particulièrement concerné par les projets de reconversion en raison notamment de la présence de vastes friches industrielles sur le front d'eau, le programme a la particularité d'être quasi-obligatoire. Néanmoins, les zones concernées étant des zones en reconversion, le revenu médian est donc appelé à y évoluer rapidement : +20,8% à Greenpoint-Williamsburg entre 2001

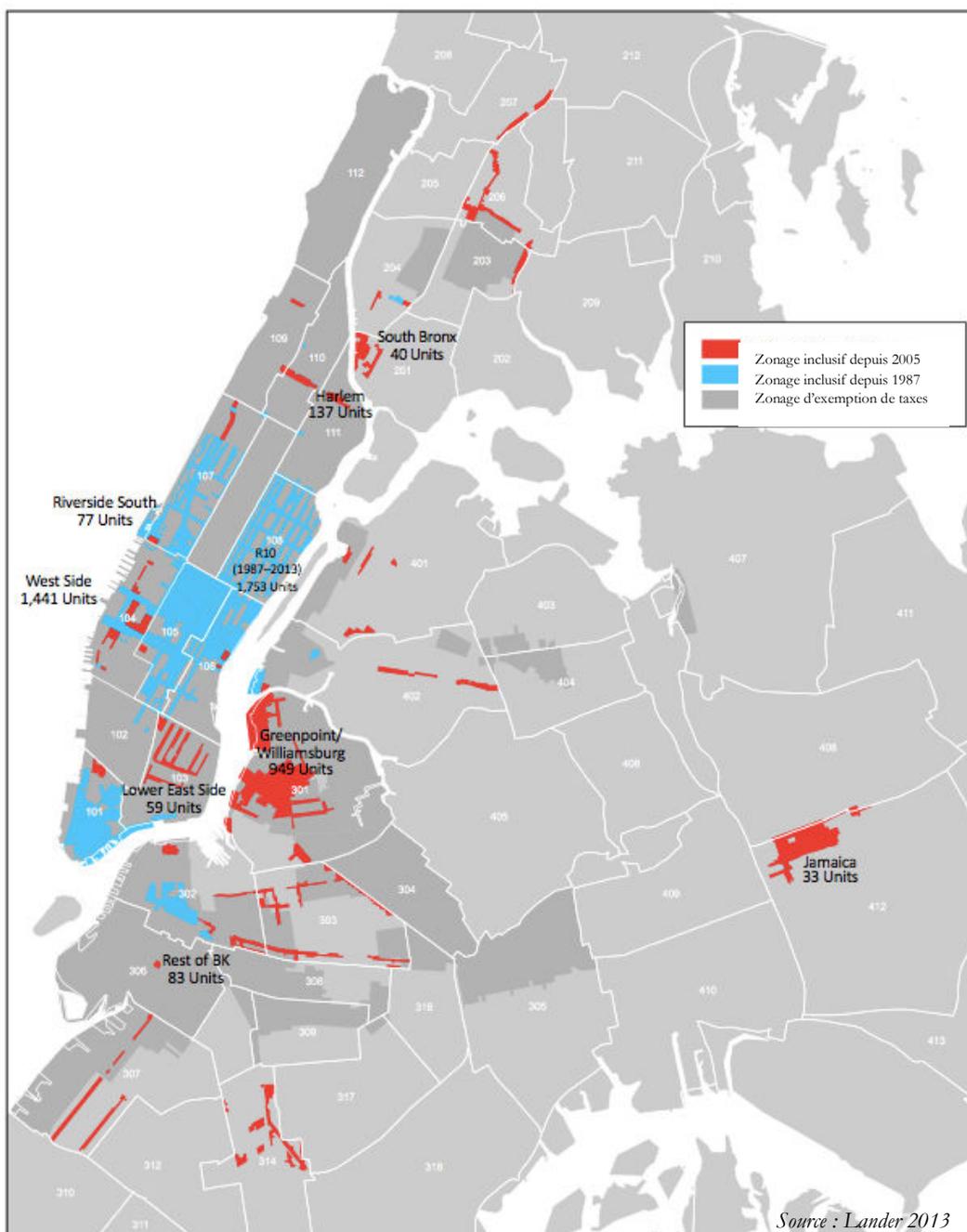
⁹⁸ La question de l'échelle de la mixité produit à l'échelle du quartier des effets de différenciation sociale qui ne sont pas sans rappeler des stratifications anciennes ; ainsi, à Williamsburg l'entrée se fait à l'arrière du block pour le logement social (voir chapitre sur Williamsburg).

⁹⁹ « hétérogénéité socio-économique », que l'on peut rapprocher de la notion de « mixité sociale » et qui reste également vague. Rapport de la City Planning Commission cité dans Goldman 2005

¹⁰⁰ Source : Department of City Planning, New York.

¹⁰¹ 125 à 175% du revenu médian de la zone.

et 2008 par exemple. Le programme concerne donc avant tout des ménages aux revenus plutôt moyens. Les logements *abordables* produits entre 2005 et 2013 représentent certes 13% des logements construits dans les zones concernées, mais seulement 2% du total des logements produits à New York (Lander 2013). Les zones les plus concernées sont l'ouest de Manhattan et Greenpoint-Williamsburg.



Data: HPD, DCP & NYU Furman Center; Analysis & Mapping by Office of Council Member Brad Lander, August 2013

Carte 15: Zones éligibles au programme de zonage inclusif en 2013 et nombre de logements produits entre 2005 et 2013

Les espaces visés par *l'inclusionary zoning* sont les plus concernés par une croissance urbaine rapide. Ainsi, l'évolution des zones choisies correspond au glissement du développement vers les espaces péri-centraux ; mais aussi vers un changement de modèle de développement urbain, du renforcement des zones centrales (programme d'inclusion de 1987) à la requalification d'espaces industriels (programme d'inclusion de 2005), sans que la logique d'application des outils municipaux (ici le zonage) soit profondément repensée.

Le logement « social » à New York¹⁰² représente ainsi au total 16,6% du parc de logements locatifs (respectivement 8,2 et 8,4%) en 2011 (Furman Center 2012), un chiffre très élevé pour une ville des Etats-Unis. Néanmoins, ce chiffre recouvre une évolution profonde des logiques à l'œuvre dans la production de logement social, dont le tournant se situe dans la seconde moitié des années 1980 : le passage de la production directe de logement social public au partenariat public-privé (financements indirects / zonage inclusif) ; et le passage de l'acteur public englobant (Etat fédéral, Etat de New York) à l'acteur public local (mairie de New York) comme acteur principal de la production de logement social. Par ailleurs, la mairie de New York, traditionnellement pionnière dans la production de logement social, diminue son investissement après un pic en 1989 : le budget municipal de 2007 pour la production de logement social a diminué de 72% entre 1989 et 2007 (Rose et alii 2004). La localisation du logement social reste également concentrée dans les quartiers les plus pauvres du Bronx et de Brooklyn, tandis que la requalification des quartiers industriels péri-centraux, comme Williamsburg, produit des logements sociaux avant tout à destination des classes moyennes et à durée de vie limitée (retour au marché à une échéance de 10-20 ans).

Il existe également des politiques de régulation des loyers, qui comprennent des logements à loyer contrôlé (2% du marché locatif en 2011) et à loyer stabilisé (45% du marché locatif), qui occupent une part importante dans le marché du logement new-yorkais. Les logements à loyer stabilisé concernent le parc construit durant les Trente glorieuses (entre 1947 et 1973) dans les immeubles de plus de 6 logements. L'arrêté municipal qui les crée en 1974 en raison d'une situation très tendue sur le marché locatif¹⁰³ a été renouvelé depuis tous les trois ans. Dans ce parc, les hausses annuelles de loyer sont fixées par un Comité de directives sur les loyers, nommé par la municipalité. Dans l'ensemble de la municipalité, cela permet de maintenir des loyers inférieurs d'un tiers à la médiane des loyers libres – les écarts étant maximaux à Manhattan (loyers libres plus de deux fois supérieurs) tandis qu'ils sont d'un quart dans le Bronx et à Brooklyn, de 15% à Queens et Staten Island (Furman Center 2011). Il n'y a pas de critère de revenu pour l'accès au logement, sauf un plafond élevé ; de fait, les revenus des occupants des logements à loyer stabilisé ont des revenus inférieurs de 40% à ceux du marché libre. Ce système est régulièrement mis en cause par les bailleurs, arguant de la capacité des ménages des classes moyennes à pouvoir payer le loyer de marché et de la limitation au droit de propriété privée. Pourtant, la Cour suprême

¹⁰² Logement possédé par la puissance publique ou financé par elle.

¹⁰³ Moins de 5% de vacance du parc.

maintient en la matière une politique à la Ponce-Pilate depuis les années 1920¹⁰⁴, ce qui permet de continuer ces politiques (Schaefer 2012). Cependant, ce contrôle de la municipalité sur les loyers est en recul puisqu'il ne contrôle que les logements construits à une certaine époque. Les logements à loyers libres représentent 44% du marché locatif et 30% du logement total en 2011, une part en augmentation très forte depuis 1981 où ils concernaient 29% du parc locatif de logement et 21% du logement total seulement (Furman Center 2011).

Le New Jersey a, quant à lui, signé en 1985 le *Fair housing Act*¹⁰⁵ qui affirme la nécessité pour toute municipalité de participer à l'effort de création de logement social. Ce règlement reste incitatif, mais les municipalités peuvent être poursuivies pour défaut éventuel dans ce domaine. En 2011, environ 300 sur les 566 municipalités de l'Etat correspondaient à la certification du *Council on Affordable Housing* (COAH) en matière de logement social, dont seules quelques municipalités péricentrales de Manhattan (Union city, Edgewater, Fort Lee et Cliffside Park), les municipalités du comté d'Hudson, directement voisin de Manhattan, étant particulièrement peu impliquées dans le programme¹⁰⁶. Néanmoins, le comté d'Hudson compte 8,9% de logement social¹⁰⁷, un montant très élevé dans l'Etat ; on peut ainsi supposer que les municipalités du New Jersey, relativement bien pourvues en logement social – bien qu'en part très inférieure aux pourcentages new-yorkais – préfèrent garder une gestion indépendante de leur construction de logement. La plupart des municipalités étudiées ont ainsi un office municipal de logement. C'est notamment le cas de Jersey City, Hoboken et Weehawken, les trois seules municipalités étudiées où la part de logement social dépasse les 10% (respectivement 10,7%, 14% et 12,1%) ; ce sont également les plus proches de Manhattan.

Le logement social est ainsi identifié par la majorité des acteurs publics comme un outil de rééquilibrage social par les politiques urbaines. Néanmoins, ce n'est pas pour autant qu'ils s'en saisissent, soit qu'ils n'en aient pas la volonté politique, soient qu'ils manquent des compétences techniques pour trouver une marge de manœuvre de plus en plus difficile à définir dans un cadre où les politiques étatiques laissent de plus en plus la place au marché.

¹⁰⁴ En avril 2012, lors du dernier litige en date, la Cour suprême décide de ne pas examiner la requête.

¹⁰⁵ Ce règlement survient après l'arrêt Mount Laurel de la Cour suprême du New Jersey en 1983, qui dispose que toutes les municipalités du New Jersey ont l'obligation de produire une « juste part » (*fair share*) du logement social nécessaire à l'Etat.

¹⁰⁶ Source : COAH, State of New Jersey.

¹⁰⁷ Source : State of New Jersey, Census Bureau. Traitement MF Albecker.

Conclusion

Si les instruments à la disposition des acteurs publics urbains ne sont pas négligeables, un certain nombre de tournants dans la conception de l'action publique ont eu lieu, ce qui redéfinit largement leur pratique. On constate d'abord un recul de l'Etat au profit des collectivités territoriales, ce qui correspond à la fois à une possibilité d'émancipation mais pose la question de la redistribution à l'échelle métropolitaine, notamment par le biais du logement social (le manque de fonds fédéraux pour la construction de logement social revient régulièrement dans les entretiens menés aux Etats-Unis) ; de plus, l'Etat revient parfois « par la bande », comme c'est le cas pour le logement social en France, ce qui peut causer des incohérences entre une volonté politique forte de l'Etat et le rôle dévolu aux acteurs privés au niveau local (Pollard 2010). Il faut ainsi souligner l'émergence très marquée des acteurs privés dans la plupart des outils à disposition des collectivités locales ; à partir du moment où les acteurs publics sont décidés à avoir une action sur leur territoire – ce qui est certainement le cas dans l'immense majorité des territoires étudiés, se pose alors la question de l'emboîtement entre les objectifs des politiques publiques et le rôle des acteurs privés : faut-il lutter contre le marché ou le soutenir ? Est-il possible dans ce cas de réduire les inégalités sociales urbaines ?

Un glissement s'opère également dans la hiérarchisation des politiques urbaines, qui n'est pas toujours perceptible dans l'affichage de celles-ci. Dans presque tous les discours d'aménagement dominant trois « piliers » considérés comme politiquement corrects : le développement durable, la réflexion sur la centralité (surtout dans le cas de New York) et la mixité des fonctions, et enfin le logement et la cohésion sociale. Dans les fait, la pratique et l'usage des instruments conduisent plutôt à des effets inverses : concurrence entre territoires, renforcement des inégalités (Fainstein 2008). Les politiques urbaines locales n'ont-elle donc aucun impact sur les territoires ?

Chapitre 7

Issy-les-Moulineaux et Jersey City, comment construire le « doublé gagnant »

*Oh that swamp full of grabbing hands.
Pull you under New Amsterdam.
Chinese boxes hold their secrets well.
How many are there one can never tell.
(...)
Art class for the bourgeoisie, lab rats for the cat.
Real estate moguls, Chump Towers,
When the wind blows you can hear the windows go rat a tat rat a tat tat tat.
Clutch, « Pulaski Skynway », in *Robot Hive/Exodus*, 2005, DRT Entertainment.*

Introduction

Aborder les études de terrain permet de mettre en regard les grandes tendances mises en évidence dans les chapitres 4 et 5, et les outils des politiques urbaines. Membres du groupe « doublé gagnant », Issy-Les-Moulineaux et Jersey City illustrent les territoires les plus fortement inclus dans les dynamiques spatiales de la globalisation : quels sont les acteurs et les effets de contexte qui ont mené à l'émergence d'un paysage urbain nouveau ?

Le principal point commun de Jersey City et d'Issy-les-Moulineaux est la rapidité de la reconversion vers le tertiaire, qui dans le cas d'Issy-les-Moulineaux était favorisé par une structure industrielle moins marquée que d'autres communes de banlieue comme c'est le cas de Pantin ou d'Ivry-sur-Seine. La désindustrialisation a été forte et brutale dans les deux cas, ce qui a dégagé des larges pans de territoire où se concentrent les friches industrielles. Celles-ci se révèlent néanmoins assez rapidement comme des opportunités de redéveloppement économique en faveur du tertiaire supérieur ; cela correspond à la priorité majeure des acteurs publics dans les deux cas.

Dans les deux villes, en effet, la volonté de reconversion de la part des acteurs publics locaux a été affirmée très rapidement – dès la fin des années 1970 - en faveur d'un développement « à tout prix », qui coïncide avec la décentralisation des activités de *back office* grâce au développement des technologies informatiques et de l'accès aux données électroniques (Knox 1997). Le développement du tertiaire est phénoménal dans les deux

cas, les deux villes illustrant des « cas d'école » urbains, illustrés dans ce chapitre par l'usage de sources issues de la presse immobilière.

Les politiques de développement y sont volontaristes, incarnées par un maire omniprésent à Issy-les-Moulineaux : la construction se fait à un rythme effréné, immeubles de bureaux et de logements confondus ; la composition sociale des populations change radicalement en 30 ans ; le paysage et l'image des deux villes se modifient totalement.

Les effets de contexte ont donc en partie favorisé cette reconversion (I) mais les politiques urbaines ont été importantes, selon une logique d'« accompagnement » (Roncayolo 1985, p.430) plus que d'inflexion. Les changements urbains sont gérés dans un rapport souple au secteur privé, qui s'illustre cependant par une opposition entre la mairie « dirigiste » d'Issy-les-Moulineaux (Verpraet 1991) et la mairie de Jersey City, qui se caractérise par un certain laisser-faire au service du secteur privé (II). Les interactions entre acteurs montrent que ce modèle de redéveloppement urbain s'inscrit bien dans la figure des coalitions urbaines de croissance (Logan et Molotch 1987), bien que les rapports étroits entre public et privé n'amènent pas aux mêmes choix (III).

I. Des effets de contexte favorables

Dans le cas des espaces « doublé gagnant », le rôle du contexte géographique et historique paraît lié à un certain nombre d'éléments communs. Il s'agit d'abord de la proximité avec les centres d'affaires centraux de Paris (ouest) et de Manhattan (sud), renforcée en général par de puissants moyens de transport en commun. Cette proximité, jointe à des prix immobiliers bien moins élevés et à la disponibilité de vastes friches industrielles, a permis d'enclencher le déménagement d'activités de *back office* et l'arrivée de populations de cadres.

Ensuite, bien que dans les deux cas étudiés le tissu urbain ait été fortement remanié depuis les années 1980, certains éléments du paysage urbain sont régulièrement cités par les acteurs comme des éléments attractifs, les *brownstones* à Jersey City ou le pavillonnaire à Issy-les-Moulineaux, garant d'un esprit « village » ou de « quartiers »¹ reconnaissables ; l'espace résidentiel correspond à un espace local marqué par un référentiel spécifique « urbain mais pas trop », tout en permettant de travailler dans les lieux voisins de l'économie globale. Le contexte social local a également joué dans l'évolution des territoires : l'embourgeoisement d'Issy-les-Moulineaux est favorisé par le tropisme aisé de l'ouest parisien, tandis que des inégalités restent perceptibles à Jersey City.

¹ *neighborhoods*

A. Issy-les-Moulineaux, des moulins aux friches industrielles

1. Une périphérie industrielle

Issy-les-Moulineaux est une commune de 4,25 km² située au sud-ouest de Paris, à l'extérieur d'un méandre de la Seine dont elle comprend des îles dont la vaste île Saint-Germain. La moitié nord-ouest du territoire de la commune est caractérisée par le terrain plat de la plaine alluviale de la vallée de la Seine ; du sud-ouest à l'est s'élève un talus abrupt, de plusieurs dizaines de mètres de dénivelé, qui délimite le contact entre la vallée et le plateau de Hurepoix, sur lequel est édifié le fort d'Issy, en surplomb par rapport au reste de la commune au sud. Le territoire d'Issy-les-Moulineaux est compact, interrompu uniquement au nord par une emprise de 120 ha de la ville de Paris. Ce terrain plat est un champ de manœuvre réservé à l'armée, qui devient ensuite un célèbre terrain d'aviation qui accueille les premiers essais aéronautiques français au début du XX^{ème} siècle. A partir des années 1950, le terrain devient l'héliport de Paris, mais une grande partie est dédiée à des fonctions de désengorgement de l'espace parisien : construction du périphérique, terrains de sport, Aquaboulevard (loisirs aquatiques), tours de bureaux. La fonction de défense militaire parisienne a donc une empreinte visible sur l'organisation historique du territoire ; le fort d'Issy fait partie de la ceinture de défense de 16 forts érigés par Thiers en 1840-1845 en dehors des fortifications de Paris dans les communes de la première couronne, et l'île Saint Germain accueille des magasins de réserve de l'Intendance militaire.

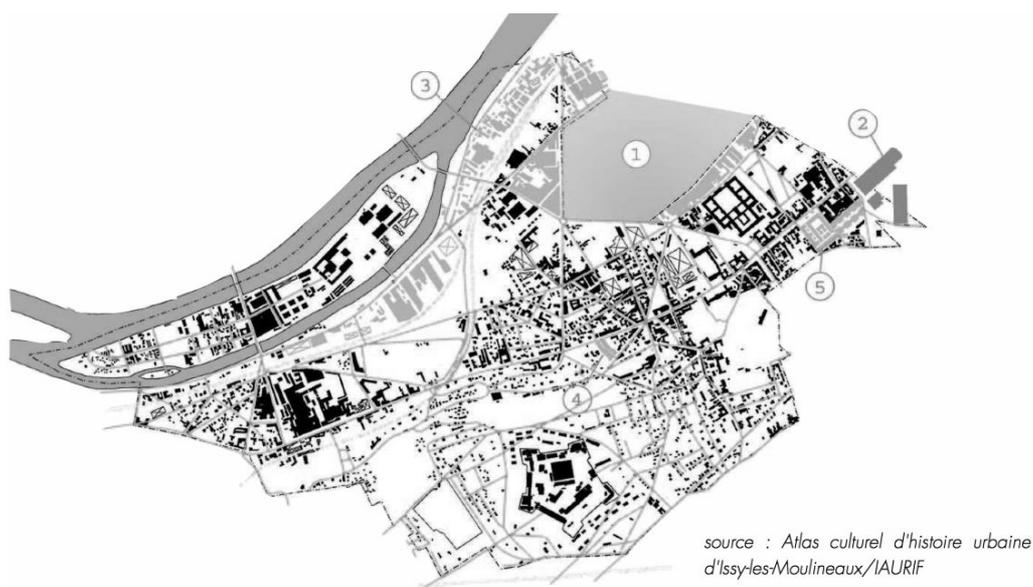
Issy-les-Moulineaux est à l'origine une commune de grandes propriétés agricoles bordant la Seine. Le centre-ville actuel se situe à la place de l'ancien village, à l'écart du fleuve et sur l'actuelle route D989 qui longe la Seine et le talus. Quelques structures industrielles s'y installent dès le début du XIX^e siècle, avec la cartoucherie Gévelot de la Société Française de Munitions en 1825, puis les vastes usines des Glaces et Verreries de Montluçon sur l'île de Saint-Germain (qui seront ensuite revendus à l'armée) en 1853.

L'industrie lourde, et génératrice de nuisances, se développe largement à partir de 1860 – date de l'extension finale de la commune de Paris (voir chapitre 1), comme dans la plupart des communes de première couronne : les usines Gévelot ou AMX (armement), la Manufacture des Tabacs en 1905, Javel (chimie), Marchal (automobile), ou TIRU (traitement d'ordures). Issy-les-Moulineaux accueille également des activités liées à la santé et rejetées hors de Paris, comme l'Hospice des Petits Ménages (aujourd'hui hôpital Corentin Celton) en 1868, déplacé pour construire le Bon Marché, et les blanchisseries de Grenelle qui traitent le linge des hôpitaux parisiens.



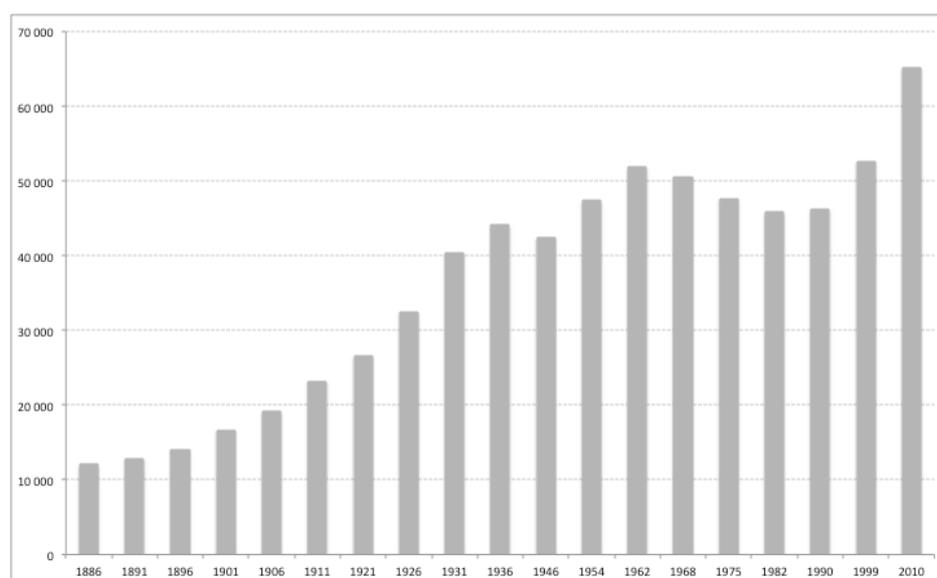
Figure 1: Usines à Issy-les-Moulineaux, photo aérienne, 1974. Photo Jean Bruchet. Source: Photothèque IAU îdF. © IAU îdF.

L'espace urbain d'Issy-Les-Moulineaux se développe également grâce aux investissements de la banque du Comptoir Central de Crédit dirigé par Victor Bonnard puis son gendre Edouard Naud (maire d'Issy-Les-Moulineaux de 1871 à 1878). L'établissement achète jusqu'à 115 ha de terrains pour les mettre en valeur entre 1855 et les années 1880, et renforce les oppositions sociales de la commune : les hauteurs sont destinées aux classes moyennes, la partie basse du territoire à l'industrie et aux lotissements populaires (Roncayolo 1998).



Carte 16: L'occupation du sol à Issy-les-Moulineaux dans les années 1930. Source: PLU d'Issy-les-Moulineaux.

D'un point de vue urbain, ce développement entraîne un zoning des fonctions assez marqué, entre la plaine des bords de Seine consacrée aux industries (usines Lefranc, Renault, T.I.R.U., etc. en point 3 sur la carte), le centre-ville à l'habitat ouvrier (premiers immeubles d'habitat collectif en point 4), et le plateau partagé entre la zone non aedificandi du Fort et les lotissements pavillonnaires populaires du début du XXe siècle. L'emprise parisienne est sensible par le terrain de manœuvre dévolu ensuite à l'aviation (1) et l'extension du parc des Expositions de Versailles (2).



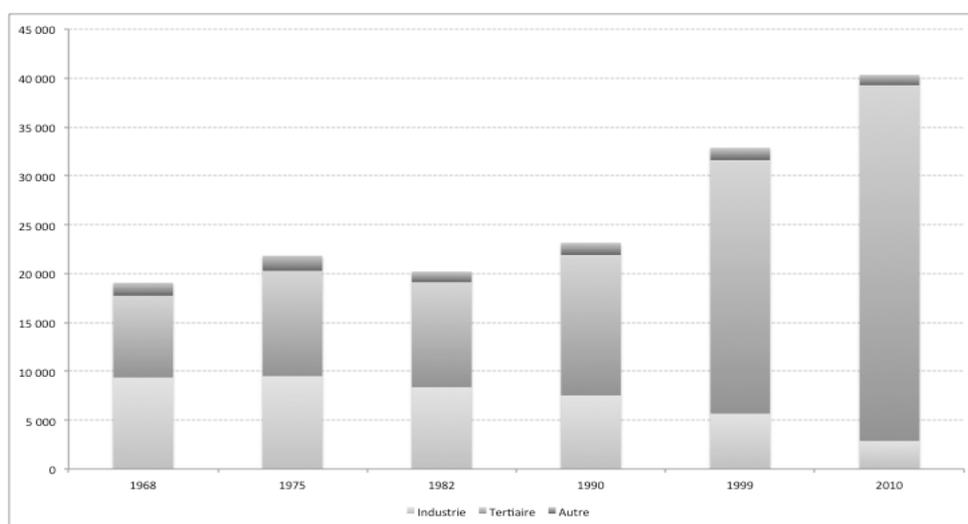
Graphique 3: Evolution de la population d'Issy-les-Moulineaux entre 1886 et 2010 (sources : Annuaire des communes de la Seine, RGP Insee)

La croissance de la population est forte et continue jusqu'à 1962 (à l'exception des années de guerre entre les recensements de 1936 et 1946), parallèlement à une forte industrialisation. En 1968², les emplois dans la commune sont à plus de 49% des emplois industriels et 36% des habitants sont ouvriers.

2. Une désindustrialisation brutale

A partir du milieu des années 1960, la part de l'industrie dans l'emploi décline continuellement, d'abord de concert avec le nombre d'emplois total de la commune, qui diminue de plus de 8% entre 1975 et 1982. La désindustrialisation de la structure de l'emploi est alors massive, puisque les emplois industriels représentent 49% des emplois de la commune³, 41,5% en 1982, à peine 17% en 1999 et enfin 7% en 2010. Les emplois industriels ont ainsi diminué de près de 70% en trente ans.

Le processus de désindustrialisation est ainsi relativement concentré dans le temps, et très intense entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980 avec la fermeture de nombreuses usines emblématiques : Manufacture des tabacs en 1978, Thomson CSF, ateliers Eiffel, métallurgie franco-belge en 1980, blanchisserie de Grenelle en 1987, etc. Les friches industrielles se multiplient ; l'habitat insalubre se développe. Dans le même temps, la population diminue de 11,6% entre 1962 et 1982, en raison d'un solde migratoire fortement négatif (Fol et Sabot 2003).



Graphique 4: Evolution de la structure de l'emploi à Issy-les-Moulineaux (1968-2010)

² Les données antérieures ne sont pas disponibles.

³ Cette proportion est d'ailleurs une des plus élevées des 29 communes de la première couronne en 1968 (8^{ème} sur 29 communes). Parmi les 8 communes les plus marquées par l'emploi industriel en 1968 (plus de 49% de l'emploi industriel) se retrouvent d'ailleurs surtout des communes du groupe « doublé gagnant » : Boulogne-Billancourt, Suresnes, Levallois-Perret ; ainsi que Saint-Ouen, Montreuil, Montrouge et Gentilly. En 2010, l'industrie représente moins de 9% des emplois dans toutes ces communes sauf à Saint-Ouen (15%).

La photographie suivante montre l'usine Gévelot de la Société Française de Munitions au début des années 1990, alors que la reconversion urbaine bat son plein. L'usine a cessé son activité en 1983, les bâtiments sont totalement détruits en 1992, et le sol en a été dépollué en 1993, puis le terrain reconverti en logements. Cette vue montre le décalage entre le paysage industriel ancien de l'usine de fabrication de munitions, une usine adjacente plus récente des années 1960, puis derrière le talus où sont déjà engagées un certain nombre de chantiers de reconstruction marqués par des grues. Les bâtiments de logement collectif différencient à l'arrière plan les immeubles des années 1970 du quartier des Epinettes et au plan médian des immeubles plus récents, signe de la reconversion déjà largement engagée du tissu urbain.



Figure 2: Quartier "La Ferme", Société Française de Munitions, 1989/1994. © Thierry Dehesdin.

La photo suivante, prise quelques temps plus tard, permet de mieux distinguer entre les types d'habitats : petit collectif (R+3 ou R+4) de la plaine construit dans les années 1990 côtoyant des immeubles en briques de diverse hauteur du début du XXème siècle, immeubles collectifs élevés des années 1970 (R+10 environ) dans le quartier des Epinettes, et pavillonnaire du début du siècle sur les Hauts d'Issy. Ce type de paysage hétéroclite, multiple, est d'ailleurs caractéristique de l'image esthétique de la banlieue, « *marquée par le métissé, le mélangé, le divers* » (Katuszewski 1998, p. 125).

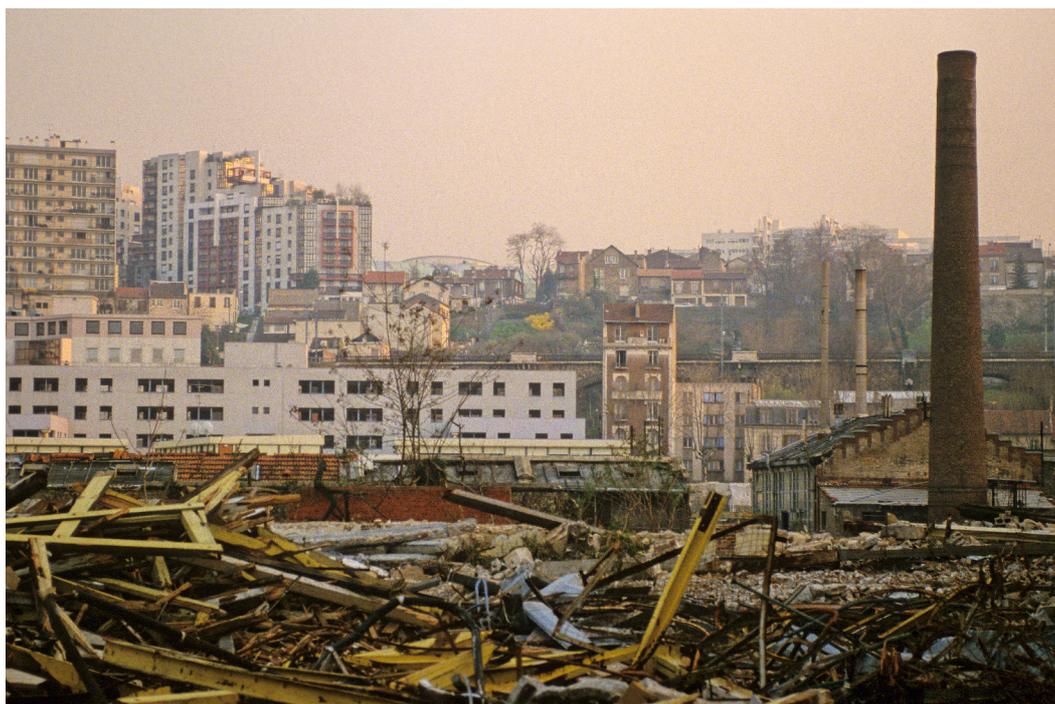


Figure 3: Quartier “La Ferme”, Société Française de Munitions démolie, 1989/1994. © Thierry Dehesdin.

Après destruction (1992), le site illustre bien l’aspect que pouvaient prendre les friches industrielles dans la ville – toutes reconverties relativement rapidement, ce qui revient dans les entretiens avec l’expression de l’idée qu’Issy-les-Moulineaux a été « un chantier permanent ». Le site de l’usine Gévelot a été reconverti par le biais de deux ZAC (Colombiers et Sainte Lucie), essentiellement en logements et en équipements publics.

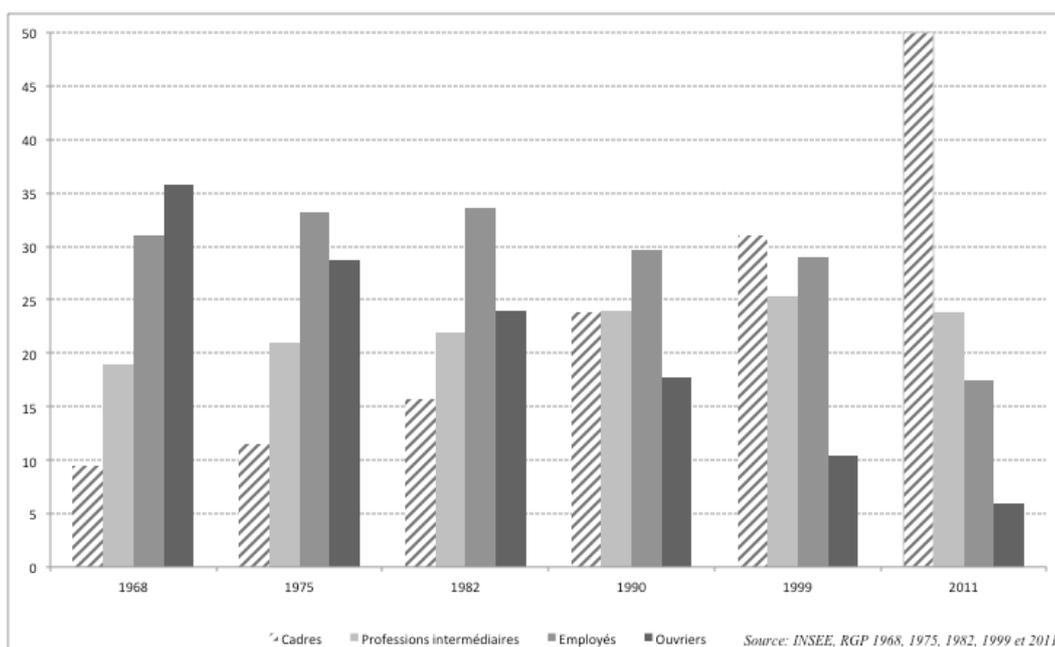
3. Un mouvement rapide de tertiarisation et embourgeoisement

La succession industrie / nuisances, puis friches / processus de ZAC et tertiaire / emplois est ainsi quasi systématique :

Alors, en 20 ans déjà il faut savoir que 40% du territoire a été refait, reconstruit complètement. Depuis que le maire est arrivé, quoi, je crois qu’il est arrivé en 1982. Est-ce que ça a changé ? Oui, parce qu’il faut savoir qu’avant c’était ouvrier, Issy-les-Moulineaux est situé à proximité de Paris, de la Seine et surtout de l’héliport de Paris. Autrefois Issy-les-Moulineaux c’était surtout une ville qui était très très ouvrière, avec beaucoup d’usines liées à l’aéronautique, il y avait une industrie très forte. Il y avait aussi les Blanchisseries de Grenelle, il y avait Thompson, il y avait vraiment beaucoup d’entreprises, c’était vraiment très industriel. Les industries ont fermé les unes après les autres, ça a laissé beaucoup de friches, on est passé en tout par 19 ZAC. Enfin il y en a qui n’ont pas vu le jour, qui ont capoté, mais enfin il y en a 17 qui ont fonctionné (...). Donc en effet socialement et économiquement ça a forcément évolué, puisque maintenant on a 70 000 emplois sur la ville alors qu’on n’a que 61000 habitants. On a plus d’emplois que d’habitants sur la ville d’Issy-les-Moulineaux. Bon sachant que maintenant on beaucoup plus de tertiaire que d’industrie, sachant que de toute façon aujourd’hui l’industrie ça ne marche plus en région parisienne, parce que ça crée des nuisances et les gens n’en veulent plus. De toute façon il n’y a pratiquement plus d’usines dans la région parisienne, en proche couronne il n’y en a pratiquement plus.

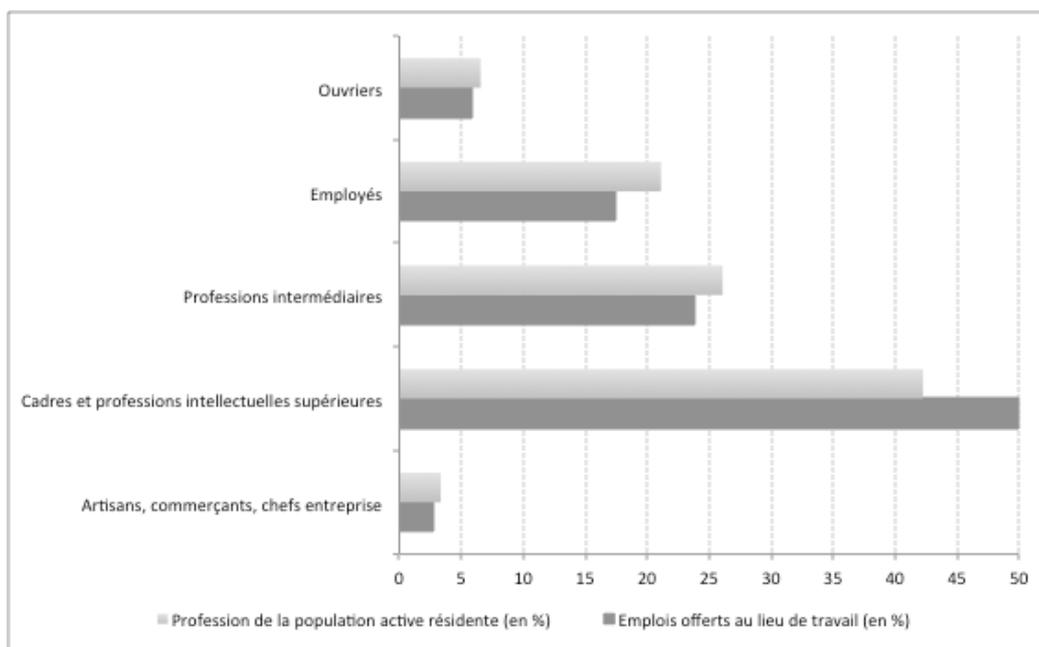
Entretien avec le Directeur de l’urbanisme à Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

Le basculement entre emplois industriels et tertiaires a lieu dès 1975 à Issy-les-Moulineaux. Le tertiaire représente alors 49 % des emplois, soit une part non négligeable de l'emploi local. L'accélération de ce mouvement est notable à partir du recensement de 1990 : l'emploi tertiaire représente près de 80% des emplois en 1999 et 90 % en 2010, un taux plus élevé que la moyenne du département. De même, les ouvriers parmi les actifs résidents dans la commune voient leur part baisser de plus du tiers de la population active à 24% en 1982, et 6,5% en 2011.



Graphique 5: Evolution de la structure sociale de la population d'Issy-les-Moulineaux entre 1968 et 2011

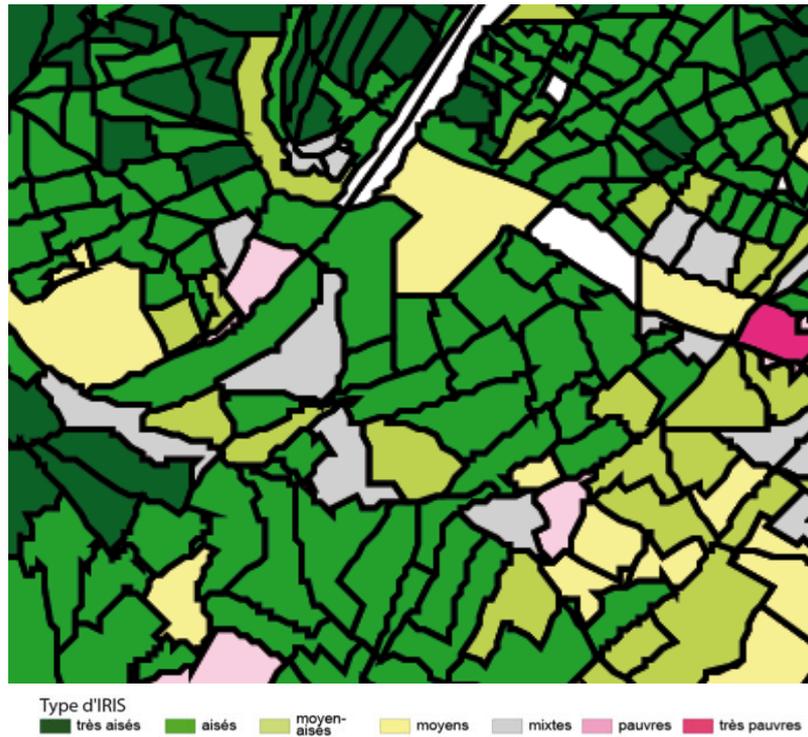
Cette tertiarisation se fait principalement au profit d'emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures qui représentent 50% des emplois locaux en 2011 ; les emplois des fonctions métropolitaines supérieures représentent 41% de l'emploi en 2008 soit un des taux les plus élevés d'Île-de-France avec un taux de croissance soutenu de 4% par an entre 1999 et 2008. L'orientation productive de la commune s'est en parallèle largement accentuée, puisqu'Issy-les-Moulineaux est passée de 0,7 emplois/actif occupé résident en 1968 à un ratio de 1,6 en 2010 ; le basculement autour d'un emploi pour un actif résident se fait ici encore vers 1990. Cette orientation très marquée vers l'activité est d'ailleurs une des caractéristiques qui différencie assez fortement les espaces « doublé gagnant » de la banlieue parisienne, de ceux de la banlieue new-yorkaise où la dimension résidentielle reste beaucoup plus importante.



Graphique 6: Structure de l'emploi local à Issy-les-Moulineaux en 2011 (source : Insee)

La modification de la population résidente s'est donc faite en parallèle, mais à un rythme un peu plus lent, puisque la proportion d'ouvriers et d'employés dans la population résidente reste encore légèrement plus élevée que dans les emplois locaux. Néanmoins, comme c'est souvent le cas dans la zone dense des villes globales, 20,4% seulement des habitants travaillent dans la commune (ce qui correspond à la moyenne des Hauts-de-Seine). La première commune de résidence des personnes travaillant à Issy-les-Moulineaux est Paris, puis Issy-les-Moulineaux, puis les communes résidentielles des Hauts-de-Seine voisines.

En parallèle, le solde migratoire de la commune est redevenu positif depuis 1990, ce qui confirme la décennie 1980-1990 comme le moment de basculement de l'évolution d'Issy-les-Moulineaux. Les nouveaux habitants viennent de Paris, avec un effet de proximité marqué du 15^{ème} arrondissement, qui alimente 1/3 du flot des arrivants parisiens au début des années 2000, puis les communes aisées voisines des Hauts-de-Seine (Boulogne-Billancourt, Vanves, Clamart, Meudon), mais aussi un nombre non négligeable d'immigrés. L'embourgeoisement massif de la population locale est ainsi issu du bassin de vie local du sud-ouest parisien, ce qui confirme les effets de débordement des logiques parisiennes y compris dans les dynamiques résidentielles – le prix moins important au m², les équipements et le type de logements offerts jouant un rôle décisif.



Carte 17 : La division socio-spatiale par Iris à Issy-Les-Moulineaux en 2007. Source : François et alii 2011.

De fait, Issy-les-Moulineaux, bénéficiant d'un contexte socio-économique favorisé, connaît comme les communes de l'ouest et du sud-ouest parisien un processus d'embourgeoisement rapide et total, qui correspond à l'extension spatiale de zones voisines marquées par une forte concentration des classes supérieures, et non pas l'émergence de poches localisées de gentrification. Quelques zones mixtes existent sur le plateau, où se trouve la plus grande proportion d'habitat social, mais la quasi-totalité des Iris sont des zones aisées, tandis que le gradient s'oriente vers un profil plus moyen à l'est (commune de Vanves) et que quelques poches de pauvreté sont visibles hors de la commune dans des quartiers marqués par la présence de logement social, à Boulogne-Billancourt par exemple.

Là encore, ce sont les effets de contexte qui ont joué avec le voisinage de communes riches, notamment le 15ème arrondissement de Paris. L'arrivée de populations immigrées, sans doute très aisées, achève d'inscrire ces évolutions dans une double échelle, à la fois locale et mondiale. Le processus de différenciation sociale entre communes de la première couronne est donc lié au contexte géographique, mais aussi renforcé par les politiques locales.

B. Jersey City, des trains aux tours

1. La gare de Manhattan

Jersey City se situe sur une péninsule basse entre l'Hudson River et la Hackensack River. C'est une très grande commune de 56,4 km². Une partie de son territoire consiste en de basses plaines d'inondation de la Hackensack River ; son accessibilité et sa situation face à la pointe de l'île de Manhattan en ont fait un site privilégié pour les interactions portuaires avec New York.

Le développement industriel de Jersey City commence très tôt, avec une orientation précoce vers la fonction de transports, puisque les trains desservant New York s'y arrêtent jusqu'à la construction du tunnel de l'Hudson River en 1911, qui permet de changer de train pour Manhattan. Les premières lignes et les premiers entrepôts s'installent dans les années 1840, sur le front d'eau où se fait la rupture de charge vers les ferrys desservant Manhattan. Les terminaux de plusieurs compagnies ferroviaires desservant le reste des Etats-Unis occupent ainsi une part importante de la superficie municipale à la fin du XIX^{ème} siècle, et la voie de chemin de fer de la compagnie de l'Erie divise la ville en empruntant un ouvrage d'art à ciel ouvert, les Bergen Arches. Les trois principaux terminaux ferroviaires sont Pavonia, Exchange Place et Communipaw.

De nombreux entrepôts se concentrent à proximité des terminaux ferroviaires, dont le siège de la Atlantic and Pacific Tea Company. Une grande partie de l'espace municipal est donc dédiée aux activités portuaires et de transports. La Port Authority y a implanté un certain nombre d'infrastructures, qui représentent 180 ha : l'arrivée du Holland Tunnel, ouvert en 1927, qui est le premier tunnel routier reliant Manhattan au continent ; le centre de transport de Journal Square et les stations du PATH train reliant New York aux villes voisines du New Jersey ; les infrastructures portuaires au sud : Greenville Yards, terminal de containers du port de New York destiné principalement la rupture de charge du fret des barges vers le train entre le New Jersey et Brooklyn, et Port Jersey acquis en 2010, terminal international de containers.

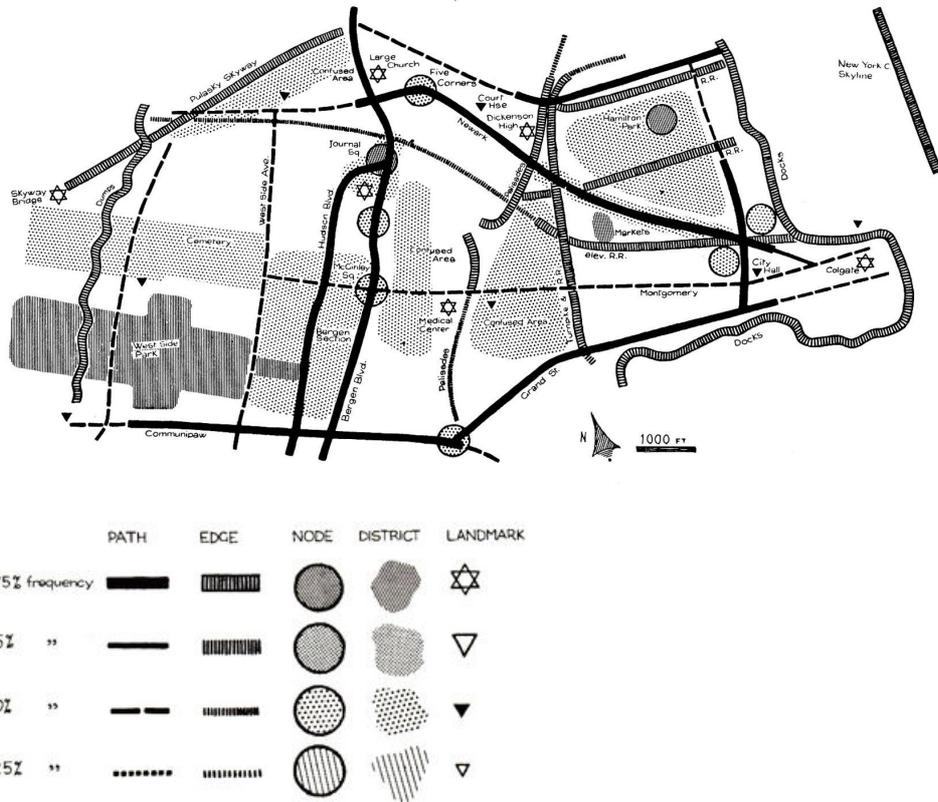
La ville est également un centre de production pour l'industrie chimique avec l'usine Clorox ou l'usine de crayons Dixon. Colgate y installe une de ses principales usines, dont l'emplacement est marqué par une grande horloge face à Manhattan. On retrouve également des activités de blanchisserie comme à Issy-les-Moulineaux, avec la Brunswick Laundry par exemple.



Carte 18 : Jersey City en 1955. Source : USGS Topo, © mapmaker.rutgers.edu

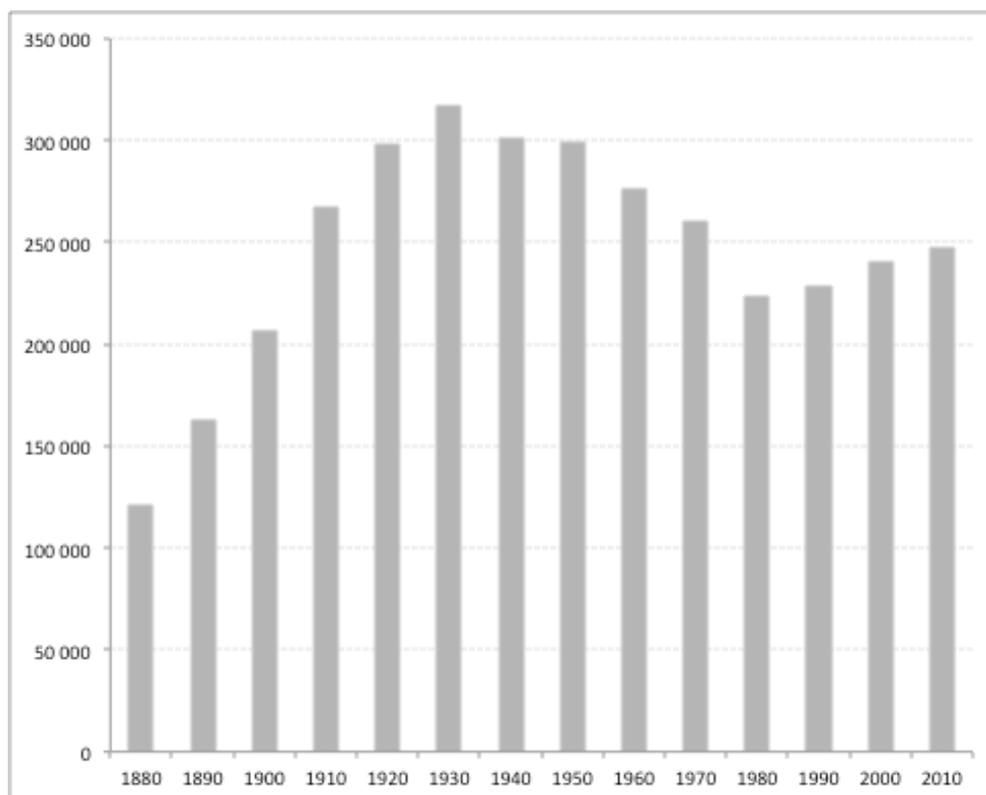
On retrouve, comme à Issy-les-Moulineaux, un zonage des activités organisé parallèlement au front d'eau, mais il est beaucoup plus marqué par les coupures opérées par les voies de communication. On peut ainsi distinguer : les usines et terminaux portuaires et ferroviaires le long de l'Hudson, le centre-ville accolé au port coupé du reste de la municipalité par l'arrivée du Holland Tunnel et l'autoroute I-78 qui le continue vers le sud. L'habitat restant s'insère donc derrière le front d'eau et l'I-78, entre les voies de communication et le second front d'eau de la Hackensack River (où existent également quelques implantations industrielles). L'habitat dans cette partie « arrière » de la ville (si l'on considère que son « avant » est le front d'eau de l'Hudson) est principalement constitué d'habitat pavillonnaire de type beaucoup plus « suburbain » que le centre-ville.

FIG. 10. *The visual form of Jersey City as seen in the field*



Carte 19: Jersey City, une ville fragmentée. Paysage mental des habitants en 1960. Source: Lynch 1960.

Etudiée par un des pionniers du paysage mental, Kevin Lynch, dans son ouvrage *The image of the City* (1960), Jersey City se caractérise en la matière par la fragmentation liée aux coupures des voies de communication, doublée de la ségrégation sociale et raciale croissante à partir des années 1950. Selon la perception des habitants de l'époque, la ville n'a pas de centre et, plus généralement, pas de caractère. Les habitants ont peu de points de repères urbains forts, ils décrivent le paysage urbain au moyen de noms de rues et non de formes reconnaissables. L'usine Colgate se détache d'ailleurs comme un des seuls « lieux marquants » de ce paysage urbain, avec les docks qui dessinent une ligne un peu indéterminée. La skyline de Manhattan est néanmoins déjà présente comme un élément fort d'identification du paysage.



Graphique 7: Evolution de la population de Jersey City entre 1880 et 2010. Source : Census Bureau.

La population a connu une augmentation très rapide au tournant du XXème siècle, avec un quasi-triplement entre 1880 et 1930. Néanmoins, elle commence à diminuer dès cette date, sans doute suite à la Grande Dépression de 1929 et la réduction de l'activité logistique liée à l'ouverture des tunnels ferroviaire et routier vers Manhattan. Jersey City est marquée par une forte immigration tout au long de son histoire : immigration européenne d'abord, avec 1/3 d'Irlandais et 1/4 de Britanniques et d'Allemands en 1860, puis une immigration latino-américaine très marquée à partir des années 1960, tandis que s'installe également la population noire issue du sud des Etats-Unis.

2. « *In short, things were a mess*⁴ » (Schundler 1998)

A Jersey City, la désindustrialisation est surtout marquée par la révolution des transports. D'abord, la conteneurisation portuaire entraîne une diminution drastique des activités qui se reconcentrent plus au sud (Godfrey 1995). Ensuite, la disparition du train comme moyen de transport majeur entraîne la banqueroute de nombreuses compagnies de chemin de fer, partiellement nationalisées par l'Etat fédéral⁵, et par l'Etat du New Jersey⁶.

⁴ « En résumé, les choses étaient un bazar »

⁵ L'Amtrak créée en 1971 reprend notamment le réseau de la Penn Central Transportation

⁶ La New Jersey Transit est créée en 1979.

Un certain nombre d'emprises ferroviaires sont alors abandonnées et vendues aux enchères à des entreprises privées pour un faible prix dans les années 1970⁷. Ainsi, l'homme d'affaires Samuel LeFrak négocie avec 80 propriétaires dont des compagnies de chemin de fer pour acquérir près de 250 ha dans le quartier de Newport, situé directement en face de la skyline de Lower Manhattan (Weiss 1997). Le déclin de l'activité portuaire a lieu en parallèle et les principaux terminaux de containers du port de New York quittent Jersey City pour Port Elisabeth, aux eaux plus profondes, au sud.

En 2011, l'activité directement industrielle ne représente plus que 2,6% des emplois, soit deux fois moins qu'en 2002. Entre 1950 et 2000, le nombre d'emplois industriels à Jersey City est passé de près de 40 000 à 6 800, soit une division par six. La désindustrialisation a été violente et massive, beaucoup plus rapide que dans le reste du New Jersey. De plus, elle a particulièrement affecté la population locale – plus de la moitié des employés des emplois industriels de Jersey City habitaient la commune dans les années 1970.

La structure de l'emploi local s'est modifiée plus rapidement que l'évolution des secteurs d'activité de la population, comme dans le cas d'Issy-les-Moulineaux. Les données disponibles ne permettent que de comparer les emplois par grands secteurs d'activité et sur une période limitée), mais montrent bien d'une part que la structure de l'emploi est l'objet d'une désindustrialisation continue (les emplois industriels passent de 14,2 à 10,3% des emplois entre 2002 et 2011) tandis que les services de finance, d'assurance et d'immobilier sont largement dominants et en croissance (de 25,8% des emplois en 2002 à 27,7% en 2011). La croissance de ces emplois est faible car le changement d'orientation économique a eu lieu auparavant.

% des emplois dans:	Industrie		Services "classiques"		Services FIRE	
	Population résidente	Emplois occupés au lieu de travail	Pop. résidente	Emplois occupés au lieu de travail	Pop. résidente	Emplois occupés au lieu de travail
2000/2002	22,4	14,2	65,4	52,7	12,2	25,8
2011/2012	16,8	10,3	69,3	62	13,9	27,7

Les données pour la population résidente datent de 2000/2012 (Census) ; les données pour les emplois datent de 2002/2011 (Economic Census).

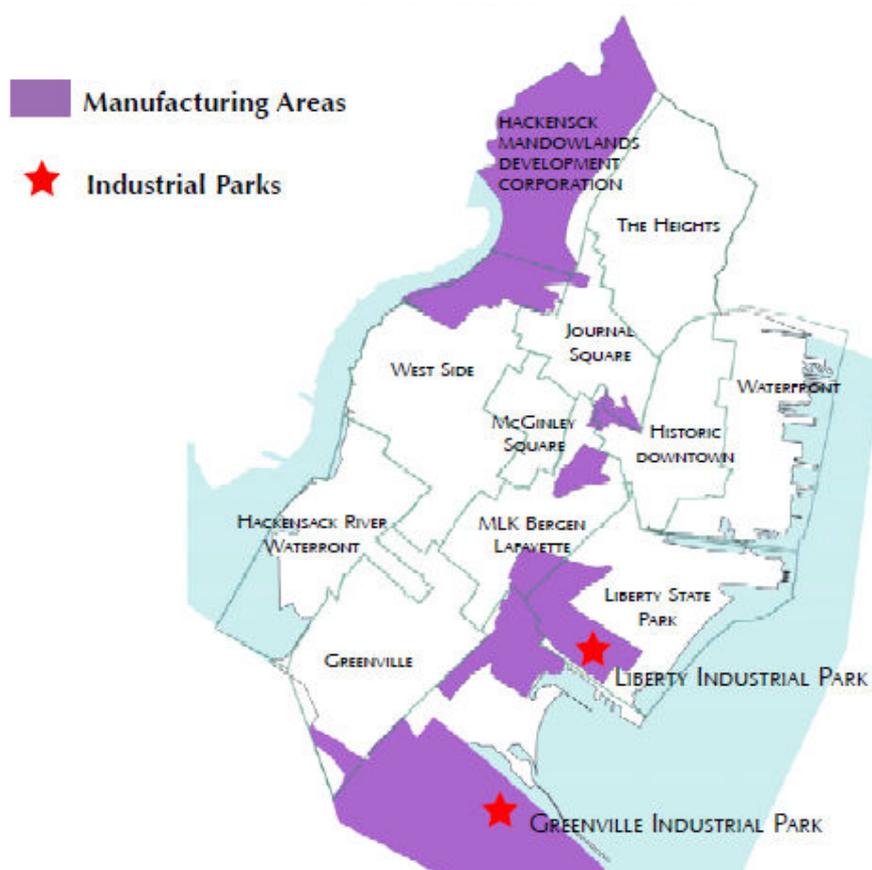
La catégorie « industrie » regroupe la construction, l'industrie et la logistique.

Tableau 3: Structure de l'emploi local à Jersey City

⁷ Source : Entretien avec la Vice-présidente de la Mid-Bronx Desperado Community Housing Corp., 18 mai 2011.

C'est d'ailleurs dans le secteur FIRE que l'inadéquation est la plus visible, puisque la population résidente est plutôt qualifiée dans les services « classiques » et beaucoup moins dans les emplois de services avancés aux entreprises que propose le secteur FIRE, largement développé à Jersey City avec l'arrivée des services de back-office et la décentralisation des activités new-yorkaises après le 11 septembre 2011 (Marcuse 2002).

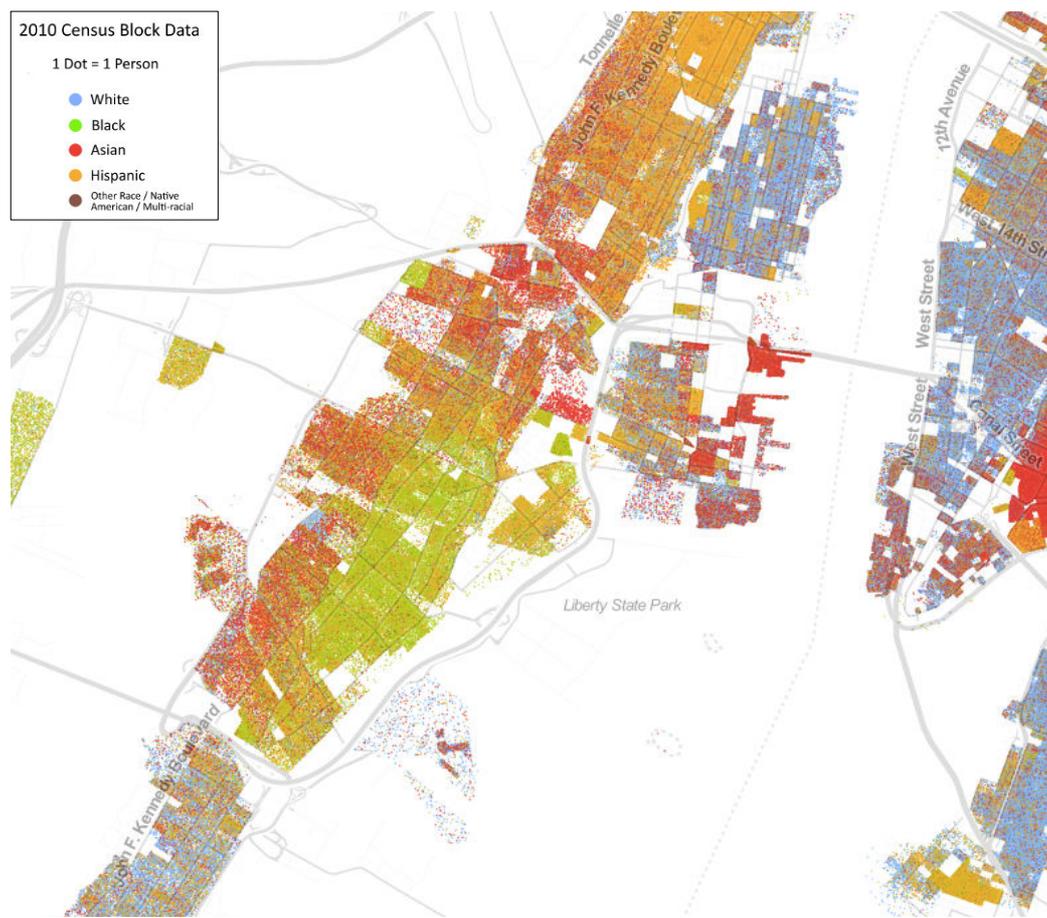
Aujourd'hui, les zones industrielles restantes sont donc de plus en plus résiduelles et excentrées par rapport au Waterfront, quartier le plus proche de Manhattan qui concentre les programmes de redéveloppement ; elles sont actuellement en cours de reconversion pour la plupart.



Carte 20: Les zones industrielles à Jersey City. Source: Mairie de Jersey City.

La baisse de population, en lien avec la désindustrialisation, se renforce à partir de 1950 et culmine entre 1970 et 1980, décennie au cours de laquelle Jersey City perd près de 15% de sa population. Entre 1970 et 1980, la population immigrée augmente de 45%, alors que la population de la commune diminue (Shaw 1994). Ces changements dans la structure ethnique de la population renforcent la paupérisation de la ville, la ségrégation socio-raciale étant de plus en plus forte. La ville est secouée par des émeutes raciales dans le contexte du mouvement des Droits Civiques en 1964, en marge de la Convention Démocrate à Atlantic City, et en 1967, dans le sillage des grandes émeutes de Newark.

Le déclin social des années 1960-1980 s'accompagne d'une criminalité particulièrement élevée puisque Jersey City devient un centre de trafic de drogue d'ampleur nationale dans les années 1980, avec une criminalité par habitant liée à la drogue plus élevée que celle de New York, Baltimore ou Newark (Weisburd et Green 1995). La perte de revenus locaux liée à la disparition des usines et des taxes y afférentes entraîne des difficultés budgétaires importantes, et notamment une faillite des écoles dont la gestion est reprise par l'Etat du New Jersey en 1989.



Carte 21: Carte des groupes raciaux à Jersey City en 2010. © 2013, Weldon Cooper Center for Public Service, Rector and Visitors of the University of Virginia (Dustin A. Cable, creator)

La population blanche est en déclin constant depuis les années 1980, au profit notamment de l'immigration asiatique (24% de la population en 2012), mais la population noire correspond toujours en 2012 à 24% de la population, tandis que les Hispaniques représentent 28% de la population et les Blancs 21,5%. La ségrégation spatiale est relativement forte comme le montre la carte « par point » des groupes raciaux en 2011 : on constate un très vaste quartier dominé par la population noire dans la partie plus pavillonnaire du territoire, tandis que de fortes concentrations de population asiatique se distinguent sur le front d'eau et autour du quartier de Journal Square. Le quartier du

centre-ville semble plus mixte, principalement composé de populations blanches, asiatiques et hispaniques.

En 2013, 39,3% de la population est immigrée. Le taux de pauvreté est de 17,6% de la population en 2012, contre 9,9% dans le New Jersey et 14,9% à l'échelle nationale. Néanmoins, le revenu médian est extrêmement élevé et en rapide augmentation ; la forte immigration recouvre autant de très riches immigrés asiatiques extrêmement concentrés dans les anciens quartiers industriels du front d'eau reconvertis en résidence de luxe, que des commerçants indiens de la classe moyenne qui se regroupent dans le quartier de « little Bombay » entre l'I78 et Journal Square, ou des latino-américains d'Amérique centrale qui travaillent comme domestiques ou travailleurs manuels. La « diversité » de la population est d'ailleurs citée comme un fait positif : « *We are the most diverse ZIP code in the country (...). The social composition is ideal today, very diverse*⁸. »

En termes d'évolutions sociales, des différences persistent donc entre les deux communes : Jersey City n'a pas connu un embourgeoisement massif comme à Issy-les-Moulineaux et l'on voit plutôt émerger une structure en sablier assez proche de celle décrite par Saskia Sassen (2001), avec une différenciation socio-spatiale forte entre le front d'eau et les quartiers plus suburbains des classes moyennes et populaires. Ces évolutions sont liées aux choix des ménages, mais aussi aux politiques de logement, et suivent temporellement les évolutions économiques, dont les conditions de possibilité ont été favorisées par les politiques urbaines.

II. Politiques locales et outils du recyclage urbain

Dans les deux villes, le recyclage urbain est donc extrêmement rapide, entraînant une forme de « chantier permanent » qui marque le paysage urbain, surtout dans sa partie anciennement industrielle, très concentrée spatialement dans les deux cas. Les friches industrielles se succèdent plutôt qu'elles ne s'étendent, et ne restent jamais très longtemps inoccupées. Cette rapidité du recyclage urbain et le retour précoce de la croissance démographique et économique, en lien avec la tertiarisation, semblent être caractéristiques des espaces classés dans le groupe « doublé gagnant ». Les politiques urbaines accompagnent ces évolutions avec une grande rapidité dans les deux cas étudiés.

⁸ « Nous sommes le code postal le plus divers des Etats-Unis. La composition sociale actuelle est idéale, très diverse. » Entretien avec le Planning Director, City of Jersey City, 30 décembre 2010.

A. Issy-les-Moulineaux, le renouvellement à la carte

La tertiarisation massive de la structure économique et de l'occupation du sol s'engage en lien avec une politique urbaine lancée à la fin des années 1970 visant à freiner la perte de population et d'emploi par des opérations d'urbanismes intégrant des opérations de bureaux et d'activité. Le changement s'affirme à partir des années 1990, suite aux politiques volontaristes engagées par la municipalité d'André Santini.

1. Des outils souples au service du développement tertiaire : ZAC et plan d'urbanisme

Le POS d'Issy-les-Moulineaux a été créé en 1975 et modifié en 1982 – deux ans après l'élection d'André Santini à la mairie, mais encore par l'Etat – puis révisé et modifié à deux reprises (respectivement 1992 et 2000, 1994 et 1999). Le POS de 1982 ouvre la voie à la reconversion des friches industrielles en bureaux. L'OPHLM, réactivé par la mairie, engage des opérations de renouvellement de l'habitat dégradé du centre-ville par le logement social ; ces interventions doivent faire connaître la ville aux promoteurs via les entrepreneurs du bâtiment chargés des constructions (Fol et Sabot 2003).

En parallèle, les services municipaux réalisent un catalogue des terrains mutables, diffusé aux promoteurs immobiliers, qui doit permettre de cadrer les opérations foncières nécessaires (Fol et Sabot 2003). Ce sera le point de départ des ZAC, qui démarrent dans les années 1980. L'outil de la ZAC est le biais favorisé pour « *orienter les transformations urbaines* » (Burkart 1999) : 17 ZAC ont été créées depuis 1980, soit une par an entre 1984 et 1989, puis 1996 et 1998. La plus récente, la ZAC Cœur de Ville, a été créée en 2006 sur le site du CNET, suivie du projet urbain Fort numérique en 2008 (qui n'est pas une ZAC) et de la ZAC du Pont d'Issy en 2012, pas encore engagée.

La révision du POS de 1992 valide les orientations de la municipalité en changeant le classement de certaines zones et en augmentant le COS de presque toutes les zones, notamment de la zone centrale de la commune, le COS de bureaux étant augmenté pour ceux qui sont construits dans les zones d'activité (Burkart 1999). De même, le POS de 1992 opère un découpage beaucoup plus marqué du territoire communal, qui passe de 9 zones en 1975 à 28 en 1992. Le POS est ainsi au service des procédures de ZAC, et non l'inverse ; le découpage en secteurs plus petits permet d'inclure des ZAC de petite taille : la plus petite, celle de la Médiathèque (1991-1994), occupe 1 ha, et la moitié des ZAC occupent une surface de moins de 3ha.

L'usage de la ZAC est beaucoup plus souple que les modifications de POS et permet de mettre en œuvre un projet plus global à une échelle plus vaste, d'exproprier et de faire financer les équipements publics. C'est un outil au service des communes bâtisseuses ;

L'usage des ZAC permet une relation souple entre la municipalité et les acteurs privés : la mairie peut ainsi agir sur la surface, la localisation et le type de constructions en donnant des affectations très précises aux différents secteurs.

Notre latitude d'action se trouve limitée [par le prix élevé des terrains] et pour ne pas trop alourdir les impôts locaux nous sommes amenés à rechercher de façon systématique le concours de partenaires pour réaliser nos projets. (...)

La Municipalité pour promouvoir ses idées doit continuer dans cette voie difficile où il faut éviter l'écueil de laisser tout faire tout en faisant appel aux partenaires privés.

André Santini, interview de novembre 1981.

Alors on a utilisé beaucoup les ZAC à une époque, je ne devrais pas vous le dire, mais bon, c'est parce que ça permettait d'avoir des zones dans lesquelles on pouvait avoir des règlements assez spécifiques. C'est à dire que dans un secteur on avait vraiment des règles spécifiques, avec des droits de construire qui étaient propres, avec des hauteurs, des gabarits, des emprises au sol, enfin bon tout ça a été supprimé par la loi SRU, et maintenant les ZAC sont retombées dans le droit commun, c'est à dire que les règlements doivent être intégrés au PLU. Donc maintenant quand on fait une ZAC c'est uniquement pour diviser le terrain facilement et de faciliter pour l'aménageur, et puis aussi en matière fiscale, on peut l'exclure du PUP⁹ par exemple. (...) Maintenant, comment ça se passe avec les aménageurs, eh bien plutôt bien, de toute façon en général on cède tous les droits à l'aménageur, on travaille avec lui, et puis à la fin il nous livre tous les équipements publics comme c'est prévu, et puis voilà en général ça se passe très très bien. Et puis les SEM, c'est surtout la SEMADS, et on a la SEM 92 ; et puis on a une ZAC avec Bouygues qui est privée, c'est la ZAC Forum Seine, sinon tout le reste c'est des aménageurs.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

La mairie a donc recours en masse au régime de la ZAC, ce qui témoigne d'une volonté municipale de transformation rapide et maîtrisée du territoire. La maîtrise de l'aménagement y reste très importante, beaucoup plus que dans le PUP par exemple, qui est d'initiative privée et ne prévoit qu'un contrôle minimal de la collectivité : en témoigne la place des SEM comme aménageur principal des ZAC engagées depuis 1990.

⁹ Le PUP (projet urbain partenarial) est une opération d'aménagement qui permet le financement des équipements publics sans recours à la procédure de ZAC. A l'initiative d'un acteur privé, il permet de déterminer en accord avec la commune les équipements publics à réaliser et leur financement ; il permet notamment d'exonérer les constructeurs de la taxe d'aménagement. Le PUP crée une souplesse contractuelle entre une collectivité locale et les opérateurs concernés sans mise en concurrence préalable.

ZAC	Concedant	Aménageur	Création	Fin	Superficie	Logements (en m ²)	Bureaux (en m ²)
La Ferme	Commune	Gestec	1990	2005	2,8 ha	48 750	17 000
Médiathèque	Commune	?	1991	1991	1 ha	0	0
Garibaldi	Commune	SEMADS	1992	2008	7,8 ha	56 000	28 000
Corentin Celton	Commune	SEMADS	1992	2011	12,8 ha	104 000	2 500
Forum Seine	Commune	SNC Forum Seine ¹¹⁷	1992	2015	13 ha	64 600	200 500
La Fontaine	Commune	Sodearif	1994	2005	1,9 ha	2 850	0
Bords de Seine	SM Berges de Seine	SEM 92	1995	2014 (Centre de tri postal en cours)	16,8 ha	52 000 (dont 10 000 Centre de tri)	70 000 (dont 46 000 Centre de tri)
Colombier	Commune	SNC Quartier du Colombier ¹¹⁸	1997	2007	4,5 ha	92 000	0
Centre-ville	Commune	SEMADS	1998	2016	6,3 ha	44 000	8 000
Quai des Chartreux	SM Berges de Seine	SEMADS	1998	2012	10 ha	43 000	16 000
Cœur de Ville	Commune	SPIA GPSO Aménagement	2005	2015	3 ha	30 000	50 000
Pont d'Issy	SM puis commune	SPIA GPSO Aménagement	2012	N/A	1,5 ha	13 500	230 000

Tableau 4: Les ZAC à Issy-les-Moulineaux depuis 1990. Source: fiches de ZAC.

Dans le cas d'Issy-les-Moulineaux ce rôle est souvent tenu par un acteur parapublic de la mairie, la SEMADS (Société Anonyme d'Economie Mixte d'Arc de Seine)¹¹⁹, de mission dont le directeur depuis 1989, Raymond Loiseleur, est très proche. En 2010, dans le cadre de la CA Grand Paris Seine Ouest (GPSO) où Issy-les-Moulineaux est un rôle moteur, la SPLA (société publique locale d'aménagement) GPSO Aménagement a été créée à partir de la SEMADS. Dirigée par Raymond Loiseleur, cette structure est un outil qui reprend le projet de Fort Numérique, la ZAC des Chartreux, du Cœur de ville et de la Seine. La présence du département est également assez sensible depuis le milieu des années 1990. La création de la SM Berges de Seine, espace où se concentrent les opérations de logement, explique également que la ZAC Bords de Seine soit concédée par la SM Bords de Seine, société d'économie mixte départementale.

La ZAC Forum Seine, où se concentre 1/3 de la construction totale de bureaux à Issy-les-Moulineaux les 30 dernières années, a en revanche été concédée à un acteur privé dans le processus de co-promotion immobilière via la SNC¹²² d'aménagement Forum Seine à Issy-les-Moulineaux, gérée par Bouygues Immobilier, Cogedim (Paribas/BNPPI) et Sogeprom (Société Générale).

Le foncier est disponible sous forme de larges emprises issues des anciennes friches industrielles ; la procédure de ZAC permet ensuite son acquisition à l'acte de vente ou l'expropriation par l'aménageur ou la commune ce qui est un processus plutôt classique. Le découpage du territoire, qui permet la réallocation très rapide des friches vers des projets de réaménagement, Issy-les-Moulineaux n'a jamais eu de problème financier. La politique d'acquisition foncière ; en 2009, sa capacité d'autofinancement brut dépasse de 60% la moyenne nationale. Sa base fiscale est très dynamique grâce à la présence de grandes entreprises tertiaires comme Canal + et France Télécom, qui fournissent la moitié de la taxe professionnelle unique de l'agglomération en 2006 (Chambre des Comptes d'Île-de-France 2012). De ce fait, sa politique fiscale à destination des entreprises se caractérise par un taux d'imposition bas (7,99%), diminué de 20% en 2012, soit un taux deux fois moins élevé que le taux moyen en Île-de-France.

¹¹⁹ Auparavant SEMARI, Société d'Economie Mixte d'Aménagement et de Rénovation d'Issy-les-Moulineaux.

¹²⁰ Raymond Loiseleur a été l'étudiant d'André Santini en droit public. Il le rejoint à la mairie à la fin de l'année 1987 comme rédacteur de ses discours. Il est nommé à la tête de la Semari en 1989, un poste qu'il occupe jusqu'en 2011. Il fait partie du cercle rapproché du maire, un groupe de collaborateurs parfois surnommé les « Santini ». *« Quand André Santini quittera la scène politique, je m'en irai, avoue-t-il. Je ne pourrai pas obéir à quelqu'un d'autre »* (2011).

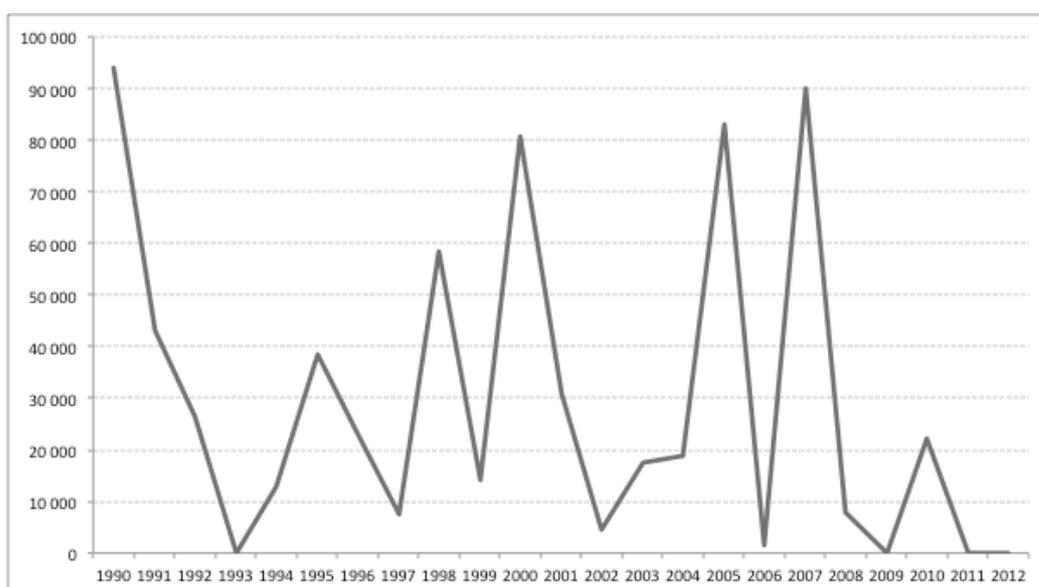
¹²¹ Les SPLA sont un outil dont le financement est entièrement public et à qui l'agglomération peut déléguer une opération d'aménagement sans mise en concurrence préalable.

¹²² Société en Nom Collectif. Cette forme d'association commerciale est la plus simple possible entre particuliers. Elle a été créée ad hoc en 1995 pour l'aménagement de la ZAC.

¹²³ Il s'agit des trois autres taxes locales : taxe foncière, taxe foncière sur les propriétés non bâties, et

Entre 1985, date de la libéralisation de l’agrément pour les bureaux en blanc¹²⁴, et 1989, la construction de bureaux explose (280 000 m²) notamment au nord de la commune à proximité de la Seine et de Paris. Cette construction s’effectue dans un premier temps dans le seul cadre du POS. L’explosion du nombre de ZAC après 1990 correspond à la validation de l’orientation en faveur du tertiaire, mais dans un cadre plus maîtrisé. Les trois grandes ZAC spécialisées dans le tertiaire (même si toutes les ZAC sont des opérations mixtes bureaux/logements) sont les ZAC Garibaldi (28 000 m² de bureaux, 56 000 m² de logements), Forum Seine (200 500 m² de bureaux, 64 600 m² de logements) et Bords de Seine (dont la reconversion du Centre de Tri postal ; 70 000 m² de bureaux et 52 000 m² de logements). Dans ces trois ZAC situées en bord de Seine se concentre 48% de la construction totale de bureaux dans la commune entre 1990 et 2015, tandis que la surface de logements y est beaucoup moins importante (1,7 fois moins que la surface de bureaux). La construction de locaux industriels est résiduelle depuis les années 1990.

Entre 1995 et 2007, Issy-les-Moulineaux a ainsi attiré 12,7% de la construction d’immobilier de bureaux des communes de la première couronne, quand sa population en représente 4,7%. Le rythme relativement haché de la construction suit d’assez près celui des cycles immobiliers régionaux : chute après 1990 (même si les années 1994 et 1995 ont été bonnes à Issy-les-Moulineaux), puis regain à partir de 1997 et pic de construction de 2000, rechute et reprise dans les années 2005-2009. Le rythme de construction s’est néanmoins largement ralenti depuis 2008, contrairement au reste de la région Île-de-France, le foncier disponible s’étant beaucoup restreint.



Graphique 8: Construction de bureaux (m²) à Issy-les-Moulineaux entre 1990 et 2012. Source: Sitadel.

Issy-les-Moulineaux a ainsi construit 622 000 m² de bureaux entre 1990 et 2014¹²⁵, ce qui représente 2,4% de la production totale de bureaux en Île-de-France durant la même période,

¹²⁴ Immeubles dont les utilisateurs finaux ne sont pas connus au début des travaux

¹²⁵ Source : PLU d’Issy-les-Moulineaux.

pour une commune dont la population correspond à 0,5% de la population totale régionale. En termes de localisation, les quartiers de bureaux le long de la Seine s'inscrivent dans le micro-marché de l'immobilier de bureau des communes limitrophes de l'ouest de Paris, qui continue vers le nord jusqu'à Levallois-Perret, où les mises en chantier de bureaux ont été massives à la fin des années 1980, représentant jusqu'à 20% des permis régionaux ; ce secteur représente environ 20% de la demande locative en région Île-de-France (Nappi-Choulet 2007). En 2009, Issy-les-Moulineaux offrait ainsi une surface totale d'immobilier de bureau de 700 000 m² (ORIE 2009).

Même dans ce contexte géographique très dynamique, la construction de bureaux a donc été particulièrement volontariste à Issy-les-Moulineaux, ce dont témoigne le passage d'un ratio emploi / actif occupé résident de 0,8 en 1990 à un ratio de 1,6 en 2010. La pression pour la construction de logements semble relativement importante, ce qui se traduit d'ailleurs par l'adoption de conventions d'équilibre habitat/activité (voir chapitre 6) dont la plus récente, en 2005-2009, prévoyait la construction de 2,57 m² de logement pour 1m² de bureaux, proportion qui n'a pas été respectée. La construction de bureaux reste largement plus élevée que prévu, même si la convention a sans doute permis de la ralentir : entre 1990 et 2014, la proportion est de 1,5 m² de logements pour 1 m² de bureau. Cela semble ressortir d'une volonté politique visible dès les années 1990 où les très grands terrains disponibles hors ZAC ont été mobilisés pour la construction de bureaux plutôt que de logement, en raison de la rentabilité plus grande des bureaux (Burkart 1999).

L'implantation de transports en commun puissants et en lien direct avec la capitale est aussi un facteur qui renforce l'attractivité d'Issy-les-Moulineaux : avec deux arrêts de métro, deux de RER et trois de tramway vers la Défense et Paris depuis 1997, la commune est particulièrement bien desservie. De plus, la nouvelle infrastructure de métro automatique Grand Paris Express devrait desservir Issy-les-Moulineaux par deux arrêts sur la nouvelle ligne 15 d'ici 2020. Le président du Conseil de surveillance de l'établissement public du Grand Paris Express est d'ailleurs André Santini depuis 2010. Les acteurs soulignent le rôle volontariste de la municipalité dans l'arrivée de ces équipements :

[L]à encore, il faut rendre à César ce qui appartient à César, il faut dire que Santini et les services municipaux se sont battus par exemple aussi pour le tramway, donc tout n'arrive pas tout cuit non plus, il ne faut pas croire que c'est une chance. Bon géographiquement on a peut-être de la chance d'être là, maintenant il faut savoir que tous les services municipaux se battent aussi, ça a été des heures et des heures et des années de négociations pour transformer ce qu'on appelait l'ancienne ligne SNCF des voyageurs en tramway. Donc ça ne s'est pas fait comme ça. C'est pareil, l'extension de la ligne 12 c'est des heures de négociation, les bus c'est pareil, enfin c'est quand même pas du tout cuit.

Entretien avec le Directeur de l'urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

L'élaboration du PLU¹²⁶ en 2005 souligne l'orientation en faveur du développement économique et rappelle dès le début du rapport de présentation l'importance de la reconversion urbaine via l'outil des ZAC :

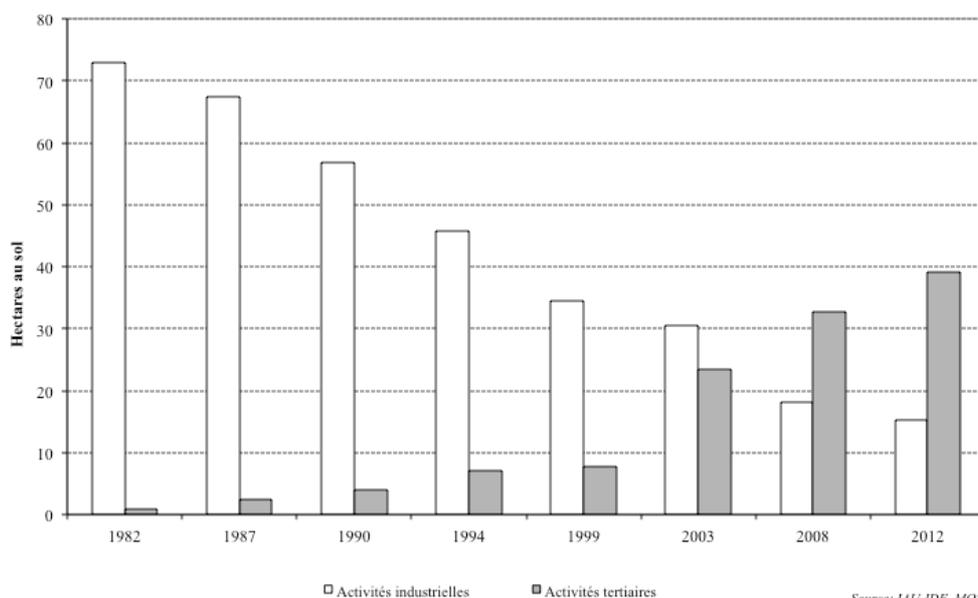
¹²⁶ Révisé deux fois, en 2010 et 2012.

Il convient à la fois aujourd'hui d'achever le développement de la commune d'Issy-les-Moulineaux, et de « ménager » son territoire. C'est à partir de cette problématique que le Projet d'Aménagement et Développement Durable a été établi.

Le renouvellement de la ville d'Issy-les-Moulineaux s'est avéré indispensable, lors de la mise en place du POS, car celle-ci comportait de nombreuses friches industrielles, qu'il fallait reconverter afin de leur donner une nouvelle impulsion, tant économique que démographique. Le cadre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) a notamment alors constitué l'un des modes privilégiés d'aménagement du territoire.

PLU d'Issy-les-Moulineaux, Rapport de présentation, 2012, p.5

L'achèvement du « développement » d'Issy-les-Moulineaux est le premier objectif cité ; on devine qu'il s'agit de développement économique. Le « ménagement » du territoire s'inscrit dans la thématique du développement durable qui est, avec le thème de l'innovation, une des deux grandes idées du marketing urbain territorial local. Les orientations générales du document d'urbanisme restent les mêmes, mais le découpage du territoire en secteurs de plus en plus petits est accentué (une quarantaine de secteurs en 2011, contre 28 en 1992) alors que le zonage est simplifié de 18 à 11 types de zones. L'espace disponible pour le recyclage urbain était déjà presque parvenu à son terme lors de la rédaction du document : en 2005, 4% de la surface sont considérées comme mutables dans le cadre de projets en cours, et 10% supplémentaires dans le cadre de projets déjà approuvés. Ces terrains sont des lots de ZAC restant à commercialiser ou à construire (dans les grandes ZAC Bords de Seine, Quai des Chartreux, Forum Seine et Coentim-Celton) et l'opération du Fort d'Issy. Au total, plus de 50% de la surface communale aura muté en 30 ans.

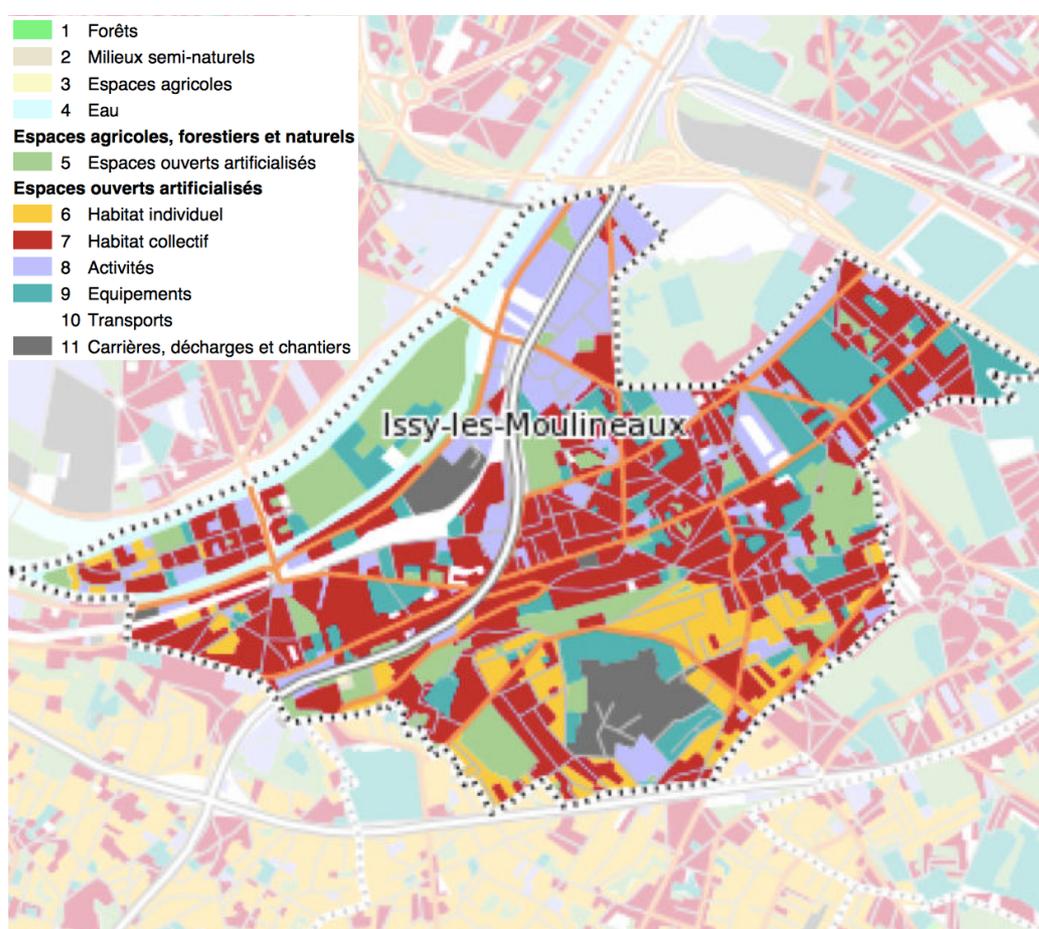


Graphique 9: Evolution de l'occupation du sol des activités industrielles et tertiaires entre 1982 et 2012 à Issy-les-Moulineaux

Cela se traduit dans l'évolution de l'occupation du sol, l'emprise de l'industrie sur le territoire communal passe de 17,2% à 3,6%, tandis que le tertiaire passe de 0,2% à 9,2% entre 1982 et 2012. L'habitat a également augmenté son emprise de 27,8% dans le même temps, mais son

expansion reste moins spectaculaire que celle des locaux destinés au tertiaire, beaucoup plus denses que les locaux industriels.

La physionomie de l'occupation du sol en 2012 rappelle donc assez largement le zoning originel des fonctions, les bureaux ayant remplacé les entrepôts. Le long de la Seine au sud du périphérique, dans le quartier Val de Seine, est la zone destinée aux activités tertiaires ; le reste de la plaine accueille l'habitat collectif et les équipements. La plaine est l'espace dont le bâti a été le plus largement modifié, le plateau restant dévolu à l'habitat individuel et à l'emprise du fort d'Issy, dont la transformation est une des dernières opérations urbaines ayant eu lieu. La densité de la population est restée très forte : elle atteint 15 371 habitants/km² en 2011.



Carte 23: Occupation du sol d'Issy-les-Moulineaux en 2012

Le zonage du PLU prend acte de ces évolutions : les zones dévolues aux emprises industrielles et tertiaires ont diminué de 55% entre 1992 et 2005, tandis que les zones à affectation mixte (habitat et emploi) ont diminué de 38,1%. A l'inverse, les zones ayant largement augmenté selon le zonage autorisé sont l'habitat pavillonnaire pour lequel les espaces dévolus augmentent de 74ha soit de 841,5%, et les espaces ouverts (culturels et de loisirs) dont la surface augmente de 141,3%. Les orientations à venir sont donc esquissées dans le nouveau zonage : l'accent est mis sur l'« environnement » (les jardins privés des quartiers pavillonnaires sont cités comme source

d'espaces vers dans le PLU) et le logement de type individuel, dont la préservation correspond au maintien d'un type social de résidents précis.

Le COS (facultatif dans le cas des PLU) est supprimé pour les zones denses du bord de Seine et du centre-ville, mais maintenu dans les zones d'habitat pavillonnaire où il reste très bas (0,4). Le zonage opposant un espace très dense caractérisé par les bureaux et l'habitat collectif, et un espace en retrait plus résidentiel et pavillonnaire, est donc réaffirmé par le PLU.

2. Le logement, outil de l'embourgeoisement

Le nombre de logements a augmenté de 52% entre 1982 et 2010, ce qui correspond à un changement radical de la population résidente, en même temps qu'un effort de construction parmi les plus élevés de la petite couronne, où la moyenne est de 20,8%, mais aussi par rapport à ses voisins immédiats comme Boulogne-Billancourt (11,4% ou Vanves 24,4%). Cet effort de construction est particulièrement concentré sur la décennie 1990-1999 (+1,93% par an) mais reste très fort entre 1999 et 2010 (+1,71% par an). Au total, 926 000 m² de logement sont construits entre 1999 et 2014.

Géographiquement, la construction de logement est extrêmement concentrée dans les ZAC avec 63,7% des logements construits entre 1990 et 2014 : « *l'impulsion des phases de croissance de l'immobilier d'habitation est due aux différentes réalisations de ZAC et revient à la puissance publique initiatrice de ces opérations* » (Burkart 1999). Les ZAC sont attractives car elles bénéficient de la majorité des investissements publics et privés et ne sont pas limitées par la réglementation restrictive du POS/PLU, où le COS est resté relativement bas (1,6) jusqu'en 1992 dans la zone UA (la plus étendue) puis a été augmenté à 2.

Pour activer la construction de logements, la présence de ZAC c'est très important. Surtout parce que dans les ZAC on offre un terrain facile à acheter en général... [sinon il y a] toute une procédure d'expropriation (...) donc finalement on offre à des promoteurs un terrain et on les exonère de PLD¹²⁷ et de TLE¹²⁸. Alors en contrepartie ils nous doivent des équipements publics (...). Mais je pense que fondamentalement, vu la masse de logements qu'ils peuvent créer dans une ZAC moyenne c'est toujours plus rentable d'échapper au PLD, de payer quelques voiries, de payer une crèche par-ci par-là (...).

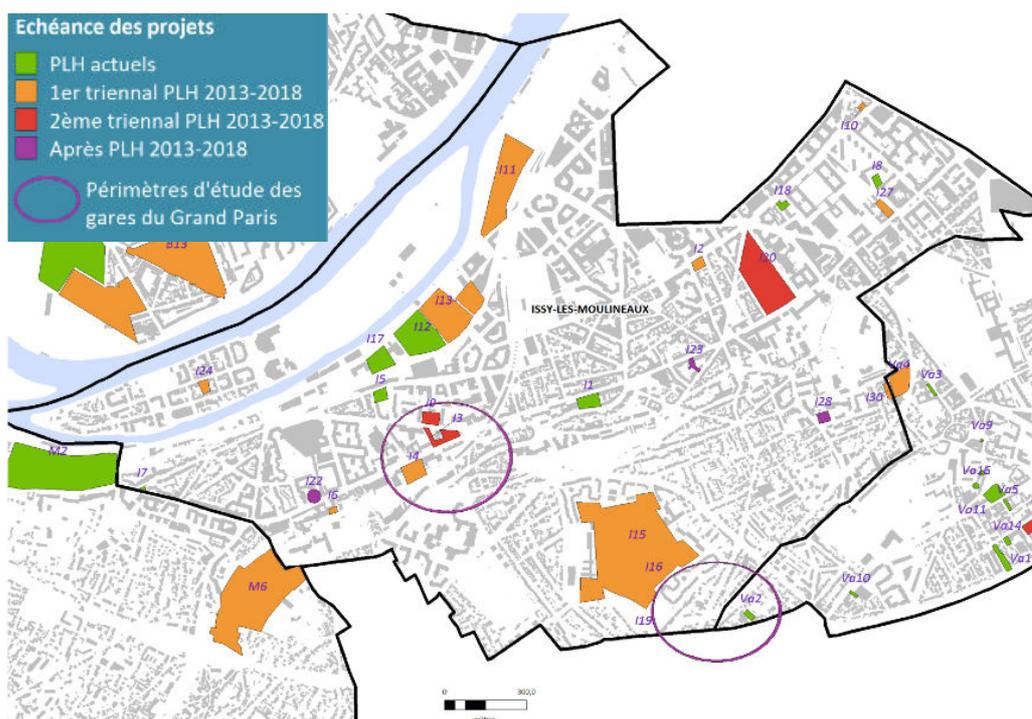
Entretien d'un acteur public (entretiens anonymes) cité dans Pollard 2009, 6 février 2007

La municipalité a donc souhaité encourager la construction de logements *dans une certaine limite*¹²⁹, dans un contexte facilitateur des changements urbains (les ZAC) et à destination de groupes sociaux spécifiques.

¹²⁷ Plafond légal de densité

¹²⁸ Taxe locale d'équipement, en vigueur avant l'instauration de la taxe d'aménagement par la loi de finances rectificative du 29/12/2010

¹²⁹ Voir plus haut sur la question de l'équilibre habitat/emploi.



Carte 24: Les projets de construction de logement à Issy-les-Moulineaux en 2011. Source: GPSO.

Comme pour les opérations tertiaires, les terrains mutables à destination des opérations de logement sont de plus en plus rares. Les projets à venir sont localisés sur les berges de Seine mais aussi dans le centre ville (reconversion du centre de tri postal) ; enfin, le dernier grand projet du Fort d'Issy est le seul grand projet récent de construction de logement sur le plateau.

En termes architecturaux, les opérations de construction de logements, axées avant tout sur de l'immobilier néo-haussmannien de grand standing, s'ajoutant à l'habitat pavillonnaire situé sur le plateau, ont renforcé les dynamiques de changement social à l'œuvre dans la commune.

Ainsi, l'opération Quartier Haussmann menée par la Cogedim dans la ZAC du Colombier a créé 1250 logements sur la friche industrielle Gévelot (voir figures 2 et 3). Ce programme est d'ailleurs le premier de l'ampleur d'« *une opération d'urbanisme complète*¹³⁰ » de la Cogedim, ce qui illustre l'essor des sociétés privées de promotion immobilière dans le secteur du projet urbain intégré (Pollard 2011) et la place privilégiée d'Issy-les-Moulineaux dans ces changements, Cogedim étant l'un des premiers groupes immobiliers français.

L'aspect néo-haussmannien est présent dans l'architecture et le marketing du programme de logement. Une charte architecturale reprend les principes haussmanniens : avenues bordées d'arbres, dont un *mail* central interdit à la circulation automobile, façades en fausse pierre, balcons en ferronnerie, toitures d'ardoise ou de zinc, portes cochères à l'ancienne. Outre leur aspect spécifique, les noms des immeubles ont également une dimension performative, référence à la

¹³⁰ Michel Desmoulins, directeur général de Cogedim, cité dans Bauer 1997.

fois à l'univers napoléonien et aux grands quartiers haussmanniens parisiens : Miromesnil, Madeleine, Wagram, Kléber, Iéna ou Marceau.

Ce parti-pris architectural est issu d'une stratégie bien précise de la part du promoteur, qui a eu recours à un questionnaire distribué aux habitants d'Issy-les-Moulineaux et aux clients du centre commercial voisin ; 62% des mille réponses favorisaient une architecture « traditionnelle » par rapport à une architecture « contemporaine » (Bauer 1997). Ce choix correspond ainsi à la fois à la reproduction d'un cadre de vie « parisien » tout en s'adressant à une clientèle de classes moyennes supérieures pour qui le type de bâti joue un rôle important dans le choix de l'implantation résidentielle. Il est laissé à l'initiative des promoteurs, mais la municipalité garde la main ultime :

Maintenant il est évident qu'en centre-ville on fait une architecture de centre-ville, ce n'est pas vraiment du haussmannien mais pratiquement, donc ça dépend du quartier, et puis bon, sachant qu'on laisse quand même un petit peu libre les architectes, sachant qu'après c'est nous qui décidons, c'est le maire qui décide après s'il accepte ou pas ce type d'architecture. Mais bon après c'est du travail, on travaille avec les architectes et puis les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, voilà, c'est tout.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

De même, Issy-les-Moulineaux offre 6,7% de logement individuel en 2008, taux légèrement en augmentation depuis 1999 (6,3%). Ce type de logements, qui garde à la fois une connotation plus « banlieusarde » et acquiert un statut plus bourgeois qu'à ses débuts à la fin du XIX^{ème} siècle (voir chapitre 1) est concentré sur le plateau, dans les quartiers des Epinettes et des Hauts d'Issy, où ils représentent plus de 15% du parc de logement.

Contrairement à ce que beaucoup de gens pensent, on construit encore beaucoup de pavillons sur la ville, on construit quasiment 10 pavillons par an, ce n'est quand même pas rien pour une ville de première couronne, une ville comme la nôtre.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

La réaffirmation de l'importance de ce type de logement dans le PLU de 2005 confirme l'adéquation entre les politiques de logement municipales et les changements sociaux ayant eu lieu dans la commune. La location reste néanmoins le mode d'occupation dominant puisque la commune compte seulement 37,8% de propriétaires en 2008, ce qui est moins important que les communes voisines (42,7% à Boulogne-Billancourt ou 45,7% à Vanves) mais reste caractéristique des communes de première couronne, marquées par des modes d'occupation proches de ceux de Paris. La location est le mode d'occupation dominant dans les zones récemment construites des bords de Seine tandis que la propriété domine sur le plateau et l'île Saint-Germain. En effet, l'habitat nouvellement construit est avant tout destiné à de jeunes ménages (petits logements)¹³¹. Les prix de l'immobilier neuf sont très élevés, avec un prix médian de vente au m² de 6430€ en 2010 pour le logement neuf.

¹³¹ Source : GPSO.

La municipalité affiche sa volonté de diversifier au maximum la construction neuve. Elle favorise notamment l'accès à la propriété tout en affirmant maintenir son taux de logement social (Pollard 2009).

3. Le logement social, une bonne volonté affichée pour des résultats plus nuancés

La présence d'une équipe municipale socialiste après-guerre aurait pu favoriser une construction active de grands ensembles de logement social, comme c'est le cas dans de nombreuses municipalités de la première couronne industrielle (voir chapitre 1). Cependant, ce n'est pas le cas, puisque seulement 39% du parc social d'Issy-les-Moulineaux en 2003 date de la période 1950-1977¹³². Les communes communistes de la première couronne comme Aubervilliers, Bagnolet, Ivry-sur-Seine, Montreuil ou Saint-Denis ont ainsi construit plus de 60% de leur logement social après-guerre. Cette proportion de 40% est plus proche de celle des communes voisines du sud-ouest parisien, comme Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Puteaux ou Suresnes ; Issy-les-Moulineaux est donc assez caractéristique de son environnement géographique et se caractérise par l'absence de grands ensembles.

A Issy-les-Moulineaux, la politique de logement social est surtout active depuis 1990 avec 29% du parc construit entre 1990 et 2003¹³³, comme les communes proches de Boulogne-Billancourt (23%) Clichy (40%) ou Levallois-Perret (28%). En 2011, le parc social correspond à 24,2% des résidences principales¹³⁴, et respecte donc les exigences de la loi SRU de 2000 (mais pas celles de la loi Duflot qui impose une part de 25%).

Si la période post-1990 a donc été active en termes de construction de logement social, cette construction est cependant relativement orientée vers un type précis de logements, qui est pour une partie significative un logement de type PLI destiné aux classes moyennes (14% des logements sociaux construits entre 1997 et 2001) que vers un logement très social (5% des logements sociaux construits entre 1997 et 2001). En 2005, la part des ménages dont les ressources sont inférieures à 20% du plafond PLA est très inférieure à la moyenne francilienne, tandis que les habitants du parc social dont les ressources sont supérieures au plafond représentent un ménage sur quatre environ, contre 14% en Île-de-France¹³⁵.

Les logements HLM se concentrent géographiquement dans les quartiers où la reconversion urbaine a été la plus marquée (bords de Seine et centre-ville), tandis que les quartiers « périphériques » à l'échelle de la commune sont moins caractérisés par la présence de logement social. Le sud de l'île Saint-Germain est assez emblématique : cette partie de l'île est longtemps restée un quartier d'habitat insalubre marqué par une urbanisation d'auto-construction et une

¹³² 46% en moyenne pour la première couronne. Source : EPLS 2007.

¹³³ Contre 18% en moyenne pour la première couronne. Source : EPLS 2007.

¹³⁴ Source : Mairie d'Issy-les-Moulineaux.

¹³⁵ Source : PLU d'Issy-les-Moulineaux.

forte présente immigrée ; après la ZAC menée dans les années 1984-1992, le pourcentage de logement social dans cette zone est faible, ce quartier étant plutôt dédié à un habitat contemporain pour les classes supérieures. Cette répartition géographique confirme bien l'effort consenti en la matière à partir des années 1990 dans les grandes ZAC de la plaine, suivi d'un léger relâchement depuis le milieu des années 2000 suite à l'épuisement du foncier.

Le logement social est géré à 54,3% par l'OPHLM intercommunal Seine-Ouest Habitat, issu en 2006 de la fusion de l'OPHLM d'Issy avec l'OPHLM de Meudon, puis de Boulogne-Billancourt en 2009. Cela témoigne du rôle de la municipalité en la matière, puisque cet office est resté municipal jusqu'à récemment. L'OPHLM intercommunal est d'ailleurs marqué par l'importance d'Issy-les-Moulineaux : quatre élus sur neuf sont issus d'Issy-les-Moulineaux au sein du Conseil d'administration, et 54% du parc immobilier possédé par Seine-Ouest Habitat est isséen.

Néanmoins, la part du parc social d'Issy-les-Moulineaux est en diminution depuis le milieu des années 2000 : entre 2006 et 2012, elle est ainsi passée de 24,9 à 24,1% du parc total, bien que le parc social ait été augmenté de quelques centaines de logements ; le rythme de construction de logement social est donc légèrement inférieur à celui des logements de marché. Cette évolution contraste avec la volonté affichée de stabiliser le taux de logement social dans la commune ; le pourcentage de 25% dans la construction neuve est souvent présent au début des opérations, mais peut être réduit en cours de route, ce qui explique la baisse relative du taux. Cependant, dans quelques opérations récentes ou à venir il est plus bas : c'est le cas du Fort d'Issy avec un taux prévisionnel de 16% de logements sociaux, ou du centre de Tri Postal avec 21%. De manière générale, les grands projets urbains de prestige sont plutôt moins concernés par le logement social que les projets de densification du centre-ville (37% de logement social prévu dans la ZAC Corentin Celton).

Finalement, l'usage des outils d'aménagement par la mairie d'Issy-les-Moulineaux confirme que la municipalité a sinon créé, du moins renforcé, les évolutions économiques et sociales à l'œuvre sur son territoire. Il s'agit d'un positionnement volontariste, qui a sans doute directement influé sur la place de l'activité par rapport au logement et maintenu une part non négligeable de logement social dans cette partie très embourgeoisée de l'agglomération parisienne, dans un souhait de conformité avec la législation en vigueur. La mandature d'André Santini se caractérise donc par une intervention publique visant à accueillir les dynamiques de marché tout en lui opposant certaines limites.

B. Jersey City, découpage urbain et avantages fiscaux

A Jersey City, les politiques encourageant le développement économique sont menées essentiellement à l'aide de deux outils, un zonage très permissif découpant le territoire communal selon les propositions des développeurs privés, et divers programmes de réduction fiscale en lien

avec le zonage. La politique menée est définie par le directeur de l'Urbanisme comme « *market-oriented in the public interest*¹³⁶. » L'ambiguïté de cette formule (qui est le public, quel est son intérêt par rapport au marché ?) semble confondre d'emblée les intérêts des investisseurs et des habitants.

1. Attirer les entreprises par l'exonération fiscale

La municipalité de Jersey City se caractérise par une politique de réductions fiscales importantes à destination des promoteurs, dans tous les domaines, comme le montre cet inventaire à la Prévert : « *We have made it a point to create a pro-business attitude in Jersey City. (...) We have no payroll tax; no city sales tax; no city income tax; no corporate tax; no personal property tax; no tax on unincorporated business; and no tax on commercial rent* » (Schundler¹³⁷ 1998).

Cette politique de réduction de taxes tous azimuts et d'aide aux entreprises est citée par la mairie et les acteurs publics comme un axe majeur du changement local :

In Jersey City there are crazy amounts of incentives. It began in 1996, we needed incentives and tools to lure businesses in the urban areas, then began the tax abatement programs. (...) There needs to be a gap in the financing of the projects: New York has been doing pretty much the same, but not as much, it's huge.

Entretien avec la Directrice adjointe du Marketing et des Politiques, New Jersey Economic Development Authority, 21 mai 2011.

Taxes here are nothing compared to Manhattan. I've seen a one million dollar condo sold and they pay \$25 a month. (...) Tax abatements is a hot political issue here, a lot of developments come in and get their tax abatement and then agree to payments in lieu of taxes... So you're still paying money to the government, but it's just done a little differently, and... it has no negative impact for other people on the tax rate. Finances are just structured a little bit differently. The PILOT payments tend to be roughly what you might have paid in property tax. The trick, and the reason it works, is that when you go to get financing to build a building there's always the risk that the tax assessment would get bumped up during the 30 year mortgage, so by abiding the taxes for 30 years it reduces the risk premium on developing in Jersey City.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010.

Les programmes de réduction d'impôt sont à la fois cités comme la principale politique locale, mais aussi comme l'un des principaux outils au service de la compétition contre New York, qui est un élément récurrent dans les entretiens menés à New York comme dans le New Jersey.

La loi Fox-Lance de 1961 de l'Etat du New Jersey autorise des exonérations d'impôts au nom de la revitalisation urbaine ; les *blighted areas*¹³⁸ (principalement les friches industrielles) étaient au départ les seules à pouvoir bénéficier de ce programme d'exonération sur 15 ans. Les premiers projets à utiliser ce programme à Jersey City datent des années 1970, notamment la zone de

¹³⁶ « orientée vers le marché dans l'intérêt public ». Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010.

¹³⁷ Maire de Jersey City, 1992-2001. « Nous n'avons pas d'impôt sur les salaires, pas de taxes municipales sur le chiffre d'affaires, pas d'impôt sur les sociétés, pas de taxe mobilière, pas d'impôt relatif aux bénéfices d'entreprises non constituées en société, et pas de taxe sur les loyers commerciaux. »

¹³⁸ zone délabrée

Newport au début des années 1980. L'essor de ce programme date cependant de 1992, quand la notion de *blighted area* est remplacée par celle d'*areas in need of redevelopment*¹³⁹. Cet élargissement des espaces éligible signe l'explosion des programmes à Jersey City.

L'amendement de 1992 autorise également les municipalités à exonérer d'impôts les projets de redéveloppement urbain et de construction de logements, pour une durée maximale de 35 ans. Au lieu de payer des taxes foncières classiques, les bénéficiaires font un paiement une fois par an (PILOT – *payment in lieu of taxes*¹⁴⁰), dont le montant est négocié entre la municipalité et l'acteur privé, en général 2% du coût total du projet ou 15% du revenu brut annuel du projet. En 2008, Jersey City touchait 80 millions de dollars en PILOTs, soit 17% de son budget (Mueller Bressler et Topp 2009).

A cela s'ajoutent les nombreuses aides aux entreprises, dont la réduction de 50% de la taxe d'Etat via le programme *Urban Enterprise Zone* (UEZ). Dans cette zone, qui occupe un tiers de la surface de Jersey City, les entreprises peuvent également bénéficier de réductions substantielles sur les charges salariales. L'Etat du New Jersey est un partenaire privilégié de la municipalité et partage la volonté d'attirer les entreprises dans une logique de compétition avec New York. L'installation de Merrill Lynch dans une tour construite à l'emplacement de l'ancienne usine Colgate en 1989 a ainsi bénéficié de prêts à bas taux de l'ordre de 13,5 millions de dollars fournis par l'Etat et le comté outre les réductions d'impôts auxquelles lui donne sa localisation dans une UEZ. La ville a complété ces mesures par un programme d'exonération fiscale (Levine 1989).

Les programmes de réduction fiscale sont plutôt impopulaires dans l'administration municipale – « *a hot political issue here* »¹⁴¹, donc. En 2007 le Conseil Municipal réfléchit à la suppression de ces programmes mais y renonce finalement. Les acteurs publics locaux du développement économique les soutiennent en raison de la stabilité des avantages proposés et de la compétitivité ainsi assurée à Jersey City par rapport à d'autres localisations de la région métropolitaine ; selon eux, les réductions fiscales sont un outil « crucial » pour le développement de Jersey City (Lawless 2002) et qui permet d'assurer une sécurité pour les investissements. De plus, ces programmes et notamment le système PILOT, sont présentés comme une façon « un peu différente » de structurer les finances locales, qui reviendrait finalement au même¹⁴¹.

En 2009, 134 projets bénéficiaient d'abattements fiscaux via le programme PILOT, 31 projets étaient engagés et 21 autres étaient à l'étude à la municipalité. La plupart de ces projets se situent sur le front d'eau, mais certains promoteurs ont reçu des exemptions fiscales pour des projets situés à Journal Square, l'ancien CBD de Jersey City (Mueller Bressler et Topp 2009).

¹³⁹ zone nécessitant un redéveloppement

¹⁴⁰ paiement à la place de taxes

¹⁴¹ Entretien avec le directeur de l'urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010.

Les exonérations massives d'impôts locaux sont un outil polémique car leur efficacité est loin d'être prouvée (voir chapitre 6) ; en outre, on peut se poser la question de leur maintien dans un contexte urbain largement modifié depuis la désindustrialisation – alors que l'argument du risque financier porté par les développeurs était utilisé pour les mettre en place. En 1999, la société privée en charge de la rénovation de la raffinerie de sucre en 65 appartements de luxe bénéficie d'un programme PILOT (Mueller Bressler et Topp 2009). En 2009, le manque à gagner pour la ville est estimé à 120 millions de dollars en taxes de propriété par le *comptroller* de l'Etat¹⁴². Il arrive également que la ville accepte de renégocier les exonérations à la hausse si le développeur argue d'un contexte économique morose et de difficultés à vendre les appartements construits (Boxer 2010).

Un audit d'Arthur Andersen de 2001¹⁴³ remet en question l'utilité des exonérations pratiquées dans le contexte des années 2000, où la taille critique du redéveloppement a largement été atteinte : de nombreux projets ont déjà été menés, la ville n'a plus une image industrielle, et la proximité à New York et les loyers moins élevés permettent une attractivité constante. De plus, l'étude notait que les redéveloppements ont commencé bien avant les réductions massives d'impôts, qui ne seraient donc pas la première raison du choix de localisation des développeurs (Mueller Bressler et Topp 2009).

Une autre limite de ces politiques est la très petite part de résidents de Jersey City occupant les emplois créés par les projets concernés; la ville demande aux développeurs de signer un accord où ils s'engagent à faire un effort « de bonne foi » pour réserver 50% des emplois créés à des résidents de Jersey City, dont 50% de minorités. En réalité, moins de 25% des emplois sont occupés par des résidents en 2008 (Mueller Bressler et Topp 2009).

Enfin, la municipalité est incapable de comptabiliser exactement le nombre d'exonérations fiscales qu'elle a accordées durant les 25 dernières années, le nombre de projets ayant expiré, ni le nombre de projets ayant été menés à bien sans exemptions de taxes, ce qui témoigne d'une gestion au coup par coup et d'une absence de vision d'ensemble (Mueller Bressler et Topp 2009).

Ces outils fiscaux sont gérés via des agences publiques créées pour le développement économique et coordonnées par la Direction du Développement Economique de la municipalité : la Jersey City Redevelopment Agency (Agence de Redéveloppement), créée en 1949 mais dont les statuts sont modifiés en 1992 pour lui donner le pouvoir de préempter ; et la Jersey City Economic Development Corporation, structure privée créée par le conseil municipal en 1980, dont le rôle

¹⁴² Ce montant est contesté par la ville, qui considère qu'elle reçoit au moins l'équivalent mais sans avancer de chiffres précis.

¹⁴³ Commandé par l'Etat du New Jersey, ce qui fit dire au maire Schundler que c'était un rapport orienté pour le gêner dans sa campagne au poste de gouverneur.

(« *We assist the private sector with what they want* »¹⁴⁴) a été élargi en 1987 avec la gestion de la *Urban Enterprise Zone* (voir chapitre 6). Le rôle de ces agences est d'abord d'assurer un lien durable entre les entreprises et la mairie, mais aussi de servir d'intermédiaire entre les entreprises et les programmes d'aide d'Etat et fédérales pour les entreprises, qui jouent un rôle majeur dans la revitalisation économique de la région métropolitaine (Rogowsky et alii 1995).

Ensuite, la Redevelopment Agency a joué un rôle crucial dans l'élaboration du Master Plan, validé en 2000, qui inclut un découpage parfois très détaillé des zones à redévelopper. Cela a permis à l'agence d'utiliser très largement son droit de préemption pour revendre les terrains aux promoteurs. De même, le zonage et l'utilisation très souple qui en est faite permet de délivrer des permis de construire en un temps record de 60 à 90 jours (Lawless 2002). L'agence de développement est donc un outil efficace pour faciliter l'action des promoteurs privés.

2. Zonage et découpages

Les raisons de l'attractivité de Jersey City citées par les acteurs locaux sont les mêmes : la proximité avec Manhattan, accentuée par les transports en commun, le prix (« *everything is cheaper* »¹⁴⁵) et la présence du front d'eau de l'Hudson et des vues qu'il permet sur Lower Manhattan. Le directeur de l'urbanisme cite également l'importance du bâti historique dominé par des *brownstones* dans les quartiers centraux de la municipalité comme assurant une « *certainty for investment* »¹⁴⁶. Quatre quartiers (Hamilton park, Van Vorst park, Paulus Hook et Harsimus Grove) ont été définis comme *Historic districts* protégés au début du mouvement de reconversion urbaine, entre 1979 et 1987. Le renouveau économique se maintient constamment même pendant la crise des années 1990, avec une augmentation constante des emplois, dont le nombre dans Jersey City atteint 109 000 en 2011.

Le redéveloppement commence au milieu des années 1980, avec deux projets de front d'eau, Newport et Colgate, très importants pour réorienter la perception de Jersey City par le marché de l'immobilier. Le symbole en est la construction d'une *skyline* : la tour Goldman Sachs, le plus haut bâtiment du New Jersey, s'élève à la place de l'usine Colgate. Le revenu médian des habitants y est deux fois supérieur à la moyenne nationale.

La zone de Newport (243 ha) est développée par le promoteur LeFrak, qui rachète les friches à 80 propriétaires dans les années 1980, et délègue une partie de l'aménagement à Melvin Simon & Associates, constructeur et exploitant du mall, et Glimcher Co. Le projet est dominé par l'investissement privé, qui s'élève à 10 milliards de dollars ; il est épaulé par des aides publiques :

¹⁴⁴ « Nous aidons le secteur privé pour tout ce qu'ils veulent », cité dans Lawless 2002, p. 1335.

¹⁴⁵ « Tout est moins cher », entretien avec Carlos Rodrigues, 8 décembre 2010.

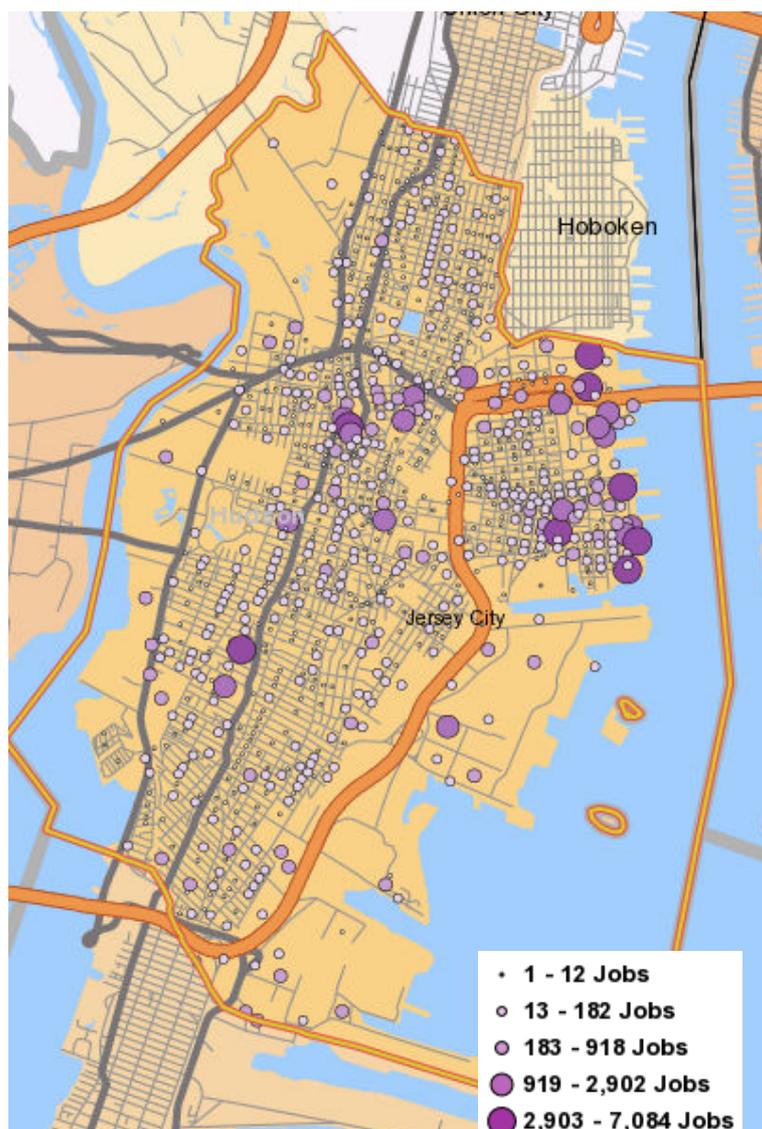
¹⁴⁶ « *sécurité pour les investissements* » : Entretien du 30 décembre 2010.

le plus important « *Urban Development Action Grant*¹⁴⁷ » jamais accordé par l'Etat fédéral (40 millions de dollars) en 1983, une exonération d'impôts municipale de 15 ans pour le mall, plusieurs dizaines de millions de dollars de réduction de taxes d'Etat pour sa situation dans l'UEZ.

L'aide au développement est renforcée par la présence d'infrastructures de transports : station PATH de Newport-Pavonia, dont la rénovation est financée par LeFrak, construction du tramway en 2000 par New Jersey Transit. Ce projet comprend une tour de logements, deux tours de bureaux, un mall, un parc, des marinas, un hôtel de luxe, et une desserte efficace : « *It ain't Disney World, but it has fun rides in the form of elevators, ferries, a helicopter pad, \$1 PATH trains and soon-to-come light rail*¹⁴⁸ » (Weiss 1997). L'importance de ces deux premiers projets lance la trajectoire de Jersey City vers un redéveloppement massif.

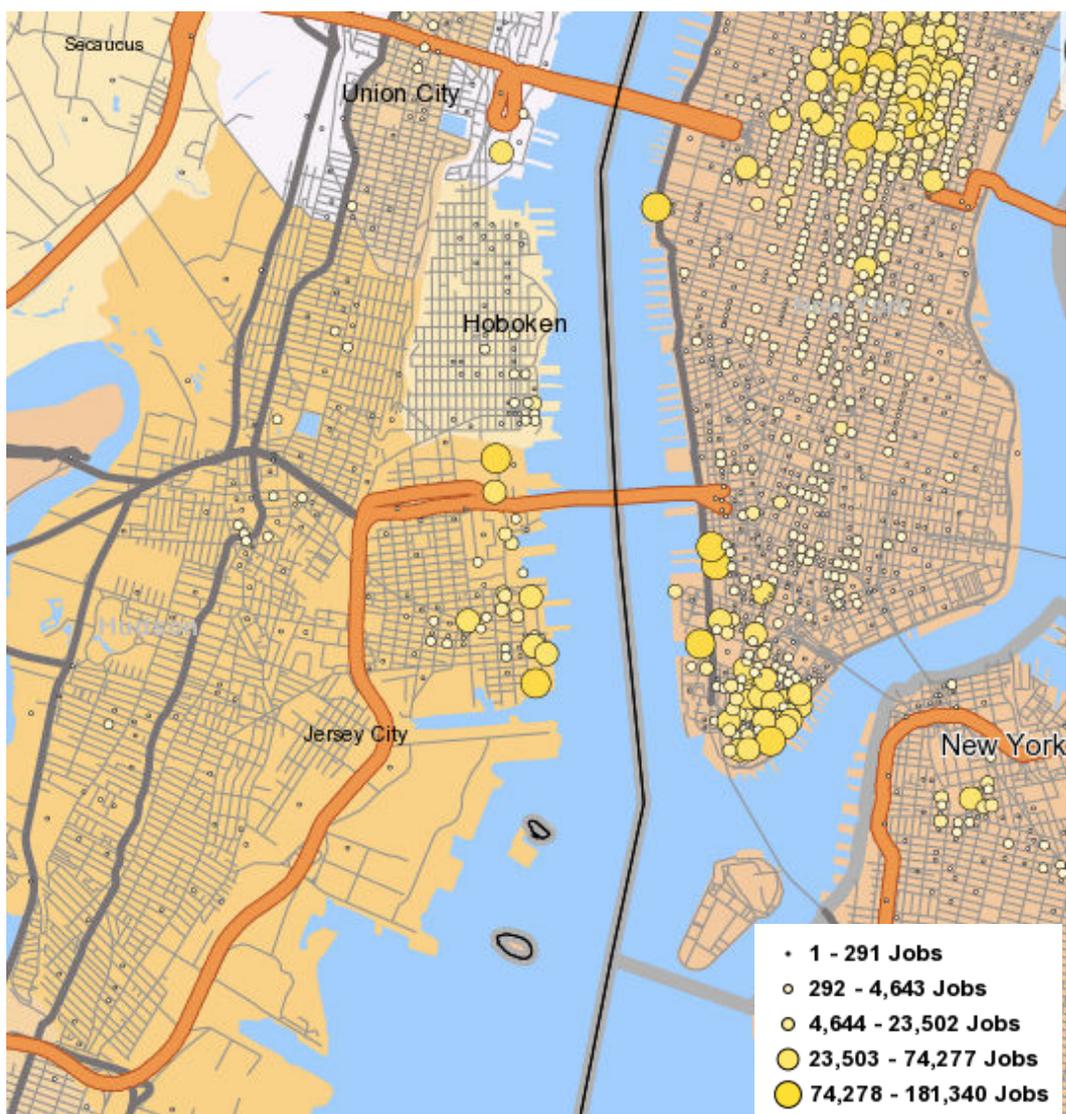
¹⁴⁷ Le programme *Urban Development Action Grant* est voté en 1977 par Jimmy Carter pour financer des projets de redéveloppement urbain dans des villes en difficulté.

¹⁴⁸ « Ce n'est pas Disney World mais il y a quelques attractions sympathiques en la forme d'ascenseurs, de ferries, d'un héliport, de PATH trains à 1\$ et du tramway à venir ».



Carte 25: Répartition de l'emploi à Jersey City en 2011. Source: U.S.Census Bureau, Center for Economic Studies

La structure géographique actuelle de l'emploi rappelle en partie la concentration des activités industrielles sur le front d'eau de l'Hudson. Néanmoins, la perte de poids des activités portuaires (au sud de la commune) est très visible puisque ne subsiste dans ces anciennes zones industrielles que quelques centaines d'emplois : l'emploi s'est nettement reconcentré sur le Waterfront dans les zones de Newport et de Colgate, signe d'un redéveloppement concentré.



Carte 26: Les emplois du secteur de la finance et de l'assurance à Jersey City en 2011. Source: U.S.Census Bureau, Center for Economic Studies

La carte des emplois dans la finance et l'assurance montre ainsi que les zones de redéveloppement du Waterfront concentrent la presque totalité de ces emplois très liés à la globalisation et qui représentent près de 30% des emplois locaux. La proximité du CBD de Lower Manhattan est un élément visible dans les déterminants de ce développement économique. L'hyperconcentration du redéveloppement semble toutefois se faire de façon relativement indépendante des logiques urbaines plus générales.

Ainsi, l'une des principales critiques émises à l'encontre de Newport est son développement hors sol, très séparé du fonctionnement du reste de la ville, avec une qualité architecturale relativement médiocre (Winikoff Ziefert 1993), ce que les promoteurs tentent aujourd'hui de prendre en compte en réévaluant la qualité de l'architecture et les liaisons urbaines (Baldi 2012).

De même, l'aménagement du quartier de Newport illustre l'absence de contrôle exercée par la municipalité et l'agence de développement dans le domaine du zonage. En 1993, le quartier était reconstruit selon une densité trois fois plus forte que prévue selon le zonage officiel. La volonté d'hyperdensité, qui se traduit par l'omniprésence architecturale des tours, amène ainsi à des situations proches de l'absurde : en 2011, LeFrak est condamné à payer des millions de dollars de compensation à 16 résidents de la tour Shore Club, qui avaient acheté leurs appartements sur la foi de vues « à couper le souffle » (*breathhtaking*) sur l'Hudson, vues bouchées par la suite par l'érection d'une tour d'appartements de 32 étages construite par LeFrak (Baldi 2012).

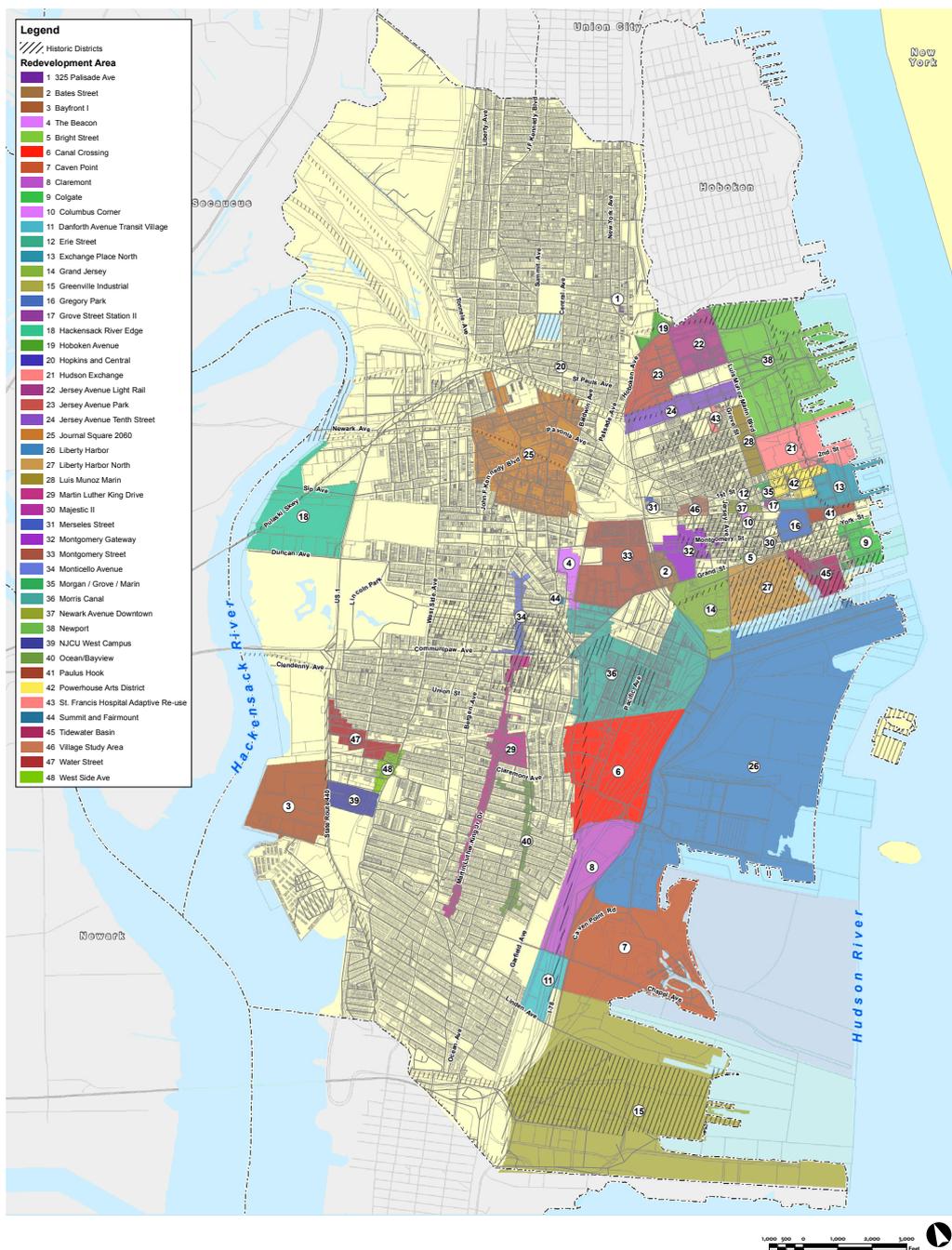
Les quartiers développés fonctionnent donc souvent de façon relativement isolée par rapport au reste de la ville. Cela s'explique par une planification au coup par coup, qui découpe le territoire à l'extrême. Le Masterplan de 2000, qui doit esquisser les grandes orientations du territoire, effectue en fait des découpages pour s'adapter aux projets de développement ; il a été révisé 57 fois et a découpé 89 projets de développement distincts entre 2000 et 2014¹⁴⁹, principalement sur le front d'eau. 48 zones de redéveloppement sont encore actives en 2012¹⁵⁰, au sein desquelles sont distingués plus de 75 « projets » ; la taille de ces zones va des micro-zones (un ou deux immeubles) jusqu'à l'immense zone de Liberty Harbor de 470 ha. Cet hyperdécoupage répond au coup par coup à la libération des friches, mais aussi aux projets proposés par les promoteurs, qui proposent le périmètre qu'ils souhaitent pour les zones à redévelopper. La planification urbaine est guidée par le développement.

La reconversion urbaine est donc confiée au privé dans une très large part, et seuls des projets comme les parcs ou les infrastructures piétonnes (pont, promenades) sont gérés après construction par la Jersey City Redevelopment Agency. Le processus de redéveloppement se fait à l'initiative des développeurs privés, qui viennent proposer un projet à la *Redevelopment Authority*. Celle-ci s'occupe de finaliser le site (éventuelle expropriation et revente) et indemnise les propriétaires au cas où une éviction (*eminent domain*) est nécessaire.

Le développeur présente ensuite un plan de redéveloppement pour son site. Des négociations peuvent avoir lieu avec le *Department of Housing and Economic Development* puis *Division of City Planning*, qui peut demander l'installation de certaines aménités ou le respect de règles architecturales ; dans le cas du redéveloppement du site Colgate, la ville a ainsi obtenu la création d'un espace public de promenade le long du front d'eau et une continuité architecturale avec le district historique de Paulus Hook. Le développement est ensuite supervisé par le département d'urbanisme. De manière générale, les exigences de la municipalité restent mineures sauf quelques aspects esthétiques (Winikoff Ziefert 1993).

¹⁴⁹ Source : Masterplan of Jersey City.

¹⁵⁰ Source : Jersey City Redevelopment Agency



Carte 27: Les zones de redéveloppement actives à Jersey City en 2012 (Source: Jersey City Redevelopment Agency)

L'absence de recours à un zonage contraignant dans le plan d'urbanisme amène à un urbanisme totalement négocié entre la municipalité et les promoteurs, l'agence de redéveloppement joue un rôle d'intermédiaire facilitateur qui met l'acteur municipal au service du marché, puisqu'il se contente le plus souvent de valider les propositions du secteur privé. On peut ainsi parler de coalition de croissance (Logan et Molotch 1987), contrairement au cas d'Issy-Les-Moulineaux où la ZAC permet de maintenir un contrôle important de l'aménagement, même s'il va souvent dans le sens des promoteurs.

Le redéveloppement du front d'eau est aujourd'hui largement stimulé par la demande en développement résidentiel, orientée vers le logement de luxe et définie comme « *insatiable* » par le directeur de l'urbanisme, grâce à des loyers à la fois très rentables et restant bien inférieurs au marché de Manhattan¹⁵¹. Cela a un certain nombre de conséquences sur les infrastructures urbaines, puisque les logements sont principalement construits à destination de ménages jeunes à revenu élevés (les *pionniers* de cette gentrification par les tours), ce qui entraîne une demande pour un certain nombre de services culturels et d'éducation (Lawless 2002). La municipalité est quant à elle plutôt favorable à un développement des activités tertiaires, que le directeur de l'Urbanisme définit comme une « *conscious decision of the city*¹⁵² », même si la question du développement à tout prix reste posée :

Now it's residential. We haven't done a commercial building in years, and it will probably be another five years. The market was so hot for residential, meanwhile the post 9/11 rebuilding in Wall Street reduced demand for office space, it's gotta be that. Because we're very flexible here in terms of development, could be residential or office. We have a debate today about are we going to give the best location for residential or are we gonna hold the line, reserve it for the future for commercial development. But the zoning is very flexible, it's commercial OR residential.
Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010.

Le débat actuel porte donc sur la nature de la croissance entre logements et activité, et la porte reste relativement ouverte puisque la flexibilité du zonage est tout de suite mise en avant. L'une des difficultés de ce débat est d'abord la faible tradition d'intervention municipale en la matière ; néanmoins « *We don't want to overheat, to overflow the market to the point where there are empty buildings* » (Lawless 2002, p.1332). En effet, un certain nombre d'espaces de bureaux ou de logements de luxe restent vacants ou se libèrent, même si la croissance semble assurée dans l'ensemble : « *Now we are recession-proof, because we've reached the critical mass*¹⁵³ ». L'orientation en faveur de l'activité n'est donc pas aussi volontariste qu'à Issy-les-Moulineaux, même si le nombre d'emplois a énormément augmenté en 30 ans. Dans les deux cas, l'incitation à la construction de bureaux est importante car dans un contexte favorable c'est un choix urbain qui a l'avantage de rapporter des taxes sans coûter beaucoup en équipements publics.

3. *A tale of two cities?*

A Jersey City, l'argument dominant est que le développement ne doit pas mener à « *a tale of two cities, trying not to create a new city and leaving an old city in the shadow* » (Lawless 2002, p.1339). La richesse et la yuppification du front d'eau devraient donc bénéficier à la totalité des habitants de la municipalité par le biais de mécanismes de redistribution selon un principe d'« intervention

¹⁵¹ Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010.

¹⁵² « *une décision consciente de la mairie* », entretien du 30 décembre 2010.

¹⁵³ Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010

modeste » fonctionnant par principe de *linkage* - chaque mesure de redéveloppement économique étant liée à une mesure pour lutter contre la ségrégation urbaine.

Cependant, un certain nombre de limites à ce principe sont identifiables, conduisant à une forme de décrochage territorial entre le front d'eau et le reste de la commune. D'une part, le logement construit sur le front d'eau est avant tout du logement de luxe. Les promoteurs refusent d'inclure la construction de logement social dans ces programmes de prestige, et versent en échange une participation au *Affordable Housing Trust Fund* de la ville pour que la municipalité construise du logement social dans une autre partie de la ville. Depuis 2003, ces participations ont atteint un montant de 15 millions de dollars. Ce montant reste relativement faible par rapport aux investissements massifs de dizaines de milliards de dollars effectués sur le Waterfront ; de plus, la dissociation des types de logements contribue à renforcer la ségrégation locale. Entre 2003 et 2013, 501 logement sociaux (*affordable*) seulement ont été construits grâce à ce fond, dont les 2/3 dans le quartier noir défavorisé de Bergen/Lafayette.

Par ailleurs, l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier dans les districts historiques a conduit à l'éviction dès les années 1980-1990 d'un certain nombre d'habitants modestes ; le prix à l'achat des logements a augmenté de 267% entre 1999 et 2009 malgré la crise de l'immobilier. Entre 2000 et 2009, le nombre d'appartements loués plus de 1000\$ par mois triple, tandis que celui des appartements loués moins de 500\$ est divisé par deux (Malone 2013). Les emplois créés ne sont pas occupés par des habitants de Jersey City : le quartier d'affaire concentre avant tout des travailleurs extérieurs à Jersey City (environ 80%).

Enfin, la question du financement des écoles reste aigüe. Le district scolaire est géré depuis la fin des années 1990 par l'Etat, et les exonérations fiscales dispensées par la mairie ont diminué son niveau de ressource puisque la municipalité finance en partie le district scolaire. De ce fait, le niveau d'éducation à Jersey City est faible, en partie à cause du faible niveau d'investissement (Lawless 2002).

Cette citation de Brett Schundler, maire de Jersey City en 1998 résume la vision parfois déconnectée du réel du développement de Jersey City par les acteurs publics : une diversité ethnique idyllique, un futur de cluster industriel et un quartier gentrifié d'artistes en compétition avec New York...

I have taken to calling Jersey City a "Slice of Heaven," where all of the world's people get along in peace. And we celebrate our cultural diversity with a variety of ethnic festivals throughout the year. (...)

Such diversity creates the possibility for an exciting future in Jersey City. I foresee Jersey City becoming a miniature Silicon Valley (...). I also foresee Downtown Jersey City becoming another Soho, with creative people attracted by our cheaper cost of living and cultural diversity.
Schundler 1998

En définitive, le redéveloppement de Jersey City se fait au coup par coup en réaction aux impulsions du secteur privé : on peut parler de politiques urbaines *fragmentées*. Fragmentation géographique avec des découpages du territoire à plusieurs échelles : opposition entre le front d'eau de l'Hudson où se concentrent presque toutes les opérations urbaines, et le reste de la municipalité – même si deux opérations récentes sont en cours sur le front d'eau de la Hackensack et à Journal Square (n°25 sur la carte 13) ; fragmentation des découpages, à des échelles et selon des formes extrêmement diverses déterminées par les acquisitions des promoteurs ; fragmentation urbaine entre les nouveaux quartiers développés au caractère urbain très marqué et le tissu urbain préexistant, souvent moins dense ; fragmentation sociale entre les habitants des nouveaux *condominiums* de luxe et les quartiers encore paupérisés.

A Issy-les-Moulineaux comme à Jersey City, le rapport aux acteurs privés est important dans la définition du mode de développement, qui se fonde notamment sur un découpage important du territoire par les plans d'urbanisme. Il semble ainsi que les deux cas étudiés s'inscrivent, avec des modalités différentes liées notamment au contexte national, dans la définition des *coalitions de croissance* (Logan et Molotch 1987, voir chapitre 3), visant à favoriser la croissance urbaine par le développement économique, sur la base d'interactions stabilisées entre acteurs publics et privés.

III. Gouvernance et logiques spatiales

En s'appuyant sur les travaux sur les coalitions de croissance et les régimes urbains, il s'agit d'analyser le lien d'interdépendance entre le secteur immobilier et les acteurs publics locaux, crucial pour analyser le recyclage urbain de secteurs confrontés à la désindustrialisation. Selon ces travaux, les pouvoirs publics locaux dépendraient du secteur privé pour financer la croissance économique. Ce lien est particulièrement fort aux Etats-Unis où la dépendance financière des municipalités par rapport aux taxes locales est importante : l'industrie de la promotion immobilière étant celle sur laquelle ils ont le plus d'influence, les acteurs publics locaux utilisent ainsi massivement subventions, réductions fiscales, mise à disposition d'infrastructures et allègements de réglementations locales à destination des acteurs privés immobilier pour suppléer aux « *peu de moyens* [qu'ils ont] *de les attirer sur le territoire* » (Fainstein 2001, p.2). Or, il semble que dans le cas des espaces de première couronne des villes globales, les effets de contexte soient suffisants pour créer une vague de croissance, liée au « *débordement péricentral* » (Halbert 2007). En réalité, il semble plutôt qu'à Jersey City, l'utilisation des outils publics locaux au service du développement économique découle avant tout de la *perception* que les acteurs publics ont de leur dépendance au secteur privé. Ce constat ne me semble pas s'appliquer à Issy-Les-Moulineaux.

Les limites de l'application de ce modèle aux villes européennes ont été soulignées (Le Galès 1995 et 2003, Pollard 2009) : les acteurs publics locaux et nationaux disposent de pouvoirs sous-

estimés, les municipalités ayant notamment des ressources importantes à fournir aux acteurs privés (terrains, voirie, équipements publics) et pouvant jouer un rôle d'intermédiaire entre les différents acteurs du territoire : « *les villes, loin d'être démunies face aux entreprises, sont en position de négocier avec celles-ci, voire de les contrôler* » (Pollard 2009, p. 334). De même, les grands promoteurs joueraient un rôle moindre dans les villes européennes que dans le contexte états-unien : dans le cas français de la ville de Rennes analysé par Patrick Le Galès, un « acteur urbain collectif » s'est constitué pour prendre le contrôle des réseaux d'acteurs privés ; il y a donc une place importante au sein des gouvernements urbains pour des logiques proprement politiques (Le Galès 2001).

Ainsi, il s'agit d'examiner l'importance des dynamiques de contrôle des acteurs publics sur le recyclage rapide de leur territoire : les « coalitions de croissance » sont-elles conformes à ce que l'on attend d'elles ? Le rapport aux acteurs privés est-il un pur rapport de dépendance, renforcé par la puissance des logiques globales à l'œuvre dans les territoires du « doublé gagnant » de la première couronne ? Comment les acteurs politiques actionnent-ils les outils urbains dont ils disposent, en lien avec les acteurs privés ?

A. Les acteurs publics : maire et équipes d'aménagement

La personne du maire incarne, particulièrement dans le cas d'Issy-les-Moulineaux, l'image du changement. L'importance du maire revient dans tous les entretiens, même si la stabilité des équipes de l'administration (para)-municipale est aussi un élément non négligeable dans l'aménagement urbain des deux cas étudiés.

Les mairies adoptent ici deux types de rapport au privé dans la mise en œuvre des projets d'aménagement urbain. Les mairies peu dirigistes restent en attente d'opérations proposées par les promoteurs, qui disposent ensuite d'une grande liberté dans la réalisation des programmes. Les agences favorisent diverses formes de coopération entre le public et le privé. On peut alors parler de « *urban privatism*¹⁵⁴ » (McLeod 2011) : ce type de rapport semble être caractéristique de Jersey City, et plus caractéristique du contexte états-unien en général. La fonction des promoteurs peut alors prendre le pas sur la marge de manœuvre publique. Cependant il ne s'agit pas d'une mairie inactive, au contraire : son action consiste plutôt à valider les projets privés de la façon la plus diligente possible.

D'autre part, les « *mairies dirigistes* » sont à l'initiative des programmes urbains qu'elles souhaitent développer. Dans ces communes existe en général une stratégie urbaine sur le long terme ; portée par une équipe urbanistique conséquente, cette stratégie peut alors reposer sur un rapport public-privé plus négocié et plus contrôlé (Verpraet 1996). C'est le cas d'Issy-les-Moulineaux.

¹⁵⁴ « *privatisme* » urbain

1. *Le maire d'Issy-les-Moulineaux : André Santini, « voyageur de commerce »*¹⁵⁵

L'arrivée d'André Santini au pouvoir en 1980 est identifiée par tous les acteurs de l'aménagement comme fondatrice de ce qu'est devenue la ville aujourd'hui (Gastauer 2002). Une politique entrepreneuriale, qui s'incarne largement dans la façon du maire, a été menée sans relâche depuis lors pour attirer les entreprises. Le maire n'hésite pas à se déplacer en personne à l'étranger pour attirer des entreprises et se définit lui-même comme un « *voyageur de commerce* » (Fol et Sabot 2003).

Ah ben il y a une volonté politique de Monsieur Santini de toute façon de transformer la ville, ça on ne peut pas lui retirer, c'est sûr. Santini, il a décidé d'avoir une ville quand même dynamique, il s'est battu pour faire venir des tas d'entreprises, il a réussi à faire venir beaucoup d'entreprises. Il y a quand même beaucoup de sociétés aujourd'hui. Donc il y a quand même avant tout une volonté politique, il y a Coca-Cola, il y a HP, il y a l'Equipe, il y a Canal + maintenant, il y a Sodexo, bon il y a quand même des grosses entreprises, donc là on va avoir Bouygues Télécom, Bouygues Immobilier, je ne sais pas, Zodiac, enfin... on la Cinq, Arte. Donc ça c'est quand même une volonté municipale de faire venir toutes ces entreprises.

(...)

Enfin bon c'est quand même pas du tout cuit. Il n'y a pas que la situation géographique, il y a quand même aussi le maire et les services municipaux.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 26 mai 2008.

Issy-les-Moulineaux est l'exemple même de la capacité d'un homme et de ses équipes à reconstruire la ville sur la ville. (...) Issy-les-Moulineaux a une image grâce à André Santini, l'innovation est un maître-mot à Issy-les-Moulineaux, l'implantation des grands noms dans la stratégie économique est de la seule initiative des maires.

Entretien avec la Directrice générale de l'Administration, GPSO, 18 octobre 2011.

André Santini est le meilleur VRP d'Issy-les-Moulineaux. Dans les années 80 il est allé chercher quelques entreprises, ensuite la dynamique s'est auto-entretenu mais il a continué. Microsoft il voulait absolument le faire venir, c'est lui qui va aux Etats-Unis chercher les entreprises, il se déplace beaucoup. (...) Il y a une conjonction entre la localisation du territoire et la personnalité d'André Santini et de son équipe.

Entretien avec le Directeur des Transports, GPSO, 24 février 2010.

La personne du maire et son rôle personnel dans le développement économique d'Issy-les-Moulineaux fait l'unanimité : il joue le rôle d'interface entre projets urbains et entreprises, en se basant sur les atouts du territoire et des implantations anciennes dans le domaine de la communication (CNET¹⁵⁷ et ORTF). Tous les entretiens soulignent le rôle de voyageur, de « VRP », assumé par André Santini ; pour faire venir l'entreprise Cisco il est rendu dans la Silicon Valley et l'entreprise a choisi Issy-les-Moulineaux car il était le seul maire à s'être déplacé (Fol et Sabot 2003). Les démarches personnelles du maire auprès des entreprises s'incarnent alors dans une figure de fable, où le maire donne de sa personne pour revenir victorieux ramener l'entreprise sur le territoire : « C'est l'histoire d'André Santini qui s'en va voir Microsoft... » Ajoutons que ce rôle est au service de grandes entreprises bien insérées dans la mondialisation : « grands noms », « belles signatures », la venue de Microsoft étant désignée par André Santini (2012) comme « *une véritable légion d'honneur* » emportée face à Paris.

¹⁵⁵ Fol et Sabot 2003

Le développement économique d'« Issy l'audacieuse¹⁵⁶ » est plus particulièrement spécialisé dans les entreprises de communication et de média, André Santini utilisant depuis 1986 son passage ministériel à la communication comme un tremplin supplémentaire pour mener sa « *campagne de démarchage* » (Fol et Sabot p.27). Les sièges sociaux de grandes entreprises implantées sur la commune depuis l'arrivée du journal l'Equipe en 1987 sont nombreuses : EMI Music, Canal Câble en 1994, le journal Marie-Claire, TPS, Wanadoo, Arte, NC Numéricâble, TF1 entreprises et enfin France télévision et RMC Info en 2001.

Un autre axe important de développement tertiaire de la commune tourne autour des activités numériques. Grâce à l'implantation ancienne du CNET¹⁵⁷ sur son territoire, la commune a pu rapidement proposer un réseau haut débit de qualité, et a attiré des entreprises de rang mondial, comme Coca-Cola, mais aussi Cap Gemini, Ernst & Young, Axa, Compaq, le siège social français de l'entreprise pharmaceutique Johnson & Johnson, Bouygues Télécom et Bouygues Immobilier, BNP Paribas Immobilier, et le siège européen de Microsoft depuis 2009.

La relation interpersonnelle du maire avec les entrepreneurs se fait ensuite de façon durable :

Issy-les-Moulineaux quand je suis arrivé voici maintenant 30 ans c'était pas terrible hein, c'était une friche industrielle comme beaucoup de villes de la première couronne. Et on a travaillé et aujourd'hui c'est vrai que nous avons parmi les plus grandes sociétés, les plus belles signatures, qui viennent à Issy. Avant-hier je débattais avec le président de Hewlett-Packard qui avait un problème d'implantation, je débattais avec le problème de France 24 l'audiovisuel extérieur parce que RFI va venir sur Issy-les-Moulineaux, ils vont être 900 jusqu'à 2000 donc il fallait organiser une convention, on travaille tout le temps ! (...)

Interview d'André Santini, 5 mars 2012.

La mairie assure donc un suivi précis des besoins d'installation des entreprises grâce aux échanges continus du maire et des entreprises. Ainsi, lors de l'installation du siège de Microsoft, la mairie a négocié l'implantation d'une station de tramway supplémentaire (arrêt Jacques-Henri Lartigue¹⁵⁸) sur la ligne T2, alors que le plan de la ligne et le budget du tram étaient déjà votés ; l'agglomération de GPSO et la municipalité ont financé en grande partie l'ajout de cette station après négociation avec le STIF et la RATP158.

Microsoft ça s'est bien passé, on a un vrai partenariat. Ca c'est l'accompagnement. Ensuite il faut assurer les services aux entreprises, comme avec la Maison de l'Emploi.
Entretien avec le Directeur des Transports, GPSO, 24 février 2010.

En effet, une des spécificités d'Issy-les-Moulineaux en matière de développement économique est une politique de réseau et de communication pour favoriser les synergies entrepreneuriales de la commune par le biais de la mairie. La Maison de l'Entreprise et de l'Emploi anime, en dehors d'ateliers assez classiques de retour à l'emploi pour les chômeurs, des réseaux d'entreprises locaux. Le Club des AS, créé par André Santini en 1990, réunit les dirigeants de 70 grands groupes de l'agglomération (il a été élargi à GPSO en 2009) ; le BossClub, créé en 1991, s'adresse

¹⁵⁶ Slogan de la commune

¹⁵⁷ Centre de recherche de France Télécom, aujourd'hui Orange Labs, qui a déménagé depuis.

¹⁵⁸ Entretien avec le Directeur des Transports, GPSO, 24 février 2010.

aux PME-PMI ; enfin, les Matinales de l'Innovation réunissent régulièrement entreprises, experts et « création dédié au numérique construit à Issy-les-Moulineaux en 2001 par un partenariat public-privé dans la ZAC du Colombier. La mise en relation, dans une ambiance « conviviale », des entreprises et de la municipalité via le maire, qui assiste à de nombreuses séances, est donc durable.

2. La ville aux SEM

La pratique de l'urbanisme passe largement à Issy-les-Moulineaux par une équipe resserrée et stable sur le long terme, qui entretient des relations amicales :

Depuis le début on était une poignée, c'est tout. Un directeur des affaires économiques, un directeur de la SEM de communication, moi et le copain qui est sur la SEM d'aménagement.
Entretien avec un acteur public local (anonymisé) cité par Pollard (2009), 20 juin 2007.

L'organisation de cette équipe est celle d'une administration publique et parapublique de mission, « *des petits commandos, pas des bataillons* » (Interview d'André Santini, 1997). Pour cela, la ville a créé trois SEM qui jouent un rôle pivot dans le redéveloppement du territoire, toutes trois présidées directement par André Santini durant au moins 20 ans – « *c'est une bonne façon de maîtriser son propre développement* » (Interview de 1997). La flexibilité des outils choisis et maîtrisés par le maire est un élément important, qui rappelle son orientation dirigiste :

Je ne suis pas sectaire. J'ai tout utilisé : un OPHLM qui continue à construire, des Sem qui marchent bien, des associations saines (...). Notre système est basé sur le bon sens et le souci d'aboutir.
Interview d'André Santini, 1997.

La SEMARI, devenue SEMADS159, dirigée depuis 1989 par Raymond Loiseleur, proche collaborateur du maire, joue le rôle d'aménageur privilégié – elle a géré 1/3 des ZAC créées depuis 1990 160 -, et de courroie de transmission entre la mairie et les promoteurs immobiliers¹⁶¹ :

La Semari est un outil d'aménagement type « commando ». Elle n'a pas vocation à être aussi lourde et aussi lente qu'une administration. Aussi, plutôt qu'embaucher et créer des lourdeurs de gestion préférons-nous tout sous-traiter : architecture/urbanisme, faisabilité des équipements publics, économie de la construction (...).
Nous n'achetons jamais de foncier. Je n'achète que si j'ai trouvé preneur. Quand je signe, un quart d'heure après, j'ai vendu !
Interview de Raymond Loiseleur, directeur de la SEMARI, avril 1997.

La fonction de la SEM en tant qu'aménageur est donc beaucoup plus limitée que celle des SEM municipales classiques, qui jouent souvent un rôle d'aménageur dans toutes ses composantes (Fol et Sabot 2003). La SEMARI joue en fait un rôle majeur d'intermédiaire de l'aménagement dans un souci d'adaptation et de proximité avec les acteurs privés :

Les relations entre le directeur de la SEM et le Maire sont exceptionnelles. Le directeur de la SEM c'est l'homme de confiance du maire. Depuis, il a étendu ses compétences à la communauté d'agglomération (...). Il est bon, exceptionnellement bon ! C'est un chien ! Les négociations avec les promoteurs c'est

¹⁵⁹ Lors de l'extension de la SEM à la CA d'Arc de Seine en 2004, Hervé Marseille, maire de Meudon, a pris la présidence de la SEM ; ce proche d'André Santini a été membre de son cabinet ministériel entre 1986 et 1988.

¹⁶⁰ De plus, elle est associée directement à la SPLA créée en 2010, dirigée également par Raymond Loiseleur, en charge des deux dernières ZAC créées.

¹⁶¹ Son capital est détenu à 51% par la municipalité.

du combat de rue ! Il n'emmènera jamais la ville au trou... Il est totalement dans une position d'intermédiaire entre les promoteurs et la ville... et il a tous les pouvoirs ! Et ils le savent... c'est un peu particulier.

Entretien avec un promoteur (anonyme) cité dans Pollard (2009), 28 mars 2008.

La centralisation des relations est ainsi très forte, la SEM fonctionnant en synergie avec la municipalité et en particulier, avec le maire, pour le suivi des opérations d'aménagement. La collectivité, représentée par la SEM, aborde donc une démarche assez souple, qui s'affiche pragmatique (l'objectif est « *d'aboutir à des réalisations*¹⁶² ») dans un but de rentabilité affiché : « *je ne suis pas là pour défendre l'intérêt général mais pour faire des bénéfices*¹⁶³ ». De ce fait, les promoteurs se sentent en confiance, grâce à la proximité avec l'interlocuteur unique qu'est la SEM et l'aspect financier sûr des opérations garanties par les pratiques locales :

Quand il [André Santini] engage une dépense, il sait qu'il y a un promoteur derrière. Il sait que la SEM ne va pas prendre de risques trop importants. Il y a très peu de protocole à Issy.

Entretien avec un promoteur (anonyme) cité dans Pollard (2009), 31 janvier 2008

Les rituels de fonctionnement mis en place à Issy-les-Moulineaux correspondent à un changement plus général : « *Après la décentralisation, le système de référence des professionnels de l'urbanisme (...) n'est plus seulement l'économie mixte urbaine (logement social, équipement public, service public) mais, plus directement, les modes de coopération négociée entre municipalités et promoteurs constituent les nouvelles formes de la production urbaine (...).* » (Verpraet 1996, p.111) Cependant, même dans un processus de négociation avancé et assez souple avec les promoteurs comme à Issy-Les-Moulineaux, les formes de régulation publique sont encore essentielles par rapport au cas de Jersey City.

Issy-les-Moulineaux est également novatrice avec la création de la SEM Issy Media en 1989, outil de communication locale pour appuyer les mutations urbaines : « *Sa mission est de promouvoir l'attractivité du territoire, son dynamisme - notamment en matière d'innovation -, son audace et son cadre de vie.*¹⁶⁴ » L'importance de la communication sur le territoire rejoint les initiatives de « clubs » déjà évoquées ; ces différentes initiatives concourent à un marketing urbain très affirmé, qui est un élément d'attractivité à destination du privé.

3. À Jersey City, une figure mayorale moins présente

La municipalité de Jersey City est traditionnellement dirigée par les démocrates, à l'exception du républicain Bret Schundler (1992-2001), qui a marqué la période charnière pour le redéveloppement de la ville. Entre 1981 et 2013 se sont succédés quatre maires élus¹⁶⁵, dont trois pour deux mandats. Cette relative stabilité politique s'inscrit néanmoins dans la fin d'une longue tradition de corruption politique des édiles locaux ; le maire McCann, destitué en 1991, fut ainsi

¹⁶² Entretien avec le Directeur des services techniques, cité dans Fol et Sabot 2003.

¹⁶³ Raymond Loiseleur, directeur de la SEMARI, interview de 1997.

¹⁶⁴ Source : Site de la SEM Issy Media

¹⁶⁵ Ces mandats ont été interrompus par des événements (décès, emprisonnement...) qui explique la succession de sept maires en tout, trois maires ayant exercé ce mandat de façon intérimaire durant quelques mois.

condamné pour malversations bancaires – celles-ci n'étant néanmoins pas liées à son activité de maire.

Le maire Bret Schundler, républicain dans une ville résolument démocrate, lui succède pour trois mandats (. Très populaire et mettant en avant son « incorruptibilité », il est également deux fois candidats aux primaires pour le poste de gouverneur. Au début des années 2000, le maire est perçu comme un acteur clé du changement économique et comme un « *intermédiaire efficace* » entre la ville et le marché (Lawless 2002). De manière générale, le programme consistant à favoriser à tout prix l'attractivité du territoire reste le point commun des maires en place : les débats les plus violents ne sont jamais de « nature philosophique » avec l'opinion, qu'elle soit démocrate ou républicaine (Lawless 2002). Comme le montrent l'usage du zonage en fonction des demandes des promoteurs et les exonérations fiscales tous azimuts, il s'agit de maires s'inscrivant dans les logiques des coalitions de croissance.

Les exigences sont quasi-inexistantes en échange de l'aide proposée aux promoteurs : aucune exigence de construction de logement social dans les projets ¹⁶⁶, très peu d'exigences architecturales ou de cohérence urbaine, un problème de qualité environnementale des projets développés avant les années 1990. Enfin, contrairement à Issy-les-Moulineaux, les acteurs publics peinent à imposer la réalisation d'infrastructures de la part des développeurs. Les infrastructures routières sont sous-dimensionnées, les infrastructures d'égouts et d'eau sont construites parcelle par parcelle par les développeurs sans préoccupation de cohérence.

Un léger infléchissement s'est fait récemment sentir avec la volonté de favoriser le retour de l'investissement à l'intérieur de la ville : depuis mai 2014, les projets du front d'eau et du centre-ville n'ont plus droit qu'à des exemptions d'impôts de 10 ans, tandis que les autres projets, notamment autour de Journal Square, bénéficieront d'exonérations sur 30 ans. Il ne s'agit néanmoins pas d'imposer de réelles contraintes aux acteurs privés.

La stabilité de l'administration est un indice de l'objectif partagé des pouvoirs publics locaux ; ainsi le directeur de l'urbanisme, Robert Cotter, occupe ce poste après avoir été directeur du *Department of Housing and Economic Development* depuis 1992. Il cite ainsi le fait que « *mayors changed a lot but the orientation has remained the same*¹⁶⁷ ».

De même qu'à Issy-les-Moulineaux, mais de façon relativement indépendante du maire, une équipe d'interlocuteurs limités en nombre est chargée d'« assister » le secteur privé en fonction de ses desiderata via les deux agences parapubliques (Redevelopment Agency et Economic Development Corporation), chapeautées par la *Division of Economic Development* dont le directeur est le référent ultime.

¹⁶⁶ Mis à part le versement de 15 millions de dollars pour construire des logements sociaux *ailleurs*.

¹⁶⁷ « Les maires ont beaucoup changé mais l'orientation est resté la même », entretien du 8 décembre 2010.

Cet ensemble d'acteurs référents pour le développement économique correspond donc à un guichet de renseignement et de réalisation de projets au service des promoteurs, des entreprises, mais aussi à un facilitateur de contact entre les acteurs privés et les programmes d'aide de l'Etat du New Jersey et de l'Etat fédéral, qui jouent un rôle non négligeable dans le redéveloppement des banlieues industrielles de New York (Lawless 2002).

Deux figures municipales opposées émergent de la comparaison : le « laisser-faire » de Jersey City vs. l'« encadrement convivial » d'Issy-les-Moulineaux. Elles constituent néanmoins de façon assez évidente le premier volet de coalitions de croissance (Logan et Molotch 1987), puisque l'objectif du développement induit dans les deux cas une certaine dépendance vis à vis des acteurs économiques. Cependant, la régulation ne fonctionne pas de la même façon : Issy-Les-Moulineaux a une démarche d'accompagnement et de marketing urbain, et Jersey City de dépendance directe.

B. Promoteurs et aménageurs : la proximité entre acteurs publics et privés

1. Issy-les-Moulineaux : Bienvenue au club

A Issy-les-Moulineaux, c'est l'importance des grands promoteurs français qui frappe. Plusieurs grands groupes immobiliers et financiers participent aux opérations d'aménagement concédées. Certains participent aussi au capital de l'aménageur, dont ils sont les associés fondateurs. La concession des ZAC dépend en général de principes liés au statut du foncier :

Par exemple, à Issy-les-Moulineaux (...) il y a un partage à faire, par exemple pour les Zac difficiles avec une grande présence publique comme la SNCF il faut un partenaire adapté, la Semari ; en revanche, pour la Zac sur les terrains Thompson il vaut mieux un intervenant privé.
Interview d'André Santini, 1997.

Dans les principales opérations menées depuis le début des années 1990, cinq grands promoteurs dominent : Bouygues, SEFRI-CIME, BNPPI, Cogedim et Société générale. Ces groupes participent non seulement tous à plus de deux opérations d'aménagement dans la commune en tant que promoteurs, mais ils sont de plus aménageurs d'au moins une ZAC, en coopération avec d'autres. Les groupes COFFIM, Nexity, OGIC, Kaufman & Broad et Vinci sont également promoteurs dans au moins une ZAC.

Ainsi, pour la ZAC Forum Seine, la SNC en charge de l'aménagement est constituée de trois des plus grands groupes immobiliers français : Bouygues Immobilier, Altarea Cogedim et SoGeProm (Société Générale). Deux de ces grands groupes ont même installé leur siège social dans la commune : Bouygues Immobilier avec le bâtiment Galeo construit par Christian de Portzamparc

en 2007, et BNPPI en 2011 avec un bâtiment conçu par l'agence SCAU pour représenter un paquebot en bord de Seine.

Promoteur/ ZAC	Bouygues	SEFRI-CIME	BNPPI	Cogedim	Sogeprom
ZAC Bords de Seine		Promoteur	Promoteur		
ZAC Centre Ville	Promoteur				Promoteur
ZAC Corentin Celton	Aménageur-concessionnaire, promoteur	Aménageur-concessionnaire, promoteur		Aménageur-concessionnaire, promoteur	
ZAC Forum Seine	Aménageur-concessionnaire, promoteur			Aménageur-concessionnaire, promoteur	Aménageur-concessionnaire, promoteur
ZAC Garibaldi		Promoteur	Aménageur-concessionnaire, promoteur		
ZAC Quai des Chartreux		Aménageur-concessionnaire, promoteur			
Fort d'Issy	Promoteur		Promoteur		

Tableau 5: Les promoteurs les plus engagés dans le redéveloppement d'Issy-les-Moulineaux. Source: fiches de ZAC

L'étude des promoteurs ayant réalisé des opérations de logements collectifs d'accèsion à la propriété entre 1988 et 2009 (Pollard 2009) met également en avant l'importance des grands promoteurs nationaux, les promoteurs suivants ayant produit plus de 400 logements : SEFRI-CIME (778), Nexity (734), BNPPI (631), Sogeprom (608), Cogedim (576), Ogic (548), Bouygues Immobilier (468). Les promoteurs implantés sont ainsi en nombre assez limité mais non négligeable, ce qui témoigne d'une stabilisation des interactions entre acteurs publics et promoteurs mais sans abandonner la mise en concurrence et en encourageant la co-promotion. La multiplication des partenaires permet d'éviter la dépendance trop grande, de diviser les risques ; ce point est également sensible dans le choix de grands promoteurs nationaux par rapport à de petits promoteurs locaux (Pollard 2009).

Les promoteurs font d'ailleurs de nombreux efforts pour développer une relation privilégiée avec les élus locaux volontaristes comme André Santini. L'interconnaissance est alors un facteur important des interactions : elle permet l'élaboration de méthodes de travail conjointes – la rapidité de la réalisation des opérations est un facteur majeur à Issy-les-Moulineaux. De ce fait, les grands promoteurs nomment souvent un interlocuteur local référent, un « correspondant », pour nouer un rapport interpersonnel avec la collectivité (Pollard 2009).

Malgré quelques marques de méfiance de part et d'autre, la relation entre promoteurs et acteurs publics locaux semble assez caractéristique d'une coalition de croissance, où l'objectif est partagé et la proximité interpersonnelle marquée, malgré un contexte de globalisation et la domination des grands promoteurs.

2. *Jersey City* : « *Come on in boys, we're open for business.*¹⁶⁸ »

A Jersey City, les promoteurs en charge des redéveloppements sont assez nombreux et on retrouve peu d'entre eux sur plusieurs projets. Cela est sans doute lié au découpage très fin du territoire en de nombreux secteurs. Par ailleurs, les grands projets attirent un nombre plus limité de promoteurs : « *There are only a relatively small number of developers: It's not hard to keep a handle on that.* » (Lawless 2002, p. 1335)

Par ailleurs, de nombreux promoteurs sont des promoteurs locaux, qui s'allient parfois entre eux ou avec des promoteurs nationaux pour créer des partenariats spécifiques à une zone de redéveloppement, comme c'est le cas à Journal Square avec un partenariat entre une firme d'immobilier nationale investissant des fonds de pension (Multi-Employer Property Trust), une firme d'immobilier de Washington DC (Landon Butler), une firme de promoteurs locale (Harwood Properties) et une firme d'architecture et d'urbanisme du Connecticut (Becker + Becker).

La prolifération des petites firmes locales, qui a d'ailleurs permis à certaines d'entre elles de se déployer à l'échelle métropolitaine en profitant du développement de Jersey City, comme Fisher Development Associates en charge du projet de Crystal Point sur le front d'eau dans la zone de redéveloppement de Hudson Exchange (n°21 sur la carte). Néanmoins, les promoteurs agissant à Jersey City sont en général d'ampleur bien plus importante pour les grands projets du front d'eau ; on retrouve alors les très grandes firmes de promotion américaines, voire internationales : c'est le cas de Honeywell International pour le redéveloppement de Bayfront (front d'eau de la Hackensack River, n°3 sur la carte), ou de Trump pour la construction de tours résidentielles à Hudson Exchange (n°21). De même, on retrouve LeFrak Organization un des plus grands promoteurs immobiliers de la région new yorkaise ou Athena Group. Le groupe chargé de la réhabilitation de la centrale électrique en centre d'art (Powerhouse Art District) est également un groupe d'ampleur nationale, Cordish Companies, basé à Baltimore.

Le rôle important joué par des promoteurs privés locaux ou régionaux (au sens de la région métropolitaine de New York) qui ont « su voir » le potentiel de développement de Jersey City et ont racheté des pans entiers du territoire municipal dans les années 1970-80 semble être relativement spécifique à Jersey City : « *Some smart developers picked up vast pieces of land for cheap in*

¹⁶⁸ L'attitude de la mairie selon son Directeur de l'Urbanisme (Winikoff Ziefert 1993)

the seventies »¹⁶⁹. C'est notamment le cas de LeFrak Organization, qui fait l'acquisition des friches industrielles du quartier de Newport en 1981, ou de Peter Mocco, ancien maire de la ville voisine de North Bergen, qui acquiert le quartier de Liberty Harbor en rachetant toutes les friches industrielles disponibles à différents propriétaires. Ces acteurs locaux, même s'ils disposent de ressources relativement puissantes, sont ensuite confrontés à la nécessité d'un aménagement de longue haleine, qui peut connaître un certain nombre de rebondissements : Richard LeFrak, directeur de LeFrak Organization, une firme familiale, reconnaît ainsi que jamais la firme n'aurait imaginé que le redéveloppement durerait 35 ou 40 ans, mais tablait plutôt sur 20 ans à l'origine (Baldi 2012).

La proximité interpersonnelle entre promoteurs immobiliers et acteurs publics est particulièrement marquée dans les deux cas étudiés ; on peut souligner dans le cas de Jersey City que celle-ci correspond également à une adéquation de milieu, puisque certains élus ont des fortunes personnelles leur permettant de se reconvertir dans la promotion immobilière. La stabilité des interactions entre les acteurs publics locaux et les acteurs privés a donc contribué au développement spectaculaire des deux municipalités, avec des limites cependant. L'image affichée par les coalitions urbaines correspond à des discours de marketing urbain inscrivant leurs villes dans un contexte « en vue », à la mode : « *L'acte de communication est au cœur du projet de ville. Ce que l'on désigne sous le nom de marketing urbain se présente avant tout comme un discours qui intervient sous des modalités diverses dans la construction du projet de ville. Dans la logique d'action du projet, l'activité de communication se révèle nécessaire pour faciliter les relations entre les acteurs, pour assurer la cohésion du groupe qui se constitue en équipe du projet.* » (Rosemberg-Lasorne 1997)

C. Le marketing urbain : un outil au service des coalitions urbaines

1. Issy-les-Moulineaux : innovation, développement durable et « esprit village »

L'axe majeur du marketing urbain développé par la mairie et la SEM Issy Media consiste à prolonger la spécialisation économique du territoire dans les media et la communication par l'internet et l'innovation numérique. L'idée qu'André Santini a *non seulement* fait venir les entreprises *mais aussi* stimulé l'innovation numérique est abondamment relayée par la communication locale :

Ca a été d'abord la stratégie : s'orienter d'abord vers les media, puis vers les nouvelles technologies... Je raconte toujours que quand j'ai lancé ma commune en 95 dans les nouvelles technologies, internet on pensait que c'était une entreprise de nettoyage, donc on était tranquilles, on l'est toujours pour l'instant, parmi les premiers.
Interview d'André Santini, 15 mars 2012.

¹⁶⁹ « Certains développeurs malins ont acquis des vastes étendues de terrain pour rien du tout dans les années soixante-dix » (Entretien avec le Vice-président de la Regional Planning Association pour le New Jersey, 8 décembre 2010)

Issy-les-Moulineaux se présente comme une « e-municipalité », permettant l'accès aux hautes technologies pour tous (« e-démocratie ») : le Cube est une structure mettant en avant la création numérique depuis 2001 ; Issy est la première collectivité à ouvrir un réseau wi-fi gratuit dans les bâtiments publics en 2003 ; une des premières collectivités de France à tester la fibre optique à domicile en 2006 ; etc. Le projet urbain de reconversion du Fort, dit « Fort numérique », prévoit la construction de logements dotés d'aménagements numériques de pointe destinés également à réduire la consommation d'énergie. André Santini est président du *Global Cities Dialogue*, association internationale de villes promouvant une société numérique durable.

Le « développement durable » est également l'un des éléments de discours qui revient le plus souvent dans la description des projets urbains issus : respect de l'environnement, économies d'énergie, espaces verts. Cela passe principalement par la construction de bâtiments répondant aux normes de HQE (Haute Qualité Environnementale), voire de THQE (Très Haute Qualité Environnementale). Ainsi, dans la ZAC Pont d'Issy, tous les bâtiments de bureaux seront édifiés pour répondre aux normes THQE.

Enfin, ces deux éléments (innovation, écologie) convergent dans les projets de tours en cours à Issy-les-Moulineaux. La constitution d'une architecture reconnaissable, qui puisse s'apparenter à une *skyline* tout en plaisant aux acteurs privés, procède de ces logiques :

Nos options ont été validées : choisir des grands architectes, proposer des immeubles HQE, c'est l'ovioide de Portzamparc pour Bouygues, c'est la tour de Bouygues Télécom, vous avez vu, 2400 personnes, tout le monde reconnaît qu'elle a une certaine allure, le siège le « Drapeau » de Microsoft et puis tous ceux qu'on a alignés, on était exactement dans ce que souhaitaient les sociétés.

Interview d'André Santini, 15 mars 2012.

Après de longues années de contestation, l'érection de tours étant un sujet sensible en Île-de-France, la construction de trois tours tertiaires (130, 180 et 190m) le long de la Seine à l'entrée d'Issy-les-Moulineaux dans la ZAC Pont d'Issy a été votée par le Conseil Municipal en 2013. Ce projet compense partiellement l'échec du projet Hypergreen, en raison de l'opposition des habitants. Ces nouvelles tours viendront remplacer des immeubles de bureaux des années 1980 d'Axa, de General Electric et du Crédit Agricole, jugés obsolètes et trop gourmands en énergie :

Le nombre de bureaux vacants à Issy est insignifiant. La crise actuelle va accélérer les restructurations des entreprises, qui vont chercher à regrouper l'ensemble de leurs activités dans des bureaux où les charges seront très faibles. Ces tours anticipent la sortie de crise.

Raymond Loiseleur, directeur de la SEMADS (cité dans Pfeiffer 2011)

La reconstruction de la ville sur elle-même par une coalition urbaine produit donc des discours et des images architecturales spécifiques. Issy-les-Moulineaux a eu une politique de « table rase » du passé architectural, à peine évoqué par quelques vestiges comme le portail de la Manufacture des

Tabacs, tandis qu'un passé mythifié se retrouve dans les constructions néo-haussmanniennes du centre-ville et l'habitat pavillonnaire du plateau.

L'architecture d'Issy-les-Moulineaux – tours, quartiers néo-haussmanniens, pavillons – illustre une forme de paysage urbain *glocal* (Swyngedouw 2004) et répandu dans les villes globales:

Issy-les-Moulineaux on essaie un peu de jouer sur les deux tableaux. C'est à dire qu'en effet on essaie de faire venir des entreprises du monde entier, puisqu'on va avoir Johnson & Johnson, Microsoft c'est pareil, et à côté de ça pour les habitants et pour la population, on essaie justement de garder ce petit côté village, puisque bon on n'est pas obligé d'avoir des Conseils de quartier on en a, on a créé des quartiers, il y a des tas d'animations au sein des quartiers, il y a vraiment une population qui est quand même attachée justement à certaines valeurs un petit peu « village ». Et paradoxalement justement à une époque où on fait venir des grandes entreprises, des grands sièges, eh bien pour la population on essaye de garder ce petit côté village, oui moi je le sens bien comme ça.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme d'Issy-les-Moulineaux, 2008

2. Jersey City : *smart growth* et *skyline*

A Jersey City, le marketing urbain se développe particulièrement autour de la notion de *smart growth*, qui passe essentiellement pour les acteurs publics locaux par la promotion de la densité et de la mixité des usages urbains, ainsi que du développement en lien avec l'implantation de gares de transports en communs (PATH train, tramway). Jersey City est réputée comme l'une des villes « qui s'étale le moins » des Etats-Unis, ce qui favorise à la fois le développement d'un discours en faveur de la densité et du développement.

La *skyline* visible depuis Manhattan est néanmoins antérieure à l'utilisation de ce thème dans la communication municipale ; elle se caractérise par quelques éléments reconnaissables : tour Goldman Sachs, la plus haute du New Jersey, au pied de laquelle on distingue l'horloge de l'ancienne usine Colgate. Comme dans toute grande ville américaine, elle est un symbole de la réussite économique et de la valeur du foncier.

Conclusion

L'utilisation des outils d'aménagement urbain dans les deux cas comparés permet de mettre en avant quelques comparaisons. D'abord, un découpage très fin du territoire par les documents de planification totalement à l'initiative des acteurs privés dans le cas de Jersey City. Ce découpage permet essentiellement la rapidité de la reconversion et du redéveloppement, voire illustre la forte dépendance au privé dans le cas de Jersey City, où l'acteur public valide les projets du privé *ex post*. A Issy-Les-Moulineaux, le développement par de grandes ZAC a permis de redécouper le territoire selon un mode de redéveloppement urbain régulé par la puissance publique.

L'agenda de la croissance économique en faveur d'un secteur tertiaire lié à la globalisation est partagé – finance à Jersey City, media et communication à Issy-les-Moulineaux. Dans les deux cas, des structures parapubliques sont créées pour servir d'interlocuteurs privilégiés entre la mairie et les développeurs privés ; elles fonctionnent sur la base d'interactions interpersonnelles stables avec la municipalité et avec les acteurs privés.

Au cours des entretiens menés, un certain nombre de perceptions des acteurs locaux battent en brèche les différences habituellement mises en avant entre le contexte états-unien et européen. D'abord, le rôle des acteurs publics locaux et le « *need of regulation* »¹⁷⁰ est largement souligné dans le contexte new-yorkais, même dans le cas de Jersey City, mais il y reste très peu visible : ainsi, un fort décalage apparaît entre le discours public et la réalité de l'intervention municipale.

De façon plus classique, il faut souligner l'importance que prend la dimension de compétition entre espaces urbains, qui se décline à plusieurs échelles : entre territoires locaux de banlieue industrielle (Jersey City vs Downtown Brooklyn¹⁷¹, ou Issy-les-Moulineaux vs Saint-Denis par exemple), entre territoires de première couronne et ville-centre (Paris, Manhattan), voire villes du reste du monde. Il semble donc erroné de parler de *dépendance* des acteurs publics par rapport aux acteurs privés dans la reconversion des espaces urbains, même si les acteurs publics locaux pensent devoir leur développement à leur attractivité. Cette idée est particulièrement forte aux Etats-Unis, où il semble indispensable d'attirer des investisseurs privés pour bénéficier des retombées fiscales afférentes ; paradoxalement, les acteurs publics développent alors des politiques d'exemption fiscale... N'ayant pas le statut de ville-centre, la compétition prend une dimension particulièrement sensible dans ces territoires de première couronne.

Il faut également souligner l'importance de la dimension temporelle dans les rapports de force au sein des coalitions urbaines : les acteurs privés ne sont pas condamnés à dominer les acteurs publics indéfiniment, et inversement. Les interactions peuvent évoluer au fur et à mesure que le

¹⁷⁰ « besoin de régulation ». Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010

¹⁷¹ « It's pathetic compared to what is going on here ! », entretien le Directeur de l'Urbanisme de Jersey City, 30 décembre 2010

processus de redéveloppement est de plus en plus engagé (Pollard 2009). Après une première période où la municipalité semble plus dépendante des promoteurs privés (lors de la désindustrialisation) et développe une stratégie de communication, souvent interpersonnelle, pour attirer investisseurs et entreprises, une dynamique suffisante s'enclenche ensuite pour que la croissance s'entretienne d'elle-même.

Cependant s'oppose le choix d'une régulation souple par rapport au privé à Issy-Les-Moulineaux tandis qu'à Jersey City elle reste quasi inexistante. Cela est d'autant plus révélateur que Jersey City a atteint un « seuil critique » de croissance qui devrait leur permettre d'inverser plus franchement le rapport de force si elles le souhaitent.

Ainsi, la municipalité de Jersey City pourrait sans doute imposer des mesures plus énergiques en faveur de la construction de logement social. La déconnexion entre le quartier du Waterfront et les quartiers défavorisés rappelle les dynamiques observées dans les terrains du groupe « ciseaux ». Néanmoins, Issy-les-Moulineaux en tant que municipalité « dirigiste », qui maintient un taux de logement social important, connaît une homogénéité sociale forte qui correspond à l'éviction des classes populaires de son territoire depuis les années 1970-1980. L'embourgeoisement de ces territoires semble d'ailleurs une condition indispensable dans les municipalités qui donnent priorité au développement économique.

Chapitre 8

Ivry-sur-Seine et Mott Haven, une intégration « en ciseau »

*Staring at a skyscraper reaching into heaven
When over in the ghetto I'm livin in hell
Just play ball or be an entertainer
'Cause niggaz like me can't read too well
Nobody loves me, nobody cares
I dreamed about a life but I'm livin in a nightmare
Paranoid schizo, set back, snowbound
Bad news psycho, heart attack, breakdown!*
Grandmaster Flash¹, « New York New York »,
in *Greatest messages*, Sugar Hill Records, 1983.

*Autour de nous il y a tous ces gens ordinaires
La joie et la douceur d'un décor populaire
Je regarde l'héritage de notre banlieue rouge
Qui vit ses dernières heures car même la banlieue bouge
(...)
Je vois la vie changer du haut de mon balcon
Ouais c'était mieux avant comme disent les vieux cons*
Grand corps malade, « Le Manège »,
in *Funambule*, Universal, 2013.

Introduction

Ivry-sur-Seine et Mott Haven, dans le South Bronx, sont des territoires archétypiques des premières couronnes de banlieue, comme le sont devenus Jersey City et Issy-les-Moulineaux. Ce ne sont cependant pas des espaces qui illustrent une « *success story* » territoriale, mais des lieux auxquels est rattachée la mémoire de groupes sociaux populaires et de leurs luttes. Ivry-sur-Seine est un bastion de la banlieue rouge durement touché par la désindustrialisation et Mott Haven a traversé une phase de déclin urbain intense, le *blight*, qui symbolisa l'abandon des territoires urbains en crise par les pouvoirs publics.

¹ Grandmaster Flash est un des DJ et musiciens du South Bronx qui contribuent à la naissance du hip hop dans les années 1970.

Les difficultés sociales persistantes dans ces territoires mettent en question le rôle de l'action publique et de son échelle, puisque Ivry-sur-Seine est une municipalité communiste très interventionniste qui a toujours affirmé son indépendance par rapport à l'Etat, tandis que le South Bronx est restée à l'écart des politiques urbaines de la ville de New York pendant un temps très long. Le statut de ghetto du Bronx en fait également un espace à part, qui compta peu dans les dynamiques électorales et souffre encore aujourd'hui d'une stigmatisation liée à un héritage de relégation socio-raciale prolongée. Les habitants du South Bronx se sont peu à peu saisis des enjeux urbains par l'émergence de *grassroots movements* qui interrogent le rôle de la démocratie directe dans la régulation politique des territoires urbains.

Les évolutions récentes viennent remettre en question certains équilibres. Bien que plus éloignés des centres d'affaires, les deux territoires offrent des opportunités foncières issues de friches – surtout industrielles – alors que les premières couronnes sont de plus en plus saturées. A Ivry-sur-Seine, le débordement des activités économiques de l'hypercentre est de plus en plus affirmé depuis les années 2000 et confronte la mairie à la perspective d'une croissance économique potentiellement génératrice de changement social. A Mott Haven, l'investissement public reprend depuis quelques années mais le changement semble plus fragile.

I. Des espaces populaires devenus « résiduels » ? (Beckouche 1992)

Dans le cas du South Bronx comme d'Ivry-sur-Seine, les espaces concernés sont marqués par une industrialisation de grande ampleur et un peuplement très populaire, qui explique entre autres une image d'« espace en difficulté ». Les effets de renouveau économique y sont en effet plus tardifs et plus résiduels que dans les groupes « doublé gagnant » ou « en transition » ; cela s'explique soit par des politiques urbaines rétives à la transformation économique (Ivry-sur-Seine), soit par le poids d'une image négative, fortement racialisée (Bronx). De plus, ces territoires sont plus éloignés géographiquement des grands pôles économiques tertiaires des régions métropolitaines.

A. Ivry-sur-Seine, un « mythe » ouvrier

« À bien des égards [...] Ivry n'est qu'une commune ouvrière de banlieue parmi d'autres. Et cependant elle est différente, car tous les repères classiques de la «ceinture rouge» enserrant Paris y sont grossis, au point d'en faire plus qu'un symbole: presque un mythe. » (Fouilloux 1992, p. 161)

1. La commune ouvrière de banlieue par excellence ?

Ivry-sur-Seine se situe, comme Issy-les-Moulineaux, dans la vallée de la Seine, sur la rive gauche convexe d'un méandre qui délimite trois unités d'occupation du sol : la vallée plane le long de la Seine, le talus orienté nord-ouest – sud-est et le plateau les surplombant. D'un point de vue urbain, le développement est assez comparable à celui d'Issy-les-Moulineaux avec un zoning des fonctions : l'industrie en bord de fleuve, le centre-ville en retrait, et les lotissements au sud dominés par le fort d'Ivry.

En 1859, la commune est amputée d'un tiers de son territoire, annexé par Paris pour la maîtrise des fortifications. Paris est toujours propriétaire d'emprises importantes dans la commune d'Ivry : cimetière, usines de traitement des eaux (SAGEP) et des déchets ménagers (TIRU²) entre autres. Ainsi, la commune occupe un territoire de 612 ha, dont seulement 55% sont urbanisés, le reste étant dédié à des équipements au service de Paris (cimetière parisien, emprises SNCF, Port Autonome de Paris). La commune est encadrée sur trois côtés par des marqueurs géographiques instituant une coupure et caractéristiques de la dépendance à Paris : le périphérique au nord depuis 1975, le fort au sud, la Seine à l'est.



Figure 4: Vue aérienne du quartier d'Ivry-Port, 1946. © Archives municipales d'Ivry-sur-Seine.

A Ivry-sur-Seine comme à Issy-les-Moulineaux, c'est donc la Seine qui guide l'implantation de l'industrie. Les usines s'implantent selon un axe nord-sud guidé par la

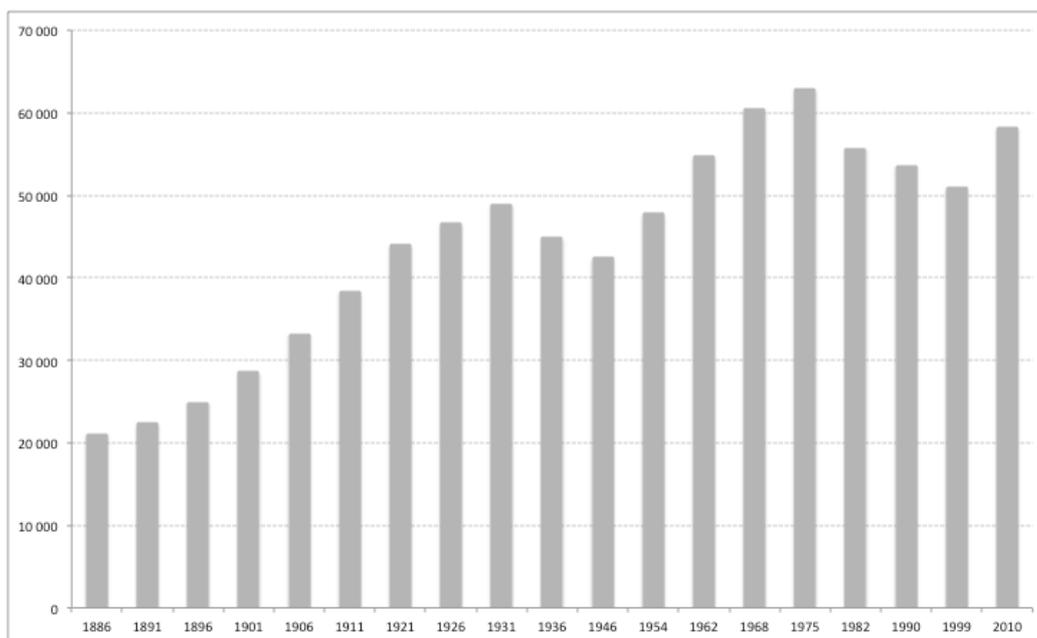
² L'usine de Traitement Industriel des Résidus Urbains (TIRU) trouvait son pendant dans l'usine TIRU d'Issy-les-Moulineaux détruite en 2010 après la construction d'une nouvelle usine de traitement des déchets écologique, dénommée Isséane. L'usine TIRU d'Ivry-sur-Seine est toujours en activité et traite les déchets ménagers de 14 communes et 10 arrondissements de Paris.

Seine, la route Paris-Bâle ouverte en 1829 et le chemin de fer qui se développe à partir de la gare d'Austerlitz en 1843. Le développement d'industries lourdes est particulièrement important à partir de 1880 avec l'installation d'usines chimiques (savons, pharmacie avec Poulenc, etc.), métallurgiques (Forges et Laminoirs, Compagnie Française de Matériel Ferroviaire), de briqueterie, et agro-alimentaires. De très grandes usines s'implantent sur le territoire au tournant du siècle : Manufacture des Œillets, usine de roulements à bille SKF, conserverie Damoy... La majorité de ces implantations est localisée dans le quartier d'Ivry-Port, qui permet d'accéder facilement au marché parisien et international via la Seine et les voies de chemin de fer. Une des spécificités d'Ivry est aussi la présence d'institutions de santé, avec l'hospice des Incurables construit dès 1869, devenu par la suite l'hôpital Charles Foix.

Le début du XXème siècle correspond à un boom industriel pour Ivry-sur-Seine, qui concentre les très grandes usines ; au recensement de 1954, c'est la commune de banlieue sud qui possède le plus de grandes entreprises industrielles, dont sept emploient au moins 500 salariés (Fouilloux 1992). En 1946, la ligne 7 du métro est prolongée jusqu'à Mairie d'Ivry en passant par la station Pierre et Marie Curie.

Aujourd'hui, la commune est bien desservie par les transports en commun (RER C, ligne 7 du métro, 6 lignes de bus) mais marquée par des coupures de l'espace urbain : la ligne SNCF coupe la ville du nord au sud avec peu de possibilités de franchissement, le périphérique et les routes nationales 305 et 19 séparent les quartiers les uns des autres et mettent à part le quartier d'Ivry-Port. Les environs du périphérique sont marqués par un aspect de « no man's land ».

La croissance de la population est très forte entre la fin du XXème siècle et les années 1930, comme dans toutes les communes de la première couronne (voir chapitre 1). Néanmoins la commune connaît un premier déclin démographique lié à la crise de 1929 et à la guerre – elle perd 13% de ses habitants entre 1931 et 1946. La croissance démographique reprend ensuite de manière très soutenue jusqu'en 1975, signe d'un dynamisme économique retrouvé.



Graphique 10 : Evolution de la population d’Ivry-sur-Seine entre 1886 et 2010. Sources : Annuaire des communes de la Seine, RGP Insee.

Le solde naturel est toujours resté positif, même pendant les pertes de population dans les années 1970-1990 ; cette caractéristique du groupe « ciseaux » parisien est en partie liée à l’importance de l’arrivée de populations immigrées à partir des années 1970, particulièrement jeunes et fécondes. Ainsi, la part des jeunes immigrés de moins de 18 ans est de 37% dès 1982. L’immigration marque durablement le profil démographique d’Ivry-sur-Seine, et représente 28% de la population en 2011. A partir de 1975 néanmoins la population connaît une chute brutale alimentée par un solde migratoire fortement négatif – cette chute intervient 10 ans après celle constatée à Issy-les-Moulineaux, sans doute plutôt en raison de l’arrivée de populations immigrées plutôt que d’une plus forte résistance de l’emploi.

En 1968, la population locale est ouvrière à plus de 42%, tandis que l’industrie rassemble plus de 51% des emplois ; l’orientation industrielle de la commune est donc clairement plus marquée que celle d’Issy-les-Moulineaux à la même date.

2. La désindustrialisation, épisode traumatique

La désindustrialisation à Ivry-sur-Seine est un épisode marquant, par sa durée et son ampleur, qui s’expliquent à la fois par la localisation de la commune (éloignée des grands pôles de production tertiaires) et des orientations politiques spécifiques qui s’opposent à une reconversion économique trop rapide.

Ivry-sur-Seine a connu un déclin industriel lourd et sur le temps long, à peu près 30 ans. A partir de 1970-1975, il y a eu de grandes friches, de grands ilots à contourner, qui ont posé un problème de mobilité.

Entretien avec le directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine, 21 oct. 2009.

La perte de population est continue entre 1975 et 1999 : la commune perd près de 19% de sa population. La perte est très forte entre 1975 et 1982 (-1,7% par an) avec un solde migratoire négatif marqué, puis se stabilise autour de -0,5% par an dans les années 1980-1990, alors même que le département du Val-de-Marne a retrouvé la croissance démographique.

Le nombre d'emplois commence à baisser dès 1968, la baisse devenant particulièrement forte à partir de 1982. Entre 1968 et 1999, le nombre d'emplois ne cesse de diminuer ; en tout, la commune a perdu 22% de ses emplois. Le nombre d'emplois industriels est passé de 17 236 en 1968 à 5 200 en 1999, puis 2 372 en 2011, soit 7% des emplois. Entre 1968 et 2011, le nombre d'emplois industriels a donc été divisé par 7, tandis que l'emploi dans les services a été pratiquement multiplié par deux, passant de 48% des emplois en 1968 à plus de 84% en 2011. La perte d'emplois industriels a donc correspondu à une véritable hémorragie ; le profil général des emplois au début des années 2010 est semblable à celui constaté à Issy-les-Moulineaux, à la différence que le nombre d'emplois total a seulement retrouvé le niveau de 1968.

Les friches industrielles occupent principalement l'espace compris entre la Seine, le périphérique et les voies de chemin de fer, sur un territoire qui représente au moins le quart de la superficie de la commune. L'importance des friches est d'autant plus grande que le POS verrouille jusqu'au début des années 2000 leur usage pour une activité économique, de préférence industrielle, et que la mairie pratique une politique active de préemption foncière afin de maîtriser la reconversion du territoire³. Les nouveaux établissements venus s'installer dans les années 1980-1990 restent donc plutôt rares ; l'installation des services généraux du Monde (la rédaction reste à Paris) sur la friche SKF en 1989 est une opération phare mais qui reste isolée. Ce sont plutôt des activités liées au commerce de gros desservant le marché parisien qui s'installent alors, ce qui « *confine Ivry dans une position subalterne, sans commune mesure avec les activités qui se développent en-deçà du périphérique* » (Beckouche 1992, p.168).

De plus, la pression foncière pour l'implantation d'activités tertiaires n'est pas aussi forte que dans le sud-ouest parisien. Ainsi, les structures d'emploi dans les années 1990 ont encore un profil plus « provincial » que parisien (Beckouche 1992), au sens où les emplois industriels restants sont plus spécialisés dans les activités de magasinage-transport que

³ Sources : Entretiens avec le directeur du Développement économique (20/10/2009) et avec le Directeur du Développement urbain (3/12/2009)

dans l'industrie de pointe. Cette spécialisation logistique est directement liée à l'effondrement de la fonction de fabrication, mais aussi à un recul dans les années 1970 de la fonction de « conception-recherche » ; les fonctions de services avancés aux entreprises et les secteurs high-tech se concentrent plutôt au pôle sud-ouest parisien, aux dépens de la Seine Amont.

3. Une tertiarisation assez peu qualifiée

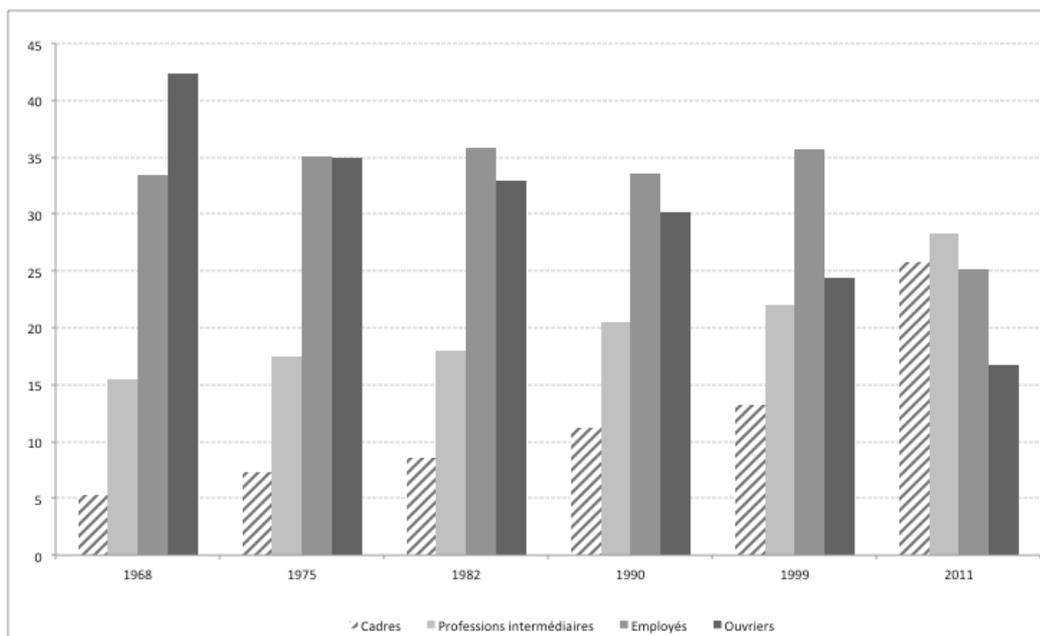
La baisse des emplois industriels est compensée par une hausse des emplois de services, qui représentent 51% des emplois locaux dès 1975 et 85% en 2011. Ces emplois sont principalement des fonctions de service simples : en 2011, 25% des emplois locaux sont occupés par des employés, 28% par des professions intermédiaires et 26% seulement par des cadres et professions intellectuelles supérieures⁴, même si cette catégorie d'emplois connaît la progression la plus forte depuis les années 2000. Les cadres des fonctions métropolitaines représentent 18,6% des emplois en 2011, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne régionale mais reste supérieure à la moyenne départementale de 14%, particulièrement peu élevée. De fait, cette faible part des emplois dits « stratégiques » caractéristique de la globalisation s'explique en grande partie par la localisation d'Ivry-sur-Seine, loin des grandes concentrations des Hauts-de-Seine (31% de l'emploi y est « stratégique ») et de l'ouest parisien. Néanmoins, la croissance de ces emplois à Ivry est extrêmement forte et rapide, puisqu'elle connaît une augmentation de +124% depuis 1999.

Cette augmentation des fonctions stratégiques se fait aux dépens des fonctions logistiques, qui représentaient 15% de l'emploi en 1999 et seulement 10% en 2011. On peut également noter l'importance du secteur de la gestion⁵ non stratégique (fonctions de gestion non assurées par des cadres), qui représente 18% des emplois en 2011, avec une croissance de 74% entre 1999 et 2011. Ce sont d'ailleurs les fonctions de gestion qui dominent dans les emplois stratégiques, cette fonction rassemblant au total 24,5% des emplois de la commune.

Ainsi, la structure de l'emploi d'Ivry-sur-Seine reste moins marquée par la globalisation et moins spécialisée que celle des grands pôles tertiaires de l'ouest parisien ; néanmoins, sa tertiarisation est accélérée depuis le début des années 2000. Cette évolution va de pair avec une orientation plus marquée vers la fonction productive. En 1968, le nombre d'emplois par actifs occupés résidants était de 0,8, proportion qui reste la même jusqu'en 1990 ; il passe à 1 en 1999, puis 1,5 en 2010.

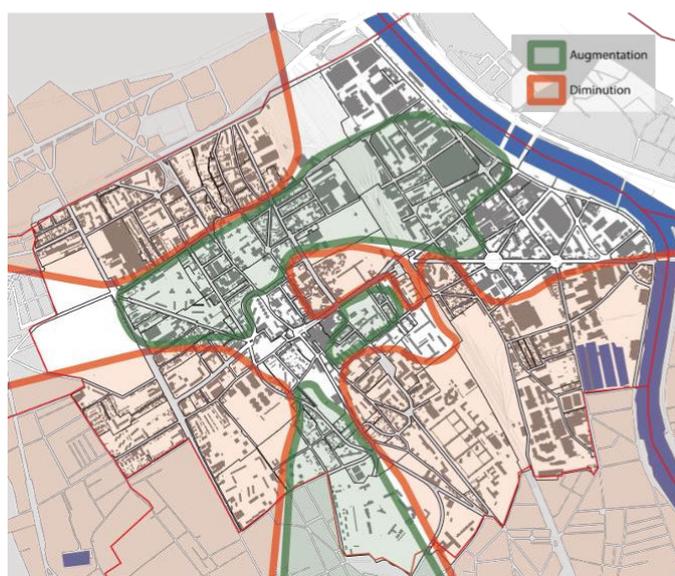
⁴ C'est plus de 50% à Issy-les-Moulineaux.

⁵ Professions de la gestion d'entreprise, de la banque et de l'assurance (source : Insee)



Graphique 11: Evolution de la structure sociale de la population d'Ivry-sur-Seine entre 1968 et 2011 (Source: Insee)

La recomposition du tissu économique est également sensible dans la structure des catégories socio-professionnelles des habitants. La forte domination du groupe des ouvriers disparaît dès 1975 au profit des employés, dont la proportion reste stable (un peu plus d'1/3 de la population) jusqu'en 1999. La montée des cadres et des professions intermédiaires est constante mais opère un bond entre 1999 et 2011. A cette date, les groupes sociaux sont relativement bien répartis – entre 25 et 28% de la population pour les cadres, professions intermédiaires et employés ; mais les groupes les plus populaires sont en déclin au profit des groupes sociaux les plus aisés, notamment les cadres.



Carte 28 : Evolution du revenu médian par UC à Ivry-sur-Seine entre 2001 et 2006. Source : Diagnostic PLH

L'évolution sociale se fait de manière différenciée selon les quartiers : le revenu médian augmente dans le centre-ville et autour des stations de métro et de RER, au nord d'Ivry-Port⁶ et dans les quartiers sud autour du fort d'Ivry, marqués par un habitat plus pavillonnaire. C'est également dans ces quartiers que se concentre la population de cadres, en augmentation rapide depuis 2000, alors que les ouvriers se rassemblent nettement dans les logements sociaux au sud d'Ivry-Port et au nord de la commune. Le revenu annuel médian de la commune reste cependant bas (15 669€), plus proche de la médiane de Seine-Saint-Denis (15 081€) que du Val-de-Marne (21 003€) et très en-dessous de la médiane régionale en 2010 (21 791€).

Contrairement à l'embourgeoisement massif du territoire d'Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine connaît donc un phénomène localisé de *gentrification*. Dans le nord du quartier d'Ivry Port, ce mouvement est récent et rapide (forte augmentation du revenu médian depuis 1999), favorisé par l'existence de « lofts » industriels similaires à ceux que l'on peut trouver dans le Bas-Montreuil (Collet 2013). Il contraste avec la paupérisation du sud du quartier, caractérisé par l'arrivée de ménages très pauvres⁷.

Le quartier Mirabeau, situé immédiatement au sud de la frontière parisienne et desservi par le métro, est également caractérisé par l'arrivée de ménages aisés ; il est constitué principalement de bâti ancien où dominant le parc locatif privé et la propriété occupante, aisément gentrifiables. Les prix immobiliers y sont les plus élevés de la commune et les inégalités de revenu y sont très marquées, avec un rapport interdécile de 14,8⁸ : cela traduit la coexistence entre des populations (arrivantes) aisées et des populations (restantes) très modestes.

L'évolution du parc social va néanmoins à l'inverse de cette tendance, avec une augmentation marquée du taux de pauvreté au début des années 2000⁹, tandis que subsiste un important parc social « de fait » marqué par l'insalubrité et la sur-occupation. Les mêmes dynamiques sont visibles dans le quartier du Petit Ivry, également limitrophe de Paris. La proximité parisienne et du métro est un élément majeur dans les dynamiques de gentrification car elle favorise notamment l'évitement scolaire, largement pratiqué par les gentrificateurs (notamment les enseignants, les animateurs d'associations culturelles et les employés municipaux), à Ivry-sur-Seine (Couratier et alii 2006).

⁶ Secteur rénové par la ZAC Molière.

⁷ Source : PLH d'Ivry-sur-Seine.

⁸ Le rapport interdécile de la commune, déjà relativement élevé pour l'agglomération parisienne, est de 8,3.

⁹ *Ibid.*

Le centre-ville d'Ivry est en majorité composé de logements sociaux, ce qui freine en partie la gentrification ; mais il attire les classes moyennes supérieures par son originalité architecturale¹⁰ : le revenu médian y est le plus élevé de la commune et continue à augmenter. Là aussi apparaissent des effets de fragmentation : dans la Cité Gagarine, classée ZUS (Zone Urbaine Sensible), le taux de pauvreté dépasse les 30% en 2007 et le revenu médian par unité de consommation (UC) y est de 970€¹¹. Cette cité d'habitat social fait également l'objet d'un programme de Rénovation urbaine signé en juin 2013 entre l'Etat et la ville, qui prévoit la destruction totale du bâtiment, dont l'architecture en brique est pourtant emblématique de l'histoire du logement social de la commune¹².



Figure 5: La cité Gagarine à Ivry-sur-Seine, 5 janvier 2010.

Les périmètres de ZUS à Ivry-sur-Seine correspondent d'ailleurs aux deux principales cités d'habitat social, Youri Gagarine et Pierre et Marie Curie. Ils correspondent à un périmètre de 70 ha (11% de la superficie communale) et représentent 22% de la population en 2006 (12 220 habitants)¹³. Les quartiers les plus défavorisés restent en 2009-2010 ceux d'Ivry-Port, avec un revenu médian de 738€ par UC à Ivry-Port Nord ; il s'agit ici de populations vivant dans un habitat dégradé qui constitue un parc social de fait, appelé à disparaître entièrement lors de l'opération d'Ivry-Confluences.

¹⁰ Voir plus bas sur la rénovation du centre-ville.

¹¹ Soit presque 50% de moins que le revenu médian de l'unité urbaine de Paris (source : Insee 2009).

¹² En termes de relogement, l'accord prévoit pour l'instant le financement par l'Etat de celui de 82 ménages, sur 376 logements qui seront détruits.

¹³ Source : Commissariat interministériel à la Ville.

Ainsi, un appauvrissement des habitants dans les quartiers plus défavorisés s'opère, avec le remplacement de populations modestes par des populations paupérisées, souvent immigrées, notamment dans le parc social (Gouard 2014) : les disparités entre les différentes catégories de population sont donc croissantes. Le parc social est particulièrement touché par cette paupérisation. Le rapport inter-déciles à Ivry-sur-Seine en 2010 est de 8,4 : c'est le plus élevé du Val-de-Marne et il est proche de celui de communes comme Saint-Denis, Saint-Ouen ou Montreuil, touchées par des phénomènes de fragmentation sociale comparables. On peut donc parler de polarisation sociale, où la métaphore de « cité duale » rappelle les dynamiques à l'œuvre à New York depuis les années 1980 (Castells et Mollenkopf 1992), marquée par un accroissement important des écarts entre segments aisés du territoire qui se gentrifient et segments fragiles qui se paupérisent.

B. Le South Bronx, métaphore internationale de la dévastation urbaine

1. Une banlieue industrielle d'immigrants européens

Le *Community District* Mott Haven-Melrose (CD1) du Bronx¹⁴, se situe à l'extrémité sud de la partie continentale de l'Etat de New York¹⁵, au nord de Manhattan, auquel il est relié par cinq ponts routiers. Il est bordé au sud-est par la East River, à l'ouest et au nord par la Harlem River.

Le développement industriel du Bronx est plus tardif que celui de Brooklyn ou de Jersey City, en raison de son éloignement des centres économiques de Manhattan. Son point de départ est Mott Haven : la première grande usine du Bronx est la fonderie créée par Mott en 1849 au sud de la 134^{ème} rue. Le train traverse la Harlem River en 1841 pour joindre le Bronx à Manhattan. L'urbanisation se fait ensuite du sud vers le nord, notamment via l'installation d'ouvriers et d'industriels, immigrants irlandais et allemands, travaillant dans le chemin de fer et les usines de piano, nombreuses dans le Bronx.

¹⁴ Nommé par commodité « Mott Haven » dans la suite du texte

¹⁵ Le Bronx est le seul *borough* continental de New York, puisque Manhattan et Staten Island sont des îles, et que Brooklyn et Queens font partie de l'île de Long Island.



Carte 29 : Le Community district 1 du Bronx, vue aérienne 2012 © NYC Department of City Planning

Dès les années 1860 l'idée d'une réunion avec Manhattan se fait jour, d'autant que la grille des rues, établie en 1868, prolonge celle de la municipalité new-yorkaise d'alors: la numérotation des rues continue sans interruption depuis Manhattan par-delà la Harlem River ; ainsi, Mott Haven comprend-il un espace compris entre la 131^{ème} et la 161^{ème} rue du sud au nord, et est traversée par la 3^{ème} avenue (les autres avenues empruntent des noms car elles se situent à l'est de la 1^{ère} avenue). En 1874, New York annexe trois communes à l'est de la péninsule, puis la totalité du *borough* en 1895. Cette continuité avec New York est présente dans les représentations ; avant la dénomination de « South Bronx », dans les années 1940, le quartier de Mott Haven est couramment appelé « North New York ».

Dès lors, le Bronx est un lieu de développement privilégié de l'industrie et du logement ouvrier ; les *tenements* se développent (voir chapitre 1), offrant des conditions de vie parfois difficiles. La municipalité décide alors de créer de grands parcs : Saint Mary à Mott Haven, mais aussi les immenses Van Cortland et Pelham Bay Parks, les plus grands parcs de New York ; tous les parcs du Bronx sont créés en 1898.

A partir de 1904, le métro aérien de la 3^{ème} avenue¹⁶ entraîne un boom immobilier et un développement résidentiel important. Après la première vague d'immigration allemande et irlandaise, s'installent également des immigrants juifs d'Europe de l'Est et italiens, qui occupent des emplois peu qualifiés. Le développement urbanistique repose sur les immeubles de location de 5 à 6 étages, bien équipés, à l'image des immeubles Art déco des années 1930 sur Grand Concourse, les « Champs Elysées » du Bronx, avenue percée en 1909. En 1922 le Yankee Stadium est construit non loin au nord (157^{ème} rue & River Avenue).



Figure 6: Le Bronx, vue aérienne vers le sud, 1944. ©CityData

La vue aérienne de 1944 permet de distinguer nettement la large avenue de Grand Concourse serpente vers le sud, doublée par le chemin de fer, et le Yankee Stadium situé au milieu de la photo. La perspective légèrement rasante efface en partie la Harlem River, qui sépare au sud le Bronx de Manhattan ; cependant, la continuité est effective avec Harlem, tandis que les toits de Midtown se distinguent dans un horizon plus

¹⁶ Le célèbre « El » - pour *elevated train*, qui ferme progressivement à partir de 1950.

lointain. Le quartier de Mott Haven (en haut à gauche de la photo) se distingue par une forte densité et la présence d'entrepôts et d'usines le long de la Harlem River.

Le Bronx est fortement touché par la crise des années 1930, mais reste un quartier familial de classe moyenne ; à cette époque, 70% de la population est immigrée ou enfant d'immigrés, avec 7,5% d'Irlandais, 8,5% d'Allemands, 36,7% de juifs d'Europe de l'Est et 13% d'Italiens ; 40% des hommes actifs sont ouvriers (Jonnes 2002). Le South Bronx est alors considéré comme un quartier florissant, une étape d'un parcours résidentiel d'ascension sociale, illustratif de l'*American Dream*.

2. Renouveau urbain et périphérisation

La désindustrialisation est précoce dans le Bronx, et va de pair avec un changement important dans la composition de la population. En effet, l'arrivée des populations noires depuis le Sud des Etats-Unis et des Portoricains autour des années 1950 correspond à une implantation résidentielle qui se diffuse depuis Harlem vers le nord, Mott Haven et Hunt's Point dans le Bronx.

Le déclin urbain entame une spirale descendante dans les années 1960, renforcé par des politiques urbaines massives : programmes de renouvellement urbain, de construction de logement social et de construction d'autoroutes. Ces politiques sont menées par une coalition réunissant l'Etat fédéral et Robert Moses, l'*homme d'influence* des politiques urbaines de la municipalité new-yorkaise (Caro 1974, voir chapitre 1). Dans le Bronx, l'autoroute CrossBronx, construite entre 1948 et 1963 le long de la 174^{ème}-175^{ème} rue, divise le *borough* en deux de l'ouest à l'est. Financée par l'Etat fédéral et dessinée par les services de la municipalité dirigés par Robert Moses, le tracé de cette autoroute est largement contesté et ses effets urbains dévastateurs : un mile dans le quartier d'East Tremont entraîne ainsi la destruction de plus de 1500 logements (Caro 1974)¹⁷. Le *borough* du Bronx est ainsi coupé en deux et le sud du borough connaît en parallèle des changements urbains importants.

En tant que dirigeant du *Committee on Slum Clearance*¹⁸ de la mairie, Moses a la haute main sur la localisation des programmes de destruction-reconstruction financés par l'Etat fédéral selon le Titre 1 du *Housing Act* de 1949 ; sa conception de la construction de logement social public (*public housing*) est ainsi liée au renouvellement urbain (destruction de taudis). De plus, il cherche à attirer les investisseurs privés, privilégie les programmes complets, et se méfie des expériences sociales qu'il considère « idéalistes », ainsi que des

¹⁷ Devant les effets locaux dévastateurs de la construction de cette autoroute, l'opposition au Lower Manhattan Expressway permit au contraire l'abandon de ce projet.

¹⁸ Comité pour la démolition des taudis.

urbanistes. La planification urbaine est donc très peu présente dans l'élaboration des programmes d'*urban renewal* à New York : malgré l'obligation faite par le *Housing Act* d'utiliser un *City master plan*, le seul « plan » existant est un guide très souple des zones de redéveloppement, créé en 1940 et actualisé en 1949 pour les grands projets engagés alors (Zipp 2012).

Ainsi, « *Moses's expedient site decisions had uneven effects on the city*¹⁹ » (Zipp 2012, p.286). Pour les localisations où il considère, conforté par la vision urbanistique de ses prédécesseurs, que l'investissement privé ne sera pas intéressé, il privilégie un renouvellement uniquement public géré par la NYCHA. C'est le cas de East Harlem, de Brooklyn centre et sud, et du South Bronx, des zones péri-centrales où des dynamiques de ghettoïsation avaient été initiées par le marché immobilier privé. Le South Bronx entre dans la catégorie des espaces où l'implantation de logement social public se fait dans des zones paupérisées, ce qui crée une double occurrence spatiale de populations pauvres et renforce la ségrégation (Wyly et Defilippis 2010).



Figure 7 : Mill Brook Houses, décembre 2010.

La NYCHA entame ainsi une œuvre bâtitrice d'une ampleur unique dans son histoire, avec près de 150 000 logements construits à New York entre 1955 et 1965. Les

¹⁹ « Les décisions de localisation pragmatiques de Moses ont eu des effets inégaux sur la ville »

contraintes financières²⁰ conduisent à la standardisation des projets, principalement constitués de bâtiments en brique de plus de 10 étages. Mott Haven concentre ainsi une vingtaine de grands ensembles de logement social public : Mill Brook Houses (1200 logements, 1959) qui définit la *skyline* du sud du Bronx, Patterson Houses (1 800 logements, 1950), Mitchel Houses (1 700 logements, 1966), Mott Haven Houses (1 000 logements, 1965) et Dr Ramon Betances projects (plus de 800 logements, 1973) sont les plus importants²¹. L'aspect du projet des Mill Brook Houses est caractéristique des grands ensembles des années 1950-1960, avec ses bâtiments-rectangles en brique de 16 étages, l'ensemble formant deux superblocs qui font apparaître une perspective presque infinie.



Carte 30: Localisation des ensembles de logement social public de la NYCHA dans le South Bronx, 2014. Source: NYCHA. ©City of New York

Mott Haven est ainsi l'un des lieux péri-centraux privilégiés pour la construction de logement social public – à la fois proche du centre mais non pas là où se concentre la valeur foncière (hypercentre et banlieues) qui permet de se défaire des quartiers anciens taudifiés tout en maintenant l'investissement immobilier des élites économiques, qui siègent en général dans les comités de direction des autorités de logement (Jackson 1987). L'abandon du logement ancien restant est accéléré par la construction de logement

²⁰ Le *Housing Act* de 1949 impose un coût maximal de 2 500\$ par pièce.

²¹ Source : NYCHA.

social, les grands ensembles concentrant les populations les plus paupérisées. L'*urban renewal* du Bronx est ainsi souvent cité comme le déclencheur du déclin urbain.

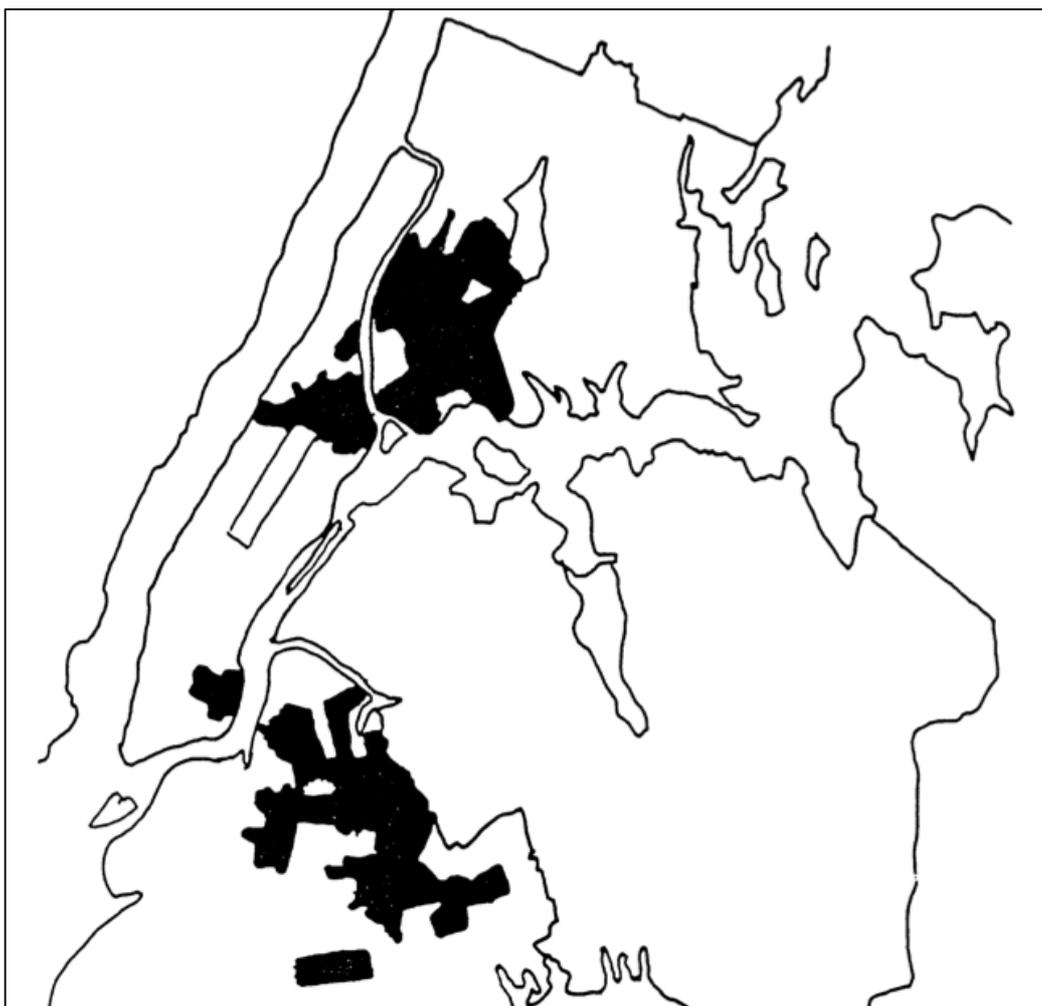
In the fifties Robert Moses tore down the low-rise buildings for towers, within super-blocks of public housing. It was the creation of economic ghettos. No one in the private sector is going to invest here.

Entretien, Director of the Department of Urban Planning, Bronx Borough President Office, 13 décembre 2010.

3. Le « *blight* »

Un cercle vicieux s'engage, qui fait rapidement du South Bronx un *ghetto* au sens classique du terme (voir chapitre 1) : le changement économique se traduit par une désindustrialisation massive. Entre 1959 et 1974, un tiers des entreprises industrielles du South Bronx disparaissent, entraînant la perte de 17 500 emplois (Jensen 1979), les jeunes issus des minorités ethniques étant particulièrement touchés dans les discriminations à l'emploi. Le niveau de déclin économique est particulièrement élevé en raison de l'absence de politique municipale pour retenir l'industrie (voir chapitre 1) ; dans le Bronx, les bâtiments industriels sont laissés à l'abandon, laissés à la pollution et à l'incendie éventuel, occupés par des squatters. En parallèle, le mouvement de *white flight* est accentué par l'arrivée de population noires et hispaniques et la construction de logements sociaux, ce qui entraîne une baisse de la population sans précédent ; dans les années 1970, Mott Haven perd plus de 40% de sa population, dont 3/4 de population blanche, et la moitié de son habitat. La qualité de l'habitat privé se dégrade en effet rapidement ; ainsi dans le quartier de Morrisania, directement au nord de Mott Haven, seuls 20% des logements sont considérés comme habitables en 1979 (Rooney 1995).

Les zones concernées par la destruction massive de logements dans les années 1970 sont très nettement les espaces ghettoïsés à cette époque, très localisés : Lower East Side et Harlem à Manhattan, le nord de Brooklyn et la quasi totalité du South Bronx sauf le quartier directement adjacent au Yankee Stadium.



Carte 31: Census tracts ayant perdu plus de 500 logements entre 1970 et 1980 à New York. Source : Wallace et Wallace 1990.

La perte d'activité économique et de population entraîne une forte érosion de la base fiscale qui renforce le déclin des valeurs immobilières, alors que les investissements publics diminuent de façon drastique : fin des programmes de *public housing* du gouvernement fédéral à partir des années 1980, effondrement de l'investissement municipal après la crise financière de 1975 (Moody 2007). Le capital public et privé se concentre en fait principalement sur les banlieues résidentielles (Jackson 1987), et une grande partie du South Bronx est *redlined*²² par les banques, inéligible pour les garanties au prêt immobilier. Renforcée par le contrôle des loyers, la dévalorisation de l'immobilier est telle que les prix du marché atteignent des valeurs quasi nulles, ce qui pousse les propriétaires à perpétrer des incendies dans le but de toucher les indemnités des assurances, plus élevées que la valeur du bâtiment. Cette pratique – plus de 70 000 incendies dans le South Bronx dans les années 1970 (Rooney 1995) – est à l'origine de la formule célèbre prononcée par le commentateur de la chaîne de télévision ABC en 1977,

²² « Entouré d'un trait rouge ». Cette pratique, interdite en 1977, consistait à entourer d'un trait rouge les quartiers habités par des minorités où les banques refusaient des prêts immobiliers.

alors que l'incendie d'une école abandonnée voisine perturbe un match des Yankees :
« *There it is, ladies and gentlemen, the Bronx is burning.*²³ »

De nouveaux enjeux politiques et mouvements sociaux émergent : *civil rights*, guerre du Vietnam, féminisme, mouvements sociaux des employés municipaux. La question des inégalités raciales émerge et domine le débat politique, tandis que l'élite économique reprend la main à la faveur de la crise fiscale et s'accommode de politiques urbaines favorisant le marché, à l'opposé des politiques de *welfare state* héritées des années 1930 (Moody 2007). C'est alors que New York s'affirme comme la ville des Etats-Unis la plus marquée par les contrastes sociaux entre les plus riches et les plus pauvres, mais aussi entre Manhattan et les *outer borough* qui conduisent à l'image d'une ville « duale » (Savitch 1988, Castells et Mollenkopf 1991).

Le South Bronx est ainsi l'un des exemples emblématiques de l'*hyperghetto* états-unien (Wacquant 2008), sans fonction économique (désindustrialisation massive), privé des organisation communautaires du ghetto « traditionnel », réceptacle de populations stigmatisées, au profil racial marqué (noirs, hispaniques) : chômeurs, bénéficiaires du *welfare*, criminels, acteurs de l'économie informelle. La criminalité galopante entretient une image extrêmement négative et raciste du Bronx, dont le nom devient synonyme de désordre et de criminalité endémique.



Figure 8: Une image du *blight*. Falsas promesas / Broken promises, 1980. © John Fekner

²³ « Voilà, mesdames et messieurs, le Bronx brûle. » Cette expression donne également leur titre à un roman célèbre et à la série télévision éponyme.

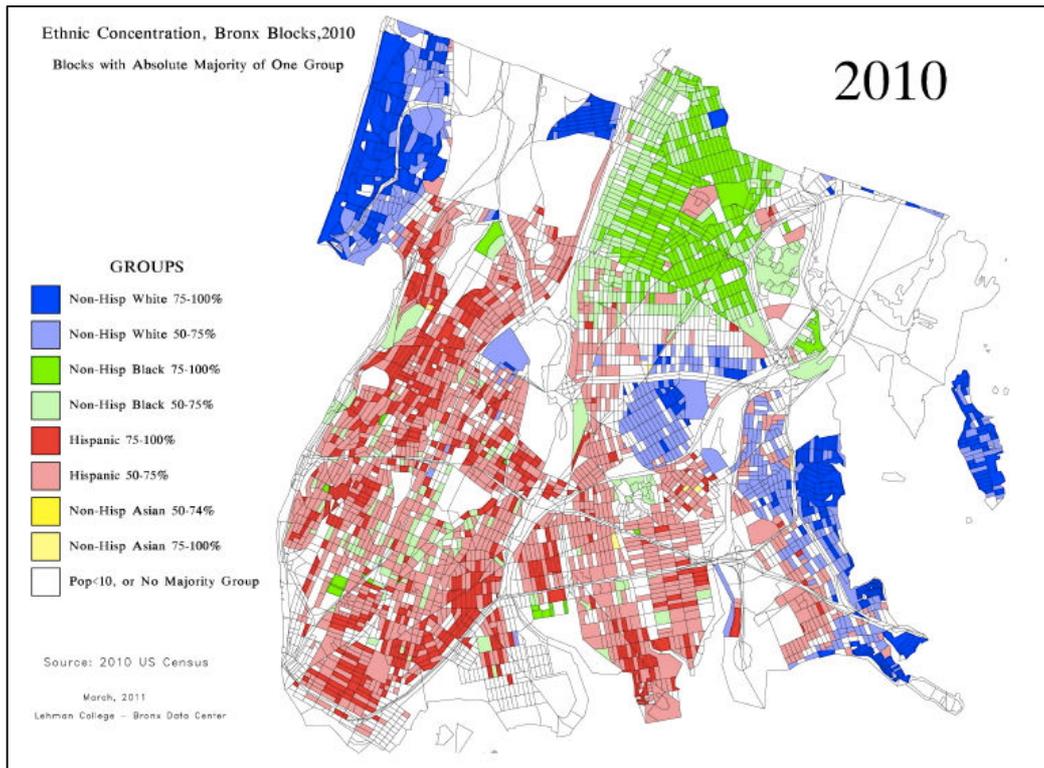
Les paysages urbains du South Bronx semblables à une ville en guerre – Dresde en 1945, Beyrouth dans les années 1980 – font désormais partie des *topoi* des déboires urbains postindustriels. Les graffitis de l'artiste John Fekner dans Charlotte Street datent de 1980. Intitulés *Broken Promises*, *Falsas Promesas*, *Decay*, *Broken Treaties*, *Last Hope* et *Save our School*, ils se veulent une dénonciation de l'abandon du South Bronx par les pouvoirs publics, à l'endroit précis où Jimmy Carter, lors de sa campagne présidentielle de 1976, avait lancé des promesses de réinvestissement public urbain (Jonnes 2002). L'abandon du Bronx par les pouvoirs publics semble patent.

4. Un frémissement qui reste timide

La situation s'améliore petit à petit à partir des années 1980, mais reste encore très fragile. La pression immobilière, qu'elle soit de bureaux ou de logements, reste encore faible dans le South Bronx. L'économie du South Bronx est tertiaisée avec moins de 6% des emplois dans l'industrie en 2011, mais ces emplois de service concernent avant tout l'économie locale et non l'exportation (services de santé, commerce local). Le centre commercial du *Hub* dessert largement le borough du Bronx. L'éloignement du Bronx aux centres d'affaire new yorkais explique sans doute largement cette dynamique relativement modérée ; néanmoins, depuis les années 2000 l'emploi augmente relativement rapidement (+1,4% par an), ce qui traduit le début d'une croissance de l'activité. Mott Haven a d'ailleurs un ratio d'emplois par actif très élevé pour la première couronne new yorkaise (près de 1) – néanmoins, les emplois augmentent moins vite que la population, ce qui traduit sans doute une pression immobilière résidentielle naissante. La construction immobilière entre 2002 et 2009 est l'une des plus élevées du borough avec 816 000 m², même si le CD3, où se trouve le Yankee Stadium, connaît une pression de la construction deux fois plus forte²⁴.

Socialement, le South Bronx reste la « dernière frontière » proche du centre pour les classes populaires qui assurent dans une structure sociale dualisée caractéristique de la ville globale (Sassen 2001) des fonctions qui restent fondamentales. La population de Mott Haven recommence à augmenter assez fortement depuis 1990, tendance qui s'accroît entre 2000 et 2010 avec une augmentation de 11,4%, pour atteindre 91 500 habitants en 2010.

²⁴ Source : Bronx Borough. La distinction entre construction de logements et de bureaux n'est pas disponible.



Carte 32 : Une image possible de l'hyperghetto, la concentration des groupes ethniques dans le Bronx en 2010. Source : Bronx Data Center. © Lehman College

A Mott Haven, la population dominante est hispanique à plus de 70%, avec une forte présence des Portoricains (31% de la population). La population noire représente 25% de la population en 2012, soit une part comparable à la moyenne new-yorkaise ; les autres groupes raciaux ont une présence résiduelle. L'index de diversité raciale²⁵ est l'un des plus bas de New York, ce qui correspond à une grande unité ethnique. La carte montre bien la force de cette répartition : les Hispaniques sont le groupe ethnique dominant dans la grande majorité des *census tracts* du South Bronx, interrompus par quelques espaces à majorité noire, tandis que la séparation avec le nord (qui se partage entre espaces en majorité blancs, plus aisés, ou noirs) est extrêmement visible. La population blanche reste très résiduelle (1,6%) mais c'est le groupe ethnique dont la population augmente le plus vite depuis 2000 (+30%).

Par ailleurs, le revenu moyen des ménages de Mott Haven est également extrêmement bas, de moins de 20 000\$ par an, l'un des plus faibles de New York. Il est inférieur de plus de 30% au revenu médian du Bronx, et 2,6 fois plus faible que le revenu médian de New York, qui s'élève à près de 52 000\$ annuels. La population immigrée est plutôt

²⁵ Calculé par le Furman Center, cet index mesure la probabilité que deux habitants lambda d'une zone géographique soient de la même race. Plus l'index est élevé ; plus la population est diversifiée racialement.

moins importante que dans le reste de la ville, même si la part d'immigrés reste élevée (30% en 2012)²⁶.

Le logement est marqué par une prédominance extrêmement élevée du parc locatif qui représente 93,2% des logements en 2010, même si la part des logements occupés par leur propriétaire a augmenté de 20% entre 2000 et 2010. La part de logement « social »²⁷ est extrêmement élevée puisqu'elle correspond à 53% des logements en 2011. Le logement au prix du marché ne représente que 15% du logement total. Le taux de pauvreté est le plus élevé de New York, avec 46% de la population en 2012, mais la criminalité reste modérée, dans la moyenne new-yorkaise. Elle a beaucoup diminué dans les années 1990 suite à la politique de « tolérance zéro » menée par la municipalité Giuliani – baisse de 30% de la criminalité dans le Bronx entre 1993 et 1996.

L'occurrence de l'asthme sévère est la plus élevée de New York. La question du lien entre santé de la population et inégalités géographiques et sociales dans le Bronx, en lien par exemple à la pollution industrielle, est très présente dans la recherche biomédicale²⁸ et dans les revendications formulées par les communautés locales pour infléchir les politiques urbaines.

La revitalisation de quartiers voisins, notamment la rénovation du Yankee Stadium (Fainstein 2011), entraîne le début d'une gentrification, qui se confirme par une hausse sans précédent des prix immobiliers, de 60% dans le Bronx entre 1985 et 2001 (Gelman 2007). Le prix des logements²⁹ à l'achat augmente de plus en plus vite, avec une hausse de 60% dans le Community District entre 2000 et 2012, la plus élevée du borough – même si cette hausse reste moyenne à l'échelle de la ville, ou comparativement à l'appréciation fulgurante des prix à Greenpoint-Williamsburg (+227%) et à Brooklyn Heights (+214%)³⁰.

Même si les bâtiments Art déco ont été particulièrement touchés lors du *blight*, il en reste un certain nombre, ce qui en fait un habitat potentiellement gentrifiable, ne serait la dégradation du bâti. De plus, la proximité à Manhattan, quasiment entièrement gentrifié, ainsi que l'assez bonne accessibilité permise par les lignes de métro font que le Bronx est considéré par les acteurs immobiliers privés comme l'un des derniers secteurs de New York « non-développé » en termes de potentiel de rente immobilière (Gelman 2007). En

²⁶ Les chiffres sont issus du rapport sur l'état des quartiers et du logement 2013 par le Furman Center.

²⁷ Logement public et subventionné (limité selon les revenus), voir chapitre 6.

²⁸ Ainsi, les termes de recherche « Bronx » et « segregation » associés dans le moteur de recherche Google scholar suscitent des résultats essentiellement dans la recherche biomédicale.

²⁹ Il s'agit du prix des immeubles de 2-4 logements, qui dominent à Mott Haven et dans 33 autres CD – il s'agit donc du type de logements le plus courant à New York.

³⁰ Source : Furman Center.

fait, l'investissement privé revient progressivement dans le Bronx car les investisseurs tablent sur une gentrification croissante. Mais les locataires du parc privé dégradé ont tendance à rester sur place faute d'autre solution de logement dans le centre ou la première couronne, ce qui ralentit largement le processus car seule la vacance permet aux propriétaires d'augmenter substantiellement le loyer³¹. Cela incite les propriétaires à pousser les locataires au départ, notamment en renonçant à entretenir les immeubles ; les locataires peuvent opposer à ces pratiques le « pouvoir de rester ». Au final, la mauvaise qualité des immeubles a eu tendance à augmenter dans les années 2000 (Gelman 2007), mais s'améliore nettement depuis 2006³².

En fait, au début des années 2000, Mott Haven est surtout une destination pour les ménages pauvres et de classe moyenne déplacés par la gentrification (Newman et Wylie 2006). Néanmoins, la position péricentrale du South Bronx le rend « potentiellement gentrifiable » (Hackworth 2002), perspective qui était encore envisagée impossible dans les années 1980 (Marcuse 1985) et qui traduit la puissance du retour de l'investissement dans la ville globale.

Mott Haven connaît ainsi quelques changements récents après une longue période d'abandon : une gentrification encore très localisée et frémissante, une relance économique timide et le retour des investissements publics. Cependant, la longue absence des acteurs publics a engagé un processus de déclin qui ne recouvre pas les mêmes logiques qu'à Ivry-sur-Seine, où le pouvoir local est continuellement intervenu pour tenter de maîtriser les évolutions à l'œuvre sur son territoire. Le retour récent de l'investissement met alors en question cette volonté.

II. Politiques urbaines et outils du recyclage urbain : freiner le déclin ou encourager la reconversion ?

A partir des années 2000, la mairie d'Ivry-sur-Seine décide en effet après de longues années de résistance de s'ouvrir au privé tout en gardant un contrôle des changements urbains, position de plus en plus difficiles à tenir ; à Mott Haven, l'abandon des politiques publiques rappelle le statut de périphérie de ce territoire pour la mairie. L'augmentation de la pression foncière semble peu à peu le replacer comme un espace à considérer dans les politiques municipales.

³¹ Voir chapitre 6 sur le système de stabilisation des loyers. Le loyer d'un logement vacant peut être augmenté de 20%.

³² Les violations sévères du code du logement ont baissé de 26% entre 2006 et 2012, ce qui replace Mott Haven dans le premier tiers des CD new-yorkais en la matière, et 27% en dessous de la moyenne du Bronx. Source : Furman Center

A. Ivry-sur-Seine : Une municipalité volontariste frein au redéveloppement ?

Confrontée aux changements socio-économiques en cours depuis les années 1970, la spécificité communiste semble peu adaptée : perte du référent internationaliste en 1989 ; désindustrialisation et paupérisation de la population ouvrière mais aussi gentrification ; arrivée de nouvelles activités économiques. En outre, les élus communistes seraient dans l'incapacité « à adapter leur conception du territoire communal à la nouvelle donne régionale : refus de la désindustrialisation, refus de la mixité sociale, refus de construire de l'accession à la propriété, refus des procédures de la politique de la ville » (Fourcaut et alii p.36)

Dans le cas d'Ivry-sur-Seine, la politique locale communiste est marquée par une tradition de distanciation forte par rapport à l'Etat et un interventionnisme fort en faveur du statu quo économique, jusqu'au tournant des années 2000.

1. L'intervention publique locale au cœur de l'identité d'Ivry-sur-Seine, bastion du communisme municipal

Le tissu social d'Ivry-sur-Seine est historiquement marqué par une forte présence ouvrière, qui débouche très tôt sur l'organisation d'un vaste mouvement social ouvrier local. La section socialiste locale adhère à la SFIC (internationale communiste) lors de sa création en 1920. Les élections municipales sont gagnées par un maire communiste dès 1925 : Georges Marrane, mécanicien-horloger, membre du bureau politique du PCF ; Maurice Thorez, secrétaire général du PCF de 1930 à 1964, est élu député de la circonscription en 1932. En 1945, Georges Marrane retrouve son fauteuil de maire qu'il garde jusqu'en 1965 (il sera aussi ministre de la Santé et de la Population en 1947, sénateur de 1946 à 1968, député de 1956 à 1958). Jacques Laloë est ensuite maire de 1965 à 1998, puis Pierre Gosnat³³ depuis 1998. Ivry-sur-Seine est donc restée communiste jusqu'à aujourd'hui, sauf pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle incarne l'un des principaux bastions du communisme municipal.

En tant que fief de la « banlieue rouge » (voir chapitre 1), la vie et l'urbanisme locaux sont marqués par la présence du PCF. Dans l'entre-deux-guerres, des politiques sociales spécifiques sont développées, principalement autour de la santé, de l'éducation et du logement : maison du Peuple pour les organisations ouvrières, caisse de chômage municipale, crèches dans chaque quartier, stade municipal... La redistribution sociale opérée à l'échelle de la commune repose sur le principe d'une commune riche grâce à

33 Pierre Gosnat est lui-même fils d'élus communistes ; son père a été député de la circonscription d'Ivry après Maurice Thorez, et trésorier général du PCF.

une taxe professionnelle élevée³⁴ qui réinvestit cette ressource dans des infrastructures destinée à une population modeste.

La production de logement social est précoce et marquée à Ivry-sur-Seine. Dès 1923, la ville crée un Office Municipal d'Habitat à Bon Marché (OPHBM) ; la construction de logements sociaux permet à la fois de répondre à la problématique des logements insalubres des classes populaires (chauffage central, sanitaires, etc.), mais aussi d'influer sur les rapports sociaux tout en favorisant des liens de solidarité entre les classes populaires qui occupent principalement ces logements, et donc d'élargir la clientèle électorale locale (Bresson 2010).

Les trois premiers ensembles HBM de la ville sont construits entre 1928 et 1939 : la cité Insurrection (200 logements), le groupe Denis Papin ou Saint-Just (124 logements) et la cité Marat-Robespierre (600 logements)³⁵. La précocité de ces constructions est une exception, même pour la banlieue rouge, où la construction de cités d'habitat social se développe surtout après 1945. La construction d'HLM en grand ensemble rencontre à cette époque la doctrine communiste : elle est le mode de construction de logements privilégié des mairies communistes après 1945 (Brunet 1985). Ivry-sur-Seine ne déroge pas à cette règle, avec 66% de son parc de logement social construit entre 1950 et 1976.

Dans les années 1950-1960, l'OPHLM d'Ivry construit plus de 3000 logements. La ville devient même « *l'une des vitrines du communisme municipal (...) en matière de logement social : des premières HBM de la place Philibert-Pompeé, à Ivry-Port, aux ensembles postmodernes Danielle-Casanova et Jeanne- Hachette du centre-ville, en passant par la forteresse en briques de la rue Staline... puis Lénine, Ivry est un véritable musée des formes architecturales collectives du XXe siècle.* » (Fouilloux 1992, pp.163-164). De grandes cités d'habitat social sont construites comme la cité Maurice Thorez (400 logements, 1954), la cité Youri Gagarine – Pierre Truillot (1961-1965, 650 logements), la cité Hoche puis Pierre et Marie Curie (1963, 1000 logements) ou Balzac (900 logements, 1967).

En parallèle, la municipalité décide de rénover le centre-ville insalubre dès les années 1960. Cette opération se fait dans un cadre de relance de la construction à l'échelle nationale, et de confrontation entre mairies communistes et l'Etat dans l'agglomération

³⁴ La taxe professionnelle (TP), payée par les entreprises implantées sur un territoire jusqu'en 2010, était particulièrement élevée dans le cas des grandes entreprises industrielles (la « part salaire » de la TP dépendait du nombre d'employés, elle a été supprimée en 2002). Elle est remplacée par une Contribution économique territoriale, et les pertes des collectivités sont compensées par l'Etat d'après le recensement des entreprises en 1999. L'apport de la TP des nouvelles entreprises est donc beaucoup moins déterminant pour les communes.

³⁵ La symbolique ouvriériste et insurrectionnelle de ces dénominations est évidente et caractéristique du PCF.

parisienne. Les décrets de 1958-1959 définissent les opérations de rénovation urbaine en imposant aux communes de passer une convention avec un organisme rénovateur chargé de l'acquisition des terrains et de la définition des programmes. Le programme initial est construit par la municipalité, qui se saisit pleinement de ses compétences urbanistiques³⁶ et construit une réflexion politique sur les questions d'urbanisme municipal : la rénovation du centre-ville s'appuie pour les équipes municipales sur la lutte contre la spéculation immobilière et la défense des classes populaires, au nom du caractère « *idéologique* » de l'aménagement (cité dans Aboulker 2013).

Un premier programme est confié à l'OPHLM³⁷ en 1960, qui prévoit la réalisation exclusive de logements sociaux. Le déficit prévu est estimé trop important par l'Etat, qui refuse de le financer comme c'était initialement prévu. Le programme est donc repensé pour intégrer des périmètres de copropriétés afin de rentabiliser les opérations. La rénovation dure de 1969 à 1987, et adopte une architecture contemporaine pensée par Jean Renaudie, architecte en chef, aux façades triangulaires et aux terrasses en étage.

La SEMI (Société d'Economie Mixte de rénovation et de construction de la ville d'Ivry-sur-Seine) est créée en 1969 ; d'abord chargée des expropriations, elle devient ensuite aménageur des projets menés au centre-ville à côté des opérations de logement social. La municipalité gère les autorisations d'urbanisme et la négociation du volet financier avec les services de l'Etat – au terme de l'opération, la mairie financera pour plus du tiers son déficit élevé (Aboulker 2013, Bresson 2010).

La création d'une SEM municipale est relativement tardive³⁸ par rapport au reste de la banlieue parisienne³⁹, et témoigne d'une certaine méfiance envers les structures de droit privé, bien que le capital de la SEM demeure contrôlé par la municipalité et l'office HLM. Le système institutionnel municipalité – OPHLM – SEMI fonctionne en étroite collaboration : le conseil d'administration de l'OPHLM est présidé par le maire, la directrice de 1965 à 1994 est une ancienne adjointe au maire. Les agents de la SEM et de l'OPHLM sont recrutés dans des bureaux d'études proches du PCF (Aboulker 2013).

Cet épisode est fondateur dans la vision des politiques urbaines ivryennes, alors que le PCF commence à s'intéresser aux questions urbanistiques. La municipalité a maîtrisé la rénovation d'un quartier entier ; elle a imposé ses choix à l'Etat en maintenant une large part de logements sociaux ; elle a présidé à l'organisation d'un système de pilotage

³⁶ Renforcées par la LOF de 1967.

³⁷ Le choix de l'office HLM correspond alors à la volonté de la ville de garder le contrôle de l'opération par un organisme qu'elle maîtrise, tout en soulignant le caractère « social » de l'opération.

³⁸ Le dispositif a été simplifié en 1954.

³⁹ Entre 1956 et 1962, 27 SEM communales de rénovation urbaine et de construction sont créées en banlieue parisienne, sans différences de sensibilités politiques (Bellanger 2008).

institutionnel des politiques d'aménagement. Ce système est néanmoins fortement ébranlé par la crise liée à la désindustrialisation.

2. Résistances et limites des politiques de contrôle de l'environnement urbain

A partir des années 1970, la municipalité est confrontée à de nouveaux enjeux économiques, alors qu'elle est marquée par les difficultés financières suivant la rénovation du centre-ville. Dans un premier temps, la volonté municipale se concentre sur le maintien à tout prix d'une activité industrielle ; le maintien d'une forte orientation vers l'activité est d'ailleurs toujours d'actualité.

Les politiques locales ont ainsi favorisé le maintien de friches : la volonté de maintenir une activité industrielle s'est doublée d'un refus de combler les friches par la construction de logements. La mairie décide donc de maintenir son emprise sur les friches et de s'opposer à toute spéculation foncière : elle rachète systématiquement les emprises foncières laissées en friche par l'industrie. Il s'agit de garder la maîtrise du territoire en choisissant les entreprises nouvelles ; ainsi, la municipalité refuse dans les années 1980 l'implantation du siège de la Société Générale sur son territoire.

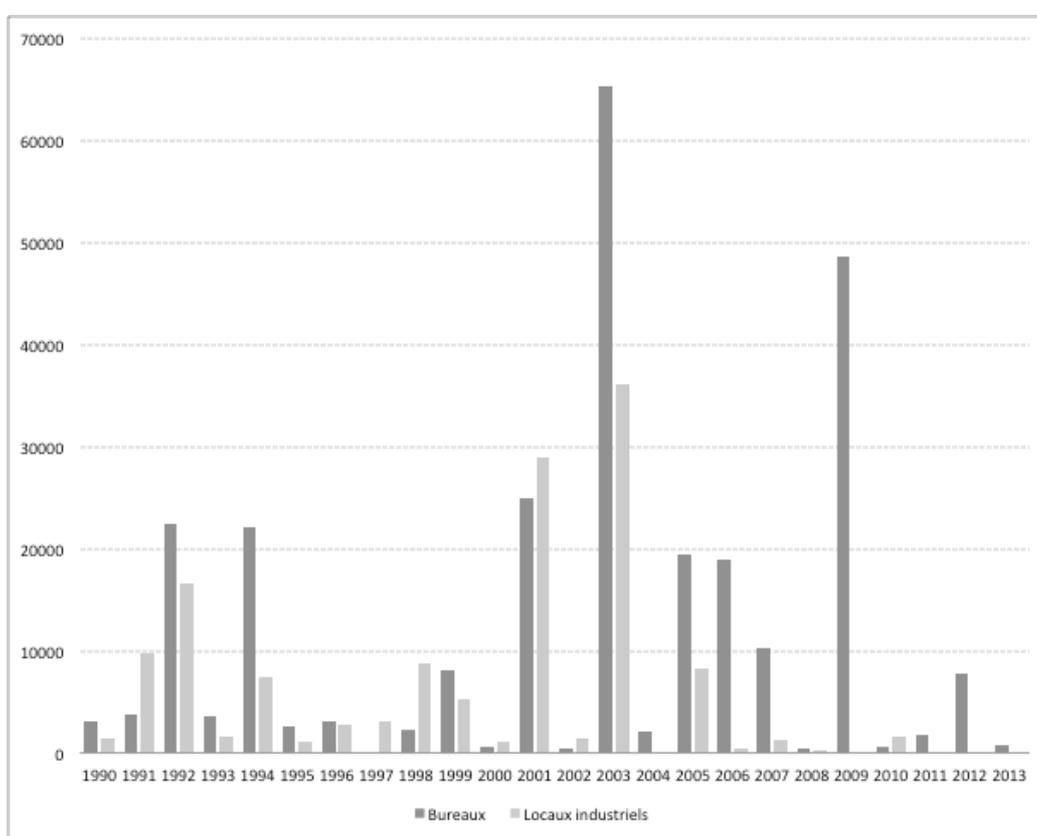
Ainsi, le POS a verrouillé l'utilisation des friches pour l'activité économique : cette spécificité d'orienter sa politique vers l'arrivée d'activités plutôt que vers le logement se maintient aujourd'hui et a donné lieu à une confrontation avec l'Etat dans le cadre de l'OIN Seine-Amont créé en 2007. Cette OIN comprend douze communes du sud-est parisien⁴⁰ et s'intéresse à la place stratégique de ce territoire où le foncier mutable est parmi les plus importants de la région parisienne. L'élaboration de l'OIN a largement pris en compte le projet stratégique de territoire élaboré par Seine Amont Développement, association créée en 2002⁴¹ qui permettait de mettre en place une vision commune sans passer par l'intercommunalité, à laquelle les élus communistes du Val-de-Marne sont hostiles. L'Etat souhaitait dans le cadre de l'OIN augmenter le nombre de logements sociaux dans l'agglomération parisienne : considérant que cela ne s'intégrait pas dans sa politique d'aménagement, Ivry a réussi à garder le contrôle de son territoire *via* la maîtrise d'ouvrage du grand projet d'aménagement en cours, puisque l'aménageur de la ZAC Ivry Confluences (territoire géré par l'OIN) est la SEM départementale, la SADEV 94, proche de la mairie, et non pas l'Etablissement Public en charge de l'OIN, l'EPA-Seine Amont⁴².

⁴⁰ Ablon-sur-Seine, Alfortville, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Vitry-sur-Seine.

⁴¹ Elle réunit Alfortville, Choisy, Ivry, Orly, Vitry et le département du Val-de-Marne.

⁴² Source : Entretien avec la directrice de Seine-Amont Développement, 14 juin 2010.

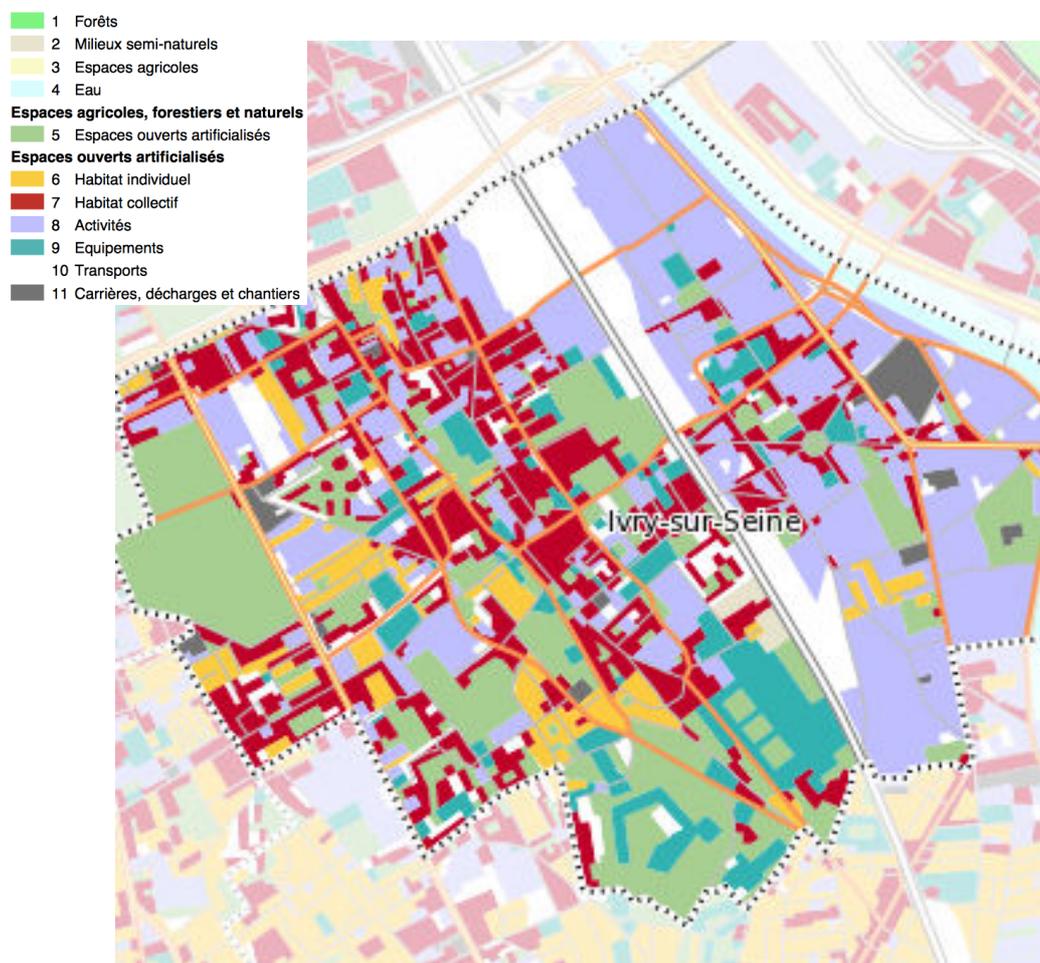
L'outil de reconversion privilégié par la mairie pour le secteur industriel est la grande ZAC : la grande zone industrielle en bordure de la Seine voit ainsi se côtoyer 4 ZAC, la ZAC Port, la ZAC Bords de Seine, la ZAC Molière et aujourd'hui la ZAC Ivry Confluences. Dans un premier temps, la reconversion est très difficile : la ZAC Port (1997-2008) avait ainsi un programme de reconversion industrielle, mais les investisseurs partent avec la crise des années 2000. La ville doit récupérer la ZAC en régie et faire évoluer le programme vers plus de tertiaire (multiplexe cinéma, FNAC, centrale d'achat Leclerc). Sur les 7000 emplois créés entre 1997 et 2001, la moitié l'ont été au Port. Cet épisode correspond à un changement d'orientation du développement économique dans les années 2000-2010 : l'image d'Ivry-sur-Seine commence à changer avec l'installation de Leclerc ou de la Fnac et la proximité parisienne commence à jouer en faveur d'une forte mutation économique.



Graphique 12: Construction des locaux de bureaux et industriels à Ivry-sur-Seine depuis 1990 (en m2 commencés) Source : Sitadel.

L'évolution de la construction de locaux d'activités depuis 1990 montre d'abord l'échec de la réindustrialisation : jamais la construction industrielle ne décolle, et 74% des locaux industriels récents sont construits entre 1990 et 2005, la construction s'est nettement ralentie depuis 2005, et presque stoppée après 2010. A l'inverse, la construction de bureaux prend le dessus et explose à partir de 2001 : entre 2001 et 2013 sont construits 74% des bureaux commencés depuis 1990. Des effets de cycle sont sensibles, comme

dans le cas d'Issy-les-Moulineaux, mais semblent un peu postérieurs⁴³ ce qui confirme l'hypothèse qu'Ivry-sur-Seine occupe un rôle de relais secondaire dans les implantations d'activités liées à la globalisation – qui arrivent dans un second temps par rapport à Issy-les-Moulineaux⁴⁴. Dans les deux cas néanmoins l'activité récente de construction est ralentie, effet de la crise de 2008 et de l'épuisement du foncier à Issy-Les-Moulineaux.



Carte 33: L'occupation du sol à Ivry-sur-Seine en 2012 ©MOS-Iau-IDF

Dans l'ensemble, l'occupation du sol à Ivry-sur-Seine n'a pas énormément évolué depuis 1982 ; en effet, même si la construction de bureaux est de plus en plus dynamique, le total des locaux construits entre 1990 et 2013 n'égale que le tiers des surfaces construites à Issy-les-Moulineaux. La surface occupée par les locaux de bureaux augmente de 32% entre 1982 et 2012 mais n'occupe que 3% du territoire communal ; tandis que les locaux industriels occupent toujours 22,5% du territoire même si leur surface a diminué de près de 22% entre 1982 et 2012. La spécificité du quartier industriel de la confluence et le zonage parallèle à la Seine restent bien visibles.

⁴³ Par exemple, la construction est très forte à Issy-les-Moulineaux en 1998-2000, et plutôt en 2001-2003 à Ivry-sur-Seine ; de même en 2005-2007 à Issy-les-Moulineaux, et en 2009 à Ivry-sur-Seine.

⁴⁴ Les cycles de construction de bureaux sont d'ailleurs les mêmes à Saint-Denis et à Issy-les-Moulineaux, ce qui montre leur rôle de pôles mieux affirmés dans la globalisation (source : Sitadel).

3. Ivry-sur-Seine depuis 2000 : maîtriser les effets de la globalisation ?

a. Développement économique et « fertilisation croisée »

Un tournant dans la recomposition économique d'Ivry-sur-Seine a lieu dans les années 2000, après l'élection de Pierre Gosnat en 1998. Le débordement péricentral des activités tertiaires commence alors à s'intéresser au Sud-est de la capitale. Dans ce contexte, Ivry est bien placée puisqu'elle dispose encore de vastes terrains disponibles dans le cadre valorisé du bord de Seine. La mairie favorise alors un nouveau positionnement développé dans la charte d'aménagement *Vers Ivry 2015* de 1998 : l'évolution vers le secteur tertiaire est assumée, mais dans une volonté de maintenir une activité diversifiée. Le « tout tertiaire » est perçu comme porteur d'instabilité économique, et comme problématique pour employer les habitants, la volonté municipale étant de maintenir la population modeste sur place.

On sait que ce n'est pas possible que des boîtes reviennent avec des milliers d'ouvriers, mais on ne souhaite pas faire disparaître tout ce qui est productif, on a un vrai attachement à ce qui produit.

Entretien avec le responsable de l'Atelier Développement Durable d'Ivry-sur-Seine, 24 juin 2010.

Il y a eu une volonté de la ville dès le début de maintenir une diversité d'activités (...). On évolue vers le tertiaire mais il y a aussi l'objectif de conserver de l'activité industrielle au sens large. (...) Il y a une nécessité de mettre en connexion les atouts du territoire à plusieurs échelles : avec le SPL⁴⁵, le pôle Charles Foix, le projet de pôles de compétitivité Matériaupôle. Tout ça doit permettre une fertilisation croisée, on voudrait bien accueillir un campus urbain autour de l'économie de la connaissance.

Entretien avec le Directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine, 20 octobre 2009.

Avec Pierre Gosnat c'est vrai qu'on s'est ouvert au tertiaire, mais il y a une volonté de diversité. Surtout, il faut éviter la déconnexion entre la population moins diplômée et les emplois plus qualifiés.

Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme, Ivry-sur-Seine, 3 décembre 2009.

La rentabilisation des opérations foncières joue également un rôle important dans la mutation des terrains, étant donné que la mairie a préempté une grande partie des friches industrielles qui forment aujourd'hui la ZAC d'Ivry Confluences. En effet, le rendement d'un terrain d'activité dédié au tertiaire supérieur est à peu près deux fois supérieur à celui d'un terrain destiné à l'industrie et à l'artisanat⁴⁶, outre que ces activités sont plus consommatrices d'espace. L'introduction de la notion de rentabilité dans les opérations urbaines correspond certes à un principe de réalisme, mais aussi à un tournant dans la vision de l'aménagement urbain par une mairie communiste – on se rapproche ainsi de logiques de marché, orientées vers la rentabilité immobilière.

Le discours économique devient plus classique, autour de la notion de « fertilisation croisée » entre recherche et entreprises autour des activités présentes sur le territoire, avec par exemple la présence de laboratoires publics (hôpital Charles Foix) et privés

⁴⁵ Système productif local.

(Sanofi-Aventis). La volonté de maintenir un cadre « industriel » correspond donc plutôt à un cadre de production diversifié liée à la recherche et à l'industrie, d'où le fort intérêt de la commune pour la politique nationale des pôles de compétitivité. ». Ces politiques économiques s'inscrivent dans l'histoire du PCF du Val-de-Marne, plus industriel, plus lié avec les entreprises que le PCF de Seine-Saint-Denis par exemple. Cette évolution donc s'explique par le développement de stratégies plus locales au sein du PCF, mais aussi par le changement des relations avec Paris, avec un adjoint au maire communiste (Pierre Mansat) chargé depuis 2001 des relations avec les collectivités locales d'Île-de-France. Il s'agit aussi de trouver une logique cohérente au développement économique qui se fait d'abord de façon anarchique : « *Ce n'est pas vraiment possible d'avoir tout de suite une stratégie quant aux entreprises, la commune était d'abord en demande de nouvelles activités, nous on a une politique pour créer les conditions d'installation et de maintien des entreprises.*⁴⁶ »

De fait, Ivry-sur-Seine fait partie de deux pôles de compétitivité, MediTech Santé et Image, Multimédia et Vie Numérique, plutôt consacrés aux grandes entreprises, tandis que le SPL Mécatronic Seine Amont, créé en 2000⁴⁷, soutient le dynamisme des PME-PMI. Campus urbain, une association réunissant les infrastructures de recherche, les entreprises et la municipalité a été créée dans le cadre de l'opération Ivry Confluences en 2009. Financée par le FEDER, cette association vise à conjuguer le « *développement économique et social*⁴⁸ » du projet urbain : faciliter les liens entre innovation entrepreneuriale et recherche « *en mettant les habitants et les usagers au cœur du projet*⁴⁸ ». Il apparaît ainsi clairement dans les entretiens que le développement de la Plaine Saint-Denis est perçu comme négatif, pour des raisons fonctionnelles – la municipalité souhaite employer une population locale et éviter le ballet des navetteurs cadres supérieurs et des populations peu qualifiées partant assurer des services à la personne dans toute l'agglomération, mais aussi pour des raisons électorales – le déclin social est ainsi rendu plus évident, ce qui entraînerait un changement de vote des habitants défavorisés.

Cependant, l'évolution des programmes d'aménagement de la zone bordant la Seine est significative : suite à l'échec de la réindustrialisation d'Ivry-Port⁴⁹, le projet plus vaste d'Ivry Confluences (20% de la surface de la commune, 145 ha dont 93 mutables à l'horizon 2025) s'est vu progressivement évoluer depuis le début des réflexions sur la mutation des friches industrielles au milieu des années 1980, en passant par le projet *Vers Ivry 2015* (1997) le PLU (2004), puis le Schéma de développement d'Ivry Port (2007). Ce vaste territoire situé dans la continuité parisienne de la ZAC Paris Rive gauche

⁴⁶ Entretien avec le Directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine, 20 octobre 2009.

⁴⁷ Il a fusionné en 2012 avec un autre SPL du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne pour atteindre une échelle régionale.

⁴⁸ Source : Présentation de l'association Campus urbain, réunion publique, 11 décembre 2009.

⁴⁹ Voir graphique 3 sur les statistiques de construction industrielle.

(commencée en 1991) offre des opportunités de mutation économique importantes « dans la dynamique du pôle financier de Bercy et de Paris Rive Gauche en exploitant l'important foncier mutable aux abords de la Seine⁵⁰ ». L'orientation résolue en faveur des activités est une volonté municipale ; en effet, l'Etat souhaitait imposer *via* l'OIN une proportion maximale de logements mais la municipalité obtient un accord pour dédier 50% du projet Ivry Confluences aux activités. La convention habitat / activités signée entre l'Etat et la mairie entre 2005 et 2008 prévoit un ratio égal ou supérieur à 1,5 m² de logement pour 1 m² de bureau⁵¹.

Ainsi, pour maximiser sa marge de manœuvre en matière d'attractivité économique, la municipalité multiplie les démarches de partenariat avec des acteurs publics divers : l'UE *via* le FEDER, qui finance notamment Seine-Amont Développement et le Campus urbain, l'Etat avec l'OIN et les programmes économiques nationaux (SPL, pôles de compétitivité), et le département du Val-de-Marne, dont la ville d'Ivry-sur-Seine est très proche⁵².

Pourtant, le constat fait par les acteurs municipaux reste nuancé : « *La marge de manœuvre... Bon, la conduite des stratégies économiques dépend essentiellement du privé et puis du pilotage de l'Etat, des politiques nationales. Nous on fait un travail pour créer de la participation du partenariat, pour essayer de construire un lieu territorial. La ville a subi au bout du compte*⁴⁶. »

La commune parvient ainsi à imposer une certaine spécificité en matière de développement économique, mais la question de la déconnexion entre population résidente et emplois proposés dans la commune reste entière ; de même, le maintien de l'originalité du tissu économique n'est pas garanti dans le contexte de forte pression foncière en provenance de la capitale, caractérisée par une composante tertiaire métropolitaine dominante. Malgré le développement de politiques de formation par la mairie, le décalage s'accroît entre les qualifications des habitants et les emplois offerts sur la commune.

b. La question sociale : l'enjeu du logement

En termes de construction de logements, un tournant a également lieu dans les années 2000. Jusqu'à la fin des années 1990, le discours sur la notion de « mixité sociale » était vu comme très négatif par la mairie. Le constat de la perte des relais communistes dans les

⁵⁰ Source : Rapport de présentation du PLU d'Ivry-sur-Seine, 2004.

⁵¹ Cette convention est donc bien moins orientée vers le logement que celle d'Issy-les-Moulineaux, qui était de 2,6 pour 1 – même si la municipalité d'Issy-les-Moulineaux ne l'a pas respectée. La négociation a donc joué en faveur de la municipalité d'Ivry-sur-Seine.

⁵² L'agence de développement du Val-de-Marne joue notamment un rôle d'appui important dans l'implantation des programmes économiques tertiaires.

quartiers d'habitat social, accompagné par l'augmentation de la population précaire, souvent immigrée, consacre le « *rendez-vous manqué* » du PCF avec les quartiers populaires (Masclat 2003) ; devant ce recul de l'influence communiste, il s'agit pour la municipalité de se maintenir, soit en intégrant des acteurs auparavant concurrents, soit par son ancrage auprès d'autres segments de la population, notamment les nouveaux arrivants en provenance de Paris se définissant souvent comme « de gauche » (Gouard 2014). D'ailleurs, la municipalité passe d'une majorité PCF à une Union de la gauche en 2008 et 2014, même si le maire reste Pierre Gosnat.

A partir des années 2000, le constat de la nécessité de se tourner plus vers les activités tertiaires va de pair avec l'émergence de la « mixité sociale », qui correspond dans les programmes de logement à l'importance de plus en plus grande des logements en accession à la propriété⁵³ et en la réduction de la part de logements sociaux : « *avant 1995 on avait très peu d'accession sociale, depuis 1999 tous les programmes sont mixtes*⁸⁸ ». L'émergence de l'accession à la propriété est un des outils favorisant la « mixité sociale » qui tranche avec la tradition des politiques urbaines communistes, très opposées à la propriété. Ainsi, les programmes de construction de logements ont évolué vers une réduction graduelle de la part de logements sociaux construits⁵⁴. Dans les années 2000, la mairie demandait un pourcentage de 50% minimum de logement social par opération par des négociations avec les promoteurs immobiliers – il était alors illégal d'imposer un pourcentage minimum de logement social dans le PLU ; dans le PLH de 2013, la proportion est ramenée à 50% maximum par opération, ce qui correspond à 40% du logement prévu dans l'opération d'Ivry Confluences.

Cette évolution n'est pas seulement le fait de la municipalité ; le financement du logement social dépend largement des financements de l'Etat⁵⁵, notamment en ce qui concerne le logement très social (Prêt locatif aidé d'intégration, PLAI⁵⁶). L'Etat ne souhaite pas financer plus de 10% des logements en PLAI – la mairie en demandait 20%, et favorise la construction de logements au plafond de revenus plus élevés (PLS, Prêt locatif social), qui ne nécessitent pas de financement de l'Etat. La municipalité n'a donc pas réussi à imposer ses desideratas (Hyafil 2013). De plus, la part de l'OPHLM municipal dans le logement social, très importante comme dans toutes les communes de banlieue rouge (61,4% en 2013) a diminué très légèrement (de 0,4%) depuis 2007⁵⁷, ce

⁵³ Il s'agit néanmoins d'accession sociale à la propriété.

⁵⁴ Cette part reste très importante comparativement à une commune comme Issy-les-Moulineaux, mais connaît une baisse continue.

⁵⁵ Dans le cas d'Ivry Confluences, la vision de l'Etat a prévalu avec 60% en accession et 40% de logement social, la mairie souhaitant 50 / 50.

⁵⁶ Destiné aux ménages cumulant difficultés économiques et sociales exclus des filières traditionnelles de logement.

⁵⁷ Source : EPLS

qui peut être l'indice d'un recul du contrôle municipal sur le logement social, même s'il reste presque insensible.

Pour encadrer ses relations avec les promoteurs privés, de plus en plus présents dans les opérations de construction de logement, Ivry-sur-Seine publie une *Charte qualité habitat* en 2008, présentée comme un « *document cadre de référence, approuvé par le conseil municipal. Elle s'imposera aux promoteurs, bailleurs sociaux, aménageurs venant construire à Ivry*⁵⁸ ». Bien que ce document ne soit pas opposable, il formule les exigences de la municipalité et prévoit la conclusion d'accords entre la ville et les promoteurs pour fixer les engagements en matière de logement. La Charte formule entre autres⁵⁹ des quotas (50% de logement social et 50% en accession *sur l'ensemble du territoire communal*⁶⁰ ; au moins 15% de PLAI et au plus 15% de PLS⁶¹), la maîtrise des opérations en locatif social (respect des niveaux de loyer, etc.) et maîtriser les prix des logements en accession (coût du logement, clauses anti-spéculatives).

L'existence de chartes destinées à encadrer à la négociation entre la collectivité publique⁶² et les promoteurs immobiliers est caractéristique des mairies communistes des communes « ciseaux ». On la retrouve à Saint-Denis ou Saint-Ouen, avec diverses exigences : prix du foncier maximal et fixation de la marge du promoteur (moins de 10%) à Saint-Denis, prix des logements maîtrisé et pré-commercialisation à destination des habitants et des travailleurs de la commune à Saint-Ouen. Ces Chartes ne sont pas des documents opposables et les promoteurs ne sont donc pas réellement contraints par elles. Mais la collectivité peut faire usage de son droit de préemption ou de son statut de propriétaire foncier⁶³ et en dernier recours de la délivrance du permis de construire pour peser dans les négociations. La qualité architecturale des logements est également prise en compte ; les promoteurs immobiliers ont ainsi tendance à anticiper la sensibilité esthétique des municipalités, ce qui crée des paysages urbains différenciés, entre une architecture plus contemporaine Saint-Denis ou Ivry-sur-Seine⁶⁴, et l'architecture plutôt néo-haussmannienne à Issy-les-Moulineaux (Pollard 2009). Ces chartes sont donc un outil spécifique permettant de « *formaliser les exigences* » en matière de logements (Pollard, 2009, p. 366)

⁵⁸ Source : Charte Qualité Habitat d'Ivry-sur-Seine.

⁵⁹ Notamment un certain nombre de réquisits

⁶⁰ Je souligne. Cela signifie donc qu'un rééquilibrage géographique peut avoir lieu entre les opérations à Ivry Confluences et les quartiers moins « côtés ».

⁶¹ Mais on a vu que l'Etat ne finançait que 10% de PLAI.

⁶² Municipalité ou intercommunalité.

⁶³ Les mairies « ciseaux » de banlieue rouge ont été en général particulièrement volontaristes en matière d'achat du foncier dans les friches industrielles.

⁶⁴ L'appel à des cabinets d'architectes tels que Paul Chemetov illustre ce choix. Architecte longtemps membre du PCF, coordinateur de l'appel à projet du ministère de la Culture sur le Grand Paris, il propose une architecture résolument contemporaine. Il travaille également à Pantin, de même que Robert Reichen, qui a présidé à la rénovation des Grands moulins de Pantin (voir chapitre 9)

En fait, l'action de la municipalité d'Ivry en matière de logement est caractéristique d'un certain nombre de communes de la banlieue rouge en matière de logement⁶⁵, qui se sont à la fois engagées dans une stratégie de diversification sociale (sans le formuler très clairement) tout en voulant continuer à accueillir des classes populaires. Cela passe par le maintien d'une part importante de logement social dans les opérations de logement neuf et divers mécanismes de contrôle des modes de production du logement pour tenter de maîtriser l'arrivée des classes moyennes, notamment parisiennes. *« Bien que les élus locaux n'emploient jamais le terme de «gentrification», la promotion de la mixité sociale constitue clairement un encouragement à la diffusion du processus. Mais dans le même temps, les responsables politiques mettent en place des mécanismes de contrôle. (...) Les réorientations des politiques locales sont porteuses de risques et de contradictions. En effet, les élus communistes désirent à la fois garantir l'accès au logement des plus pauvres et la mixité sociale. »* (Raad 2009, p.2)

c. Le grand projet : Ivry-Confluences

Les contradictions et les difficultés inhérentes à la maîtrise par la municipalité de son développement économique se concrétisent dans l'émergence du projet d'Ivry Confluences, que la municipalité définit dans le PLU comme l'« *un des espaces majeurs et stratégiques de renouvellement urbain, de développement de la première couronne francilienne* »⁵⁰. Il s'agit en effet de l'un des derniers espaces mutables de cette ampleur à proximité de Paris.



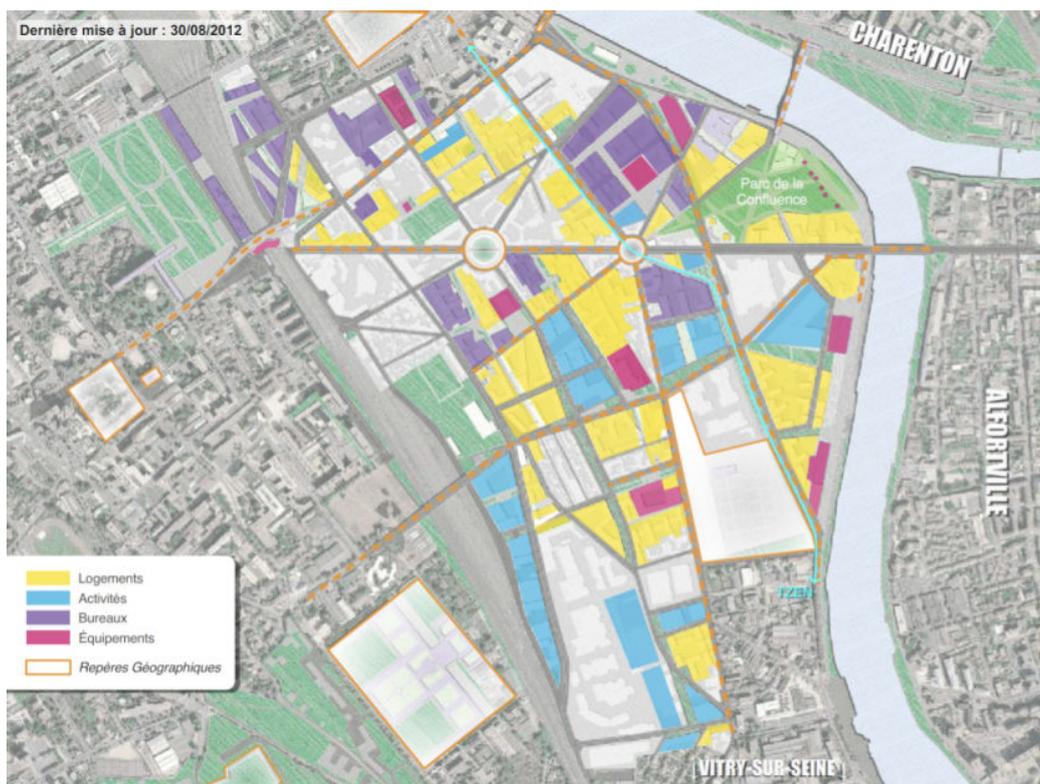
Figure 9: Vue aérienne du territoire d'Ivry-Confluences, entre la Seine et les voies ferrées, 2009.
©Mairie d'Ivry-sur-Seine

⁶⁵ Plus particulièrement les communes du groupe « ciseau » parisien : Saint-Denis, Saint-Ouen, Montreuil notamment.

Le projet est situé à l'intérieur d'un méandre de la Seine, séparé du reste de la commune par les voies ferrées. Le territoire est essentiellement occupé par des vastes emprises occupées par des entreprises ou des friches industrielles (on distingue la cheminée de l'usine TIRU de traitement des ordures). Ivry-Confluences doit redessiner le tissu urbain (densification du bâti, requalification des axes structurants) ; accueillir de l'habitat et des activités nouvelles dans un objectif de mixité fonctionnelle et sociale ; améliorer le cadre de vie et les espaces publics (création d'équipements publics et de services de proximité). Il prévoit la création de 5 600 logements, de 570 000 m² de bureaux et de locaux d'activité, de 60 000 m² d'équipements publics, de 20 000 m² de commerces, d'un parc de 3,5 ha en bord de Seine, d'un pont sur la Seine, d'un pôle universitaire et la prolongation de la ligne 10 du métro parisien. Ce projet prend donc volontairement ses distances avec le type d'aménagement mené à Issy-les-Moulineaux et surtout à la Plaine Saint-Denis, territoire immense de 750 ha qui accueille aujourd'hui 1,3 millions de m² de bureaux et 2500 logements. La volonté de densité du projet d'Ivry-Confluences est donc très forte, et elle se distingue également par la forte présence de logements, destinée notamment à éviter le côté désert du quartier passé les heures de bureaux.

La Sadev 94, SEM départementale⁶⁶, a été désignée aménageur du projet ; c'est elle qui achète les terrains au fur et à mesure pour les céder aux promoteurs sur la base des projets prévus dans le cadre de la ZAC. Elle travaille pour cela en partenariat avec cinq architectes, qui sont les garants des orientations esthétiques urbaines contemporanéistes de la commune : Paul Chemetov (agence Paul Chemetov), Carlos Gotlieb et Pierre Guérin (agence Guérin & Pedroza), François Leclercq (agence François Leclercq), Bernard Reichen (agence Reichen et Robert & Associés) et Denis Valode (agence Valode et Pistre). L'investissement est évalué à 700 millions d'euros, dont 150 millions d'euros d'investissement public (Etat, région et département), ce qui reste largement en deçà du financement de la régénération de Plaine Commune, où les investissements publics – et notamment de l'Etat – ont dépassé le milliard d'euros (Nappi-Choulet 2006).

⁶⁶ Les liens positifs et étroits entre le département du Val-de-Marne et la commune ont été soulignés à plusieurs reprises dans les entretiens ; le conseil général a donc ici été un acteur choisi de préférence à l'intercommunalité.



Carte 34: Le projet Ivry-Confluences en 2012. Source : ivryconfluences.fr

La municipalité est ainsi amenée chercher des formes de partenariat avec les investisseurs privés : « *On ne peut pas dire qu'il y a formellement des PPP, mais de fait oui on négocie beaucoup avec le privé, ils participent, il y a l'habitude et la volonté d'une vraie concertation*⁶⁷ ». Dans le cas d'Ivry-Confluences, les promoteurs pré-financent ainsi les charges foncières en versant à l'aménageur des acomptes sur promesse de vente à venir par un système de « macrolots » (Idt 2014)⁶⁸ ; c'est seulement dans un second temps que les modalités pratiques de construction du lot sont définies.

L'implication croissante du privé dans un projet qui n'en est encore qu'à ses débuts ne signifie pas pour autant l'abandon d'un pilotage public ou para-public par la SEM aménageuse. Cependant, l'évolution du projet en termes de logements n'est pas claire : dans les premières opérations de construction de logement d'Ivry-Confluences présentées par la Sadev94 on compte 34% de logement social, dont plus d'1/3 est du logement étudiant⁶⁹. Cela correspond plutôt au taux de logement social souhaité par le groupe socialiste de la majorité, qui affiche la volonté de *maintenir* la part de logement social à 38%, qu'au souhait formulé par les acteurs municipaux qui citent tous le chiffre de 50% lors des entretiens. Il apparaît donc des contradictions difficiles à élucider

⁶⁷ Source : Entretien avec le Directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine, 20 octobre 2009.

⁶⁸ Voir III.A.4. pour l'explication de cet outil d'aménagement.

⁶⁹ Source, plaquette de présentation de la 1^{ère} phase du projet, présentant 1074 logements sur les 5600 prévus.

(pressions de l'Etat, du privé, de la coalition municipale au pouvoir) dans l'élaboration du programme de logements, contradictions caractéristiques de la difficile position des municipalités communistes face aux politiques de l'habitat dans des territoires globalisés où les pressions foncières sont énormes (Raad 2009).

Ainsi, la procédure de ZAC impose le relogement des personnes concernées par la collectivité publique à l'initiative de l'opération d'aménagement, ou par concession à l'aménageur. Dans le cas d'Ivry Confluences, 400 à 500 logements sont concernés, plus un nombre certain de logements insalubres dont les occupants ont un statut illégal. Les orientations de construction de logements prises à Ivry Confluences par la municipalité et l'aménageur (Sadev⁹⁴) ne permettront sans doute pas le relogement de ces populations sur place, mais plutôt dans le parc social ancien de la ville possédé par l'OPHLM municipal (Hyafil 2013). La politique de « mixité sociale » menée à l'échelle du projet d'Ivry-Confluences pourrait donc avoir des effets contraires au résultat attendu, les populations les plus pauvres étant contraintes de se déplacer dans les quartiers les moins valorisés, ce qui conduit à des effets de ségrégation socio-spatiale renforçant le contraste entre espaces globalisés produits par l'aménagement urbain et espaces paupérisés marqués par un tissu urbain dégradé.

Les pressions foncières liées à l'expansion de la globalisation rendent donc la maîtrise de l'évolution du territoire difficile pour l'acteur public municipal, même dans le contexte d'une municipalité depuis longtemps volontariste comme à Ivry-sur-Seine. Lors du changement de majorité à Saint-Ouen aux municipales de 2014⁷⁰, plusieurs articles et reportages de la presse grand public ont de suite signalé une probable « flambée des prix » de l'immobilier ; cela montre à la fois que les choix sont opérants, mais qu'ils sont fragiles et reposent également sur un pacte démocratique qui n'est pas toujours évident à renouveler. A l'opposé, le South Bronx incarne un territoire abandonné par les acteurs publics, ce qui explique sans doute en grande partie sa faible implication dans des dynamiques territoriales globales.

B. Mott Haven : du *planned shrinkage* au retour de l'investissement ?

Le statut du South Bronx dans les politiques locales est caractérisé par une forme d'abandon très fortement ressentie par les populations locales, comme en témoigne d'ailleurs la perception des acteurs locaux qui parlent de « négligence » ou de « périphérie » dans la vision de la mairie de New York sur le South Bronx⁷¹. En effet, le South Bronx souffre d'un abandon massif d'investissements publics et privés prolongé.

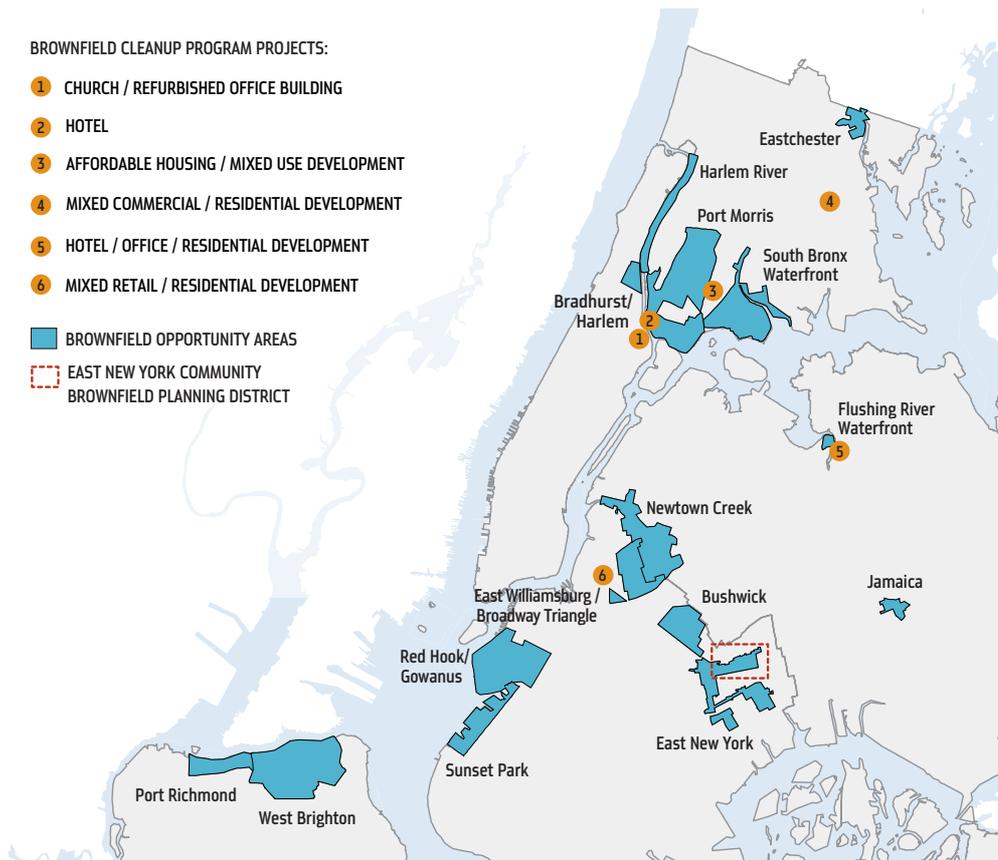
⁷⁰ La commune était gérée par les communistes depuis 1945 et est passée à droite.

⁷¹ Source : entretien Vice-président, Bronx Overall Economic Development Corporation, 5 janvier 2011 notamment.

1. Des acteurs publics locaux absents : le choc de l'abandon

Longtemps, le gouvernement local semble incapable d'entreprendre une action positive quelconque ; les autorités du borough sont corrompues de façon endémique, comme en témoigne la condamnation du président de borough Stanley Simon et du responsable du parti démocrate du Bronx Stanley Friedman en 1986⁷², l'action publique semble paralysée face à la désindustrialisation et à la constitution du ghetto (Rooney 1995).

L'absence de politiques municipales pour maintenir l'industrie à New York ou dans le Bronx s'est doublée d'une pollution massive des friches industrielles locale, encouragée par l'absence de législation de l'Etat sur la question jusqu'en 1994, date à laquelle la dépollution est rendue obligatoire mais sans énoncer de seuils de pollution minimaux ; de ce fait, l'Etat négocie cas par cas avec les entreprises, ce qui laisse le champs libre à des phénomènes massifs de pollution des terrains vacants (Steil et Connolly 2010). La municipalité s'est saisie très récemment du problème en créant un programme volontaire de nettoyage des friches en 2011, le premier programme municipal du pays – qui reste néanmoins volontaire.



Carte 35: Les projets de redéveloppement des friches industrielles à New York en 2011. Source: PlaNYC. © NYC Office of Environmental Remediation.

⁷² Condamné à 12 ans de prison dans le scandale du Parking Violations Bureau. Le président du borough avait créé une compagnie à qui il accordait frauduleusement des contrats.

Un aperçu des programmes engagés en 2011 et des espaces identifiés comme « aires d'opportunité » montrent l'ampleur des terrains concernés dans le South Bronx, tandis que les friches industrielles du front d'eau à Manhattan ou à Williamsburg par exemple ont été dépolluées très rapidement et n'apparaissent plus sur la carte. Ainsi, les espaces de friches industrielles peuvent se révéler des opportunités, comme c'est le cas dans les espaces « ciseaux » d'Île-de-France, et notamment à la Plaine Saint-Denis, ou à Jersey City et Williamsburg à New York, mais cela demande que certains facteurs soient réunis. Cela explique en grande partie la différence entre la reconversion d'espaces comme la Plaine Saint-Denis ou Ivry-Port et Port Morris (voir tableau p.454).

La détérioration, voire la destruction, des logements est un autre champs où la mairie de New York s'est révélée particulièrement peu interventionniste. En 1976, la municipalité crée le Department of Housing Preservation & Development et promulgue la loi lui permettant de récupérer les propriétés abandonnées (« *in-rem* » *housing*). En 1988, 100 000 logements sont concernés, dont une bonne partie dans le South Bronx. La municipalité est ainsi en position d'exercer une influence réelle dans la restructuration des espaces concernés, puisqu'elle est propriétaire d'une partie parfois très importante de l'immobilier. Néanmoins, faute de moyens, elle les laisse se détériorer – ainsi en 1994 la municipalité est en moyenne propriétaire des logements *in rem* depuis 19 ans, alors qu'elle en cède la grande majorité pour procéder à leur réhabilitation (Furman Center 2006).



Carte 36: Investissements du Département of Housing & Preservation dans le South Bronx, 1986-2006. Source: Center for an Urban Future 2007 ©NYC Dept of Housing & Preservation.

Ce n'est qu'à partir des années 1980 que l'investissement public revient dans le South Bronx via le Plan de réhabilitation et de construction de logement abordable lancé par le maire Koch en 1986. L'essentiel du financement (plusieurs milliards de dollars) provient de la municipalité. En ce qui concerne les logements *in-rem*, la municipalité les cède gratuitement aux promoteurs, qui reçoivent des exemptions fiscales et bénéficient de prêts à taux faibles. Ces investissements sont massivement concentrés dans le Bronx (36% des logements réhabilités), avec des taux qui concernent 39% des logements dans le CD3 voisin de Morrisania (Furman Center 2006). Les logements concernés sont dispersés partout dans le South Bronx, et concernent parfois des *blocks* entiers. Avec Harlem, le South Bronx est le quartier de New York le plus marqué par ce phénomène. Malgré le coût massif de ces réhabilitations, ce plan ne répond qu'à deux tiers des besoins en logement de la ville ; la municipalité refuse également de lier cette politique de développement à des programmes d'emploi pour les minorités de la ville, et ignore le

potentiel d'emplois créés par les entreprises bénéficiaires des projets, en négligeant par exemple de contrôler les emplois effectivement créés en échange d'exemptions fiscales (Mollenkopf 1994). De plus, la municipalité décide de se défaire de la propriété du logement : en 1994 elle possède encore 51 700 logements issus de la procédure *in rem*, pour finir à 3 300 au début des années 2000. Les politiques menées par la municipalité Koch (1978-1989) ont sans conteste un impact sur le redéveloppement économique de New York, et notamment sur les débuts du débordement des activités de services aux entreprises à Downtown Brooklyn et à Long Island City : « *without the deep public incentives and advocacy from City Hall, it is doubtful that development this extensive would have occurred* » (Mollenkopf 1994, p.149). Le Bronx reste à l'écart de ces dynamiques.

L'acmé de l'abandon public est atteint au moment de la création de la procédure *in rem* : le directeur de l'administration municipale du Logement (Housing Development Administration) propose en 1976 dans un article du New York Times d'entamer une politique de *planned shrinkage* consistant à abandonner l'investissement dans des quartiers considérés comme « virtuellement morts »⁷³. Ce terme ne fut pas publiquement adopté, mais la municipalité adopte une politique de *benign neglect*⁷⁴, voire d'abandon, qui consiste essentiellement à supprimer des services publics (fermeture de stations de métro), à relocaliser les habitants des bâtiments majoritairement vacants et à démolir les bâtiments vacants pour les transformer en parcs (Wagner 2006, Shiffman 2005). Un nombre important de casernes de pompiers est fermé dans les quartiers très densément peuplés du South Bronx, particulièrement concernés par les incendies dans les années 1970 (Wallace et Wallace 1990). La politique de *planned shrinkage* dans le Bronx apparaît donc à la fois comme un abandon du ghetto à lui-même, renforçant la fuite des services publics qui le définissent comme un *hyperghetto* (Wacquant 2008), mais aussi comme une politique qui a pu volontairement aggraver certains des pires effets de la crise urbaine, les incendies notamment.

A partir des années 1990, l'investissement public se re-dirige cependant vers le Bronx, mais en mobilisant des politiques relativement classiques, sans commune mesure avec le degré de délabrement de la majeure partie du borough.

⁷³ L'article précisait : [It is a mistake to] «*still supply services to the few survivors, [to] send in the fire engines when there are fires, [to] keep the subway station open, [to] even continue a school. In some of these sections, under the pressure of a local official ... the city is pressed to make new investments in housing* » (cité dans Shiffman 2005)

⁷⁴ *laisser aller*.

2. Des investissements localisés

a. Des zonages d'aide économique peu performants

Les zonages spécifiques existant dans le Bronx sont hérités d'une vision du redéveloppement plutôt industrielle, qui a donné lieu à plusieurs plans et rapports de la municipalité focalisés sur l'espoir d'un redéveloppement industriel : Overall Economic Development Plan for the South Bronx Community (1971), South Bronx Plan for Revitalization (1977), Proposal for South Bronx (1978), qui proposaient notamment la rénovation de Port Morris et la création d'un complexe industriel moderne à Harlem River Yards (Teoh Su-Yin 1998). Cette vision purement industrielle du développement du Bronx est comparable au verrouillage imposé par les mairies de la banlieue rouge dans l'attente du retour de l'industrie ; cependant, elle a lieu dans un contexte où l'industrie n'est pas vue comme un vecteur positif de développement, puisque la mairie de New York a largement encouragé la désindustrialisation massive (voir chapitre 1, Wolf-Powers 2005). Les politiques de zonages à l'œuvre à Mott Haven ne se distinguent d'ailleurs pas outre mesure de politiques urbaines classiques adoptées ailleurs dans la municipalité.

Port Morris concentre les différents niveaux de zonage disponibles à cet effet (municipal, Etat, fédéral). C'est un des neuf « In-Place Industrial Park » créés par la mairie dans les années 1980. Orienté vers l'activité industrielle, il concentre plus du quart des industries du borough en 2000 (McCall 2002), dont une usine d'imprimerie du New York Post, des usines de matériel de sport, de nettoyage commercial, d'industrie alimentaire. Ce zonage propose des réductions de taxes sur l'immobilier, des services publics à prix réduits, un accès aidé aux transports en commun. Il devient une *Industrial Business Zone*⁷⁵ gérée par la NYCEDC en 2006, avec un zonage limité à l'usage industriel et agrandie en 2013, qui comprend le front d'eau de la Harlem River. Il est recouvert par une des 11 *Empire Zones* implantées par l'Etat de New York dans la ville de New York (1994), ainsi que par une *Federal Empowerment Zone* (1993), qui comprend également la zone de Hunts Point⁷⁶, gérée par la Bronx Overall Economic Development Corporation (voir carte 3, chapitre 6).

On peut également citer le *Business Improvement District* du Hub (3^{ème} avenue et 149^{ème} rue), qui reste de taille modeste comparativement aux autres BID new-yorkais⁷⁷. Les principales opérations menées par la mairie ont consisté en l'amélioration des voies de circulation piétonnes.

L'investissement public commence donc à regagner le South Bronx à partir des années 1980-1990 *via* le zonage. Cependant, la répartition des fonds d'investissement public

⁷⁵ Il existe 21 IBZ à New York, dont 5 dans le Bronx.

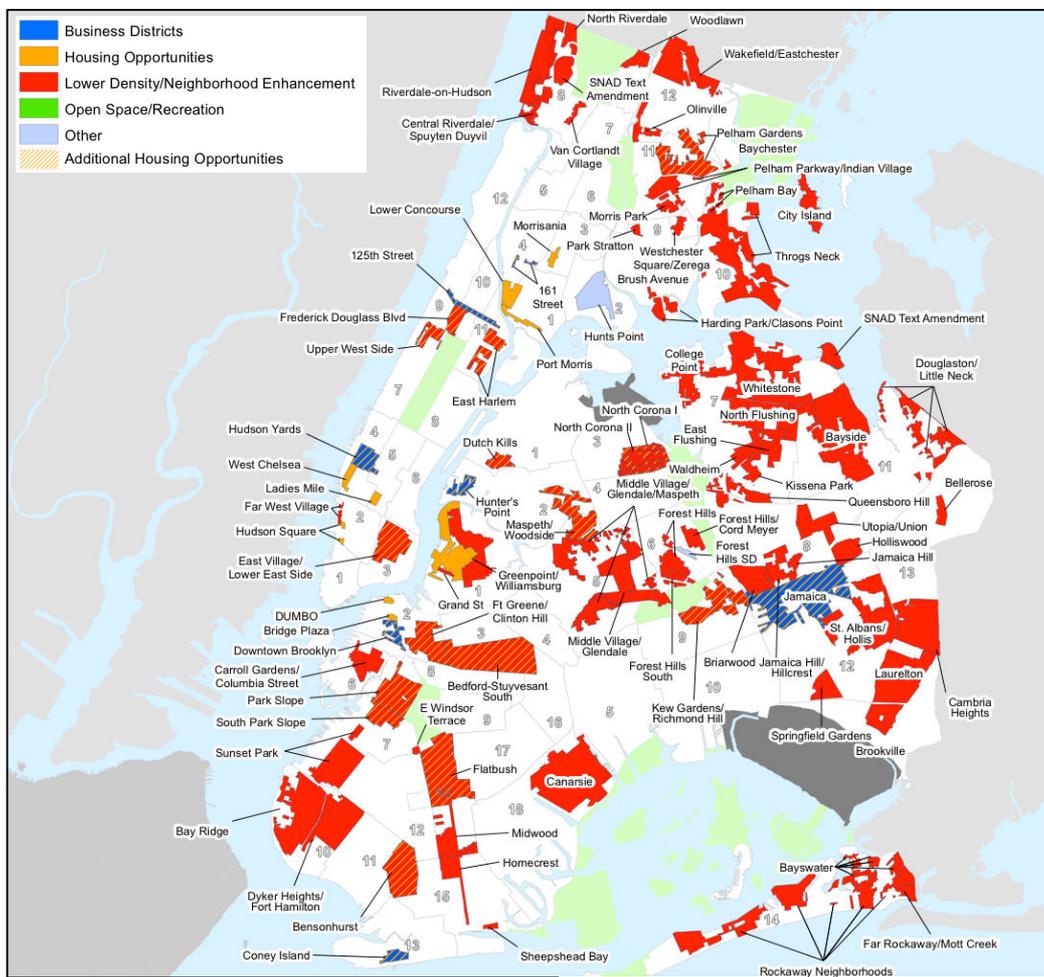
⁷⁶ Autre zone industrielle importante du South Bronx située plus à l'est, dans le CD2.

⁷⁷ Avec 4 BIDs sur 44, le Bronx est le borough le moins bien doté en la matière et ne comporte aucun BID de grande ampleur (source : Furman Center).

montre que la majorité de l'argent est consacrée au grand projet du Yankee Stadium, une grande partie ensuite à l'amélioration des infrastructures de transport, et relativement peu à la formation des habitants, ce qui est pourtant l'un des buts des Empowerment Zones et un des forts handicaps du Bronx (Teoh Su-Yin 1998, Fainstein 2010).

b. Une vision urbaine peu affirmée

L'administration Bloomberg favorise l'outil du rezonage pour encourager le développement urbain (voir chapitre 6). La carte des rezonages effectués entre 2002 et 2009 montre que le South Bronx est particulièrement peu concerné par ces procédures, notamment si on le compare aux zones péri-centrales de Brooklyn qui ont été massivement concernées.



Carte 37: Rezonages effectués par la mairie de New York, 2002-2009. Source: NYC Department of City Planning.

Le principal rezonage a été celui de Port Morris (en deux temps 1997 ; et élargi en 2013), qui transforme le zonage exclusivement industriel en usage mixte. Cela encourage l'arrivée de logements dans la zone, à l'image de la reconversion de l'usine de pianos Estey, transformée en 150 lofts d'habitation. L'élargissement de l'espace rezoné en 2013

a pour but d'encourager un développement commercial et résidentiel à « haute densité » autour du Harlem River Waterfront, où les sites possédés par la mairie sont assez importants. Cette zone fait l'objet d'un certain nombre de projets de redéveloppement controversés, dont le projet de Special Harlem River Waterfront District⁷⁸ soutenu par le président du borough : nouveau parc public sur le front d'eau, constructions de logements et de bureaux (environ 100 000 m² de logements et 80 000 m² de bureaux) pour un coût de 500 millions de dollars.

Autre signe de renouveau, la zone industrielle de Harlem River Yards à l'extrémité ouest de Port Morris est le lieu choisi par FreshDirect (épicerie de produits frais sur internet) pour implanter son siège social en 2012. Cette installation bénéficie d'aides publiques de plus de 100 millions de dollars en échange de la promesse de créer 1 000 emplois : près de 100 millions d'exemptions de taxes (74 millions de la ville, 19 millions de l'Etat), aides directes (10 millions de la ville et de l'Etat, 1,5 millions du Bronx Borough et de la BOEDC) et prêts à taux zéro divers⁷⁹. Ce projet d'implantation est cependant très controversé, notamment par l'association locale de résidents, South Bronx Unite, qui défend la destination publique de cet espace. L'un des arguments soutenu par l'association est également l'augmentation de la pollution par les camions – la mobilisation écologique est l'un des ressorts principaux de la mobilisation locale (voir III.B.).



Carte 38: Les projets de la South Bronx Initiative en 2008. Source : NYCEDC⁸⁰

⁷⁸ Le long de la Harlem River entre la 138^{ème} et la 149^{ème} rue.

⁷⁹ Source : NYCEDC

⁸⁰ <http://www.nycdc.com/sites/default/files/filemanager/Projects/SouthBronxInitiative2008.pdf>

L'autre projet de réaménagement concerne la réhabilitation du « centre » du South Bronx, autour du Hub. Il s'agit ici principalement d'aménagement par l'habitat. Le Melrose Commons Urban Renewal Plan en 2000 permet la construction de 5000 logements⁸¹ et la rénovation et le développement du centre commercial du Hub. Ce projet est complété par le South Bronx Initiative Plan, lancé par la municipalité en 2008 ; le but est d'attirer des investissements privés par l'implantation de projets publics, ainsi que d'encadrer les futurs développements par un plan d'urbanisme. L'investissement dans ce plan devrait atteindre à terme 3 milliards de dollars. Le changement dans le paysage urbain est très visible, avec de nombreux logements neufs qui se détachent de l'habitat ancien (voir photos en IV).

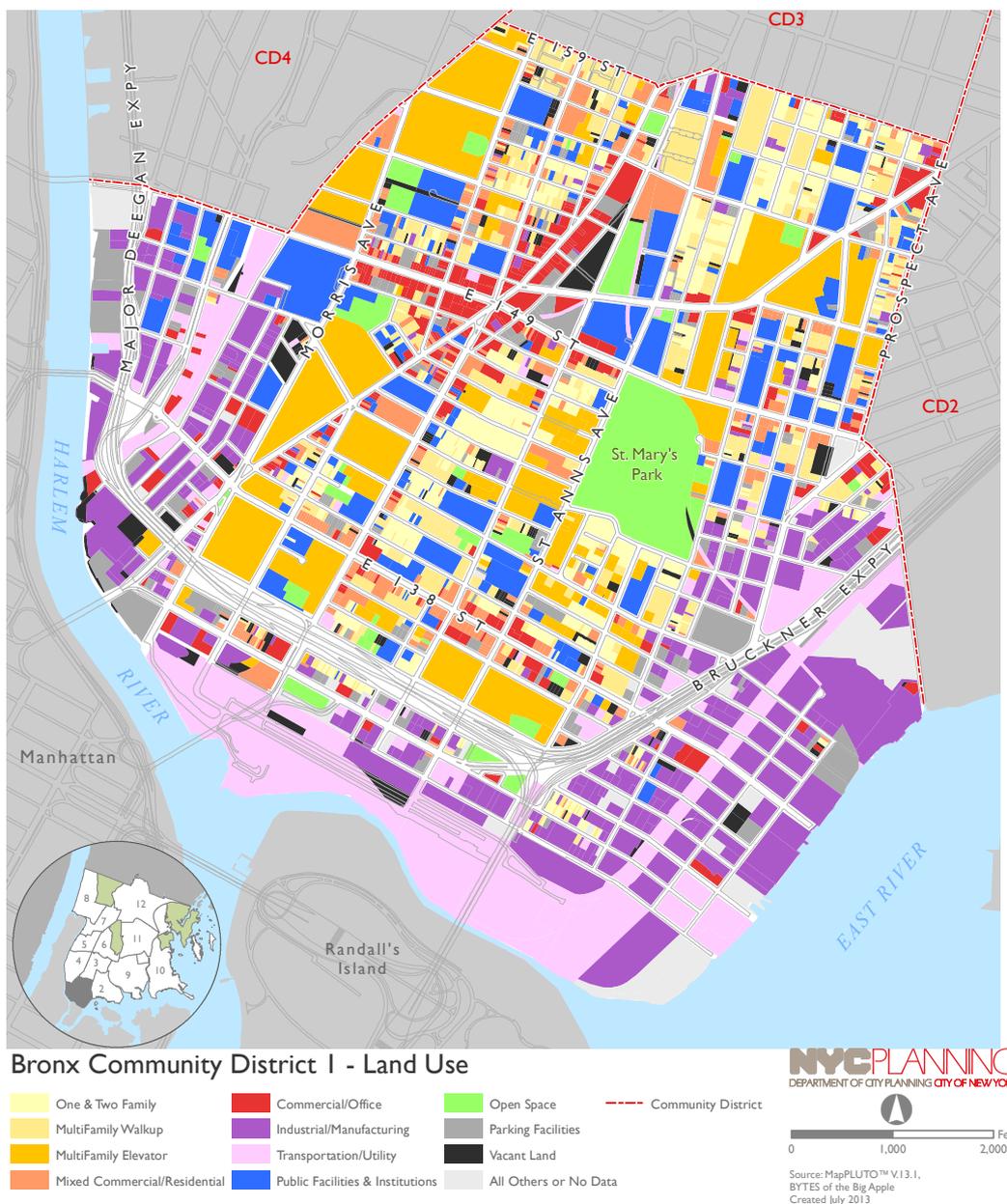
L'investissement public regagne donc le South Bronx à partir des années 2000 ; il s'agit alors de compenser des décennies d'abandon. Attirer l'investissement privé se révèle plus complexe et la pression foncière ne semble pas très présente, notamment pour l'implantation d'activités.

The city is happy to welcome anything... the issue has really to do with financing the projects. Market-rate housing is pretty limited, we have some co-ops but there is a lot of investment in housing by the public actors, also because the city is looking for new spaces for housing.

Entretien avec le directeur du Bronx Office, NYC Department of Planning, 11 janvier 2011.

Le Bronx apparaît donc plutôt comme une soupape de sécurité, une réserve foncière pour le logement – qui entraîne d'ailleurs une « *suburbanisation* » des espaces les plus éloignés de Manhattan. L'investissement public a donc pour l'instant opéré une forme de rattrapage de l'état catastrophique dans lequel se trouvait le South Bronx à la fin des années 1990. Entre 1992 et 2013, l'évolution de l'occupation du sol montre une division par neuf de la surface des friches, qui n'occupent plus que 3,7% de la surface du CD de Mott Haven (contre 32,6% en 1992 !), notamment au profit des parcs et espaces verts, mais aussi des espaces industriels en activité, dont la surface a été multipliée par deux.

⁸¹ Ce sont des logements destinés à des revenus moyens.



Carte 39: Occupation du sol à Mott Haven en 2012. ©Department of City Planning, NYC.

La configuration de l'occupation du sol rend cependant possible l'émergence d'un front d'eau, celui-ci étant entièrement dévolu à des activités industrielles dont on peut douter de la durabilité en cas de pression foncière. En l'état, le South Bronx reste encore largement en retrait des phénomènes en cours à Ivry-sur-Seine, les interventions publiques ayant eu avant tout pour but de banaliser l'environnement urbain après un épisode traumatique.

c. Un lieu répulsif ?

La lenteur du développement de Mott Haven est liée à un certain nombre de caractéristiques qui le distinguent d'autres espaces péricentraux. D'abord, sa localisation

périphérique par rapport aux centres d'affaire de Manhattan, malgré la relativement bonne desserte par les transports en commun. Ainsi, dès 1987, le lancement de la « renaissance économique » du South Bronx par le NYC Office of Economic Development crée un plan qui propose des aides à l'installation des entreprises. Une compagnie de périphériques informatiques accepte cette opportunité mais c'est un échec dès le début des années 1990 : la compagnie n'a pas réussi à attirer des employés qualifiés ni à former des habitants locaux. Le South Bronx n'offre pas d'avantages spécifiques à ce type de compagnies, et se trouve trop isolé par rapport au hub informatique de Lower Manhattan (Porter 1995), contrairement à Downtown Brooklyn ou à Jersey City par exemple. Surtout, les problèmes de sécurité font que les clients et fournisseurs refusent de s'y rendre.

En effet, l'image du Bronx joue un rôle non négligeable et cité par la plupart des acteurs interrogés, même si les avantages potentiels du borough sont mis en avant et si de manière générale, l'attachement très profond au territoire et à son identité – notamment culturelle – est très présent chez les interviewés qui résident eux-mêmes dans le South Bronx :

Why no investment? Well, probably the stigma, and the housing stock is decimated, and surrounded by public housing.

Directeur du Bronx Office, NYC Department of Planning, 11 janvier 2011.

Development is not really thriving, we have the image issue. But that's changing a little bit, because of the prize of the land. (...) Also we have lots of land, a good location with no toll to Manhattan and it's on the mainland, so it's easy to go to the rest of the tri-state area. But we don't have the skilled workforce.

Vice-président, Bronx Overall Economic Development Corporation, 5 janvier 2011.

It's true that in the Bronx there is a reputation, it could be a racist element.

Vice-président, Forest City Ratner, 17 mai 2011.

Cet élément d'image se modifie peu à peu avec la baisse drastique de la criminalité sous la municipalité Giuliani. Le retour des investissements consacre le début d'une reprise timide, en tout cas d'un retour à la normale depuis les années 1970. Mais l'attractivité du territoire n'est pas encore évidente, et les politiques économiques locales restent faibles, principalement par le biais de décharges fiscales via des zonages classiques⁸². Le projet BronxSmart, qui prévoit un effort important dans le domaine des hautes technologies dans les zones fédérales et de l'Etat, semble amorcer un timide tournant, sensible depuis les années 2010.

Yes, regeneration is happening. The Bronx is one of the best net increases, with a steady growth, but with no unrealistic development. Now we can expect to trend in the same way – maybe.

Entretien avec le Vice-président de la Bronx Overall Economic Development Corporation, 5 janvier 2011.

⁸² Voir chapitre 6.

Le grand projet rénovation du Yankee Stadium, laisse cependant penser qu'une évolution est possible.

d. Le Yankee Stadium, grand projet hors sol (Fainstein 2010)

Le Yankee Stadium est un stade de baseball construit en 1923 pour héberger l'équipe du même nom. En 1972, il est racheté par la mairie, qui le rénove une première fois. L'équipe se plaint dès les années 1980-1990 des conditions de sécurité du quartier et menace de quitter le Bronx pour le New Jersey ou l'ouest de Manhattan. La mairie finit par céder et engage en 2006 une gigantesque opération de destruction-reconstruction d'un nouveau stade incluant un centre commercial, incluse dans le projet d'accueil des Jeux olympiques de 2012 (qui sera rejeté au profit de Londres). Cette candidature, qui s'inscrit dans un contexte croissant de concurrence internationale entre les villes caractéristique de la globalisation, correspond à la volonté de réinvestir du « capital symbolique » urbain. Au-delà du marketing urbain créé par la candidature des villes à de tels événements sportifs, il s'agit d'attirer les investisseurs privés et à créer du consensus autour de nouvelles infrastructures urbaines en les imposant comme figure archétypale de l'intérêt général : l'événement (sportif) est un outil de légitimation du projet urbain (Gravari-Barbas et Jacquot 2007). Le projet olympique de New York dans son ensemble illustre ainsi la vision urbaine de la municipalité Bloomberg autour du développement des espaces péri-centraux, et particulièrement des *waterfronts* des *outer boroughs*. Le village olympique devait se situer autour de Citifield à Queens, et le front d'eau de Williamsburg et du Bronx devaient être aménagés pour accueillir des sites olympiques.

Les travaux de rénovation du stade sont menés à bien malgré l'abandon de la candidature olympique, pour un coût total de près d'1,5 milliard de dollars largement financé par des PILOTs négociés entre la ville et l'équipe des Yankees, à hauteur de 900 millions de dollars. La ville crée également une nouvelle station de métro, ainsi que de nombreux parkings. Les quartiers environnants ont été également rezonés pour permettre une augmentation de la densité (voir Carte 37), la présence policière largement renforcée pour une baisse de la criminalité. En tout, les allègements fiscaux et les dépenses des différents acteurs publics (Etat, ville, MTA) avoisinent le milliard de dollars publics⁸³ (Fainstein 2010).

Le président de Borough, très favorable aux investissements de tous types, impose un *Community Benefits Agreement*⁸⁴ lors de la rénovation du stade, imposant un quota de 25%

⁸³ Par ailleurs, le montage financier des PILOTs est très contesté, étant donné que les Yankees ne sont pas propriétaires du stade et n'auraient donc pas de taxes de propriété à payer, mais un loyer.

⁸⁴ Un *Community Benefit Agreement* est un contrat négocié entre un promoteur et une coalition représentative de membres de la communauté locale (élus ou associations) qui lie au soutien local du projet l'obtention d'avantages par le promoteur (création d'espaces publics, quotas locaux à l'embauche...). Ces contrats sont

pour les entreprises du Bronx lors de la construction, et de 25% des emplois créés réservés aux habitants du Bronx. Ce projet a pourtant été imposé au Community Board, qui vote massivement contre le projet, traduisant l'opposition locale à ce plan de rénovation⁸⁵. Les retombées locales ne sont pas évidentes malgré ce Community benefits agreement, qui ne fait l'objet d'aucune réelle évaluation (Fainstein 2010).

Le cas du Yankee Stadium est un exemple où la municipalité n'a pas utilisé sa marge de manœuvre, qui est importante puisqu'elle possède le foncier, pour exiger des investissements privés plus importants afin de diriger les investissements publics vers la population locale. Ainsi, ce projet autour de l'événement sportif est un outil de légitimation de certains acteurs locaux (Bronx Borough President, municipalité Bloomberg, club des Yankees) qui fonctionne également comme un élément légitimant l'exclusion de certains groupes sociaux⁸⁶ (Gravari-Barbas et Jacquot 2007).

Il semble donc que l'existence sur le long terme d'une municipalité volontariste (Ivry-sur-Seine) a largement limité les effets du déclin qui a pu avoir lieu dans le South Bronx. Ces territoires plus éloignés des centres d'affaire connaissent un regain d'intérêt à partir des années 2000 ; mais dans ce cas, l'investissement public est toujours premier dans la revitalisation du territoire. Comme le déclin a été fort, les acteurs publics locaux disposent d'une marge de manœuvre importante via la possession du foncier ou de l'immobilier, que cet état de fait soit le résultat d'une politique consciente (Ivry-sur-Seine) ou d'événements subis (Bronx). Cet outil peut être utilisé comme un levier dans les négociations avec les acteurs privés (Ivry-sur-Seine) ; l'enjeu principal dans ces territoires est en effet le maintien des populations pauvres sur place – dans les deux cas, il s'agit des espaces dédiés à l'habitat populaire parmi les derniers de la zone centrale de la ville globale – et le lien effectué entre ces populations et les activités liées à la globalisation prêtes éventuellement à s'y installer (ce qui semble moins évident pour le Bronx).

III. Acteurs locaux et redéveloppement économique : l'enjeu de la démocratie

Le dynamisme du redéveloppement d'Ivry-sur-Seine est largement dû à la présence constante d'une municipalité volontariste, tandis que le Bronx reste longtemps un territoire périphérique d'une immense municipalité new-yorkaise oubliée de ses

notamment très développés en Californie, mais rappellent également les Chartes mises en place par les mairies de la banlieue rouge, même s'ils sont beaucoup plus incitatifs à New York.

⁸⁵ Le Community Board n'a qu'un rôle consultatif, et ce vote n'a donc pas été suivi d'effets ; par mesure de rétorsion, le président de Borough a refusé de nommer les opposants au projet pour un mandat supplémentaire.

⁸⁶ Le parallèle avec la construction du Stade de France sur la Plaine Saint-Denis semble ici pertinent, même si le tissu urbain est différent puisque le Stade de France a été implanté sur une friche industrielle.

marges. Les acteurs publics locaux incarnent donc deux pôles opposés dans le volontarisme politique. Dans les deux cas, l'hébergement des populations modestes est une volonté affichée par les autorités publiques, même si la pression des acteurs privés semble pouvoir questionner en partie cette volonté.

A. Ivry-sur-Seine : garder le contrôle

1. La municipalité, citadelle assiégée

Le volontarisme municipal de la mairie d'Ivry-sur-Seine s'inscrit dans un contexte régional et national de perte de l'assise électorale du PCF qui voit disparaître la « banlieue rouge », qui « *a offert aux communistes à la fois une véritable contre-société protectrice, un vivier de militants et de cadres, une vitrine politique, censée préfigurer la société socialiste* » (Subra 2004). La perte des municipalités communistes s'affirme à partir de la fin des années 1980 en Île-de-France : entre 1989 et 2001, le PCF perd 26 municipalités en Île-de-France, notamment au profit d'autres partis de gauche, PS et Verts notamment, comme à Pantin ou Montreuil (Subra 2004). Dès lors, les municipalités restantes tentent de s'adapter tout en marquant la spécificité communiste. Dans le contexte de la Seine-Saint-Denis, ce sera le tournant « rénovateur » ouvert à l'alliance avec d'autres partis de gauche : la figure de Patrick Braouezec, député-maire de Saint-Denis de 1991 à 2004 et président de l'agglomération de Plaine Commune depuis 2005, qui quitte définitivement le parti communiste en 2010, illustre cette évolution. Le conseil général de Seine-Saint-Denis, présidé par le PCF la création de la fonction en 1967, passe d'ailleurs au PS en 2008.

Le Parti communiste du Val-de-Marne est plus traditionaliste, plus opposé notamment à l'arrivée de l'investissement privé. La mairie d'Ivry-sur-Seine développe ainsi un récit référentiel justifiant la nécessité de l'intervention volontariste de la municipalité sur le territoire ivryen. Ce récit se fonde sur une dénonciation du désengagement de l'Etat de la production de logements, et de sa volonté d'imposer sa volonté dans l'aménagement urbain, considéré comme relevant de la municipalité depuis l'épisode fondateur de la rénovation du centre-ville dans les années 1970 (Aboulker 2013). L'opposition à l'Etat s'est renouvelée lors de la création de l'OIN Seine-Amont, où l'Etat et la région s'opposent aux municipalités soutenues par le département du Val-de-Marne⁸⁷.

La notion d'indépendance municipale et de « maîtrise du développement » passe notamment par l'idée de la nécessité de la maîtrise de production de logements ; d'où le développement d'un arsenal d'outils au service de l'instrument du logement social : maîtrise foncière, maîtrise des prix, imposition d'une charte aux promoteurs (Aboulker 2013). Le rapport au privé s'assouplit dans les années 2000, avec le « *passage du contrôle au*

⁸⁷ Source : entretien avec la directrice de Seine-Amont Développement, 14 juin 2010.

partenariat, mais dans une ville populaire et qui souhaite le rester»⁸⁸. Dès lors s'esquisse une stabilisation des interactions entre municipalité et promoteurs selon une temporalité classique, observée à Issy-les-Moulineaux : dans un premier temps la municipalité cherche à attirer les promoteurs sur son territoire, puis elle peut reprendre la main quand le territoire devient attractif et le retour sur investissement des promoteurs assuré (Pollard 2009).

On a une certaine maîtrise du foncier, elle est aussi garante d'une certaine indépendance.
Quand un promoteur vient sur Ivry, il ne peut pas faire ce qu'il veut.
Entretien avec le Directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine, 20 oct. 2009.

2. *Les acteurs parapublics*

Les acteurs parapublics de l'aménagement sont pourtant paradoxalement moins liés à la mairie que dans le cas d'Issy-les-Moulineaux. Le système de SEM municipale mis en place lors de la rénovation du centre-ville évolue graduellement : la SEMI mise en sommeil dans les années 1980 et passe sous l'autorité de la direction de l'urbanisme municipal, tandis que l'OPHLM se concentre sur l'activité de construction. Cette évolution est liée à des difficultés financières de la mairie et à une volonté de recentralisation de la mairie (Aboulker 2013).

Le choix de la SEM départementale pour l'aménagement d'Ivry-Confluences correspond à la prise de conscience municipale de la nécessité de penser l'opération dans un contexte plus vaste, sans pour autant céder ni aux pressions de l'Etat via l'OIN, ni aux sirènes de l'intercommunalité. Le PCF fait montre d'une opposition farouche à l'intercommunalité jusqu'au milieu des années 2000, qui se maintient à Ivry-sur-Seine jusqu'à aujourd'hui ; à l'inverse, la participation active des élus communistes de Saint-Denis et d'Aubervilliers à l'exécutif interpartisan de la CA de Plaine Commune dès les années 1990 montre que la notion d'indépendance municipale se décline selon des modalités liées à l'histoire locale (Bué et Desage 2013). La construction d'une intercommunalité puissante à Plaine Commune est liée à un contexte de réforme administrative francilien où les municipalités communistes de la première couronne sont confrontées à la menace d'une métropole du Grand Paris qui leur ôterait leurs principales prérogatives⁸⁹ ; ce changement d'échelle permet ponctuellement de maintenir une influence politique à l'échelle de l'agglomération.

Ivry-sur-Seine n'a pas fait ce choix, d'où la création de l'instance informelle de Seine Amont Développement : « *A Ivry-sur-Seine il y a une position politique contre l'intercommunalité,*

⁸⁸ Entretien avec le Directeur de l'Urbanisme, Ivry-sur-Seine, 3 décembre 2009.

⁸⁹ Dans le cadre des réflexions sur la gouvernance du Grand Paris, Patrick Braouezec avait d'ailleurs proposé le modèle de la « marguerite », avec 7 ou 8 grandes intercommunalités comme des pétales autour de Paris.

*qui est contradictoire avec l'indépendance du maire ; mais il y a quand même l'idée que les territoires ont une pertinence à avoir une vision stratégique commune*⁹⁰. » Cette association informelle a permis d'imposer la vision d'Ivry-sur-Seine dans le cadre de l'OIN (sur la place du logement notamment), puisque la première proposition stratégique de Seine Amont Développement au début des années 2000 se concentrait sur le territoire d'Ivry-Confluences. Cette initiative a posé les bases d'une vision territoriale commune, mais n'influence pas toujours les décisions municipales⁹⁰. Ainsi, l'enjeu principal revient au final aux interactions entre la municipalité et les acteurs privés.

3. Les acteurs privés

L'ouverture de la municipalité d'Ivry-sur-Seine aux investissements privés est essentiellement la conséquence d'un constat pratique à la fin des années 1990 : épuisée financièrement par sa politique foncière volontariste, décidée à se démarquer des évolutions qu'elle observait à Saint-Denis ou à Montreuil, la municipalité tente d'imposer ses vues aux promoteurs.

Ceux-ci s'intéressent au territoire ivryen après les pôles sud-ouest et nord de Paris ; on y retrouve les grands groupes nationaux, comme Crédit Agricole Immobilier, Bouygues et Icade. La formalisation des exigences municipales dans des chartes à Saint-Denis, Saint-Ouen et Ivry-sur-Seine établit d'ailleurs l'ascendant du pouvoir politique local sur les promoteurs, dans une démarche de création institutionnelle originale ; cependant, le partenariat et le dialogue sont toujours mis en avant dans le discours des acteurs locaux (Pollard 2009), bien que les promoteurs concernés trouvent parfois qu'il s'agit d'une « *contrainte extrêmement forte* » (un promoteur immobilier de Saint-Denis cité dans Pollard 2009, p.367).

La globalisation, qui fait du territoire d'Ivry-sur-Seine un investissement « sûr », rend paradoxalement la municipalité plus puissante dans ses interactions avec le secteur privé, puisque l'attente d'une plus-value foncière et/ou immobilière est la définition du développement immobilier privé (Nappi-Choulet 2006). Cependant, la taille et l'importance financière d'un projet comme Ivry-Confluences change la donne ; il ne s'agit plus comme lors de la rénovation du centre ville de gérer tout de A à Z.

En termes de travail concret d'aménagement, l'implication du privé est également visible dans l'opération Ivry-Confluences. En effet, la Sadev94, aménageur du projet, a mis en place un dispositif de « macrolot » pour l'îlot de la Minoterie réalisé par le groupe Brémont. Le macrolot consiste à reporter sur un opérateur privé une partie du rôle

⁹⁰ Entretien avec la directrice de Seine-Amont Développement, 14 juin 2010.

d'aménagement, la Sadev⁹⁴ restant responsable des orientations d'ensemble. Ce dispositif permet à l'aménageur de se financer plus facilement : il cède à l'opérateur privé les charges foncières de tout un îlot (surface de quelques hectares) ; ce dernier doit ensuite réaliser l'ensemble du projet de façon cohérente (bâtiments, espaces intermédiaires) et trouver un équilibre financier global. Dans le cas de la Minoterie, ce dispositif doit permettre d'assurer une mixité fonctionnelle (bureaux, logements, commerce, centre de formation, espaces privés collectifs⁹¹). Cette modalité de réalisation des grands projets urbains est caractéristique d'une évolution généralisée de l'implication des opérateurs privés dans les opérations d'aménagement ; ils sont rarement directement responsable du pilotage général des projets, mais sont de plus en plus souvent chargés de périmètres plus restreints (de 5 à 10 ha). La concession de telles opérations élargit le rôle des acteurs privés au-delà de leur rôle traditionnel de promoteur (Idt 2014, Baraud-Serfaty 2014).

La réticence de l'interaction entre la municipalité communiste et le privé semble balayée par la conviction que la municipalité garde le contrôle, notamment via l'outil de la charte. Les opérations d'aménagement à la fois initiées et réalisées par le privé restent encore rares en France ; pourtant, Universeine à Saint-Denis est l'une des plus vastes opérations en cours (130 000 m² sur 6,4 ha à Saint-Denis, par Vinci Immobilier). Dans l'opération des Docks de Saint-Ouen, Nexity a par exemple acquis 18 ha auprès d'Alstom en 2004 pour se positionner en amont sur un foncier stratégique et pouvoir négocier dans un rapport de force favorable avec la collectivité locale (Baraud-Serfaty 2014). Les acteurs privés parviennent donc à s'adapter à ce modèle afin de réguler la coalition pour s'affranchir de certaines exigences municipales.

4. Frontières démocratiques

Or ces exigences se définissent comme au service du maintien d'une population démunie, dont la municipalité serait le dernier rempart. Cet aspect est renforcé par le recours systématique à la notion de « démocratie participative » dans les instances d'aménagement : nombreuses consultations publiques, lieu ouvert au public pour la présentation du projet, etc.

Il semble néanmoins que ces pratiques s'inscrivent dans un contexte de désaffiliation des populations municipales et de la municipalité communiste – qui se traduit depuis 2008 par la participation du PS et des Verts à la majorité municipale. L'émergence de lignes de fracture entre les populations issues du militantisme PCF et les habitants paupérisés

⁹¹ Ces espaces peuvent à terme redevenir des espaces publics ; cette notion tranche cependant particulièrement avec les idées communistes traditionnelles.

(Gouard 2014) pousse ainsi la municipalité à mettre en place des stratégies politiques assez caractéristiques des municipalités communistes de banlieue rouge, où la démocratie participative est largement affichée mais recouvre un objectif principalement politique de réaffiliation entre la municipalité et la population locale, mais aussi de mobilisation de la population en opposition à l'Etat. Cependant, « *dans le Val-de-Marne, si les élus défendent (...) l'idée d'une codécision avec les citoyens, leurs pratiques restent pourtant de l'ordre de l'information et de la consultation.* » (Nez et Talpin 2010). En effet, le redéveloppement d'Ivry-Confluences est assez polémique, avec l'émergence de plusieurs mouvements citoyens comme le collectif « Ivry sans toi(t) » qui trouve les prix immobiliers de sortie trop élevés et pose la question du relogement des habitants concernés par l'opération. Le collectif dénonce également la faible part de PLAI dans la part de logements sociaux, ce dont la mairie accuse l'Etat.

Finalement, « *la démocratie participative est apparue aux yeux des élus communistes comme un moyen de répondre à un déclin politique local* » (Nez et Talpin 2010) ; le volontarisme se heurte donc à la sanction démocratique, portée à Ivry-sur-Seine à la fois par l'arrivée de populations plus aisées et par la déconnexion entre populations paupérisées et élus communistes. A l'inverse, le Bronx, qui n'a jamais bénéficié d'une représentation politique forte à la mairie de New York, pourrait être mieux servi après l'élection récente de Bill de Blasio.

B. Le South Bronx, *the last frontier* atteinte par le marché ?

1. Désinvestissement et multiplication des acteurs para-publics

Le statut périphérique du Bronx dans les préoccupations des politiques municipales est lié non seulement à sa position géographique, mais aussi à son positionnement politique, qui l'éloigne des préoccupations des maires élus de New York.

You can't blame simply the residents for what happened, the city didn't do so much to help them.

South Bronx Overall Economic Development Corp., 18 novembre 2010.

New York City believe that they're in charge, they try to implement a city-wide plan for economic redevelopment. However boroughs are unique, they have their own presidents and they also play a role. On paper, the borough would say the same thing, the difference is what's the best way to do it. (...) There are some disagreements, for example about where waste treatment should be handled.

Entretien avec le conseiller en Urban development du Bronx Borough President, 6/01/2011.

La représentation du borough est assurée par des démocrates portoricains : Herman Badillo (1966-1970), Fernando Ferrer (1987-2001), Adolfo Carrión (2002-2009) et Rubén Díaz depuis 2009. Cette apparente domination se fait cependant au prix d'une forte division entre les communautés portoricaine et noire, dominantes dans le borough ; celle-ci empêche par exemple Badillo de remporter les primaires face à Koch en 1985 pour

présenter un « candidat des minorités » à la mairie⁹². En raison des divisions entre ces deux communautés, ce sont plutôt des blancs, pourtant extrêmement minoritaires, qui ont exercé le pouvoir dans les organisations du comté (Mollenkopf 1994). Ces divisions rendent difficile l'élaboration d'une politique d'aménagement commune et concertée, comme le soulignent les entretiens d'acteurs extérieurs au borough :

There is a different level of political leadership in the Bronx, it tends to be factionalized.
Vice-président de Forest City Ratner, 17 mai 2011.

In the Bronx, they don't have a coordinated development scene, not like in Downtown Brooklyn, they send lots of mixed messages, they are fighting over different arguments, there is not one plan.

Directeur de l'aménagement de la Downtown Brooklyn Partnership, 11 mai 2011.

Le Bronx est en fait marginalisé par les politiques urbaines menées par la « coalition Koch » conservatrice et néo-libérale, au pouvoir entre 1981 et 2013 (voir chapitre 3), ses élus exerçant peu d'influence au sein de cette coalition. Ainsi, Fernando Ferrer est candidat aux primaires démocrates pour les municipales en 2001, qu'il domine mais perd *in extremis* face à Mark Green suite au changement de priorités politiques qu'induit la catastrophe du 11 septembre. Il fait notamment campagne sur le thème des *Deux New Yorks* et des inégalités sociales et s'assure le vote hispanique mais n'arrive pas à s'assurer le vote noir. Il gagne les primaires en 2005, mais perd face à Bloomberg, bien qu'il soit plébiscité dans le South Bronx et les quartiers de minorités (Harlem, Bushwick par exemple)⁹³. Bill de Blasio est finalement le premier candidat soutenu aux primaires par les électeurs du South Bronx⁹⁴, et le premier maire de New York depuis le tournant de la globalisation à arriver au pouvoir au terme d'une campagne sur le thème des inégalités sociales.

Cependant, la tendance s'inverse peu à peu depuis les années 2000 avec le retour de l'investissement public. Adolfo Carrión, qui est après son mandat dans le Bronx le directeur du Bureau des Affaires Urbaines de l'administration Obama pendant un an, puis directeur régional du bureau du Department of Housing and Urban Development, joue un rôle important dans les quelques grands projets qui finissent par s'implanter dans le Bronx des années 2000, malgré une opposition parfois forte de la population locale : Bronx Terminal Market, plan de rénovation de Hunts Point, rénovation du Yankee Stadium. Le président de borough actuel tente d'imposer sa vision de certains projets, et notamment d'imposer des *Community Benefits Agreements*⁹⁵.

⁹² Les démocrates noirs préfèrent leur opposer un candidat noir sans chance réelle de gagner.

⁹³ Source : <http://www.nycelectionatlas.com>

⁹⁴ Bien que le vote aux primaires de 2013 n'ait pas été massivement dirigé vers Bill de Blasio dans le South Bronx, il réussit à gagner une large part de l'électorat, ce qui est une première pour un candidat non issu des minorités depuis les années 1960. Source : <http://www.nycelectionatlas.com>

⁹⁵ Le projet de redéveloppement de Kingsbridge Armory a ainsi été abandonné car l'investisseur refusait de payer un salaire minimum aux employés potentiels.

En parallèle émergent des agences de développement économique parapubliques assez classique, dont l'ampleur reste limitée. La Bronx Overall Economic Development Corporation, créée en 1981 pour stimuler et aider le développement économique du Bronx, travaille avec le bureau du président du Borough. Elle gère la Federal Empowerment Zone et aide la création de BIDs, et à la promotion touristique du Bronx. La Bronx Initiative Corporation (BIC), affiliée à la BOECD, aide les entreprises à s'installer dans le Bronx (prêts à taux fixes de longue durée, en échange de la création d'un emploi pour 35000\$ empruntés).

Les grands projets, qui se limitent pour l'instant à la rénovation récente du Yankee Stadium, restent gérés par la municipalité.

2. Les *grassroots movements*

C'est dans le vide créé par l'absence des acteurs publics que s'affirme l'importance des mouvements initiés par la population locale, les *grassroots movements*⁹⁶. La longue période de désinvestissement public permet mise en place de démarches d'auto-détermination, qui demandent souvent la mise en place de nouvelles stratégies pour motiver les intérêts privés du marché à réinvestir (Steil et Connolly 2010).

Dès les années 1960-1970 émergent des *Community development corporations* (CDC), organisations locales à but lucratif offrant des services à la population dans des zones où ils ne sont plus assurés par la puissance publique. Ces organisations, caractéristiques des Etats-Unis, peuvent se spécialiser dans le développement économique, l'éducation, le développement immobilier, etc. Les premières CDC du South Bronx, créées à l'initiative des habitants, ont principalement pour but de rénover l'habitat. Elles représentent les différentes communautés locales et sont assez nombreuses : People's Development Corporation (PDC), South East Bronx Community Organization (catholique), Mid-Bronx Desperados (latinos), Banana Kelly Community Improvement Association (classe moyenne blanche)... Par ailleurs, la South Bronx Overall Economic Development Corporation (SoBRO), fondée en 1972, a pour but est de maintenir les entreprises dans le Bronx, jouant un rôle d'agence de développement à côté de la BOEDC, crée presque 10 ans après par la municipalité.

Néanmoins à partir des années 1980, les CDC passent à une logique de «corporation» : elles deviennent des organisations professionnalisées et hiérarchiques, et obéissent à des logiques de promotion immobilière et de profit. Cela est notamment dû à l'adoption d'une loi municipale en 1978, qui raccourcit le temps de latence avant la saisie des

⁹⁶ Littéralement : « mouvements de base »

bâtiments abandonnés. Devant l'afflux des logements (16 000 logements concernés en 1982), la ville en cède une grande partie aux CDC. De même, la SoBRO devient gestionnaire de la State empire zone de Port Morris.

Les CDC évoluent ainsi rapidement vers un modèle d'organisation semblable à des entreprises classiques, avec des logiques de marché, en compétition avec le secteur privé. Certaines ne s'adaptent pas et disparaissent, comme la PDC en 1983 : le passage d'un fonctionnement non-lucratif à une logique de profit est en effet à l'opposé de ce qui avait présidé à leur création (un groupe de résidents travaillant ensemble pour améliorer les conditions de vie du quartier). Intégrées dans le « système » de gouvernance local, elles forment un « troisième secteur », légitimé par le secteur public et privé, mais elles ont évolué comme des acteurs caractéristiques du marché et ne représentent plus les intérêts des résidents (Sahd 2004).

Apparaît alors une seconde vague de mouvements locaux, autour de la question de la justice environnementale dans les années 1990 ; cette question, on l'a vue, est particulièrement aiguë dans le South Bronx où la pollution des friches industrielle et atmosphérique est importante. La préoccupation environnementale est relayée à l'échelle de l'Etat et obtient en 2003 le vote de la loi sur les *Brownfield Opportunity Areas* (BOA) qui met en place des exemptions d'impôts pour les promoteurs qui redéveloppent des friches industrielles polluées.

L'une des premières subventions BOA (Southern Bronx River Waterfront) met alors en lumière une coalition formée de trois organisations locales dirigées par des femmes « de couleur » : Sustainable South Bronx, The Point et Youth Ministries for Peace and Justice. Cette dernière organisation obtient après une longue mobilisation (2000-2006) que Con Ed (l'entreprise en charge du site concerné) et le NYC Parks Departement acceptent des standards minimaux de dépollution pour la reconversion du Starlight Park ; Con Ed est condamné à payer des indemnités. Cependant, « *the rare victory that the community group was able to win in this case came only through constant struggle, and such victories have been the exception, not the rule, for the cleanup program* » (Steil et Connolly 2010, p.176)

L'absence du politique laisse ainsi la place aux émanations organisationnelles de la communauté, qui tentent de trouver des points de levier pour influencer sur les décideurs politiques au nom de l'idée de juste redistribution des ressources. Dans le South Bronx, on a donc deux types de structures locales en parallèle : d'une part les Community Boards depuis 1979, dont légitimité avant tout fondée sur leur fonction d'opposition à la mairie, plus que leur connexion au pouvoir ; d'autre part, les *grassroots organizations*, proches de population peu représentées dans le processus d'aménagement urbain (immigrants récents, jeunes, très pauvres).

Le redéveloppement de friches dans le South Bronx est donc lié aux interactions entre groupes communautaires, intermédiaires politiques (Community Boards), agences municipales et de l'Etat et intérêts privés de développement. La municipalité garde la position centrale, elle est la seule qui interagit avec tous les autres groupes, tandis que les groupes communautaires et les acteurs de marché ne sont pas directement connectés entre eux (Steil et Connolly 2010).

Ces groupes forment donc une sorte de « contre-institution » qui porte un « discours contre-public » ou « alter-public » (Wolf-Powers 2004), ils proposent une vision alternative tout en s'inscrivant dans les relations de pouvoir existant entre acteurs du développement urbain. On peut alors parler de l'émergence d'une forme « hétérarchique » de gouvernance (Jessop 1998), permise par une vacance temporaire dans la structure du pouvoir local : acteurs privés abandonnent un peu de leur autonomie dans la prise de décision, acteurs publics un peu de leur autorité top-down. « *real change is about leveraging community organization against existing state power in order to affect private development* » (Steil et Connolly 2010, p. 175). L'apparition d'une gouvernance hétérarchique permet alors de dégager une valeur ajoutée liée au travail en commun entre partenaires ; néanmoins, elles n'imposent pas de changement au fonctionnement du marché, seulement des interactions plus complexes.

De plus, les CDC puis les organisations de justice environnementales sont rapidement confrontées à un processus de légitimation qui les inclut au fur et à mesure dans des logiques de marché. Ainsi, lors du projet d'implantation très controversé par la population locale du siège de FreshDirect, l'entreprise a embauché Majora Carter, directrice de Sustainable South Bronx, en tant que consultante, afin de peser sur le choix de la communauté (Beekman 2012). La participation d'organisations locales à la gouvernance urbaine se heurte donc à la logique d'inclusion et d'institutionnalisation des formations publiques et parapubliques ; d'autre part à la question de la représentativité politique et de la légitimité des *grassroots movements*. Enfin se pose la question de la durabilité de ce modèle à l'aune du retour probable de la pression foncière. Il paraît peu probable que ces mouvements paraissent à imposer le sens de la vision d'un développement urbain « juste » (Fainstein 2010).

Conclusion

Dès que la pression du marché se fait sentir, la régulation finit par basculer au profit du privé même face à une mairie très interventionniste. En effet, les territoires du groupe « ciseaux » représentent des « fenêtres d'opportunité » liées à des périodes de désinvestissement : les friches urbaines y sont vastes – en raison d'un abandon du secteur

public à Mott Haven, et à l'inverse d'un fort contrôle à Ivry-sur-Seine, ce qui en fait des réservoirs de foncier. Le rôle des acteurs publics semble cependant fondamental pour créer les conditions de possibilité du retour de l'investissement, dont les effets secondaires, sociaux notamment, ne sont pas faciles à maîtriser.

En s'appuyant sur le cas de la Plaine Saint-Denis au nord de Paris (Nappi-Choulet 2006), ex-plus grande friche industrielle d'Europe où l'investissement privé revient à la fin des années 1990, on peut identifier un certain nombre de facteurs à l'origine du réinvestissement des espaces « ciseaux » qui peuvent se résumer dans un tableau comparatif.

Tableau 6 : Facteurs de redéveloppement des espaces du groupe « ciseaux »

	Mott Haven	Ivry-sur-Seine	<i>La Plaine Saint-Denis, « cas d'école »</i>
Proximité aux centres d'affaire traditionnels	Faible 35-40 minutes de métro	Assez faible mais implantation récente d'un centre secondaire au sud-est de Paris 30 minutes de métro	<i>Proche 15 minutes de RER</i>
Dépollution des friches	Obligatoire depuis 1994 (Etat de New York), sans seuils de pollution précisés. Pas encore achevée. Initiatives communautaires ponctuelles. Programme récent de dépollution sur un modèle de PPP, cas par cas.	Obligatoire dans le cadre de la législation nationale. Premier décret en 1977. En cours. Gestion supervisée par une structure para-publicque (SADEV 94)	<i>Obligatoire dans le cadre de la législation nationale. Premier décret en 1977. Effectuée dans les années 1990, soutenue par des investissements publics (Etat, Plaine Commune) Gestion supervisée par une structure para-publicque (SEM Plaine Commune Développement)</i>
Investissements publics	Faibles/moyens. Acteur principal : municipalité. Retour récent (années 2000-2010) : - Infrastructures : parcs. - Yankee Stadium à proximité. - Exemptions de taxes (zonages)	Moyens Acteur principal : municipalité. Depuis les années 2000 : - Infrastructures : parcs, transports (bus en site propre)	<i>Exceptionnels. Acteurs principaux : Etat, municipalité, intercommunalité. Dès les années 1990 : - Infrastructures : stade de France (1993), enterrement autoroute A1, nouvelles gares de RER (1998). Obtenues par la</i>

			<i>municipalité après d'importantes négociations. - Politique de la ville.</i>
Investissements privés	Faibles. Principalement dans le logement ; investissements plutôt locaux. Retour sur investissement peu sûr.	Moyens. Logement et bureaux. Retour sur investissement sûr. Promoteurs locaux et nationaux.	<i>Importants. Principalement dans les bureaux. Forte appréciation du capital (faible risque), forte part des investissements étrangers.</i>

Sources : Nappi-Choulet 2006, Aboulker 2013, Fainstein 2010, données personnelles.

La prise en compte de ces enjeux temporels et géographiques suggère l'existence de spécificités locales qui se traduiraient au niveau de l'action publique, dans la manière de formuler et de gérer les problèmes publics construits localement. Ces spécificités expliqueraient la capacité différente de mobilisation des institutions et imprèneraient les interactions entre les différents acteurs. Ainsi, le quasi-abandon du South Bronx par les pouvoirs publics a conduit à l'apparition de structures de démocratie locale (quoique éphémères) dans le Bronx.

Cependant, le retour de l'investissement privé et des logiques de marché pose la question de la durabilité de ces évolutions : comment maintenir à la fois le développement économique et la tertiarisation, et l'accueil des populations paupérisées ?

Chapitre 9

Pantin et Greenpoint-Williamsburg, espaces en transition

It's in Brooklyn, I don't do borough !

Sex & the City, season 6, episode 5, 2003.

Le populo vit ou vivait là-dedans, dans cette musique, et il y met ses chants. Il les mettait, faudrait-il dire, car il n'y en a plus et tout ce qui a reflété ce monde est parti. (...) Et les souvenirs de la banlieue ne se recueillent pas sur eux-mêmes, ils sont secoués, on les repique, on les diffuse, mais la banlieue ne peut pas être son propre musée : elle respire autrement, et on s'occupe d'elle.

Jean-Christophe Bailly, "Pas loin d'Arcueil", *La phrase urbaine*, Seuil, 2013.

Introduction

Pantin et Greenpoint-Williamsburg illustrent le cas du groupe des communes de l'« entre-deux », dont l'orientation dans les recompositions des premières couronnes n'est pas encore définitive ou semble indéterminée. Dans les deux cas, ce sont des espaces où la régulation publique est relativement forte, réinvestis par de nouvelles dynamiques. Ces deux terrains incarnent ainsi l'idée de territoires « tendance », « branchés », « *hip* » où s'installent artistes et petites industries spécialisés dans la mode, l'art ou le design : la presse française et américaine compare d'ailleurs régulièrement leurs évolutions¹.

Dans le cas de Greenpoint-Williamsburg, et plus particulièrement de Williamsburg au sud du *Community district*, le logement a fortement réinvesti les espaces anciennement industriels grâce à une politique massive de rezonage, ce qui renforce les dynamiques de gentrification à l'œuvre, très contestées par les habitants locaux.

A Pantin le passage de la mairie du Parti communiste au Parti socialiste en 2001 a réorienté les priorités municipales ; le retour de l'investissement se traduit par une gentrification croissante, mais aussi par le développement d'activités de services et

¹ Voir par exemple le New York Times Magazine du 31 octobre 2012 : http://tmagazine.blogs.nytimes.com/2012/10/31/lumiere-peripheral-vision/?_php=true&_type=blogs&_r=0

d'industries dans le secteur du luxe ; les objectifs de la mairie sont parfois difficiles à décrypter quant aux orientations souhaitées.

I. Des ouvriers aux *hipsters*

Pantin comme Williamsburg sont deux espaces profondément marqués par l'industrie, qui connaissent une évolution comparable puisque l'industrie continue d'y jouer un rôle significatif sinon majeur ; l'enjeu de la transition que ces espaces traversent est celui du basculement via les populations qui viennent s'y installer, porteuses d'un embourgeoisement qui pourrait emporter avec lui l'effet « branché » amené par les premières vagues de gentrificateurs, et au final la forte identité industrielle qu'ont incarné ces deux lieux.

A. Pantin, commune morcelée

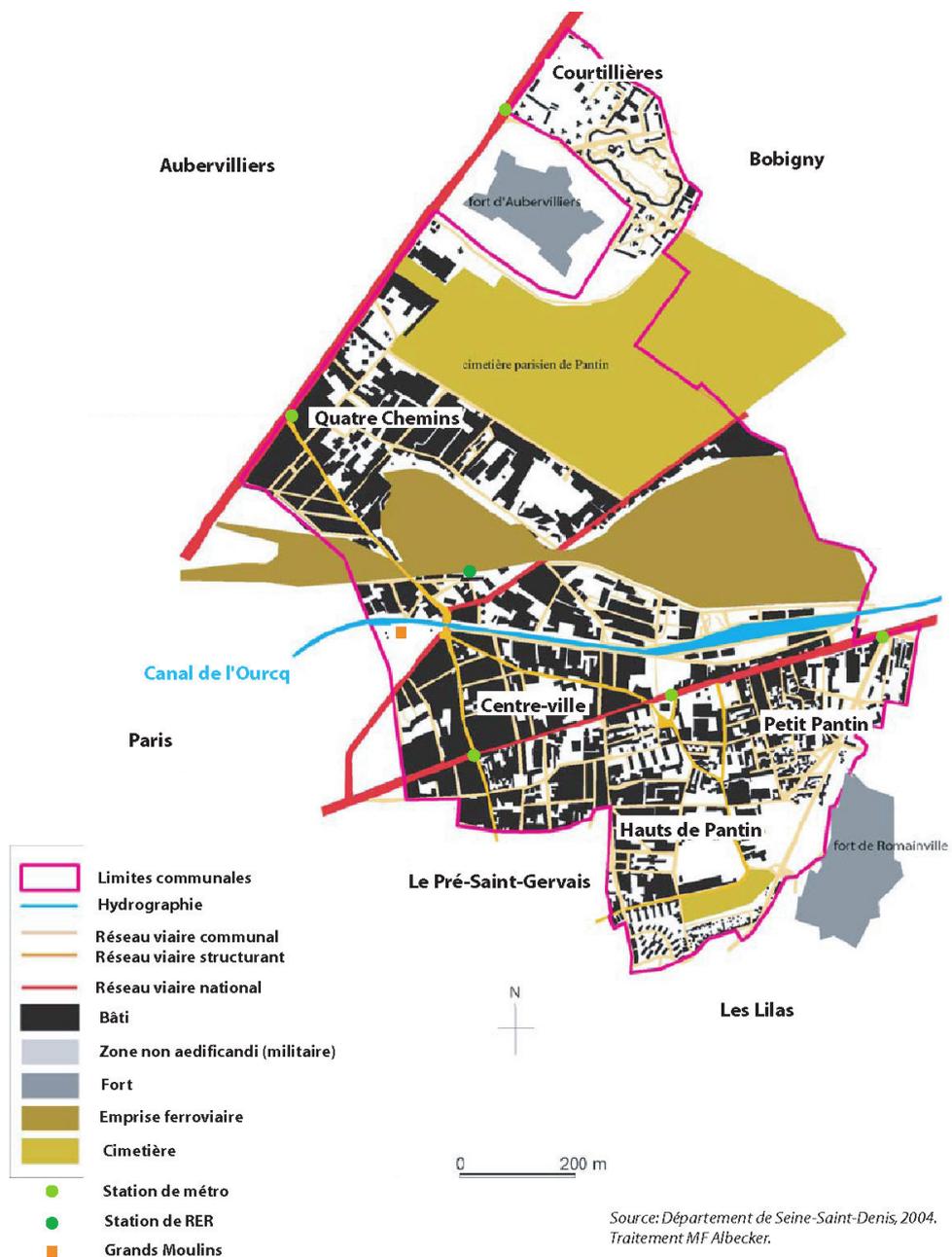
Pantin se situe au nord-est de Paris, en bordure du XIX^{ème} arrondissement depuis 1860. Elle se découpe en deux entités physiques distinctes : la plaine au Nord, et le coteau qui monte au sud de la route nationale (RN) 3. Sa forme est marquée par une excroissance au Nord, qui contourne le fort d'Aubervilliers. Bien que la commune ne soit pas en bordure de la Seine comme Ivry-sur-Seine et Issy-les-Moulineaux, elle est fortement marquée par l'orientation des axes de transport et l'implantation d'infrastructures parisiennes. Ces axes fonctionnent selon une logique radiale depuis Paris : vastes emprises ferroviaires coupant la commune d'est en ouest, canal de l'Ourcq et RN3. Le canal de l'Ourcq, propriété de la ville de Paris, est traversé par deux ponts automobiles et un piétonnier. Enfin au nord, le cimetière parisien de Pantin² occupe une superficie de 107 hectares, soit plus de 20% de la surface communale.

1. Un espace découpé par les servitudes parisiennes

L'espace communal est découpé par de nombreuses servitudes liées à la proximité parisienne (cimetière, fort d'Aubervilliers) et aux infrastructures de transport (canal, nationales, chemin de fer) : le faisceau ferroviaire Paris-Strasbourg et les ateliers SNCF occupent ainsi une emprise de 79 ha. Les coupures territoriales définissent des quartiers fortement différenciés, et la cohérence du territoire communal est identifiée comme problématique ; le PLU définit Pantin comme un « *territoire fragmenté, disloqué et disparate* ». Ce découpage du territoire est un héritage de l'ère industrielle qui définit largement, comme tous les autres terrains étudiés, les contours de base du recyclage potentiel ; or ici, contrairement à Issy-les-Moulineaux ou Ivry-sur-Seine, pas de vastes friches industrielles ouvertes sur la Seine permettant une réflexion unifiée sur leur reconversion, mais une

² Ce cimetière est le plus grand des cimetières parisiens.

intrication de situations économiques et sociales différenciées dans un tissu urbain hétéroclite.



Carte 40: La commune de Pantin

L'implantation de l'industrie à Pantin est marquée par la fonction agro-alimentaire et la présence des infrastructures de transport. Le premier essor industriel suit l'annexion des communes limitrophes de Paris en 1860, la création de la gare en 1864 et l'installation des abattoirs de la Villette dans le XIXème arrondissement en 1867. Le canal de l'Ourcq est progressivement aménagé pour desservir Paris en matières premières. S'implantent ainsi à Pantin des entreprises spécialisées dans le traitement des résidus animaux (savons,

parfums comme Bourjois en 1891) et végétaux (Manufacture des Tabacs en 1876), mais aussi des activités de stockage de produits avec la construction d'un premier moulin à farine entre le chemin de fer et le canal en 1880. L'industrialisation se fait selon deux modes spatiaux principaux : les grandes implantations se concentrent le long des grands axes plutôt au Sud (à proximité de Paris), tandis que les PME-PMI sont plus dispersées dans la zone urbanisée.

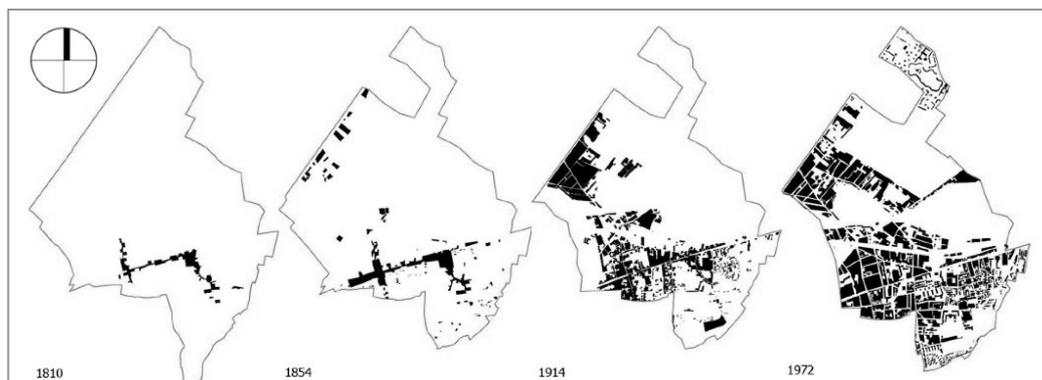


Figure 10: Evolution du tissu urbain à Pantin entre 1810 et 1972. Source: Bureau du Patrimoine Départemental. ©CG de Seine-Saint-Denis

Le morcellement spatial de la commune est sensible par les espaces laissés libres en 1972 : ils correspondent aux infrastructures de transport (routes, voies ferrées, canal) ainsi qu'au cimetière. Au nord de la commune émerge un quartier le long de la RN2 et de la frontière avec Aubervilliers, les Quatre-Chemins, qui souhaite même former sa propre commune dans les années 1860 ; en signe de réconciliation spatiale, la mairie est déplacée vers un point plus central de la commune, entre le vieux centre et les Quatre-Chemins.

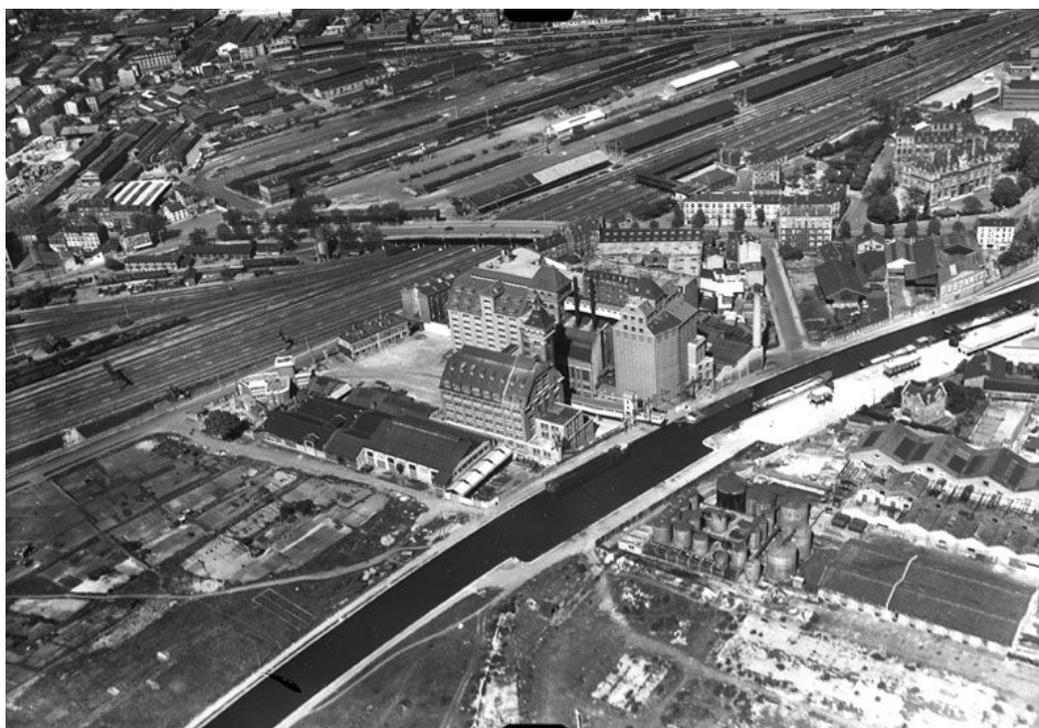


Figure 11 : Vue aérienne du canal de l'Ourcq et des Grands Moulins depuis le sud, 1949. ©IGN

Au tournant du XX^{ème} siècle, l'expansion industrielle s'accroît, avec l'arrivée de grandes entreprises spécialisées dans la métallurgie et la construction mécanique en provenance de Paris ; la plupart s'installent dans la zone Cartier-Bresson, nommée d'après la filature qui s'y était installée en 1859, entre les voies de chemin de fer et la commune d'Aubervilliers ; ou sur les bords du canal de l'Ourcq. L'usine Motobécane, fabricant de motocyclettes, s'implante en 1923 et joue un rôle important en suscitant un large tissu économique de PMI sous-traitantes à Pantin. Les abords du canal et la gare de triage sont aussi largement affectés à l'entreposage de produits alimentaires et de matières premières comme en témoignent l'implantation des magasins de stockage de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris en 1929. Les Grands Moulins de Pantin s'agrandissent. A la fin des années 1930, Pantin est l'une des communes les plus industrielles de la région parisienne et concentre à la fois des entreprises nationales et un tissu dense de PME-PMI.

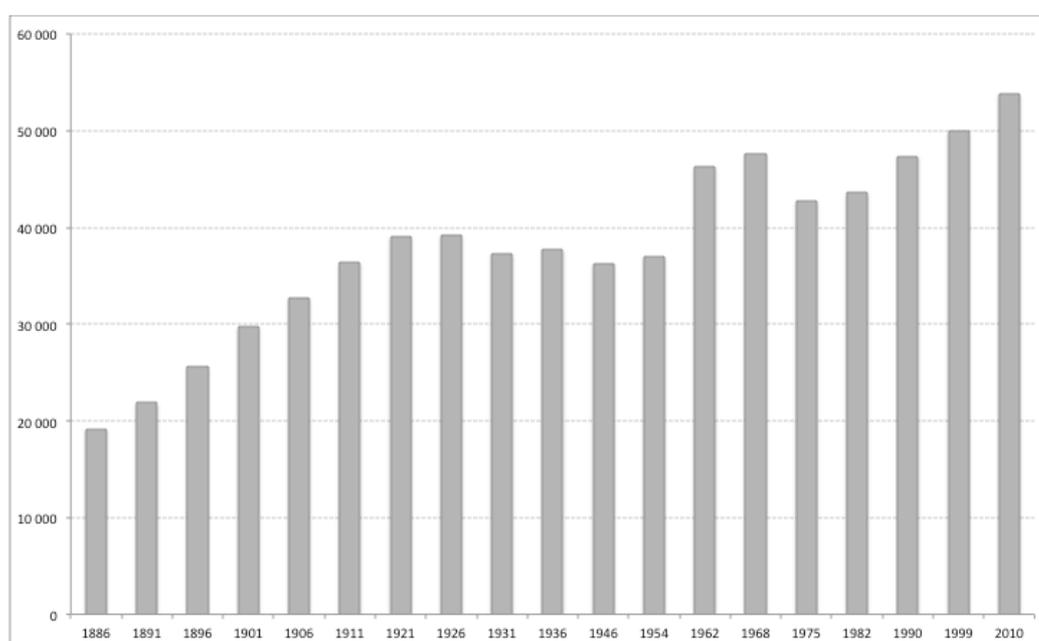
Les liaisons en transports en commun avec Paris sont anciennes pour la ligne 5 qui dessert le centre-ville le long de la RN3 depuis 1942 (voir carte 1), plus récentes pour la ligne 7 qui relie depuis 1987 les quartiers des Quatre Chemins et des Courtilières le long de la frontière avec Aubervilliers. Ce dispositif de liaisons fortes à Paris³ a été renforcé récemment avec l'implantation en 1999 d'une station de la ligne de RER la plus récente, EOLE (Est-Ouest Liaison Express), qui assure toutes les 15 minutes une liaison à la gare du Nord en 4 minutes et à la Gare Saint-Lazare en 9 minutes ; et une station du tramway T3 en 2012, qui quitte exceptionnellement les boulevards des Maréchaux à la Porte de Pantin pour desservir les Grands Moulins. Néanmoins, les liaisons transversales intra-urbaines restent parfois complexes et ne sont assurées que par bus.

L'évolution démographique de Pantin est d'abord caractéristique des communes de première couronne, avec une croissance exponentielle et régulière entre 1886 et 1926 (la population est quasiment multipliée par deux), suivie d'une légère diminution en 1931, puis en 1946, sans doute sous l'effet de la crise de 1929 puis de la Seconde Guerre mondiale. La croissance démographique reprend fortement à partir de 1954 et la construction du grand ensemble des Courtilières jusqu'en 1975. Apparemment, la crise démographique à Pantin est moins marquée que dans les autres communes de première couronne parisienne étudiées puisque la croissance reprend dès 1982 après une chute brutale de plus de 10% de la population, et reste constante jusqu'en 2010 pour atteindre près de 54 000 habitants aujourd'hui. Pantin est ainsi l'une des premières communes de la première couronne à retrouver la croissance démographique ; cependant, cette

³ Deux lignes différentes de métro directes, sans division de la même ligne en branches comme c'est le cas à Ivry-sur-Seine ou dans le Bronx, ce qui assure un service plus fréquent.

croissance s'explique uniquement par le fort solde naturel positif, de plus d'1% par an depuis 1982.

Ces traits démographiques sont caractéristiques de la première couronne, notamment du nord-est parisien, où la part de la population jeune et immigrée est particulièrement forte⁴ et entraîne un taux de natalité élevé. La commune a longtemps attiré les jeunes ménages en début de vie professionnelle et familiale, tendance qui se ralentit depuis les années 2000 au profit des classes d'âge de plus de 30 ans, d'où un début de vieillissement de la population. Cependant, ce sont les classes d'âge supérieures à 40 ans qui expliquent le gros des départs⁵, Pantin offrant peu de grands logements (43% de 1 et 2 pièces) et très peu de logements individuels (4,3%) privilégiés par les familles.



Graphique 13: Evolution de la population de Pantin entre 1886 et 2010 (sources : Annuaire des communes de la Seine, RGP Insee)

La faible attractivité migratoire de Pantin s'est récemment renforcée : le solde migratoire reste négatif depuis 1968 et s'aggrave à nouveau sur la période 1999-2010 (-0,9% par an). Cette absence de dynamique migratoire se retrouve dans le département de la Seine-Saint-Denis (-0,3% par an) et dans les communes voisines de Bobigny ou du Pré-Saint-Gervais, mais dans une proportion moindre, tandis qu'Aubervilliers ou Les Lilas ont retrouvé un solde migratoire positif depuis 1999. La croissance démographique reste donc fragile ce qui s'explique sans doute par le tissu urbain hétéroclite⁶, mais aussi par

⁴ 41,5 % de la population a moins de 29 ans (44% en Seine-Saint-Denis), 31% est immigrée (28% en Seine-Saint-Denis).

⁵ Source : PLU de Pantin, 2006.

⁶ « *Pantin c'est pas beau* », entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

l'image répulsive d'une commune de banlieue pauvre marquée par la forte présence de logement social et d'immigrés.

2. La désindustrialisation et les luttes

L'industrie commence à perdre du poids dès les années 1950 ; à partir de cette date s'effectue d'abord une transformation des lieux de production en lieux de stockage, toujours présents sur le territoire, à l'image de l'immense halle Sernam de 35 000 m² construite par Bernard Lafaille pour la SNCF en 1949 le long de la voie ferrée Paris-Strasbourg.

En 1968, le profil sociologique de la commune est très comparable à celui d'Ivry-sur-Seine et d'Issy-Les-Moulineaux⁷, avec une part d'ouvriers de 38,2% tandis que les cadres ne représentent que 5,1% de la population. La désindustrialisation touche fortement Pantin avec la perte des grandes industries métallurgiques à partir des années 1960 (perte de 3100 emplois industriels entre 1975 et 1982) jusqu'aux années 1990. Les implantations emblématiques ferment les unes après les autres : la Manufacture des tabacs en 1982, l'usine Motobécane en 1986, qui entraîne avec elle un grand nombre de sous-traitants, les Grands Moulins cessent toute activité en 2003. Ces fermetures sont l'occasion de mouvements sociaux et de grèves multiples et parfois longues largement soutenues par la municipalité, communiste jusqu'en 2001. Dans un premier temps (années 1970-1980) celle-ci verrouille le POS en vue d'une réindustrialisation, comme à Ivry-sur-Seine :

Les maires communistes en Seine-Saint-Denis étaient un des éléments-clés de l'organisation du PC, ils étaient au diapason pour refuser la désindustrialisation. On a organisé des actions désespérées pour lutter contre.

Entretien avec l'ancien Secrétaire général de la mairie de Pantin, 14 mai 2010.

La désindustrialisation, on ne l'a pas vu venir. Au début beaucoup de petites entreprises sont parties ou ont changé de nom, ensuite des entreprises ont disparu, comme la Manufacture des Tabacs. En réaction il y a eu beaucoup de grèves, on a soutenu comme on pouvait... On n'admettait pas qu'il y avait un changement.

Entretien avec l'ancien maire de Pantin (1977-2001), 15 octobre 2009.

L'emploi industriel passe de 46,5% de l'emploi total en 1968 à 34% en 1982, puis 22,5% en 1990. Il représente 13% de l'emploi aujourd'hui, soit un des taux les plus élevés de la première couronne.

La spécificité de l'industrie pantinoise, par rapport à Issy-Les-Moulineaux et même à Ivry-sur-Seine, est donc de se maintenir plus longtemps dans la ville. Cela a pour conséquence de créer encore aujourd'hui des friches, comme les Grands magasins généraux de Paris. L'industrie se concentre dans la zone Cartier-Bresson (entre les voies de chemin de fer et les Quatre-Chemins), le faisceau ferroviaire (ateliers de maintenance

⁷ Même si la part de cadres y était plus forte, avec une part d'employés plus faible.

du TGV Est), le port de Pantin et le secteur Méhul (activités de stockage, nombreux locaux désaffectés) ; les PMI restantes sont étroitement imbriquées dans le tissu urbain, ce qui maintient son aspect hétéroclite. En 2011, l'industrie et la construction sont le domaine d'activité de 29% des entreprises de la commune mais seulement de 19% des salariés, ce qui traduit leur petite taille. Quelques grands établissements sont toujours implantés dans la commune comme Hermès (630 employés), la RATP (700 employés), les blanchisseries Elis (600 employés) ; néanmoins, le plus gros employeur est désormais BNP-Paribas Security Services (Grands Moulins) avec plus de 3000 salariés.

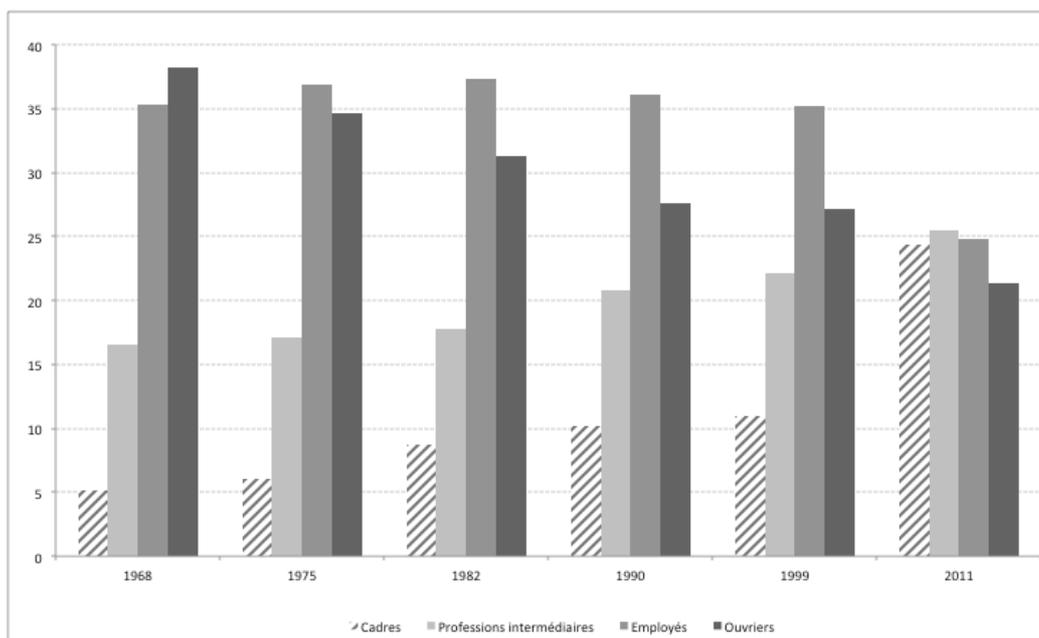
3. Gentrification et divisions spatiales

Selon une dynamique classique, la baisse des emplois industriels est compensée par une augmentation des emplois tertiaires, qui représentaient 47% des emplois en 1968. Ils augmentent fortement à partir de 1982 (59,5%) et le rythme de croissance se ralentit à partir de 1990 (70%) pour atteindre 81% en 2010, soit l'un des plus faibles taux d'emplois de services de la première couronne⁸. Ces emplois de service sont plutôt peu qualifiés, avec une forte présence de l'administration et du commerce. En effet, les cadres des fonctions métropolitaines ne représentent que 12,5% des emplois en 2008, une part qui a sans doute augmenté après l'arrivée des services bancaires aux Grands Moulins en 2009 mais qui reste l'une des plus basses de la première couronne⁹ – cela s'explique par l'appartenance de Pantin à un pôle peu spécialisé, et donc peu lié aux activités de services très qualifiés aux entreprises ; les communes voisines d'Aubervilliers et du Pré-Saint-Gervais ont d'ailleurs des taux voisins de cadres métropolitains (autour de 11%).

Les sites d'activité économique sont relativement éparpillés dans l'espace urbain, contrairement aux grandes zones de bord de Seine à Ivry-sur-Seine et Issy-Les-Moulineaux. Outre les secteurs industriels déjà cités, la municipalité aménage des zones d'activités et de locaux tertiaires (voir II.A.) toutes situées dans Pantin-Sud : la tour Essor, le centre de Verpantin, le centre d'activité de l'Ourcq, la Manufacture des Tabacs et les Grands Moulins. Pantin garde une orientation productive marquée, plus ancienne qu'à Ivry-sur-Seine par exemple et qui se renforce dans les années 2000 pour atteindre un taux de 1,4 emplois par actif résident en 2010.

⁸ A titre de comparaison les services représentent 84% des emplois en Seine-Saint-Denis, 93% à Paris.

⁹ A Ivry-sur-Seine ce taux atteint 16,5% ; à Issy-Les-Moulineaux 40,5%.



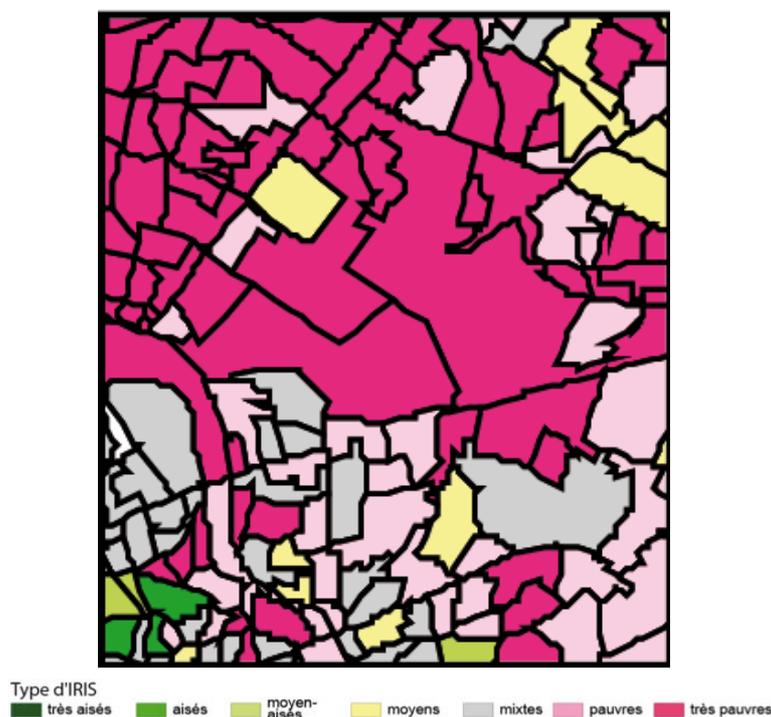
Graphique 14: Evolution de la structure sociale de la population de Pantin entre 1968 et 2011 (Source: Insee)

La part des cadres dans la population résidente augmente très fortement depuis 1999 : elle fait plus que doubler pour passer à 24,4%¹⁰, principalement au détriment des employés et des professions intermédiaires. On observe donc une relative disjonction entre l'évolution de l'emploi, où l'industrie résiste, et de la population, où l'arrivée de ménages de cadres s'accélère – après le changement de majorité de la mairie en 2001. Ce départ se fait sans doute aux dépens des ouvriers et employés.

Ces populations plus aisées s'installent principalement dans les quartiers centraux non loin des stations de métro Hoche et Eglise de Pantin : le revenu médian augmente fortement dans les Iris¹¹ Ourcq Hoche, Verpantin et Eglise Sud entre 2001 et 2006. Cependant, l'augmentation la plus forte du revenu médian est celle des Iris Quatre-Chemins Diderot et Jaurès. Il s'agit certes d'un effet de rattrapage, étant donné le niveau de revenu très bas, mais également d'un début de gentrification.

¹⁰ Cette évolution est très semblable à celle d'Ivry-sur-Seine (voir graphique 2 chapitre 8)

¹¹ Voir la carte de localisation des Iris (Insee) en annexe.



Carte 41: La division socio-spatiale par Iris à Pantin en 2007. Source : François et alii 2011.

L'urbanisation très morcelée de la commune distingue plusieurs échelles de découpage. D'abord, l'emprise ferroviaire occupée par un faisceau de voies ferrées mais aussi une gare de fret, une grande gare de triage (le faisceau ferroviaire peut y atteindre 150 m de large) et des entrepôts ainsi que les ateliers d'entretien du TGV Est. Cette première coupure distingue Pantin-Sud de Pantin-Nord, moins peuplé (1/3 de la population) mais à la surface à peu près égale. Ces découpages se reflètent dans les différences sociales, fortes entre quartiers du sud, « mixtes » et « pauvres », et du nord de Pantin, presque tous « très pauvres ». Cette tendance raccroche en fait le nord de Pantin aux caractéristiques sociales de la Seine-Saint-Denis et des deux communes voisines d'Aubervilliers et Bobigny, toutes deux des bastions historiques de la banlieue rouge.

Au nord de cette coupure se distingue ensuite le quartier des Courtilières¹², d'où il est quasiment impossible de gagner à pied le reste de la commune sans quitter le territoire communal en raison de la présence du cimetière et du Fort d'Aubervilliers. Occupé par l'un des premiers grands ensembles d'habitat social d'Île-de-France, il réunit quelques équipements (écoles, collège, centre de soin) et un parc de 4ha. Quartier défavorisé au bâti architectural exceptionnel mais dégradé (voir Figure 14 p.478), il rassemble un certain nombre de caractéristiques d'un quartier d'habitat social en difficulté : très forte part d'ouvriers-employés (plus de 70%), revenu médian bas (907€ par UC par mois), part

¹² Voir cartes, Annexes IV.

importante de population immigrée (28%). Son implantation spatiale est caractéristique d'une situation d'enclavement.

Le quartier des Quatre-Chemins est lui aussi à l'écart, mais plus proche des logiques parisiennes et albertvillariennes. Il s'agit d'un quartier marqué par l'habitat ancien dégradé, avec de nombreux immeubles abandonnés ou délabrés constituant un parc social « de fait », est marqué par un assez fort taux de logements vacants¹³ même si celui-ci est en forte réduction¹⁴ en raison de l'engagement d'importantes opérations de rénovation urbaine. La pauvreté y est très marquée, puisque le revenu médian peut y descendre jusqu'à un tiers du revenu médian de l'unité urbaine de Paris¹⁵ ; la part de la population immigrée est très importante, supérieure à 37% et atteignant jusqu'à 51% de la population dans certains lieux¹⁶.



Figure 12 : Immeuble vacant et commerces destinés à la population immigrée, quartier des Quatre Chemins (avenue Edouard Vaillant). 21 octobre 2012.

Le tissu urbain est caractérisé par un aspect extrêmement hétéroclite, alternant entre friches, bâtiments d'habitat insalubre où chaque fenêtre est chargée d'une antenne télé et de linge à sécher, nouveaux immeubles d'habitat social issus du projet ANRU et

¹³ Jusqu'à 11% dans l'Iris Quatre-Chemins Jaurès en 2010.

¹⁴ Ce taux était de 19,5% en 1999.

¹⁵ 572€ par UC par mois dans l'Iris Quatre-Chemins SNCF, 786€ pour l'Iris Quatre-Chemins Jaurès. La médiane de la commune est de 1 112€ par UC par mois.

¹⁶ Iris Quatre-Chemins Sainte-Marthe.

nombreux commerces dont une grande partie est destinée à l'importante population immigrée (notamment les services de téléphone à l'étranger représentés sur la photo). Le commerce informel est également très présent dans l'espace de la rue, très animé. On se trouve ici dans les territoires parmi les plus défavorisés de l'agglomération parisienne. Néanmoins, ce quartier connaît l'arrivée de gentrificateurs (notamment d'artistes) reconvertissant le bâti industriel dégradé, tandis que de nouveaux équipements culturels sont implantés (Barruel, Gimat et Haffen 2010).

Au sud de la commune se trouvent les quartiers les plus cohérents sur le plan urbanistique (habitat haussmannien dominant, habitat social des années 1960 autour de l'Eglise même si l'imbrication avec le tissu industriel des PME-PMI est parfois importantes), et les polarités communales les plus marquées, notamment autour des stations de métro Hoche et Eglise de Pantin. Le quartier Hoche est marqué par un bâti de type haussmannien et un patrimoine architectural assez exceptionnel. L'architecture industrielle de Pantin-Sud est marquée par des bâtiments de plus en plus patrimonialisés dans un contexte de changement d'usage : les Grands Moulins rénovés par le cabinet Reichen & Roberts, l'usine Motobécane réhabilitée en 1989 en musée de l'automobile, la Manufacture des tabacs transformée en bureaux par Paul Chemetov dans les années 1990, mais aussi les Grands magasins de la Chambre de Commerce et d'Industrie construits en 1929 pour stocker grains et farines sur six énormes plateaux de 2000 m², aujourd'hui désaffectés. Un autre ensemble architectural est constitué par des bâtiments publics remarquables, issus du socialisme municipal des années 1930 pour la plupart : l'école de plein air (1933), la piscine municipale et l'usine des eaux qui associent béton armé et façades de briques (1935 et 1937) et le centre administratif, construit à la fin des années 1960 pour centraliser toutes les instances administratives locales ; ce bâtiment brutaliste de Jacques Kalisz sur le bord du Canal a été cédé au Ministère de la Culture et transformé en 2001 en Centre national de la Danse.

Les axes de transport contrarient néanmoins la possibilité d'une unité réelle de ces quartiers. Le canal de l'Ourcq, bien qu'il ne soit pas très large, n'est franchi que par deux ponts routiers ; son implantation à destination d'abord industrielle explique un développement urbain en bande, les entreprises cherchant à s'assurer un point accès au canal. Cela explique que le canal soit très peu présent dans le tissu urbain résidentiel et très peu visible depuis les espaces centraux, notamment de l'avenue Jean Lolive (RN3) voisine. La revalorisation des berges en promenade et les emblématiques Moulins dessinent un début de reconversion, qui est néanmoins liée à la municipalité parisienne, propriétaire de l'infrastructure. De nombreux bâtiments industriels, en activité ou en friche (comme les Grands magasins de la Chambre de Commerce et d'Industrie) bordent toujours le canal. Les nationales 2 et 3, ainsi que la départementale 115, axes routiers

d'ampleur nationale (entre 20 000 et 40 000 véhicules/jour), constituent également des entailles dans le tissu urbain.

En termes de transition économique et sociale, Pantin est ainsi une commune qui se situe à un point de bascule entre différents types d'évolution possible ; les polarités géographiques qui opposent le nord et le sud de la commune correspondent également à des tendances plus vastes opposant le sud-ouest de la Seine-Saint-Denis et notamment le pôle de Plaine Commune via le voisinage d'Aubervilliers, caractérisé par une opposition « en ciseaux » et les communes plus résidentielles du sud-est comme le Pré-Saint-Gervais ou Les Lilas. Les effets de transition ne paraissent donc pas massifs, contrairement au cas de Greenpoint-Williamsburg, qui est à la fois un des quartiers les plus industriels de New York et les plus « branchés » ; il rassemble encore aujourd'hui une grande diversité sociale.

B. Greenpoint-Williamsburg, des usines aux artistes

Greenpoint-Williamsburg se situe au nord-est de Brooklyn ; ce Community district (CD) est bordé à l'ouest par l'East River et au nord par Newtown Creek, un canal qui délimite la frontière sud du Queens. Le front de l'East River est historiquement largement consacré aux implantations industrielles (portuaires, usines, entrepôts) et fait face à la célèbre *skyline* de Midtown Manhattan (Chrysler Building, Empire State Building). Le territoire est nettement séparé de Queens par le Newtown Creek Canal au Nord, et de Downtown Brooklyn au sud par la zone industrielle de Navy Yards. De plus, les deux quartiers de Greenpoint et Williamsburg se divisent assez nettement au niveau d'une anse de l'East river et de Mac Carren Park. L'autoroute I-278, qui devient Brooklyn-Queens Expressway, isole également le front d'eau du quartier d'East Williamsburg, directement adjacent aux quartiers de Bushwick et de Bedford Stuyvesant, deux ghettos défavorisés (respectivement hispanique et noir) de Brooklyn.

1. L'eau, l'industrie, les immigrants

Originellement conçu comme un quartier résidentiel bourgeois dans la continuité de Brooklyn Heights, Williamsburg devient rapidement industriel en lien avec l'immigration ; ainsi, la communauté allemande arrivée à la fin du XIX^{ème} siècle crée de nombreuses brasseries (Edelbrau, Eastern Brewing Company, Rheingold Breweries, Schaefer). S'implante également une industrie lourde de raffineries (pétrole, sucre – la célèbre Domino Sugar Factory, ouverte en 1882, est alors la plus grande raffinerie du sucre du monde) et de traitement des déchets. L'industrie se concentre sur le front d'eau : Greenpoint héberge également des chantiers navals jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.



Carte 42: Le community district de Greenpoint-Williamsburg en 2012 ©New York City

Les premiers immigrants allemands et irlandais sont suivis par les Polonais, Russes et Italiens ; après la construction du pont de Williamsburg en 1903, l'immigration d'Europe de l'Est est prédominante. Les nouveaux arrivants occupent des emplois dans l'industrie ou sur les docks. Ces premières vagues d'immigration sont en partie remplacées après 1945 : la communauté des Juifs hassidique issue de survivants de l'Holocauste s'installe au sud de Broadway (South Williamsburg) tandis que des arrivants portoricains s'installent dans le Southside dans les années 1950-1960. Aujourd'hui, l'immigration est marquée par l'arrivée de populations de République dominicaine à Williamsburg, et par le maintien d'une forte enclave polonaise à Greenpoint (Curran 2007). Les identités communautaires sont assez fortement marquées alors que la part de population immigrée diminue fortement, passant de 33,5% en 2000 à 24% en 2012 (ce qui est faible pour New York).

Le tissu urbain est mixte, avec de nombreux bâtiments industriels bas (entrepôts), quelques usines, des bâtiments d'habitation, un paysage qui distingue ces quartiers du

reste de Brooklyn. Le bâti est fortement marqué par l'époque industrielle : à Greenpoint et Northside Williamsburg, 90% des logements en 2000 datent d'avant 1940, dont une grande partie est constituée de maisons en rang typiques du New York du tournant du siècle¹⁷. Le quartier de South Williamsburg a été plus touché par l'*urban renewal* des années 1960-1970, et plus de 50% des logements y datent de cette époque.



Figure 13: Le front d'eau de Greenpoint et Manhattan, vue aérienne vers le nord, années 1960.
Source : The Municipal Art Society of New York © Joe Darragh

Les liaisons de Williamsburg vers Manhattan sont de très bonne qualité, avec la ligne Jamaica (J/Z) qui circule depuis 1893 et dessert Manhattan en 1908 depuis le sud de Williamsburg via le pont de Williamsburg qui relie directement le quartier à Lower East Side depuis 1903 ; la ligne L dessert le nord de Williamsburg depuis 1928 ; Greenpoint n'est pas reliée directement à Manhattan mais est desservie par la ligne G qui relie Brooklyn et Queens depuis 1937. La desserte de Williamsburg est donc beaucoup mieux assurée que celle de Greenpoint. Sous l'impulsion de Robert Moses (voir chapitre 1), le Brooklyn-Queens Expressway est construit entre 1950 et 1964 détruisant, comme dans le Bronx, un nombre non négligeable de logements, ce qui accélère le départ des populations d'origine irlandaise, italienne et juive non-hassidiques d'Europe de l'Est.

2. Des raffineries au design : une désindustrialisation nuancée

¹⁷ Source : The Municipal Art Society of New York, Perris et Chalt 1998.

Le désinvestissement dans l'industrie touche Greenpoint-Williamsburg dès les années 1960 : les fronts d'eau, où se concentrait l'industrie portuaire new-yorkaise, sont particulièrement touchés ainsi que l'industrie lourde qui s'y concentre. Entre 1970 et 2000, le front d'eau de Greenpoint perd 60% de ses emplois industriels et Williamsburg 72% entre 1991 et 2002¹⁸. L'industrie lourde y a presque totalement disparu. Les friches se multiplient, occupées entre autres par des sites de décharges d'ordures et de traitement de déchets, notamment sur le front d'eau.

En parallèle, la population connaît une baisse brutale de 20,3% entre 1970 et 1980 et les acteurs publics se retirent du territoire. Le *white flight* touche particulièrement Greenpoint-Williamsburg, ainsi que le recul des services urbains – même si c'est à une échelle moindre que dans le South Bronx (voir chapitre 8 II.B.1.) : la clinique pédiatrique ainsi que le commissariat de police et la caserne de pompiers sont fermés. Des luttes sont organisées par les habitants ; la caserne est occupée pendant 16 mois pour obtenir sa réouverture. De fait, les incendies touchent une partie non négligeable du bâti, notamment à South et East Williamsburg (Wallace et Wallace 1990, voir carte 4 chapitre 8). Entre le déplacement du port en 1960, la fermeture des chantiers navals de Navy Yards en 1966 et la crise fiscale de 1975, Greenpoint-Williamsburg connaît un désinvestissement continu et le recul des services publics.

La crise industrielle ne débouche pourtant pas sur une désindustrialisation totale : la proximité au centre d'affaires de Midtown favorise un maintien non négligeable des activités industrielles à Williamsburg, Greenpoint et Long Island City (Queens), voire leur recrudescence dans les années 1980-1990. La zone de Bushwick Inlet, située entre Williamsburg et Greenpoint, connaît ainsi une croissance de l'emploi industriel entre 1991 et 2002, tandis que les zones industrielles le long de Newtown Creek (East Greenpoint, East Williamsburg) gardaient un nombre d'emplois stable.

En parallèle, Williamsburg attire les artistes à partir de la fin des années 1970. La présence d'espaces de *lofts* (plateaux ouverts à l'intérieur des bâtiments industriels) favorise la reconversion des espaces industriels, puisque les artistes utilisent ces espaces pour un usage de création et d'habitation. L'arrivée d'artistes coïncide avec un changement dans la nature des activités industrielles de Greenpoint et Williamsburg, qui

¹⁸ Source : New York City Planning Department.

passé d'une industrie lourde à une industrie plus légère et diversifiée marquée par l'arrivée d'industries du design ou spécialisées dans des marchés de niche comme le design du meuble, les tissus de mode, l'équipement musical (Frantone Electronics, 2000) ou les produits de bouche (Brooklyn Brewery, 1988). Il s'agit principalement de PMI largement mêlées au tissu urbain, comme c'est le cas de Pantin.

Les avantages de Greenpoint-Williamsburg résident dans la proximité à Manhattan et aux clients (commerces, population), dans une atmosphère entrepreneuriale et créative spécifique (Wolf-Powers 2005) qui favorise l'implantation des activités industrielles flexibles encore rentables à New York (Moss 1994). L'attractivité industrielle s'oppose donc à la morosité de Port Morris dans le Bronx par exemple. En 1993, East Williamsburg, le front d'eau de Williamsburg et Greenpoint-Newtown Creek sont parmi les dix zones industrielles qui concentrent le plus d'emplois à New York, soit au total près de 30 000 emplois industriels (Wolf-Powers 2005). En 1990, 23,5% des habitants du front d'eau de Williamsburg travaillent dans l'industrie et seulement 8% dans le secteur FIRE¹⁹ (Perris et Chalt 1998). Cet enchevêtrement d'usages résidentiel, commercial et d'industries légères est alors plébiscité par les habitants (Curran 2007).

Les principaux espaces de l'industrie se situent aujourd'hui à Greenpoint : les zones industrielles de l'East River et de Newton Creek rassemblent plus de 9 000 emplois industriels. La plupart de ces entreprises sont petites (33 employés en moyenne, 15 en médiane), et l'industrie alimentaire puis l'industrie du tissu et la fabrication de métal y dominant. L'industrie du meuble et du bois est en développement.

3. Gentrification et concurrence spatiale

A partir du milieu des années 1990, l'espace devient attractif pour d'autres usages, moins favorables au développement industriel en cours. L'accès facile à Manhattan, le front d'eau et la vue sur la skyline, l'architecture industrielle et la présence de lofts d'artistes concourent à en faire un quartier « tendance » alors que la population de New York recommence à fortement augmenter. Le niveau élevé des loyers à Manhattan et la disponibilité du capital immobilier, qui a déjà réinvesti Manhattan, conduit à une seconde vague de gentrification qui se traduit par une concurrence entre usages industriel et résidentiel de l'espace.

¹⁹ Contre 12,5% à Brooklyn et à New York.

La construction de locaux de bureaux reste par contre relativement limitée ; les activités dans le secteur des services aux entreprises et les emplois très qualifiés restent peu présentes sur le territoire. La dynamique économique de déconcentration depuis Manhattan agit peu à Greenpoint-Williamsburg : le pôle new-yorkais dominant en la matière reste Downtown Brooklyn qui connaît des difficultés de vacance avec la crise et doit se confronter à la concurrence avec Jersey City. Ainsi, le rezonage de 2005 qui devait permettre un développement mixte des fonctions (voir II.B.) favorise-t-il presque uniquement la construction de logements.

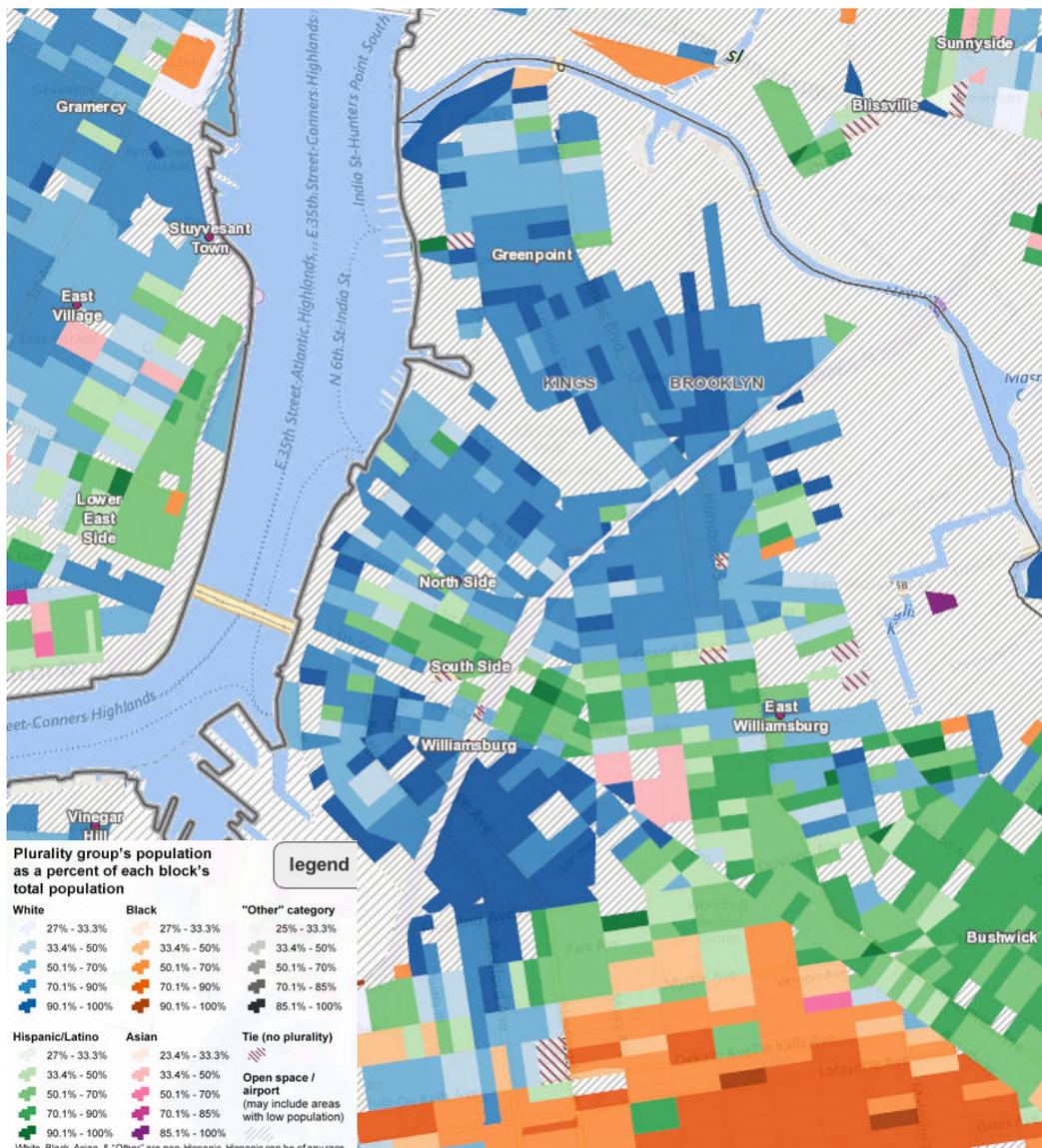
Le retour de la croissance démographique a lieu dès les années 1980²⁰ : il s'agit d'une croissance liée principalement à l'immigration (notamment dominicaine) et au solde naturel²¹, ainsi qu'aux débuts de la gentrification. L'immigration dominicaine et polonaise est particulièrement marquée au début des années 1990. A partir de la fin des années 1990, le quartier se distingue également comme « branché » ; le magazine *Utne Reader* le liste comme le 3^{ème} quartier le plus *hip* des Etats-Unis et du Canada en 1997 :

Only one subway stop from Manhattan, Williamsburg combines accessibility and affordability. Abundant vacant warehouse space first attracted artists here 10 years ago, and since then it has gently inched toward gentrification. But this is no SoHo, with through-the-roof rents and throngs of gallery goers. Old Italian and Polish couples still stroll the streets, and resident artists are more likely to show their work across the river. (Walljasper et Kraker 1997)

Ainsi, un changement de tendance s'opère au tournant des années 2000, pour faire place à une seconde vague de gentrification qui se fait surtout sentir sur le front d'eau de Northside. La population de ce quartier est majoritairement blanche et aisée (plus de 75% de population blanche) alors que South et East Williamsburg concentrent une population blanche et hispanique en difficulté.

²⁰ La population augmente de 9% entre 1980 et 1990.

²¹ La population est très jeune, comme à Pantin, particulièrement dans le South Side ; le solde naturel est en outre particulièrement élevé dans la communauté hassidique.



Carte 43: La concentration des groupes ethniques à Greenpoint-Williamsburg en 2010 © Center for Urban Research, CUNY Graduate Center.

La population augmente de plus en plus rapidement²² dans le *Community district*, mais de façon différenciée : le front d'eau de Northside connaît par exemple des taux de croissance de 124% entre 2000 et 2010 tandis que Greenpoint connaît plutôt une baisse démographique, notamment dans le quartier industriel de Newtown Creek, de même que South Williamsburg. South Williamsburg se distingue comme un quartier défavorisé à majorité blanche, avec des taux de pauvreté très élevés (plus de 45% de la population sous le seuil de pauvreté et jusqu'à 67,5% à proximité du Brooklyn-Queens Expressway²³). Ainsi, on distingue des quartiers embourgeoisés, blancs, au taux de pauvreté très faible (moins de 10%), principalement Northside, des quartiers blancs de la

²² +3% entre 1990 et 2000, +8% entre 2000 et 2010.

²³ A titre de comparaison, le taux de comparaison à Brooklyn est de 22,7% et à New York de 21,2% en 2012.

classe moyenne encore marqués par l'immigration polonaise (Greenpoint en arrière du front d'eau), et des quartiers défavorisés : South Williamsburg, marqué par la présence de la communauté hassidique et une forte minorité hispanique, avec de forts taux de pauvreté ; et East Williamsburg à l'est de l'autoroute, à majorité hispanique et des taux de pauvreté relativement élevés (plus de 25% de la population).

En moyenne, le taux de pauvreté du CD reste donc élevé à l'échelle de Brooklyn et de la ville de New York puisqu'il atteint 31,5% en 2012 (soit parmi les 15% des CD les plus touchés par la pauvreté à New York) alors que la population immigrée diminue. Le revenu médian par ménage augmente régulièrement depuis 1980 et connaît un bond entre 2000 et 2010 pour atteindre 51 000\$, soit un peu plus de la moyenne des CD new-yorkais. Le revenu annuel moyen des ménages du CD voisin de Fort Greene – Brooklyn est de 77 000\$ et celui de Bushwick de 35 600\$, ce qui traduit la diversité des revenus à Brooklyn. La structure sociale de Greenpoint-Williamsburg se dualise en fait depuis 2000, entre un groupe de ménage à hauts, voire très hauts revenus (plus de 60 000\$ par an) en augmentation, qui représentent environ 35% des ménages en 2012 tandis que la proportion de ménages pauvres (moins de 20 000\$ par an) reste la même entre 2000 et 2012 et que la classe moyenne diminue.

Le rezonage de 2005 (voir II.C) a donc eu un effet majeur sur la structure économique, mais aussi socio-spatiale, de Greenpoint-Williamsburg : d'une part, le départ des activités industrielles est renforcé au profit de la fonction résidentielle – le ratio des emplois par actif diminue fortement entre 2000 et 2010 pour atteindre 0,7 ; d'autre part, la construction de logements sur le front d'eau du Northside a entraîné un changement social d'une ampleur telle qu'il semble plus approprié de parler d'embourgeoisement tandis que d'autres quartiers restent très défavorisés.

L'évolution de Pantin et de Greenpoint-Williamsburg montre ainsi un certain nombre de points communs, bien que l'une a été marquée par une forte intervention publique, et l'autre par un désinvestissement marqué : le maintien d'une activité industrielle où domine l'industrie légère dans les domaines du luxe ou du design, dans de petites industries mélangées au tissu urbain. Cette activité est menacée par l'arrivée d'investissements liés au logement (Williamsburg) ou aux bureaux (Pantin) ; dans les deux cas, l'investissement se concentre principalement dans un domaine, ce qui pose un problème d'équilibre des fonctions : construction massive de logements à Williamsburg, activités de services aux entreprises à Pantin. La reconversion de deux bâtiments emblématiques, la Domino Sugar Factory et les Grands Moulins, illustre ces enjeux respectifs. En termes sociaux, des dynamiques de gentrification sont à l'œuvre dans les deux cas, à une échelle devenue massive à Williamsburg, plus limitée à Pantin ; dans les

deux cas, des dynamiques de division sociale se manifestent, renforcées par des coupures spatiales, particulièrement visibles à Pantin.

II. Politiques urbaines et outils du recyclage urbain

Le maintien de l'industrie s'explique dans les deux cas par des dynamiques géographiques comparables ; mais à Pantin des politiques spécifiques existent pour soutenir le maintien de cette activité tandis que la mairie de New York favorise clairement le développement résidentiel plutôt que le maintien d'activités industrielles. Dans les deux cas, l'espace encore libérable par l'industrie laisse place à des politiques urbaines qui peuvent encore jouer (plutôt à la marge dans le cas de Williamsburg) sur les mutations territoriales à l'œuvre.

A. Pantin, banlieue rose ?

Commune ouvrière gérée par des municipalités en alternance socialistes et communistes, avec un passage à droite, la municipalité communiste de Pantin se caractérise par une approche plus empirique que la plupart des mairies de banlieue rouge.

Pantin est principalement gérée par les socialistes entre 1919 et 1949. Entre les deux guerres, le maire socialiste mène un programme de socialisme municipal caractérisé par l'hygiénisme : Pantin est la première commune à ouvrir une école de Plein Air en 1923, dans le cadre du projet urbain du Domaine de la Seigneurie (nombreux équipements et services), elle construit aussi un parc des sports, des bains douches et une piscine municipale en 1937. Après 10 ans de mandat gaulliste, la municipalité devient communiste en 1959 jusqu'en 2001 avec trois maires successifs : Jean Lolive (1959-1968), Fernand Lainat (1968-1977) puis Jacques Isabet (1977-2001) ; elle est redevenue socialiste en 2001, avec l'élection de Bertrand Kern réélu en 2008 et 2014 sur une liste d'union de la gauche (notamment avec les écologistes). Selon Jacques Isabet, Pantin n'est d'ailleurs « *pas vraiment une ville communiste, c'était normal que les socialistes reprennent la mairie* »²⁴. 2001 marque cependant une rupture dans les politiques municipales.

1. De la rénovation urbaine à la gentrification

a. La commune contre l'État : contrôle du logement et rénovation urbaine

A partir des années 1950, les politiques urbaines donnent la priorité à la construction d'équipements publics et de logements sociaux via une politique active d'acquisition de réserves foncières. En effet, le logement est particulièrement vétuste à Pantin : la

²⁴ Entretien avec l'ancien maire de Pantin (1977-2001), 15 octobre 2009.

commune entreprend donc notamment des opérations de rénovation du centre-ville. Ces opérations sont largement gérées par l'Etat en raison de leur ampleur.

Dès l'immédiat après-guerre, le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme s'intéresse particulièrement à Pantin dans le cadre de la rénovation urbaine et la destruction de l'habitat insalubre²⁵. La rénovation urbaine de Pantin est lancée en 1951, en tant que grand chantier emblématique de la région parisienne ; il s'agit de détruire les îlots insalubres du quartier de l'Eglise et de les remplacer par des immeubles de logement financés à 100% par l'Etat par le biais de prêts aux organismes HLM. Le projet global, initialement de grande ampleur²⁶, se limite finalement à la construction de 800 logements HLM autour de l'église Saint Germain l'Auxerrois et dure jusqu'aux années 1970, ralenti notamment par le coût des acquisitions foncières. L'architecte Denis Honegger, élève d'Auguste Perret, dessine la plupart des bâtiments ; il construit en tout près de 1 400 logements pour l'OPHLM et 400 logements en copropriété, marquant ainsi le paysage urbain de Pantin (Pouvreau 2005).

L'Etat prend également la main en lançant un programme de grand ensemble sur le terrain départemental des Courtilières, qui constitue une enclave au nord de la commune, mais la commune parvient à trouver une voie de collaboration pour adapter la construction à ses intérêts²⁷ et à construire 400 logements sur les 3000 construits au total. La construction d'un grand ensemble n'était pas contestée : la mairie voyait également cet outil comme une solution à la crise du logement. Pour autant, la municipalité affirme ses priorités locales et réussit à négocier en ce sens : les élus veulent faire valoir la demande locale de logement, et n'entendent pas se laisser imposer n'importe quel type de construction sur leur territoire (Vaz 2008).

Pantin est ainsi l'une des communes les plus actives en matière de logements dans le département de la Seine dans les années 1950, avec plus du tiers des logements construits entre 1947 et 1961 par l'OMHLM (Vaz 2008) ; 49% de son parc social est construit entre 1950 et 1976²⁸, dont les HLM du quartier de l'Eglise et des Courtilières.

Néanmoins, l'arrivée des communistes à la municipalité en 1959 complique les relations avec l'OPHLM de Pantin ; la municipalité est évincée de la direction de l'office, dominée par la précédente majorité politique²⁹. Elle appuie néanmoins son action, notamment par

²⁵ En 1953, le ministère estime le nombre de taudis à démolir à 350 000 en zone urbaine (Pouvreau 2005).

²⁶ Il prévoit la construction de plus de 2 000 logements, un centre culturel, des écoles, un marché, la couverture de la N3.

²⁷ Ils refusent par exemple la construction d'une cité d'urgence.

²⁸ Source : EPLS 2007.

²⁹ La municipalité communiste y voit le rôle du préfet de la Seine, les relations étant alors très tendues avec l'Etat (source : entretien avec l'ancien maire de Pantin, 15 octobre 2009).

une politique active de construction d'équipements publics aux Courtilières (écoles, bibliothèque, mobilisation pour la desserte par le métro), quand l'Etat avait largement laissé cet aspect de côté. Par ailleurs la SEMIDEP (SEM du Département de la Seine), proche de l'Etat, est choisie comme le second maître d'ouvrage principal.



Figure 14 : Vue aérienne du grand ensemble des Courtilières en 1980. Photo Gobry. © Inventaire Général, ADAGP.

Ce grand ensemble est en effet « *un exemple caricatural de l'accumulation des erreurs* » (Fourcaut 2006). En raison de l'absence de maître d'ouvrage communal, il s'étend sur les communes de Pantin et de Bobigny ; les quatre maîtres d'ouvrage (OPHLM de Pantin, SEMIDEP, Caisse des Dépôts et Office central interprofessionnel du logement) ne se sont jamais coordonnés : tous les types de financement sont utilisés et les immeubles sont construits selon des normes différentes. L'architecture de l'immeuble imaginé par Emile Aillaud contraste avec les tours trop hautes de Pantin. Enfin, la cité est constituée presque exclusivement de logement social et se trouve isolée du reste de la commune (voir I.A).

A partir des années 1960, la mairie souhaite reprendre la main : elle se dote d'une SEM locale, la SEMIP, pour rénover le centre ancien et imposer ses vues en matière de rénovation urbaine et de logement. La municipalité se rapproche également du groupe de jeunes architectes de gauche de l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture (AUA) fondé en 1960.

La rénovation de l'« îlot 27 » autour de la porte de Pantin est l'occasion d'une confrontation avec l'OPHLM. La ville crée une procédure de ZAC en 1973, qui prévoit la réalisation du programme par la SEMIP. L'OPHLM, propriétaire d'un grand terrain dans la ZAC, s'oppose aux choix architecturaux de la mairie. Au terme de négociations, l'opération sera partagée entre architectes de l'AUA et Denis Honegger. A partir de 1978, la ville reprend le contrôle de l'OPHLM (Bellanger 2001). Après le rachat du parc des Courtillières à la SEMIDEP³⁰ en 1999, Pantin contrôle 70% de son parc social en 2012³¹, ce qui est une proportion non négligeable.

La municipalité communiste maintient un niveau élevé de construction de logements (surtout sociaux), même au plus fort de la désindustrialisation. Le parc de logement augmente de 18% entre 1975 et 1990³² avec un rythme de construction particulièrement élevé entre 1975 et 1981, dont 2/3 de logements sociaux. Entre 1977 et 2003, près de 3 500 logements sociaux sont construits, soit 42,5% du parc social total. Cela est dû en partie à un effet de rattrapage lié à la tardive maîtrise municipale de Pantin Habitat, l'OPHLM municipal. Comme à Ivry-sur-Seine, la réalisation de logements sociaux est au cœur du projet urbain de la municipalité communiste. Les logements construits entre 1975 et 1981 sont construits dans différents contextes opérationnels, seuls 37% étant construits dans le cadre de ZAC (principalement les ZAC îlot 27, Verpantin et Rouvray) une procédure que le maire d'alors décrit comme « *un peu lourde pour les opérations d'urbanisme* »³³. La municipalité communiste privilégie donc la construction directe d'habitat social par l'OPHLM et réserve le statut de ZAC aux opérations plus vastes, notamment à la construction de bureaux qui commence dans les années 1980.

La construction massive de logement social est donc un des éléments d'explication de la précoce reprise démographique ; en outre elle permet à la municipalité de garder un contrôle sur le type de population qui vient s'installer sur le territoire, alors même que la proximité parisienne favorise l'arrivée des « bobos »³⁴ :

Pantin est une ville attractive, avec l'arrivée d'une population bobo. Ils viennent de l'extérieur surtout, de Paris. C'est ça le problème quand on fait de l'accession, on ne sait pas qui vient s'installer. (...)

Mais on a fait aussi du HLM de qualité, pour une population plus aisée. L'office HLM a fait des logements pour les populations plus en difficulté mais aussi pour la population de cadres.

Entretien avec l'ancien maire de Pantin (1977-2001), 15 octobre 2009.

³⁰ Société Anonyme d'Economie Mixte Immobilière Interdépartementale de la Région Parisienne.

³¹ Source : EPLS.

³² Source : PLU de Pantin.

³³ Entretien avec l'ancien maire de Pantin (1977-2001), 15 octobre 2009.

³⁴ Ce terme générique est utilisé par les acteurs locaux pour désigner des populations aux revenus élevés. Dérivé de l'expression « bourgeois-bohème » ce terme s'est popularisé depuis les années 2000 et désigne de façon indifférenciée gentrificateurs et classes supérieures. Ils sont plutôt catégorisés dans l'opinion par leurs valeurs sociétales « de gauche » (électeurs du PS et des verts) que par leur classe sociale.

b. Politiques du logement et gentrification

Alors que la part de cadres et de professions supérieures a fortement augmenté depuis le début de son mandat, la municipalité socialiste met l'accent sur la notion de « mixité sociale », qui reste néanmoins relativement vague lorsque l'on demande aux élus de préciser cette notion ; le maire évoque à la fois la nécessité de faire venir des classes moyennes, des espaces qui se « boboisent » et une commune populaire, interagissant en « équilibre » : « *une ville diverse sur tout le territoire : je ne veux ni Neuilly, ni la Courneuve mais une ville qui accueille tout le monde, au niveau de la race, de la religion, des catégories sociales, de tout* » (cité dans Barruel, Gimat et Haffen 2010, p.39). Bref, les discours formulant la vision sociale de la municipalité paraissent relativement vagues.

Pantin est attractive pour les dynamiques de gentrification en raison de la nature de son industrialisation : comme à Montreuil (Collet 2012) les petits locaux industriels qui y dominent, abandonnés par leurs activités traditionnelles, changent aisément de fonction. L'achat privé par deux ou trois ménages ne nécessite pas l'intervention directe de la puissance publique (sauf pour la requalification du zonage de l'utilisation du sol) et favorise l'installation de professions indépendantes cherchant logement et espace de travail sous le même toit. La validation par le PLU du changement d'usage intervient à posteriori et confirme ces évolutions, qui ont lieu de façon très fine à l'initiative des ménages.

En termes de politiques urbaines, le rythme de construction de logements se ralentit fortement avec le changement de majorité : 0,6% par an entre 1982 et 1990, 0,7% entre 1990 et 1999 ; entre 1999 et 2010, le taux d'augmentation du nombre de logements passe à 0,15% par an. La priorité est clairement donnée aux opérations de développement économique sur les opérations de logement. Des opérations de rénovation de l'habitat sont également en cours avec la participation de l'Etat dans les quartiers dégradés des Courtilières et des Quatre Chemins. Les Courtilières connaissent rapidement les difficultés de beaucoup de grands ensembles franciliens mais les réticences de l'Etat et les divergences de vue entre la SEMIDEP et la mairie retardent les interventions. Après le rachat par l'OPHLM de Pantin en 1999, la municipalité communiste propose une réhabilitation sans destruction ; la nouvelle municipalité engage au contraire une opération de démolition (105 logements)-réhabilitation dans le cadre de l'ANRU : la convention avec l'Etat est signée en 2006 (Landauer et Pouvreau 2007). Les Courtilières sont également classées en ZUS depuis 1996. Néanmoins, le statut spatial particulier de ce quartier d'habitat social coupé du reste de la commune ne présume que peu de la politique du logement de la mairie.

Le cas des Quatre Chemins, autre ZUS de la commune, est plus révélateur. Ce quartier

dégradé et en grande difficulté sociale n'est composé que de 21% de logements sociaux, soit un taux largement inférieur à la moyenne communale, suppléé par des marchands de sommeil et du logement social de fait. Une première opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) est engagée en 1995 mais n'a que peu de résultat. La municipalité relance un protocole de lutte contre l'habitat indigne dans le cadre d'une Résorption d'habitat indigne (RHI) en 2004³⁵, puis signe en 2006 avec l'Etat et l'ANRU une convention de rénovation et d'amélioration qui comporte trois volets : un projet ANRU (démolition de 271 logements, réhabilitation de logements sociaux), une OPAH et une opération RHI. Il prévoit la construction de 507 logements dont 414 logements sociaux, à fins de maintenir la population dans le quartier et de porter la part de logements sociaux à 30% dans le quartier³⁶.

La convention ANRU précise qu'il s'agit de « *favoriser le maintien des populations modestes dans ce quartier concerné par la pression immobilière* » tout en souhaitant « *favoriser la mixité sociale et attirer des investissements immobiliers privés* » (p.11). Ainsi, le traitement de l'habitat est « *complété par une importante action de pacification³⁷ et d'amélioration des espaces publics, et de remise à niveau des équipements du quartier* » (p.12). Il s'agit notamment d'agir sur les commerces – destinés à la population immigrée – qualifiés de « *bas de gamme* » (p.13) ou de « *peu qualifiants pour le quartier* »³⁸ ; la mairie intervient par la reconstruction d'un marché, ou en implantant des locaux artisanaux. Ainsi, outre la construction de logements en accession à la propriété, d'autres outils sont mobilisés pour encourager un changement social dans le quartier, notamment via l'implantation d'activités culturelles et artistiques. La construction de la Dynamo, salle de concert de jazz qui accueille l'administration du festival Banlieue bleue dans une usine de toile de jute réhabilitée par le Conseil général, et l'implantation d'un Pôle artisanal des métiers d'art par la mairie où est organisée une Biennale des métiers d'art, en sont des exemples. Autour de ce pôle, la mairie a racheté des immeubles taudifiés pour les reconstruire et a négocié le prix des pieds d'immeubles avec les bailleurs pour louer les rez-de-chaussée aux artisans (Barruel, Gimat et Haffen 2010).

Les outils de la politique du logement sont donc utilisés de façon ambiguë par la

³⁵ Une opération de RHI est une opération, sous maîtrise d'ouvrage publique locale, d'éradication de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux concentré. Elle se fait par acquisitions publiques, essentiellement sous déclaration d'utilité publique, puis par démolitions ou éventuelles réhabilitations. Les occupants doivent être relogés et réinsérés. Jusqu'en 2008 les financements étaient assurés par l'Etat, ils sont aujourd'hui gérés par l'Anah.

³⁶ Source : Convention ANRU des Quatre-Chemins. La nature des logements (PLU, PLS, PLAI) n'est néanmoins pas précisée.

³⁷ Cette notion de « pacification » n'est pas définie ; elle fait sans doute allusion à l'aspect animé du quartier et à la pratique de commerces informels dans l'espace public, et est répétée plusieurs fois dans la convention sans plus de précision.

³⁸ PLU de Pantin, p.16

municipalité, de la même façon que la notion de « mixité sociale » reste peu claire. La municipalité ne dispose pas de Plan local de l'Habitat (PLH), et le projet de PLH intercommunal en cours reste très vague, les objectifs étant de « (...) *maintenir l'équilibre de développement habitat/emploi en optimisant les ressources foncières et en recherchant la mixité sociale et fonctionnelle, (...) renforcer la production de l'offre de logements neufs et sa diversification pour faciliter les parcours résidentiels pour les populations actuelles et futures du territoire, (...) requalifier le parc existant en renforçant le traitement de l'habitat indigne et dégradé très présent sur l'Agglomération.* »³⁹

Le PLU contient néanmoins des objectifs précis depuis 2014⁴⁰ qui peuvent se révéler contradictoires. Ainsi, il s'agit à la fois de maintenir à Pantin les familles étrangères, « *composante démographique nécessaire à la diversité sociale et culturelle de la ville* » tout en renforçant « *l'offre de logements à destination des ménages à revenus intermédiaires et des jeunes ménages, pour diversifier la population* » (p.11). Concrètement, la municipalité se donne comme objectif la construction de 2000 logements à l'horizon 2015⁴¹ et surtout le maintien du taux de logements sociaux (SRU) de 40% à Pantin. Cela passe par des conventions passées avec les constructeurs⁴² : 30% de logement social dans les ZAC et 25% dans les programmes privés hors ZAC⁴³. Or ces pourcentages amènent de fait à une réduction de la part de logement social, puisqu'ils sont inférieurs à l'objectif affiché de 40% ; de plus, lors de l'entretien mené en 2010 avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, le taux évoqué dans les opérations privées était de 33% - il a donc été revu à la baisse. La part des logements HLM dans les résidences principales⁴⁴ passe ainsi de 37,3% en 1999 à 36% en 2009. Même si ce taux reste largement supérieur au taux légal et à la moyenne départementale, il est en recul.

Ce choix d'une réorientation sinon en faveur de la gentrification, du moins dans le sens d'une plus grande *diversité* sociale en attirant les classes moyennes se fait dans un contexte où la municipalité est en position de force :

Oui, il y a de la pression immobilière privée. Et vous pouvez faire des choses quand vous avez une pression forte. Quand vous avez un bout de terrain qui se libère, ils font la queue comme chez le boucher. Ici ils se battent, ça se vend comme des petits pains – et sans bulle de vente. Par exemple près d'ici vous avez un immeuble de 500 logements, ils se sont vendus en 6 mois – en 6 mois ! sans bulle de vente et sans publicité. D'ailleurs avec la crise aucun programme n'a été arrêté, même ceux qui n'avaient pas encore été engagés. Si, il y a quelques banques qui ont lâché mais ils ont trouvé d'autres financeurs.
Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19/07/2010.

³⁹ Source : Site internet d'Est-Ensemble, <http://www.est-ensemble.fr/habitat>, consulté le 20 août 2014.

⁴⁰ PLU, 4^{ème} modification, 22 mai 2014.

⁴¹ Objectif atteint entre 2002 et 2012 avec 2252 logements commencés (Sitadel) mais qui correspond, comme on l'a dit, à un ralentissement du rythme de construction de logement.

⁴² Aménageurs dans les ZAC, promoteurs dans les opérations privées.

⁴³ Supérieurs à 1 800 m² de SHON.

⁴⁴ Ce taux n'est pas le même que celui des logements SRU dans le logement total, mais il est disponible sur la durée ce qui permet d'observer l'évolution générale du logement social.

Les arrière-pensées électoralistes ne sont pas absentes de ces politiques urbaines :

La question est : est-ce qu'on n'a pas une demande sociale très forte de changement de système ? Je pense que c'est vraiment fondamental, regardez les bureaux de vote et prenez le vote vert. D'ailleurs c'est une chose que les socialistes n'ont pas compris (...) mais le maire l'a bien compris, ce n'est pas par hasard qu'il a fait alliance avec les Verts. On est ici dans les territoires où ça joue.

Ibid.

La marge de manœuvre de la municipalité est ainsi mise au service d'une politique du logement favorisant la dynamique de gentrification de façon sous-jacente, mais surtout d'une politique de développement économique largement favorable à un développement tertiaire massif. L'orientation électoraliste des politiques urbaines est relativement moins sensible aux Etats-Unis et surtout dans les *outer boroughs* de New York, où la participation est faible et où l'enjeu est plutôt celui des primaires ; en tout cas il n'a jamais été évoqué dans les entretiens menés dans le Bronx et à Brooklyn, alors qu'il l'a été systématiquement dans les cas parisiens et particulièrement à Pantin, où la compétition entre le PC et le PS a été forte lors des élections de 2001.

2. Projets urbains : la poussée tertiaire

Contrairement à l'orientation pro-industrielle de la majorité des mairies communistes de la banlieue parisienne, la municipalité de Pantin modifie son orientation dès les années 1980 sous l'impulsion du maire, qui évoque la « *nécessité d'admettre le changement de la structure du travail* » et les « *bagarres* » avec ses homologues communistes de la Seine-Saint-Denis et au sein du Conseil municipal à cet égard⁴⁵. Le service du développement économique est créé dès les années 1980, et les premières opérations de construction de bureaux sont lancées :

Oui, le tertiaire les communistes s'en méfient, c'est fragile, il n'y a plus d'emplois pour la population locale. Mais Jacques Isabet a un caractère volontariste ; il essaie d'être pragmatique en gardant l'objectif d'avoir de l'emploi. Donc il décide de faire plus de logements et du bureau.

Entretien avec l'ancien Secrétaire général de la mairie de Pantin, 14 mai 2010.

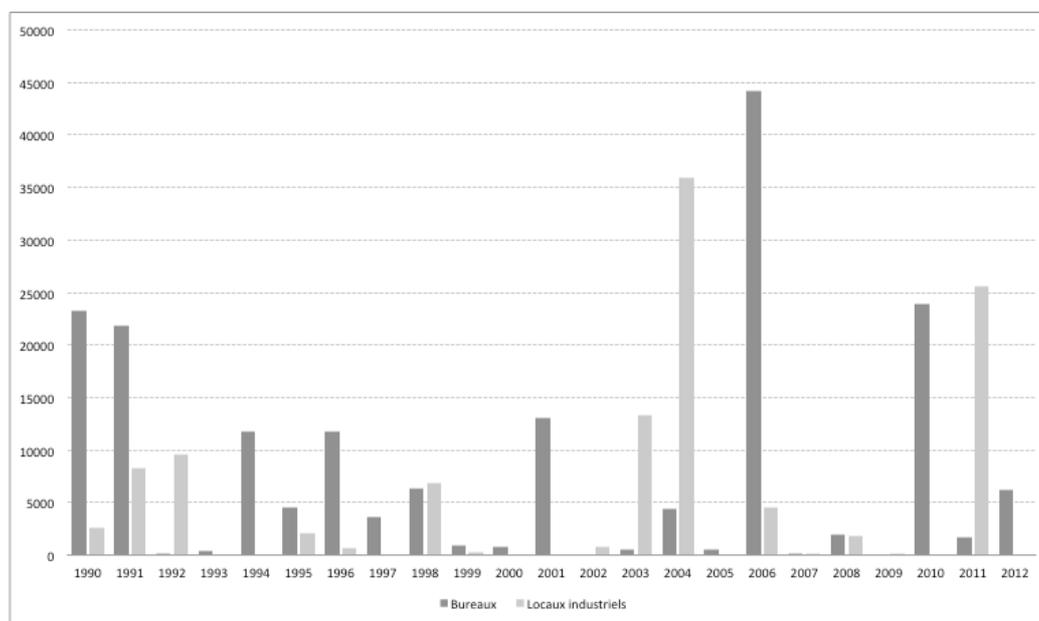
La première installation emblématique est celle du groupe Hermès en 1992 : l'équipe municipale s'emploie à séduire les responsables du groupe⁴⁶, le POS est modifié pour que l'entreprise puisse bénéficier des meilleures conditions. Le Plan d'Occupation des Sols de Pantin remonte aux années 1970 (l'élaboration du premier POS avait été prescrite en 1974 pour une approbation en 1981) est en fait modifié au coup par coup : une seule révision générale en 1995, confirme l'orientation vers le tertiaire.

⁴⁵ Source : entretien du 15 juillet 2009

⁴⁶ La description par Jacques Isabet, ancien ouvrier, de sa rencontre avec Mme Hermès lors de notre entretien est très parlante : il évoque sa gêne face à ce milieu et sa détermination à attirer l'entreprise, le secteur du luxe étant selon lui l'un des derniers à pouvoir assurer une activité productive durable en France.

Ainsi, l'évolution économique de Pantin vers le tertiaire s'est amorcée assez tôt et n'a pas connu de retournement brusque. Le secteur tertiaire augmente fortement entre 1988 et 1999 jusqu'à concentrer les 2/3 de l'emploi – soit près de 18 000 emplois.

Dans les années 1980, la ville a aménagé un certain nombre de locaux d'activité, en majorité dans le cadre de petites procédures de ZAC, dont l'aménageur est la SEMIP : la tour Essor (40 000 m² de bureaux dans la ZAC de l'îlot 27 (1971-1984), le centre commercial Verpantin (4 000 m² de bureaux) dans la ZAC Verpantin, le centre d'activité de l'Ourcq (50 000 m² et 26 000 m² de bureaux) dans la ZAC de l'Ourcq. Dans les années 1990, la commune a aménagé 15 600 m² de bureaux pour la rénovation de la Manufacture des Tabacs en s'opposant au propriétaire originel, le Ministère du Budget, qui souhaitait en faire des logements pour fonctionnaires. La ZAC de l'Eglise (9 000 m² de bureaux et 1 500 m² de commerces) et la ZAC Vaucanson (6000 m² de bureaux). La majorité de ces implantations se concentre dans Pantin Sud.



Graphique 15: Construction des locaux de bureaux et industriels à Pantin depuis 1990 (en m2 commencés) Source : Sitadel.

L'opposition entre les mandatures est assez visible dans l'évolution de la construction de locaux à Pantin, ainsi que les cycles légèrement en retard sur les cycles des grands pôles de Saint-Denis ou d'Issy-Les-Moulineaux, comme à Ivry-sur-Seine.

La politique de construction est aussi favorable au maintien de l'industrie, comme en témoigne l'implantation d'Hermès, et la pérennité du tissu de PME. Cette volonté est réaffirmée après le changement d'orientation politique à la mairie en 2001. La construction de locaux industriels (112 000 m²) correspond ainsi presque aux 2/3 de la construction de locaux de bureaux (182 000 m²) entre 1990 et 2012. Même si l'industrie

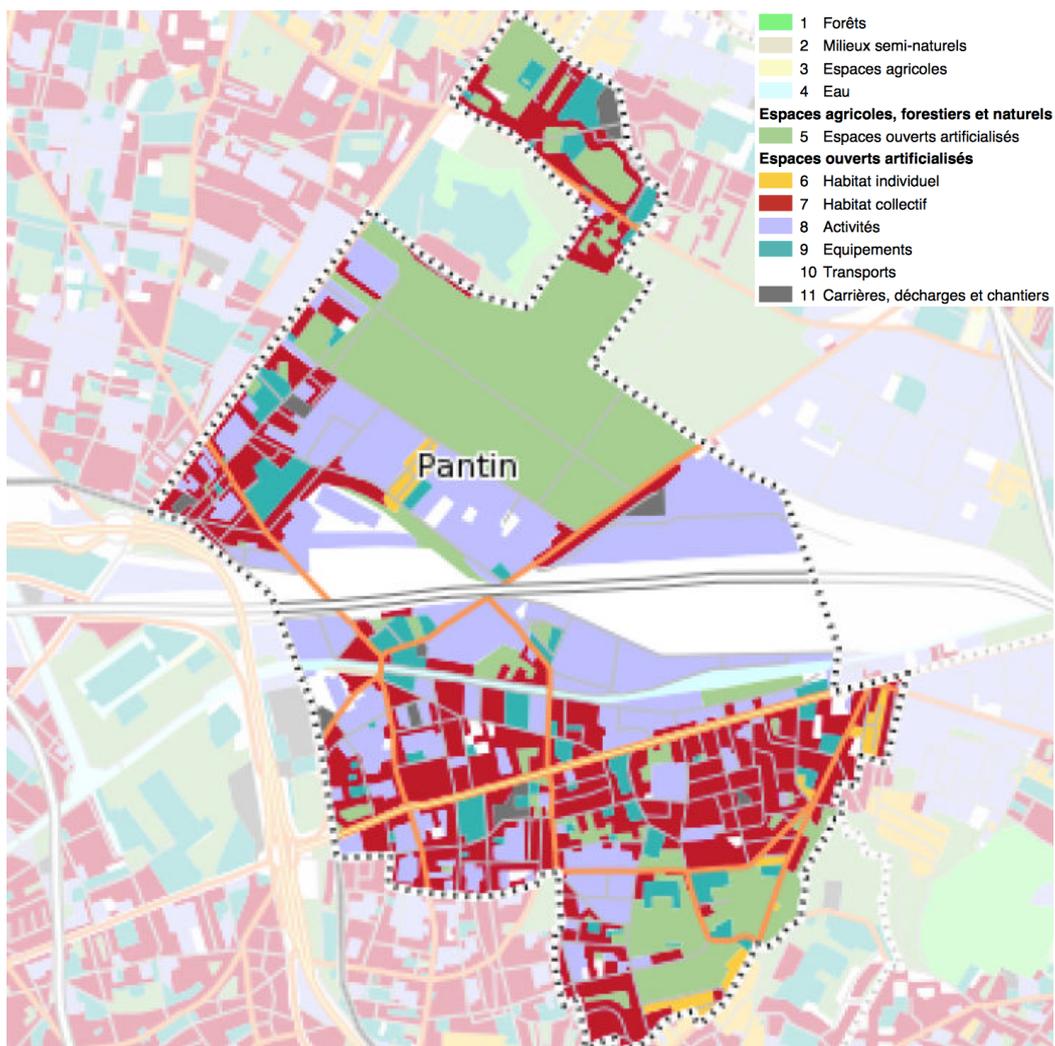
est une activité moins dense que le tertiaire, ce profil de construction est original par rapport à Issy-Les-Moulineaux (moins de 6% de locaux industriels dans la construction de locaux d'activité) et Ivry-sur-Seine (33,5%) : les locaux industriels représentent 38% de la surface de locaux construits et se maintient dans les années 2000-2010. En termes de cycles, l'évolution de la construction se maintient à un niveau moyen dans les années 1990, puis semble fonctionner par pics correspondant à la mise en place de ZAC : 2004 et 2006 et 2010-2011. Le pic de 2006 correspond au lancement des Grands Moulins, ceux de 2010 et 2011 (extension des locaux d'Hermès) montrent que la pression foncière a repris assez rapidement malgré la crise.

La pression en faveur de la tertiarisation est de plus en plus forte, sans doute en lien avec la proximité de la Plaine-Saint-Denis :

En fait on est un marché particulièrement attractif pour l'immobilier d'entreprises à Pantin, par exemple avec la crise on n'a pas de baisse sur le marché immobilier à Pantin. Pourquoi ? Pour plusieurs raisons : d'abord la très bonne desserte en transports en commun, on l'a pas demandé, c'est comme ça tant mieux ; ensuite ce n'est pas une ville comme Saint-Denis avec une offre immobilière massive en stock : il y a encore des opportunités, des terrains libres, un tissu urbain mixte, pas trop qualifié, avec une offre immobilière pas trop chère ; et puis vous rajoutez à ça une mairie active, qui en veut, et des valeurs foncières qui ont doublé entre 2004 et 2009 quand même, en restant inférieures au marché.

Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19/07/2010.

Selon le diagnostic du PLU en 2002, une demande de 155 000 m² de bureaux est alors recensée pour seulement 54 000 m² disponibles. Cette pression, jointe à l'arrivée de la société BNP Security Services dans les Grands Moulins rénovés en 2009, symbolise un point de basculement dans l'orientation économique de la commune.



Carte 44: L'occupation du sol à Pantin en 2012 ©MOS-Iau-IDF

L'occupation du sol traduit toujours l'enchevêtrement des fonctions dans le tissu urbain, ainsi que les grandes coupures de l'espace. L'évolution des politiques urbaines se lit cependant dans son évolution récente : entre 1982 et 1999, l'espace dévolu au logement collectif a augmenté de 11% tandis que la surface des activités industrielles diminuait de 9% et que les activités tertiaires occupaient plus du double de leur surface initiale, même si cette surface reste limitée (4 ha). Depuis 1999, l'encouragement au développement d'activités se traduit par une stagnation de la surface dédiée au logement, tandis que l'espace des activités industrielles augmente de nouveau de 6% et que celui des activités tertiaires a été multiplié par 3 pour atteindre 12,5 ha en 2012.

Ainsi, la mutation économique en faveur du tertiaire est bien engagée, même si elle n'est pas manifestée par un bouleversement rapide comme à Issy-Les-Moulineaux. Le maintien d'une activité industrielle est une spécificité qui rapproche Pantin de Greenpoint-Williamsburg. L'espace communal aujourd'hui est donc de plus en plus

dédié à l'activité ; de plus, la pression foncière se traduit par la disparition des espaces vacants au profit de chantiers depuis 2006.

Le rythme des projets urbains s'accélère à partir du changement de mandature et de l'émergence du projet des Grands Moulins. Le caractère intriqué du tissu urbain rend difficile la mise en place de périmètres de projet de grande ampleur comme à Issy-Les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Jersey City et Greenpoint-Williamsburg. Cependant, cinq ZAC sont en cours dont quatre ont été créées par la mandature actuelle, toutes d'une ampleur largement supérieures aux ZAC mises en place précédemment dans la commune. Leur localisation, beaucoup plus centrée sur Pantin Nord, traduit une volonté de recréer du lien territorial dans la commune, mais aussi de reconquérir des espaces paupérisés.



Figure 15: Les Grands Moulins de Pantin rénovés par Reichen & Roberts au bord du canal de l'Ourcq, 27 juillet 2010.

Les deux ZAC des Grands Moulins (2004) et du Centre Ville (2003) sont construites autour du projet d'un acteur principal : l'installation de BNP Paribas dans les Grands Moulins (65 000 m² de bureaux), et l'extension des locaux d'activité d'Hermès (28 000 m²). Ces deux projets permettent également de retravailler la morphologie urbaine de ces localisations centrales et de l'adapter aux exigences des nouvelles activités (voir III.A). L'architecture de certains espaces du centre-ville, notamment des nouveaux logements construits le long du canal, se caractérisent par une fermeture visible de l'espace, avec un

grand nombre de « mails » (allées) fermés au public (voir photo en IV) qui rappelle la volonté de « pacification » de l'espace public évoquée par le programme ANRU à propos du quartier des Quatre-Chemins.



Carte 45 : Les procédures de ZAC en cours en 2014 à Pantin. © Ville de Pantin

Les deux ZAC les plus récentes sont de plus grande ampleur et restent à l'étude. La ZAC Port est créée en 2006 pour requalifier les bords du canal de l'Ourcq au niveau des Magasins Généraux, qui devraient à terme accueillir une agence de publicité. Cette ZAC prévoit 46 000 m² de logements et 22 000 m² de bureaux. La dernière ZAC est celle de

L'Ecoquartier Gare de Pantin créée en 2013, qui recouvre largement la zone d'activité Cartier-Bresson. Ce site de 52 ha devrait correspondre à l'émergence d'un grand projet d'ampleur, puisque 137 000 m² de logements et 120 000 m² d'activités sont prévus. Comme son nom l'indique, cette ZAC met l'accent sur des critères de construction écologiques et vise à accueillir des activités liées au « développement durable », thème classique dans le marketing urbain contemporain. La part dévolue au tertiaire n'est pas détaillée dans les études de ZAC disponibles, mais il est prévu d'en implanter autour de la gare du RER E.

Ces deux ZAC sont intercommunales, ce qui correspond à l'émergence de l'agglomération Est-Ensemble dans l'aménagement et la vision du territoire. Cette Communauté d'Agglomération (CA), créée en 2010, rassemble 9 communes séquanodionysiennes de l'est parisien⁴⁷ ; ces communes, et notamment Pantin, qui en est voisine, ont donc pris le parti de ne pas se raccrocher à la dynamique de Plaine Commune, ce qui a été souligné à plusieurs reprises lors des entretiens. Ces territoires sont marqués par l'émergence de points de gentrification parfois ponctuels, parfois de grande ampleur comme à Montreuil, et par l'absence de grand pôle tertiaire. Ils sont gérés par des municipalités socialistes, écologistes ou communistes, le groupe socialiste étant dominant. L'inscription des deux ZAC dans le projet intercommunal traduit l'ambition d'y créer de nouvelles centralités urbaines importantes.

En termes de vision territoriale, la CA Est Ensemble reprend largement les objectifs étudiés au niveau communal – le maire de Pantin a d'ailleurs été président de la CA entre 2010 et 2012. Le Contrat de développement territorial (février 2014), qui forme son projet de territoire, souligne ainsi l'importance de l'orientation vers l'activité (équilibre emploi/actif) dont la nature reste vague⁴⁸, mais qui doit s'inscrire dans une démarche d'indépendance par rapport à Paris puisque les notions de *cluster* et de *développement endogène* sont convoquées. Les objectifs de construction de logements reprennent à la fois les thématiques de la *mixité sociale et fonctionnelle* qui restent peu précises en termes d'orientations (25% de logement social, soit la proportion légale, sans plus de précision⁴⁹). Cependant, deux objectifs correspondent aux évolutions constatées sur le territoire de Pantin : « *Accueillir une population nouvelle attirée par un territoire dynamique qui offre*

⁴⁷ Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Le Pré Saint-Gervais, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville.

⁴⁸ « *filères ou secteurs (...) porteurs d'innovation et créateurs d'emploi* », CDT Est Ensemble, p.60

⁴⁹ A ce propos, on pourra souligner l'émergence de la notion de « logement abordable » (50% des logements produits) en p.62, qui semble traduite directement de l'anglais et importée des Etats-Unis, puisque cette notion n'a pas de sens précis en France et englobe le logement social et des logements dont le prix à la location serait maîtrisé.

de nouvelles formes d'habitat » et « *Mettre en cohérence la programmation en matière d'immobilier et de locaux d'activité avec les dynamiques du marché des bureaux* »⁵⁰.

L'action de la municipalité à Pantin peut ainsi se définir comme une *mise en cohérence* des dynamiques de pression foncière à l'œuvre depuis les années 2000, d'*accompagnement* plus que de lutte – comme à Ivry-sur-Seine – ou de renforcement – comme à Issy-Les-Moulineaux – par rapport aux changements économiques et sociaux à l'œuvre dans la première couronne de l'est parisien. La gentrification n'est pas stoppée, elle peut être même encouragée, mais l'activité est au cœur des derniers grands projets à l'étude à Pantin. La gentrification, extrêmement forte à Greenpoint-Williamsburg, est également au cœur des débats et des actions de la municipalité, tandis que l'activité y est en recul.

B. Greepoint-Williamsburg : organiser la concurrence spatiale

1. L'industrie, oubliée des politiques urbaines

A partir des années 1990, la municipalité de New York prend acte de l'émergence de quartiers d'industrie légère en dehors des parcs industriels « modernes » et aux loyers aidés qu'elle a créés dans des zones plus suburbaines de New York à l'est de Brooklyn et du Queens de même que dans le nord du Bronx, à Greenpoint-Williamsburg et Long Island City, dans des zones urbaines mixtes plus chères mais plus proches de Manhattan. L'étude du secteur industriel menée par le département du City Planning en 1993 note également que ces zones où l'industrie est dynamique tendent à attirer l'investissement des secteurs commercial et résidentiel, « *leading to competition for the land located in the manufacturing-zoned areas* » (cité dans Wolf-Powers 2003).

En effet, sous la pression de la demande résidentielle pour la classe moyenne-supérieure, les usages de l'espace entrent en concurrence sous l'effet de la gentrification dès le milieu des années 1990. Bien que le zonage en vigueur interdise alors la construction de logements en zonage industriel, certains promoteurs immobiliers font le pari d'un redéveloppement et acquièrent des bâtiments industriels pour les reconvertir en bâtiments résidentiels, dans l'hypothèse (souvent vérifiée) qu'ils obtiendraient un statut d'exceptionnalité. Entre 1995 et 2002, la commission municipale en charge des appels à la modification de zonage approuve plus de 80 exceptions pour la reconversion de bâtiments industriels ou la construction de logements ; certains promoteurs effectuent le changement d'usage illégalement (Wolf-Powers 2005). Sur le front d'eau de Brooklyn, le

⁵⁰ CDT Est Ensemble, p.61.

nombre de personnes vivant dans des bâtiments zonés pour un usage industriel ou commercial est estimé à 20 000 au milieu des années 2000 (Arnow 2006).

L'augmentation des prix due à la résidentialisation du bâti, principalement à Williamsburg (Greenpoint au nord est moins touché) a deux conséquences principales : le départ des artistes et de la première vague de gentrificateurs peu aisés⁵¹, et le départ de l'industrie, repoussée par les tactiques immobilières des propriétaires qui poussent en faveur d'un rezonage pour faire des plus-values importantes⁵². Les activités industrielles se tournent vers le New Jersey, qui offre de bonnes conditions (taxes plus basses, espace important) mais aussi parfois vers le Bronx ou des localisations plus éloignées dans Brooklyn. Pourtant, comme le montre une étude des fermetures d'établissements à Williamsburg entre 1998 et 2002 (Curran 2007), une grande majorité des industriels déplacés auraient souhaité rester sur place. Selon eux, ce n'est pas la globalisation qui est cause de la disparition de l'industrie dans le quartier mais les coûts de l'immobilier, les changements du quartier et les décisions politiques ayant conduit à la gentrification – la plus importante étant le rezonage de 2005 (voir *infra*). Ces déplacements entraînent d'autres déménagements, notamment des commerces et industries qui ont besoin d'un réseau industriel actif et proche ; ils renforcent également la précarité sociale pour les salariés, souvent non qualifiés, qui y occupaient des emplois (Curran 2007).

De ce fait, le « déclin » industriel, justifié par la perte des emplois, devient un élément de justification pour la politique de rezonage en faveur d'un usage résidentiel ; l'argumentation municipale souligne que la globalisation rendait inexorable le départ de l'industrie de l'ouest de Brooklyn et de Queens, et qu'aucune action publique n'aurait pu l'empêcher (Wolf-Powers 2005). Dès lors, les politiques urbaines et notamment de zonage, prennent la désindustrialisation pour un fait accompli et suivent, voire renforcent, les effets du marché.

A New York il y a le passage d'une économie industrielle à une économie où l'industrie ne représente quasiment plus rien. On s'est intéressé à ces espaces car il y a des hectares de terrain à développer, c'est très rare à New York.
Director of Special Initiatives, Executive Office, NYC Department of City Planning, 2 avril 2012.

La politique municipale de soutien à l'industrie apparaît en effet contradictoire, entre un discours affiché de soutien à l'industrie et l'adoption de mesures peu efficaces. Ainsi en 2006, Greenpoint-Williamsburg accueille une des 16 *Industrial Business Zones* (IBZ) créées par la municipalité pour y sanctuariser l'activité industrielle et faire bénéficier les

⁵¹ Avec la montée des prix, ils sont souvent expulsés par les propriétaires au motif de non-respect du zonage, avant une revente au prix fort permise par le rezonage en faveur du logement, destiné à des populations plus solvables.

⁵² Entre autres tactiques, ils refusent les baux de long terme aux industries, surévaluent le prix de la propriété pour qu'elle reste vide et se déclarent en difficulté financière pour faire changer le zonage (Curran 2007)

entreprises d'aides fiscales et directes, dont à Greenpoint-Williamsburg une aide spécifique de 4 millions de \$ aux entreprises menacées de développement en 2006⁵³. Néanmoins, l'espace concerné par l'IBZ reste très limité par rapport au zonage en faveur de l'usage résidentiel. Située entre Williamsburg et Greepoint, l'IBZ occupe une surface extrêmement faible si on la compare à la superficie totale consacrée à l'industrie dans l'occupation du sol du CD.

La délimitation spatiale des IBZ a été définie là où la concentration industrielle est la plus forte et où l'administration ne voyait pas quel autre usage faire de l'espace. Le processus de négociation du découpage de l'IBZ de Greenpoint-Williamsburg a ainsi laissé une bonne partie de l'espace originel en dehors de la zone, sous la pression de propriétaires souhaitant opérer une réorientation résidentielle. De même, il n'existe aucune garantie légale que les IBZ restent un zonage permanent, même si un rezonage nécessiterait la mise en place d'un processus ULURP (Lander 2009).

Regarding the industrial policy of the municipality... they needed an industrial policy, they did the IBZ, on the one hand it was good, there was attention paid to industry, but on the other hand it came with an anti-industrial point of view. Plus IBZs are getting cut now, there is no long commitment to industry. On the contrary when you do housing there is a lot of incentives.

Director of Planning and Development, Greenpoint Manufacturing and Design Center, 6 mai 2011

Le profit opéré par le changement entre activité industrielle et orientation résidentielle est alors tel que Williamsburg devient une destination privilégiée de l'investissement privé, en particulier sur le front d'eau et sur les terrains plus en altitude directement à l'est du rivage. Cette évolution s'explique donc en grande partie par des politiques urbaines dédaignant la composante industrielle de l'emploi : « *ambiguously defined and poorly enforced land use regulations contributed to property speculation and the displacement of firms in what had been healthy light industrial districts, contributing to a shift in the city's economy away from industrial employment and toward an even more marked dominance of white-collar and service functions* » (Wolf-Powers 2005, p.385)

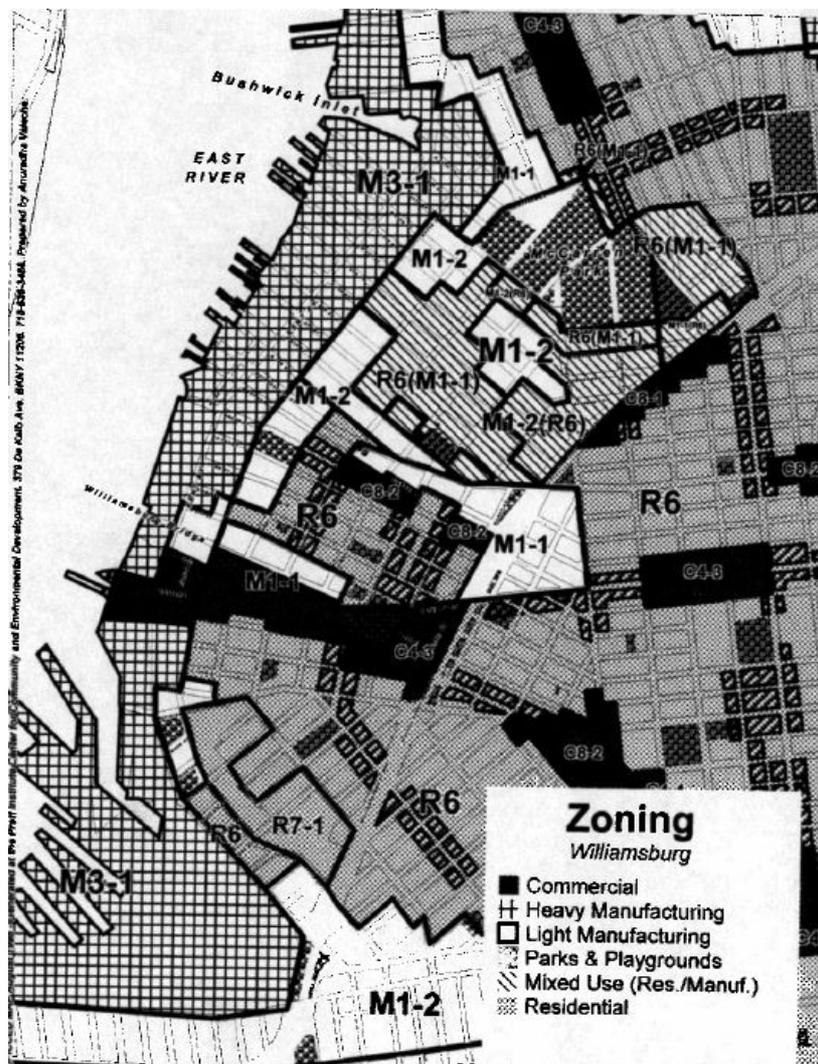
2. Logement et gentrification : le rezonage de 2005

Le rezonage massif du quartier de Greenpoint-Williamsburg, et particulièrement de son front d'eau, en mai 2005, est un exemple de l'usage de cet outil des politiques urbaines non pas pour développer un site spécifique, mais à l'échelle de tout un quartier, dans le but d'entériner ses changements récents et/ou pour favoriser son développement résidentiel ou économique (Berg 2008). Il est identifié par tous les acteurs comme une étape fondamentale dans les politiques urbaines à Greenpoint-Williamsburg.

⁵³ Source : NYCEDC.

a. Rezonage et logement abordable

Le rezonage de Greenpoint-Williamsburg suit de près le rezonage du quartier de Hudson Yards à Manhattan et s'en différencie par la volonté d'y inclure le développement de logement abordable par le biais d'*inclusionary housing* (voir chapitre 6).



Carte 46: Le zonage du front d'eau de Williamsburg avant 2005. Source: Perris et Chalt 1998.

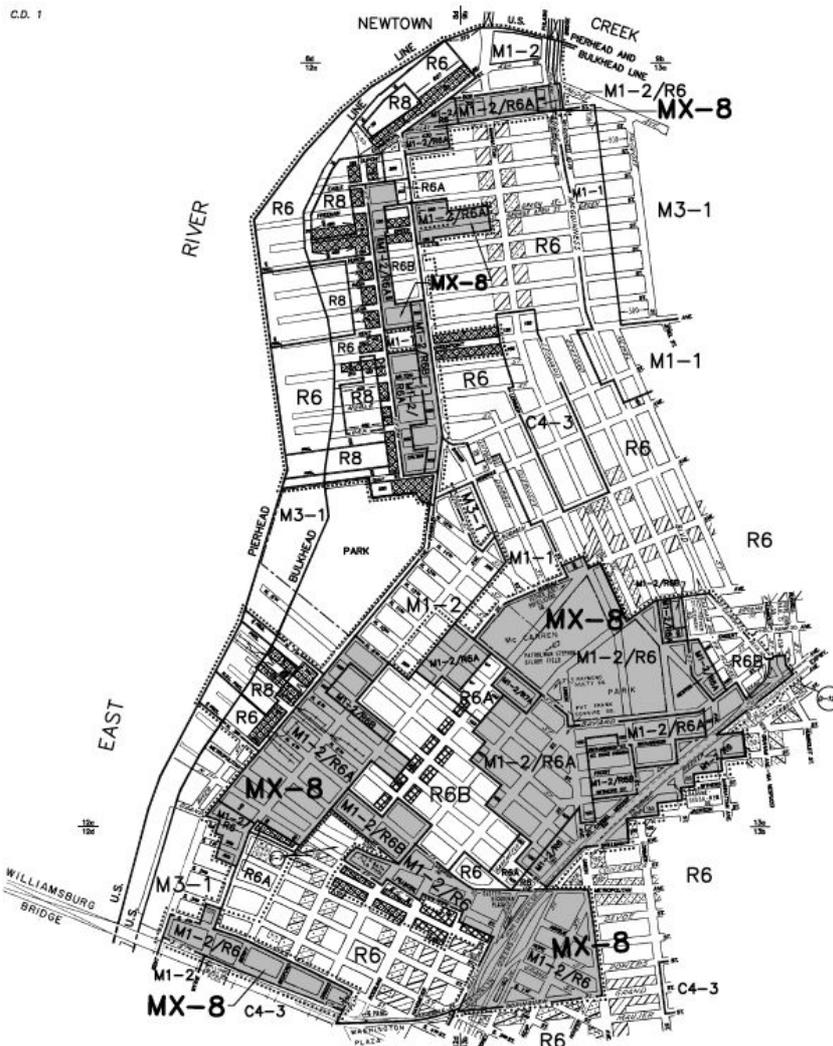
Le zonage précédent obéissait à une logique parallèle à la rive de l'East River : d'abord, une zone M3 pour l'industrie lourde sur le front d'eau, bordée par une zone M1 pour l'industrie légère, entrecroisée par endroits avec les zones résidentielles (R), plutôt présentes sur les zones plus en altitude en arrière du front d'eau (*upland*). Suite aux changements liés à l'arrivée de l'investissement résidentiel à partir des années 1980-1990, une partie de ce zonage ne correspond plus à la réalité de l'occupation du sol au début des années 2000, avec la transformation d'une partie du bâti industriel en habitat et l'occupation de friches par des bâtiments résidentiels. Entre 1989 et 2000, l'espace vacant

à Greenpoint-Williamsburg se réduit de 34 ha soit 1/3 de la surface totale du CD, tandis que l'espace résidentiel augmente de 31,5 ha, soit une augmentation de 45%.

Parallèlement aux changements du quartier, le Community Board de Greenpoint-Williamsburg met en place dès 1989 une consultation publique pour définir un nouveau plan d'aménagement du front d'eau. En 1997, cette initiative se concentre sur Williamsburg ; après plusieurs consultations publiques, le *Williamsburg Waterfront 197-a Plan* est voté par le Community Board en 1998, puis approuvé par la City Planning Commission en 2001. Ce plan d'aménagement propose des principes de rezonage devant permettre un accès public au front d'eau, la construction de parcs et de logement abordable ainsi que le maintien de l'industrie encore présente ; ces principes devaient ensuite être traduits bloc par bloc (Berg 2008).

La municipalité Bloomberg souhaite un plan plus global et qui favorise l'investissement privé. Le plan proposé en 2003-2004 met en avant la résidentialisation du front d'eau par des logements de standing dans des bâtiments de grande hauteur sans porter beaucoup d'attention au maintien de l'industrie, à la construction de logement abordable ou à l'accès public au front d'eau. Le Community Board s'oppose au projet de rezonage, craignant que cela ne génère une trop forte pression immobilière sur le reste du quartier ; l'opposition est rejointe par le Brooklyn Borough President Marty Markowitz et des membres importants du conseil municipal dont le représentant de Greenpoint-Williamsburg.

L'administration municipale doit donc reculer sur un certain nombre de points et parvient à un compromis, adopté en mai 2005. Le rezonage reste massif et non pas travaillé au cas par cas, mais la création de parcs et l'accès au front d'eau sont garantis, de même que des avantages fiscaux pour construire du logement abordable et maintenir des activités industrielles, notamment via la création de l'IBZ en 2006.



Carte 47: Le plan de rezonage de Greenpoint-Williamsburg, mai 2005 © New York City DCP

Le plan de rezonage de Greenpoint-Williamsburg concerne une zone de 184 blocs comprise entre l'East River, le pont de Williamsburg, le Brooklyn-Queens Expressway et le boulevard MacGuinness ; il divise cette zone en deux espaces distincts, le front d'eau et les terrains plus élevés (*upland*). Dans l'ensemble, le front d'eau (zones R8) est zoné pour une densité plus élevée et autorise la construction de tours tandis que l'*upland* est zoné pour rester à une plus faible densité (R6). Les zones MX permettent un usage mixte de l'espace : seules six zones limitées sont classées M (usage industriel uniquement), contre une large part de zonage MX, à usage mixte. L'accès public au front d'eau doit être garanti tout le long du rivage : les promoteurs doivent construire une quantité minimale d'esplanade publique avec des règles d'urbanisme précises pour assurer la continuité paysagère de cette esplanade. Ces espaces peuvent être cédés à la mairie pour l'entretien, ou gérés directement par le promoteur.

Deux grandes mesures en faveur du logement abordable sont prises dans les zones R6, où la construction de logement est la plus forte. L'autorisation de densité est bonifiée pour les bâtiments où les promoteurs incluent des logements abordables à destination de populations à bas revenus⁵⁴. Ainsi, chaque m² de logement abordable construit donne droit à 2m² de surface en bonus. Les projets n'incluant pas de logement abordable ont une hauteur autorisée limitée, tandis que les projets incluant le logement abordable dans le bâtiment ont une limitation de hauteur moindre. En effet, il est possible de construire les logements abordables sur et hors site⁵⁵, du moment qu'ils se trouvent dans le CD ou dans un rayon d'1/2 mile. Second avantage, les projets incluant du logement abordable bénéficient de réductions d'impôts de la part de l'Etat et de la municipalité selon le certificat 421-a, et ce d'autant plus que le logement abordable est construit sur site (Goldman 2005).

La construction de logement abordable selon le principe 80/20 (80% de logement à prix de marché, 20% à prix encadré) est donc fortement encouragée par les outils du zonage mis en place ; la grande majorité l'utilise d'ailleurs, et la municipalité estimait en 2005 que 90% de ces logements devraient être construits sur site.

b. Des effets pervers très contestés

En conséquence, la construction de logements a explosé depuis 2005, favorisant un type architectural de tours de condominiums en verre relativement monotone, bénéficiant d'une vue sur la skyline de Manhattan. Les logements au prix du marché se négocient à des valeurs extrêmement élevées renforcées par une spéculation foncière qui s'était engagée dès le début des négociations du nouveau zonage : entre 2000 et 2004, le prix des terrains industriels avait doublé (Rose et alii 2004).

Le nombre de logements a augmenté de 30% entre 1990 et 2010, soit la construction de près de 17 000 logements en 20 ans, et le rythme de construction se maintient encore aujourd'hui. Certes, la construction de logement abordable n'est pas négligeable, mais un certain nombre d'effets pervers doivent être soulignés. D'abord, la clause 421-a n'est plus applicable au bout de 20 à 25 ans, ce qui peut au final, lorsqu'elle arrive à expiration, créer des effets d'augmentation des loyers explosifs. De plus, les dispositions spatiales prises par les promoteurs créent des différenciations sociales visibles : une partie des logements abordables est construite hors site, dans les quartiers pauvres voisins ; les logements abordables construits sur site se voient attribuer une cage d'escalier et une entrée différenciée de celles des appartements de marché (voir photo en IV).

⁵⁴ Le revenu des locataires doit être inférieur à 80% du revenu moyen de la zone.

⁵⁵ Par « sur site », on entend « dans le même bâtiment ».

In Williamsburg, there are lots of incentives for affordable housing. Then, developers make them ghettoized, they separate them from the rest, like the separate entrance in the towers on the waterfront.

District manager, Community District 1, 17 novembre 2010.

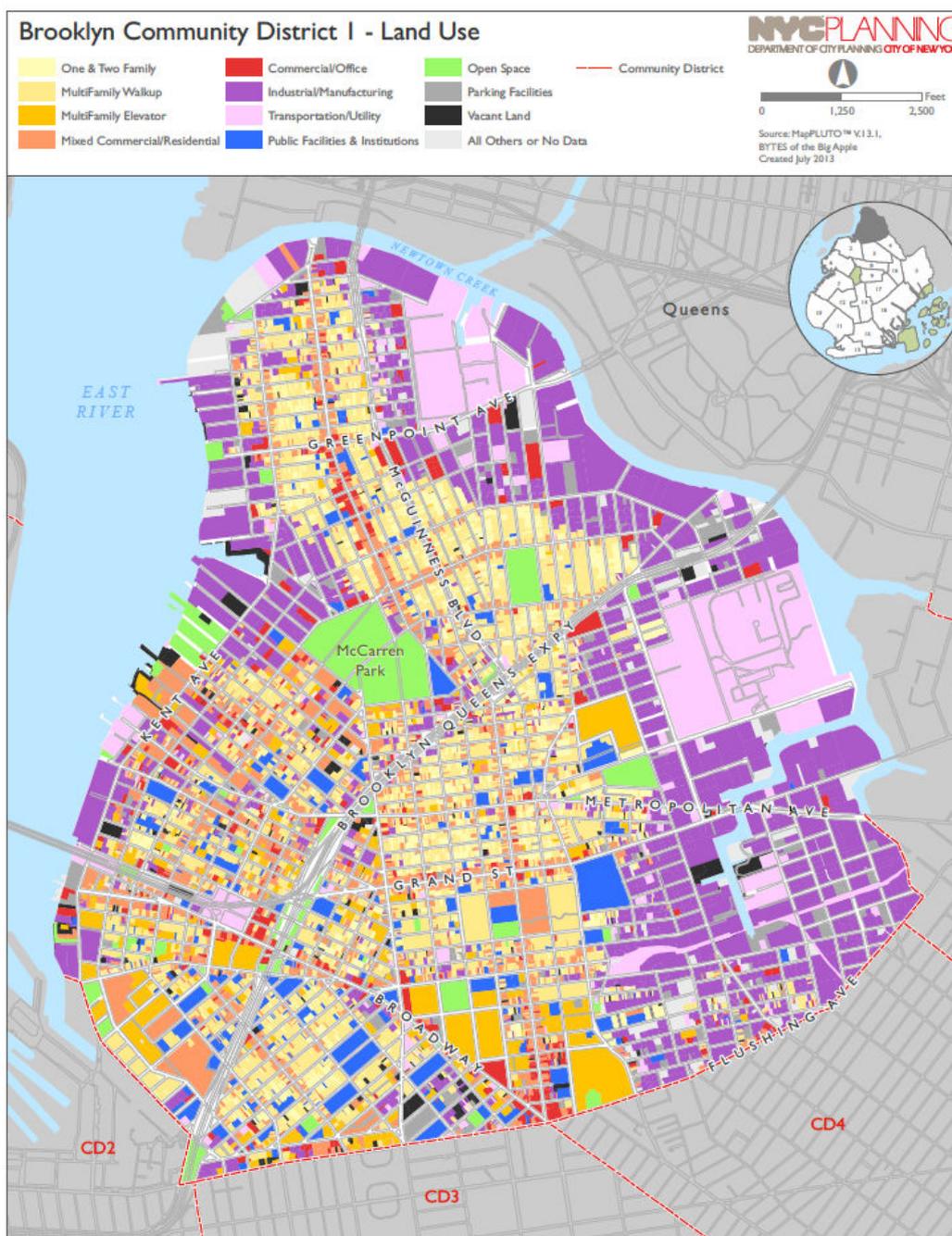
Il est difficile de mesurer le nombre exact de logements abordables construits ; en 2007, une étude montrait néanmoins qu'il existait un décalage entre les statistiques produites par la mairie et les résultats sur le terrain, même s'il était difficile de les quantifier car les chantiers étaient en cours (Community Development Studio 2007). Cette étude du *Community district* est symptomatique de l'opposition croissante des habitants face aux évolutions récentes du quartier.

Entre 1999 et 2011, la part de logement « social » (public et abordable) de Greenpoint-Williamsburg est passée de 11,7 à 12,8%⁵⁶. De plus, les logements construits au prix du marché sont programmés pour maximiser les profits : ils concentrent surtout des appartements pour des petits ménages aisés (1 ou 2 pièces). Dans les espaces zonés en basse densité (*upland*), les problèmes de logement sont encore plus sévères puisque les promoteurs sont autorisés à construire les logements abordables hors site, et que le programme 421-a a été supprimé en 2008 (Zukin et alii 2009). Le prix des logements augmente ainsi de manière exponentielle : le loyer médian a augmenté de 38% entre 2006 et 2012, tandis que l'indice d'appréciation des logements à la vente de 100 en 2000 est passé à 327 en 2013, soit l'appréciation la plus forte de la ville de New York⁵⁷.

En parallèle aux effets de cette transformation du marché immobilier, la désindustrialisation se renforce : dans les zones MX, les propriétaires ont tout intérêt à pousser les locataires industriels dehors, puisque le bâtiment peut alors devenir résidentiel. La fermeture en 2004 puis la reconversion de la Domino Sugar Factory en appartements soulève ainsi les passions, notamment sur la question de la qualité architecturale de la rénovation et de la part de logement abordable proposé. La proposition du promoteur Two Trees a été acceptée par la municipalité (nouvellement élue) en mars 2014 ; en échange de la construction de 32% des 2 200 logements prévus en logement abordable, la mairie a autorisé la construction de deux tours de 55 étages, soit une augmentation substantielle de la densité – il s'agira à terme des bâtiments parmi les plus hauts de Brooklyn. Le promoteur a donc assez largement réussi à imposer ses vues, d'autant que des associations d'habitants s'opposaient assez fortement au projet (demande de la préservation de l'architecture industrielle, de plus d'activité et de moins de logement).

⁵⁶ Source : Furman Center.

⁵⁷ Source : Furman Center.



Carte 48: Occupation du sol à Greenpoint-Williamsburg en 2013 ©Department of City Planning, NYC.

En 2013, la répartition de l'occupation du sol marque toujours l'importante présence industrielle (28% de la surface), à égalité avec la surface occupée par le logement (28,6%). Le mélange d'industrie et de logements caractéristique de ce quartier est encore visible dans quelques cas. Néanmoins, l'évolution est visible sur le front d'eau de Northside ; l'opposition entre l'ouest de l'Expressway et East Greenpoint-Williamsburg, encore très industriels et habités par une population moins aisée, est désormais de plus en plus marquée.

Ainsi, « *visitors and residents get a very different sense of (...) Williamsburg today than they would have 25 years ago, though many of the old buildings and stores remain.* » (Zukin et alii 2009, p.62) L'espace est constellé de marqueurs de la gentrification, notamment les commerces (cafés, boutiques de vêtements, restaurants), qui sont autant de bases matérielles pour la dimension culturelle de la globalisation, un cosmopolitisme uniformisé ignorant les expressions des différences ethniques et culturelles⁵⁸, en même temps qu'ils signalent aux promoteurs qu'un quartier est mûr pour renforcer l'investissement, et ainsi remplacer une population par une autre (Zukin et alii 2009). Le changement est fortement contesté par la population locale :

« *This tide of grief has already created a climate of highly inflated rents, denied lease renewals to both residential and commercial tenants, and a forced exodus of longtime commercial tenants into less desirable areas and even out of state. Now, complicating the equation even more, we are faced with distressed and abandoned work sites and condo prices which are out of touch with today's market.* »
Brooklyn Community Board 1, *Statement of Community District Needs*, 2012, p.1.

Dans les deux cas étudiés, l'investissement privé exerce donc une pression tangible : depuis les années 1980-1990 à Greenpoint-Williamsburg pour un usage résidentiel de l'espace, depuis 1990-2000 pour le déménagement d'activités à Pantin. Dans les deux cas, cette pression a pour corollaire majeur un changement dans la composition sociale de la population, qui est soutenu par les politiques urbaines.

III. Acteurs publics et gentrification

Le processus de gentrification en cours à Greenpoint-Williamsburg est déjà largement engagé sur le front d'eau, initié par le marché et renforcé par les politiques urbaines. A Pantin, la dynamique d'une gentrification accompagnée par les politiques urbaines est en cours, mais s'appuie avant tout sur une logique de développement économique et moins résidentielle, qui privilégie les interactions fortes avec les acteurs économiques du territoire.

A. Pantin : « Réguler, oui, mais pas plus »⁵⁹

1. La municipalité et le marché

Le discours assez généraliste de la municipalité socialiste sur les objectifs de « *mixité sociale et des fonctions* » correspond à une vision de l'action publique héritière d'une tradition progressiste de redistribution entre groupes sociaux et de contrôle du développement

⁵⁸ On pense ici à la description des commerces ethniques faite à Pantin par les pouvoirs publics.

⁵⁹ Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

économique, notamment en insistant sur ses conséquences environnementales, mais cette vision est contrebalancée par l'émergence de logiques favorisant la gentrification et d'une volonté de concentrer les politiques urbaines sur un objectif de croissance économique, qui favorise l'émergence d'interactions stabilisées avec le secteur privé.

Le tissu urbain reste marqué par un double héritage d'éclatement spatial et de politiques urbaines volontaristes menées par la municipalité communiste précédente ; ces deux éléments sont centraux dans les objectifs des politiques urbaines, notamment *via* la question de l'esthétique urbaine. La concrétisation de cette notion, très présente dans les entretiens, passe à la fois par une requalification des friches industrielles et une attention particulière portée aux formes architecturales des constructions nouvelles, et doit permettre de faire émerger une identité plus forte de la commune. Ainsi, la seule allusion à des tensions avec le secteur privé évoque la question de l'aspect esthétique des nouvelles constructions :

Il faut savoir que le promoteur travaille à la parcelle. Moi je travaille au moins à l'îlot. L'idée si vous voulez, au niveau architectural c'est que quand on se promène dans Pantin on se dise « ça c'est pas mal », au sens où on est ici et pas à Villiers-sur-Marne ou à Meudon, qu'il y ait une spécificité. Tout ça c'est un travail assez dur car les promoteurs essaient toujours de ruser.

Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

La patrimonialisation des friches industrielles, présente dans de nombreux territoires urbains industriels reconvertis, correspond certes à une mise en valeur du passé local, plutôt active dans les communes de gauche (très faible aux Etats-Unis, quasi absente à Issy-Les-Moulineaux). Mais elle permet également de construire un « référentiel patrimonial » (Djament-Tran 2014) qui s'inscrit dans la volonté municipale de renforcer la centralité urbaine. Par ailleurs, cette valorisation du patrimoine correspond à une forme de mise en conformité avec des modèles urbains mondialisés, « *formes spatiales typiques de la « créativité* » » (Djament-Tran 2014, p. 168), qui s'inscrivent dans une stratégie économique visant à favoriser l'installation d'entreprises dans le secteur du luxe et de la culture ; cette orientation économique correspond également à une mise en adéquation territoriale avec une population de gentrificateurs « branchés », même si celle-ci n'a pas forcément vocation à travailler sur le territoire.

[C]'est une volonté très forte d'ancrer dans le territoire les grandes entreprises. Par exemple on a un projet qui s'appelle « développer les filières stratégiques et innovantes. » Pour ça on part beaucoup du tissu existant, du micropolitain. Parce qu'on a tendance à ne parler que des fleurons, tout ça, mais pour nous les petites entreprises ça représente énormément d'activité. (...)

Pour moi, la question de dire « vivre et travailler au pays » est valable dans le Larzac, mais ici ça n'a pas de sens, le bassin d'emploi est parisien. A Pantin, vous avez 85% des actifs qui habitent Pantin qui travaillent à l'extérieur et la proportion est la même dans l'autre sens. Mais ce n'est pas embêtant, ce qui est embêtant c'est que la grande majorité des cadres qui y travaillaient n'y habitent pas, ce qui fait que vous avez un mauvais niveau de commerces et de services à la personne.

Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

La question des facteurs urbains attirant la population de cadres est également très présente dans le discours municipal : la question des commerces revient de façon récurrente (voir II.B.), ainsi que celle de la sécurité, et enfin celle du niveau des écoles, facteur central dans les dynamiques de gentrification.

Enfin, les politiques du logement confirment ces orientations. A la fois, la mairie diminue progressivement la proportion (importante) de logement social de la commune tout en souhaitant encadrer l'action des promoteurs. Les interactions avec ces derniers semblent à mi-chemin entre le contrôle formalisé opéré à Ivry-sur-Seine et la relation de convivialité constatée à Issy-Les-Moulineaux. D'ailleurs, les politiques de logement fonctionnent avec certains outils présents également à Ivry-sur-Seine (maîtrise des prix et imposition d'une part de logement social), mais sans la formalisation passant par une charte comme à Ivry-sur-Seine, Saint-Denis ou Saint-Ouen :

Quand le projet est finalisé, ensuite on se met d'accord sur la typologie du logement (la taille...), le prix de sortie et les conditions de communication. Ensuite, comme il y a toujours du logement social avec l'obligation pour les promoteurs de construire 33% de logements sociaux pour toute opération de plus de 2 000 m² de SHON⁶⁰, on fait une expertise du bilan du bailleur, et aussi une expertise financière du bilan du promoteur histoire qu'il ne se fasse pas des marges trop juteuses. En contrepartie, on instruit avec diligence le permis de construire et on offre une page de publicité complète pour la communication aux habitants dans le journal local. Sur les prix de sortie on essaie d'être à 20% de moins que le prix du marché quand ça sort. Du coup c'est une assurance tout-risque pour le promoteur qui est sûr de vendre à un prix concurrentiel, et ça ne joue pas sur la spéculation : quand vous achetez un bon logement pas cher avec de bonnes prestations vous ne le revendez pas car vous ne trouverez pas l'équivalent à ce prix-là, vous comprenez. En plus on favorise le type de logement familial, des logements plutôt grands du T3 ou T4, qui n'intéressent pas trop les investisseurs immobiliers et les spéculateurs, ils cherchent plutôt des petites surfaces. Jusqu'ici on a fonctionné comme ça sans formalisation.

(...)

Mais ici on n'est pas le roitelet, on ne décide pas de tout ce qui se fait et comment ça se fait. Réguler, oui, mais pas plus. Alors, est-ce qu'on va faire une charte du logement, oui je sais qu'ils en ont une à Saint-Denis mais est-ce que ça change grand-chose ? Les services sont contents quand ils font une charte, une charte c'est bien mais il faut voir ensuite si c'est applicable.

Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

Les interactions entre municipalité et promoteurs sont donc décrites comme un échange de bons procédés, selon le concept de « régulation » qui s'oppose au volontarisme affiché par les communes communistes de Plaine Commune ou d'Ivry-sur-Seine (« roitelets »), au prétexte de son absence d'efficacité.

2. Le secteur parapublic, au service de la ville

⁶⁰ Comme on l'a vu en II.A., cette proportion est passée à 25% dans la révision du PLU de 2014.

Pourtant, la municipalité s'affirme comme un acteur central dans la gestion des acteurs parapublics. Le maire prend la direction de Pantin-Habitat, principal bailleur social de Pantin, dès son élection en 2001. À partir de 2004 et jusqu'en 2009, il préside l'Office départemental de l'habitat de Seine-Saint-Denis⁶¹. Par ailleurs, il prend la présidence de la SEMIP en 2013.

Les relations sont donc étroites avec l'OPHLM et la SEM locale, directement contrôlés par le maire. La SEMIP joue un rôle particulièrement actif dans l'aménagement local : elle est aménageur des quatre ZAC en cours d'aménagement, notamment de la ZAC des Grands Moulins, maître d'ouvrage d'opérations de construction de bureaux, d'infrastructures ou de logements pour le compte de la mairie (centre municipal de santé des Courtilières) ou de Pantin Habitat. La SEMIP pilote également les opérations ANRU en cours dans le quartier des Courtilières.

La SEMIP élargit également ses activités dans les communes voisines des Lilas et de Bondy, ce qui s'inscrit dans la logique intercommunale émergente où Pantin joue un rôle important (voir II. A).

3. Les acteurs privés : promoteurs, entrepreneurs, luxe et culture

Le rapport de la municipalité au secteur privé est celui d'un partenariat. La perception de la pression exercée par les investissements privés liés à l'installation d'entreprises n'est pas très claire, et oscille entre une attractivité constatée et l'idée qu'elle n'est pas assurée :

Ce sont vraiment les entreprises qui viennent. Vous avez deux types d'entreprises : celles qui sont dans Paris, qui ont des coûts élevés ; et celles qui sont hors Paris, principalement dans l'Ouest parisien, qui ne veulent plus d'IGH, qui en ont soupé à la Défense, qui ont vu ce que ça coûtait en frais de fonctionnement.

(...)

Je suis allé faire un numéro à BNP Paribas pour leur expliquer comment Pantin c'est bien. Parce que le discours des entreprises, c'est quand même presque « vous avez de la chance qu'on vienne ».

Entretien avec le Directeur des services du développement urbain de Pantin, 19 juillet 2010.

Les interactions avec les promoteurs sont donc vues comme un partenariat, où la mairie joue un rôle d'« *intercesseur territorial de proximité* », soit un rôle d'accompagnement ou même de facilitateur au service du privé.

Généralement le point de départ c'est une opération immobilière : soit elle est maîtrisée par le public, donc c'est une opération d'aménagement ; soit c'est du privé, et là la mairie ne peut pas intervenir directement, donc elle est ce que Béhar appelle intercesseur territorial, je rajouterais intercesseur territorial de proximité. C'est-à-dire qu'on accompagne la négociation foncière, et puis il y a toujours quelque chose à faire au niveau urbanisme.

⁶¹ Le maire de Pantin est proche de l'ancien président du Conseil Général de Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone, dont il a été l'assistant parlementaire.

Dans le cas de l'installation des services de sécurité financiers de BNP Paribas aux Grands Moulins, la présence de la société de blanchisserie Elis à proximité immédiate du bâtiment des Grands moulins (cheminée à droite, voir photo p.487) est ainsi considérée comme gênante pour les cadres venus travailler. La SEMIP est alors mandatée pour négocier avec l'entreprise Elis son déménagement ailleurs sur le territoire de la commune, pour maintenir les emplois à Pantin tout en libérant de l'espace dans le cadre de la ZAC et en limitant les nuisances pour l'employeur tertiaire. Les raisons de ce déménagement sont difficiles à établir (demandé par BNP Paribas ? initié par la municipalité) ; mais il s'agit bien d'une prestation de service urbanistique offerte par la municipalité à un acteur privé, un peu comparable à l'ajout d'une station de tram à Issy-Les-Moulineaux (voir chapitre 7).

Outre l'arrivée de l'investissement privé par le biais des promoteurs (BNP Paribas Immobilier, mais aussi les grands promoteurs habituels : Bouygues Immobilier, Sogeprom, Kaufman & Broad), Pantin attire également des entreprises privées caractérisées par leur appartenance aux secteurs du luxe et de la culture, qui contribuent à son image « arty » et « branchée ». Cette attractivité passe par une activité municipale volontariste pour venir chercher les entreprises. La première, emblématique, est Hermès, qui y installe ses ateliers en 1992 après une campagne active du maire de l'époque. L'expansion de cette grande entreprise du luxe a nécessité une extension spatiale des ateliers : Hermès rachète petit à petit le foncier entourant le bâtiment d'origine pour implanter une « cité des métiers » à l'échelle de l'îlot. Cette opération est largement facilitée par la mairie, qui accélère la délivrance des permis de construire (projet de 27 000 m²) en échange de la participation de l'entreprise à la vie locale⁶² et du financement d'une partie de la rénovation du centre-ville⁶³ à hauteur de 7 millions d'euros. « *Avec la disparition de la taxe professionnelle, il fallait bien trouver des moyens de faire participer ces grandes entreprises* » (Bertrand Kern, cité dans De la Brosse 2013).

La relation de partenariat fonctionne donc sur la base de l'échange, mais aussi depuis 2001 sous la forme d'un mécénat de l'entreprise envers la ville qui semble créer une logique de privatisation ou de négociation d'une contribution, où l'acteur public local négocie indépendamment avec l'entreprise – la référence à la disparition de la taxe professionnelle est éclairante à cet égard. De même BNP Paribas a participé au financement d'une plateforme provisoire à la gare de Pantin et au mécénat du Centre

⁶² La Fondation Hermès finance notamment depuis 2008 la Maison Revel, Pôle des Métiers d'Art aux Quatre Chemins.

⁶³ Le site Hermès se trouve dans la ZAC Centre-ville.

National de la Danse. Ici, la négociation permet d'obtenir des formes de contribution dont les règles d'affectation sont beaucoup plus souples que dans le cas des ZAC par exemple.

Ces échanges de bons procédés avec les entreprises sont ensuite formalisés par le biais de « chartes entreprises et territoires » visant notamment à ce que les entreprises embauchent localement. Deux chartes sont signées avec BNP Paribas et Hermès en 2013 pour une durée de 3 ans, qui prévoient notamment de développer l'emploi local, de participer au développement de liens avec les écoles et de développer la sous-traitance avec les TPE-PME de la commune. Les engagements restent ainsi relativement vagues, mais une formalisation du lien entre l'entreprise privée et le territoire a lieu, ce qui illustre la priorité donnée par la mairie à l'activité par rapport au logement.

Enfin en 2013, la maison Chanel décide d'implanter son centre de R&D dans la ZAC du port, non loin du premier site de production de parfums Bourjois (filiale historique de la maison Chanel). Cette installation s'est également faite suite à un marketing actif du maire socialiste: « *Dès que j'ai su que la maison cherchait des terrains, je suis allé les voir, brandissant leurs racines pantinoises (...). J'ai même fait une visioconférence avec certains salariés du sud de la France pour les rassurer sur la Seine-Saint-Denis* » (Bertrand Kern cité dans De La Brosse 2013). Dans la même démarche de mécénat territorial – mais également à son profit, il est prévu que Chanel finance une passerelle au dessus du canal de l'Ourq pour raccourcir – et sécuriser⁶⁴ - le parcours de ses salariés jusqu'au métro et RER.

La galerie d'art Thaddeus Ropac, l'une des galeries du Marais les plus prestigieuses, s'est installée dans une ancienne chaudronnerie en 2013, occupant un espace de 4 700 m². Dernier fleuron en date de ces implantations, l'agence de publicité BETC prévoit d'installer ses 800 salariés dans les anciens Magasins Généraux au bord du canal.

La recherche d'entreprises oeuvrant dans la production a en fait débouché à Pantin sur l'émergence d'un secteur artisanal lié au luxe, puis plus largement à la culture, qui se développe grâce à des politiques de marketing territorial qui rejoignent la politique de préservation du patrimoine évoquée plus haut. Pantin a ainsi obtenu le label Ville et métiers d'arts en 2006, accueille le siège du festival de jazz Banlieues bleues, la biennale Déco et création d'art et la manifestation de l'Eté du Canal, où des œuvres de street art sont exposées dans l'espace public.

⁶⁴ La question de la sécurité des salariés a été évoquée à plusieurs reprises dans les entretiens ; cette préoccupation est notamment liée à la réputation de la Seine-Saint-Denis car Pantin n'est pas particulièrement touchée par la délinquance.

La municipalité pantinoise met en œuvre des politiques de développement local dont le volontarisme est plus difficile à cerner que dans les cas d'Issy-Les-Moulineaux et d'Ivry-sur-Seine, puisqu'il ne s'agit ni d'un régime entrepreneurial (Elkin 1987) ni progressiste Stone (1989), mais qui emprunte des caractéristiques à ces deux modèles. D'une part, la municipalité privilégie une action volontariste en matière de développement économique et encourage l'installation d'entreprises ; le logement est laissé au second plan, même si un certain nombre d'outils sont mobilisés pour évoluer vers une *mixité sociale* dont la définition paraît vague. La construction de cette coalition de croissance n'est pas centrée sur le domaine de la finance, même si elle en constitue un des éléments, mais sur les activités du luxe et de la culture, qui permettent d'attirer des gentrificateurs. La gentrification est donc favorisée par l'action de développement économique et de patrimonialisation architecturale de la mairie. A l'inverse, Greenpoint-Williamsburg incarne un régime urbain spécifique, où la croissance économique semble occuper un plan secondaire au profit du logement : on peut parler de coalition de croissance résidentielle.

B. Greenpoint-Williamsburg: une « coalition de croissance résidentielle » ?

A Greenpoint-Williamsburg comme dans les autres cas new-yorkais étudiés, la puissance publique locale reste beaucoup moins présente que dans les cas parisiens. Néanmoins, l'intervention de la municipalité s'est modifiée dans le temps, comme cela a été le cas pour Downtown Brooklyn, quartier voisin devenu un centre financier secondaire de l'agglomération. Dans la vision de la municipalité new-yorkaise, Greenpoint-Williamsburg comme Downtown Brooklyn a été considérée comme périphérique par rapport à Manhattan, bien que cette distance ait été plus psychologique que physique (Fainstein 2001).

1. L'identité des lieux : le local contre la municipalité

Greenpoint-Williamsburg a souffert de sous-investissement public pendant la période de désindustrialisation. La proximité redécouverte de ces espaces amène au retour de l'investissement public, qui est particulièrement important à Downtown Brooklyn dès les années 1980 et bénéficie de près d'une centaine de millions de dollars de fonds publics directs (Fainstein 2001, Mollenkopf 1994). L'administration Koch soutient le développement d'activités et de logements au prix du marché à Brooklyn et Long Island City dès les années 1980 ; l'émergence des centres de Downtown Brooklyn et de Long Island City n'aurait sans doute pas eu lieu dans ces proportions sans le soutien municipal.

Dans le cas de Greenpoint-Williamsburg, la dynamique de marché précède largement le retour de l'investissement public. La gentrification, si elle n'est pas combattue par la municipalité, correspond à un mouvement spontané qui crée un milieu urbain mixte

industrie-logement-ateliers très spécifique, où les dynamiques font penser à un *micro-cluster* urbain. Les occupants du quartier à la veille du retour de l'investissement public soulignent d'ailleurs à plusieurs reprises leur attachement à ce tissu urbain spécifique et à la présence de l'industrie légère dans le *Williamsburg Waterfront 197-a Plan*. L'identité du quartier, contrairement à Pantin, est donc très affirmée et liée à la première vague de gentrification, qui en fait un lieu *créatif*.

The spaces around Manhattan in Brooklyn and Queens are very strong today (...). The reason is that you're close to Manhattan. (...) In Williamsburg it's linked with the moving out of Lower East Side ; in Greenpoint it's more about manufacturing. There is subway and lots of space.

Deputy Director, Brooklyn Office, NYC Department of City Planning, 1er décembre 2010.

In the competition with other spaces, there is a unique value of Brooklyn, Brooklyn kind of stands on its own... Artistic, creative industries are still coming in.

Vice president of the Brooklyn Chamber of Commerce, 8 décembre 2010.

L'un des effets du retour de l'investissement privé, soutenu par la mairie (via les rezonages ponctuels notamment), est de susciter des dynamiques de marché favorisant la construction de tours de logement et le départ de l'industrie. L'opposition à ces conséquences émerge dès les années 1990 : les acteurs industriels (associations d'entreprises, syndicats) émettent une forte demande de protection de leur activité. Cependant, dans tous les cas de conflits entre les secteurs en développement (finance, logements de standing) et les secteurs en déclin (industrie), les administrations Koch puis Bloomberg se rangent du côté des premiers, bien qu'elles concèdent quelques mesures cosmétiques en faveur du maintien de l'industrie (Mollenkopf 1994).

De nombreux conflits éclatent également dès les années 1980 entre résidents et promoteurs contre des projets de redéveloppement urbain très denses, comme à Columbus Circle, qui ne seront finalement adoucis qu'aux angles. Le cas de Greenpoint-Williamsburg s'inscrit donc dans la continuité de ces conflits. L'opposition locale au rezonage massif et au remplacement des populations résidentes et de l'industrie légère par des logements de standing réunit ainsi le président de borough et le *Community board*, loin de la concorde affichée par la mairie de New York :

People asked for the rezoning in Williamsburg. (...) The rezoning approved all the requests of the community but one.

Deputy Director, Brooklyn Office, NYC Department of City Planning, 1er décembre 2010.

La violence des polémiques locales autour d'un projet comme la reconversion de la Domino Sugar Factory – demande de logement social, de plus d'espaces de bureaux, rejet du premier projet architectural, etc. – illustre ainsi la résistance des communautés locales aux changements liés aux grands projets de développement urbains même si, finalement, elles ne parviennent à les modifier qu'à la marge (Fainstein 2001).

2. Action publique et coalition de croissance

La spécificité du retour de l'action publique à Greenpoint-Williamsburg est double. D'une part, elle se focalise largement sur le logement : le développement économique repose sur la richesse créée par la transformation d'usage du sol, autour de la valeur paysagère du quartier : skyline, front d'eau, patrimonialisation des bâtiments industriels.

Pour la première fois on fait du développement avec du résidentiel, donc il y a une redécouverte de l'eau, on peut l'utiliser comme une ressource, c'est le nouveau Central Park. Director of Special Initiatives, Executive Office, NYC Department of City Planning, 2 avril 2012.

D'autre part, contrairement au cas de Downtown Brooklyn, le redéveloppement ne se fait pas sur la base d'investissements publics massifs, mais sur un usage contrôlé du zonage, qui permet d'encadrer la localisation des investissements privés. Malgré leurs limites, les mesures encourageant fortement l'inclusion de logement abordable rappellent les chartes adoptées par certaines municipalités parisiennes. La dimension progressiste du régime urbain n'est donc pas totalement absente de ce modèle de développement, bien que les communautés anciennement installées sur le territoire se sentent menacées par les évolutions à l'œuvre (Polonais à Greenpoint, Hassidims à Williamsburg, mais aussi les artistes de la première vague de gentrification).

La coalition de croissance résidentielle à l'œuvre ici est donc spécifique : il ne s'agit pas d'une coalition formée autour d'un grand projet d'urbanisme, mais autour d'un rezonage débloquent des opportunités foncières massives. Ce rezonage est certes postérieur à la constatation du retour de l'investissement privé, mais se distingue du processus de planification utilisé à Jersey City, où le zonage est modifié *a posteriori*. Les projets sont donc formulés par les promoteurs à l'échelle de l'ilot.

De ce fait, de nombreux partenariats réunissant plusieurs promoteurs existent pour atteindre une taille critique de financement. Les promoteurs vont de grands promoteurs nationaux (Toll Brothers, projet Northside Piers) à de petits promoteurs locaux, comme dans tous les autres cas étudiés. Ainsi, The Developers Group, est une association de petits promoteurs qui agit comme agent pour les mettre en avant et leur fournit des services communs. Les grands promoteurs s'allient à de petits promoteurs *non-profit* dans le cas où les projets contiennent du logement abordable : à Northside Piers, Toll Brothers, L&M Equity et RD Management développent la partie du projet au prix du marché, tandis que Dunn Development Corporation construit la partie abordable. On retrouve la même dynamique pour Kent Waterfront Associates, une association de trois promoteurs (L&M Equity, BFC et Allstate Realty) qui redéveloppe la brasserie Schaefer.

La prise en compte du front d'eau comme ressource permettant de créer de la valeur résidentielle correspond à un changement de vision de la municipalité Bloomberg, qui valorise des espaces hors Manhattan de manière systématique pour la première fois : dans le plan PlaNYC 2030, les plans d'eau sont désignés comme le *6^{ème} borough*. La municipalité attire ainsi l'investissement par la création d'un zonage spécifique pour assurer l'accès public au front d'eau et qui se distingue du rezonage massif effectué sur la zone ; on retrouve cette idée dans le Bronx, qui recommence timidement à attirer les investissements. Le développement résidentiel peut donc faire l'objet d'une coalition de croissance, tant le foncier génère de la valeur dans l'espace central de New York.

Conclusion

Les espaces « en transition » montrent donc des rythmes de changement différents : dans le cas de Greenpoint-Williamsburg, la transition vers un espace résidentiel embourgeoisé est largement engagée, tandis qu'à Pantin le développement économique prime. Néanmoins, ces deux espaces connaissent un certain nombre de convergences liées à *l'esprit du lieu*, qui s'est développé spontanément à Greenpoint-Williamsburg tandis qu'il est fortement construit à Pantin pour contrebalancer un territoire morcelé : une réputation de lieu créatif, branché, où la gentrification est tangible. De ce fait, des effets de différenciation socio-spatiale se font sentir dans les deux cas, avec la paupérisation de certains quartiers, plus excentrés que les espaces gentrifiés.

L'action publique locale se distingue principalement par le type de développement favorisé : la municipalité de Pantin concentre son action sur l'attractivité d'entreprises du luxe et de l'artisanat, tout en souhaitant maintenir un équilibre entre activités productives et de services. A l'inverse, l'industrie est sacrifiée à Greenpoint-Williamsburg, ce qui est largement contesté par la population locale – le mouvement de déplacement de la population et de l'activité est qualifié de « *marée de chagrin* » (Brooklyn Community Board 1 2012, p.1). Finalement, la forte emprise des promoteurs sur les procédures de rezonage domine. Il existe un décalage entre des procédures très sophistiquées pour garantir l'intérêt des « communautés » et la réalité des négociations et de leurs résultats, où les intérêts privés sont mieux servis que ceux des communautés.

Dans l'ensemble, des interactions stables entre les acteurs publics et les investisseurs privés conduisent à un changement social qui n'est que partiellement contrebalancé par des mesures de contrôle sur le logement (part de logement abordable notamment). Les changements massifs ayant eu lieu à Greenpoint-Williamsburg et l'embourgeoisement du front d'eau de Williamsburg en particulier tendent cependant à montrer que la « mixité sociale » n'est que transitoire dans le mouvement de recyclage des territoires de première couronne.

Conclusion de la troisième partie

Même si les interactions entre acteurs urbains consacrent un système de régulation fortement orienté vers le public dans le cas parisien, plus vers le privé dans le cas new-yorkais, le rôle des politiques urbaines est fondamental pour expliquer les évolutions des territoires de premières couronnes des villes globales : cet élément a d'ailleurs été souligné à de nombreuses reprises par les acteurs interrogés dans le contexte new-yorkais.

Il apparaît également que les premières couronnes sont l'illustration d'une certaine standardisation des politiques urbaines, qui produisent des espaces urbains de plus en plus comparables en mobilisant certains éléments récurrents dans différents aspects du paysage urbain : les mails et rues piétonnes, la redéfinition de la voirie dans les quartiers de friches reconverties, comme à Issy-Les-Moulineaux ou Williamsburg ; le tramway (Pantin, Issy-Les-Moulineaux, Jersey City) ; la valorisation des fronts d'eau (le « 6^{ème} borough » new-yorkais selon Bloomberg, la Seine à Issy-Les-Moulineaux, Ivry et le canal de l'Ourcq à Pantin) ; la construction d'immeubles de logements « néo-traditionnels » (néo-haussmannien à Issy-Les-Moulineaux, néo-brownstones – condos à Jersey City) ; réallocation de quelques éléments du patrimoine urbain / industriel à un usage tertiaire ou résidentiel (warehouses à Williamsburg, lofts à Pantin).

Ce répertoire commun des modèles urbains mobilisés explique aussi la comparabilité des terrains. Finalement, s'il existe bien une marge de manœuvre des politiques publiques urbaines, n'est-elle pas mise au service d'une pensée urbaine de plus en plus uniformisée ?

CONCLUSION

Pourtant il s'agit bien du même monde, et la solidarité est étroite, au fond, entre les tours fétiches ou les objets sans regard du capitalisme libéral et les petits morceaux de sucre qu'il étale en ramifications extensibles sur la nappe du territoire. Dans les deux cas c'est le régime de la propriété déchaînée qui se donne libre cours, avec son injustice fondamentale, et dans les deux cas, on le comprend aussitôt, c'est l'abandon de toute utopie, de toute postulation d'un devenir transformé ou infléchi qui est programmé.

Jean-Christophe Bailly, *La phrase urbaine*, 2013.

Les premières couronnes de banlieue « industrielle » des villes globales ont connu des changements économiques et sociaux majeurs, qui les engagent aujourd'hui entièrement dans le cycle de la globalisation. Les effets spatiaux de cette globalisation se traduisent par certaines similitudes, qui ont été mises en évidence par le travail de typologie (chapitre 5) ; mais ces effets restent hétérogènes et instables, comme l'est le processus de globalisation dans son ensemble. Les effets de la crise économique de 2008 ont ainsi été ressentis de façon plus ou moins forte selon les territoires ; même si la plupart des acteurs interrogés soulignaient que les changements étaient désormais trop importants pour être réduits à néant.

En fait le recyclage des premières couronnes de banlieue est le résultat à la fois d'inerties et de mutations urbaines fortes, où les politiques urbaines jouent un rôle d'arbitrage important – les inerties dans la pratique des politiques urbaines fait d'ailleurs partie des inerties jouant sur le mode de recyclage des territoires considérés.

En termes d'inerties géographiques et historiques, les changements économiques sont liés à la proximité aux centres d'affaire anciens (ouest parisien, proximité de Lower Manhattan après le 11 septembre), à la situation par rapport aux transports – les transports en commun jouent un rôle primordial dans cette situation de centralité, à la présence d'aménités anciennement ou nouvellement valorisées (front d'eau, parc). L'implantation des espaces industriels joue un grand rôle dans les possibilités de reconversion (compacité et situation des friches industriels), ainsi que l'implication d'acteurs régionaux ou nationaux (investissements de l'Etat à la Plaine Saint-Denis ou à La Défense) et la présence d'acteurs parapublics susceptibles de jouer un rôle dans le développement local (MetroTech à Downtown Brooklyn, hôpitaux de la vallée de la Bièvre par exemple).

Les évolutions socio-spatiales sont héritées de la valorisation ancienne de certains espaces des premières couronnes par la bourgeoisie (Neuilly, Brooklyn Heights), mais aussi de la présence de logement social, élément qui différencie fortement le contexte new-yorkais du contexte parisien. Dans le contexte d'une gentrification qui gagne largement les espaces péricentraux, le tissu urbain joue un rôle important, ainsi que les politiques urbaines qui peuvent accentuer la reconversion d'espaces anciennement industriels comme à Williamsburg.

Les études de terrain ont cependant montré à quel point les politiques publiques urbaines sont présentes dans les premières couronnes, et l'importance des outils d'urbanisme à leur disposition, même dans le cas des Etats-Unis où les acteurs publics sont loin d'être inactifs – même si l'outil du logement social, particulièrement puissant pour orienter les changements sociaux d'un territoire, reste très lacunaire par rapport au cas parisien, notamment dans le New Jersey. Le zonage est sans doute l'outil à la fois le plus proche dans les deux cas et le plus opératoire, et les acteurs publics y ont largement recours.

Finalement, il est possible de proposer un schéma conclusif qui place les terrains enquêtés et quelques terrains très étudiés¹ selon deux axes mettant en lien la force de l'investissement du capital global, c'est à dire des dynamiques de débordement péricentral de la ville globale², et le volontarisme de l'action publique urbaine³.

¹ Il s'agit principalement des terrains sur lesquels la littérature est abondante et a été

² Que ce soit en termes économiques (tertiaire supérieur) ou résidentiels (logement de luxe, gentrification).

³ Je remercie John Mollenkopf de m'avoir suggéré cet exercice graphique.

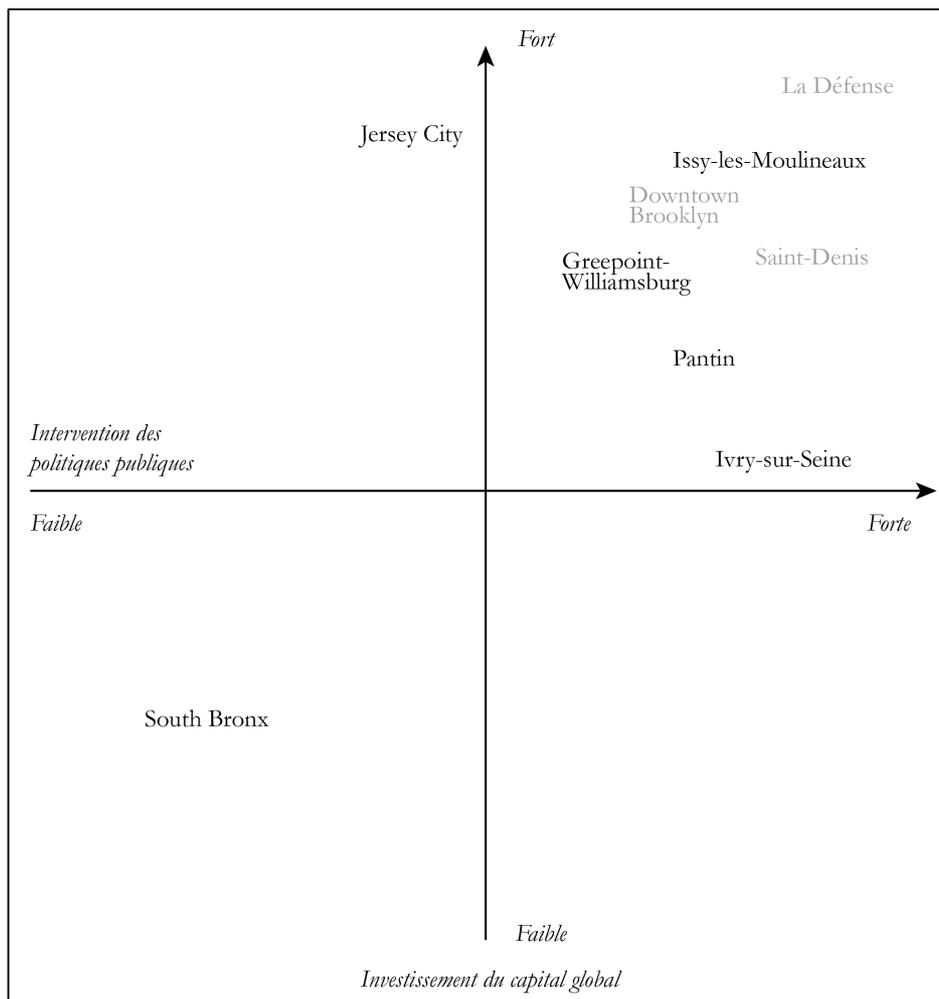


Figure 16: Schéma conclusif

Plusieurs conclusions se dégagent de ce schéma. D'abord, sans surprise, les seuls cas où l'intervention publique est faible sont new-yorkais, ce qui s'inscrit dans un contexte national où le rôle de la puissance publique est beaucoup plus discret qu'en France. Pourtant, ces deux cas correspondent à deux configurations politiques différentes. Jersey City est une commune, dont la faiblesse de l'intervention publique est avant tout liée à une stratégie qui consiste à entériner les changements urbains à l'œuvre sans vraiment chercher à les orienter. Selon la plupart des acteurs interrogés, il s'agit même d'une mairie relativement interventionniste : on voit ainsi se dessiner l'image d'une « coalition de croissance », système d'alliance entre le gouvernement local et les élites économiques d'un territoire en faveur de la croissance économique, qui conduit à un développement social inégal.

Le South Bronx, à l'inverse, est un territoire délaissé par l'investissement et les politiques publiques (même si des changements se font sentir récemment), alors même qu'il fait partie d'une des municipalités les plus interventionnistes des Etats-Unis, la ville de New

York. La périphérisation, voire l'exclusion, d'un territoire de la ville globale n'est donc pas forcément empêchée par la présence d'un acteur public puissant à l'échelle de l'agglomération (ou en tout cas d'une grande partie de celle-ci, comme à New York). Par ailleurs, il s'agit d'un espace plus éloigné des centres d'affaire que les autres terrains d'enquête, et celui où les effets économiques de la globalisation sont les plus faibles ; l'absence d'investissement dans le Bronx cumule donc les logiques de marché et les choix des politiques urbaines. Le changement de 2014 à la tête de municipalité relancera peut-être l'investissement public dans le Bronx ; reste à savoir si le choix des politiques urbaines sera d'y encourager des dynamiques résidentielles ou un retour de l'activité.

Deuxième constat, la position des terrains étudiés sur le schéma n'est pas liée aux groupes définis au chapitre 5. La grande majorité se trouve dans le quart du schéma où l'investissement, donc les logiques globales, et l'intervention des politiques publiques sont forts. La corrélation entre le niveau d'intervention publique et les effets de la globalisation va donc dans le sens d'un accompagnement des logiques spatiales de la globalisation par les politiques urbaine. L'absence d'exemples dans la partie où pourraient se ranger les espaces peu investis par la globalisation sous l'effet d'un interventionnisme public fort suggère qu'il ne serait pas possible de réprimer totalement les logiques de déconcentration de la ville globale à l'œuvre dans les premières couronnes – même dans le cas des espaces plus résidentiels, qui n'ont pas donné lieu à une enquête de terrain⁴.

Dans un certain nombre de cas (Jersey City, Issy-Les-Moulineaux, La Défense, Downtown Brooklyn) les interactions entre acteurs urbains rejoignent le modèle des « coalitions de croissance » où les acteurs publics encouragent la croissance économique (Logan et Molotch 1987, Domhoff 2005). Le volontarisme des politiques urbaines n'est donc pas incompatible avec la globalisation, au contraire. En termes de recyclage des formes urbaines, on a dans ce cas plutôt le choix d'une *tabula rasa* qui vise à reconstruire le territoire dans le sens demandé par les investisseurs privés, ce qui renforce la tendance à l'uniformisation des paysages urbains, à l'échelle mondiale mais aussi entre centres et périphéries des agglomérations⁵. On retrouve ici le groupe « doublé gagnant », même si des dynamiques de ce type sont présentes dans des espaces en transition ou « ciseaux » (à Long Island City par exemple).

Dans le cas des municipalités communistes de la première couronne parisienne, les politiques urbaines tentent de lutter contre les effets de la globalisation et la spéculation

⁴ On peut noter à cet égard la présence de polarités de petite taille mais où les activités financières sont très présentes, comme à Charenton-le-Pont ou Fort Lee.

⁵ L'exemple le plus évident est celui des immeubles de bureau vitrés, mais aussi des tours formant des *skylines* qui identifient un profil urbain à la fois standardisé et spécifique (les tours n'ont pas le même contour).

immobilière par deux outils : la préemption quasi-systématique des terrains libérés par l'industrie⁶, et le refus de changer le zonage des espaces industriels. Dans un premier temps, ce choix conduit à une grande abondance de friches industrielles sur le territoire. Cependant, même dans le cas d'une appartenance politique communiste, les mairies étudiées finissent à se ranger à la nécessité d'accueillir l'investissement et la croissance économique liée aux activités du tertiaire supérieur. On peut rapprocher cette orientation des « régimes urbains progressistes » définis par Fainstein (2001) : ces politiques urbaines tentent de redistribuer les bénéfices de la croissance et de réguler la monétarisation de l'espace – mais il faut alors éviter de dévaloriser l'espace pour que le développement économique continue, considérant que l'implantation spatiale du capital est volatile et que dans le cas américain le gouvernement local dépend fiscalement de la valeur des terrains. Cette position est donc fragile, surtout si l'on considère que le lien entre les pouvoirs locaux et les investisseurs de capital dans l'urbain sont parfois de plus en plus ténus⁷ (Halbert 2010).

La redistribution des effets de la croissance économique à l'échelle locale (plus ou moins importante si l'on considère la municipalité de New York dans son ensemble) apparaît cependant comme l'enjeu le plus problématique. Les premières couronnes restent des espaces marqués par de grandes inégalités spatiales, mais qui assurent également la possibilité d'un accès au logement pour les plus pauvres à proximité du centre. Le cas des « espaces ciseaux », particulièrement marquant autour de Paris et plus ponctuel à New York en raison de la plus grande malléabilité du tissu urbain et de la faible part de logement social, donne l'image de territoires qui fonctionnent comme une mosaïque économique et sociale et dont on peine à comprendre la cohérence⁸ : des activités métropolitaines supérieures emploient des cadres habitant ailleurs sur le territoire, et les populations pauvres résidentes sont à la fois obligées de se déplacer de plus en plus loin pour travailler et croisent la population favorisée durant la journée sans contact réel. Les inégalités sociales sont doublées sur le territoire d'une ségrégation de l'emploi.

Dans les espaces où l'intervention publique est faible émergent les mobilisations des habitants contre les projets de développement liés au marché (et devant donc entraîner une augmentation des prix de l'immobilier et du foncier) : ces mobilisations sont très sensibles à New York, voire assez systématique (exemples de Long Island City⁹, Downtown Brooklyn, Atlantic Yards, Greenpoint-Williamsburg) alors que c'est moins patent en France. La relative uniformité des choix des politiques urbaines interpelle en

⁶ Un choix qui se révèle rapidement très coûteux pour la municipalité.

⁷ Hedge funds, fonds souverains chinois, etc.

⁸ On retrouve ainsi, d'une certaine façon, l'incohérence de la banlieue des débuts.

⁹ Fainstein et Fainstein 1987.

effet l'idée démocratique, puisque la redistribution n'est souvent pas immédiatement visible.

Le paradigme de la croissance et de l'attractivité économique demeure donc dominant, parfois au prix de fortes déconnexions socio-spatiales. Même si l'usage de la notion de « coalition de croissance » paraît trop fort dans certains cas, on voit ainsi émerger des formes visibles de standardisation des politiques de régénération urbaine, dont les modèles circulent à l'échelle du monde entier (Jacquot 2007, Verdeil 2010). Les premières couronnes sont donc intégrées à un fonctionnement globalisé des modèles urbains ; elles sont d'ailleurs à même d'en produire : c'est le cas de Williamsburg et de la diffusion de l'image d'un « Brooklyn » mythifié dans le monde entier, du Stade de France à Saint Denis, peut-être des espaces culturels en cours de construction sur l'île Seguin à Boulogne-Billancourt.

Les premières couronnes bénéficient donc à la fois de plus de pouvoirs locaux (décentralisation, montée de la société civile) au moment où elles sont intégrées dans des dynamiques de centralité. Pourtant, elles révèlent de moins en moins de différences dans les options urbaines choisies et s'investissent dans un « *chantier permanent* » (Halbert 2010, p.34) au travers des projets permis par la présence importante des friches industrielles. La maîtrise du foncier, l'outil le plus puissant en urbanisme, est de moins en moins mobilisé – même si c'est un outil lourd et coûteux (Roncayolo 1985). La marge de manœuvre des politiques urbaines se trouve ainsi réduite par les politiques urbaines elles-mêmes. De plus, la pensée politique urbaine peine à proposer des alternatives, comme l'a longtemps fait le Parti communiste dans la banlieue rouge. Les enquêtes de terrain montrent que les municipalités de gauche (PCF, PS) semblent gênées pour définir un modèle urbain ; les thèmes du « *développement durable* » et de la « *mixité* » (sociale, fonctionnelle) sont devenus des antiennes communes que l'on croise dans tous les entretiens sans toujours bien savoir de quoi il s'agit. Le « *social-libéralisme* » à la De Blasio, proche de l'idée des régimes urbains progressistes, semble plutôt tenter de renforcer les dynamiques de redistribution sans modifier radicalement les pratiques passées. En ce sens, on peut parler d'inerties urbaines historiques, géographiques et politiques.

Un positionnement nouveau de ces anciens territoires « servants » est cependant très visible ; il s'agit de l'émergence de logiques de compétitions à plusieurs échelles : entre communes de première couronne, entre pôles de l'agglomération, avec le centre, voire avec d'autres espaces urbains dans le reste du monde. Malgré le fonctionnement connexe de ces espaces avec le reste de l'agglomération, la globalisation y consacre le retour du local et souligne la difficulté des acteurs urbains (publics et privés) à créer une communauté de destin. Il n'est que de voir les luttes politiques âpres qui s'opposent à la création d'une communauté urbaine réunissant Paris et ses départements limitrophes à

l'horizon 2016. Cette difficulté est en partie liée à des visions politiques opposées, entre les politiques d'encouragement de la globalisation et des politiques plus progressistes de redistribution. La globalisation, en consacrant l'avènement de formes plus locales d'interactions des acteurs urbains, porte en elle des logiques de tensions fortes sur les territoires des villes globales.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdelmalek Sabrina, Jean-Wilfrid Berthelot, Yves Burfin. 2013. "L'emploi salarié francilien dans l'industrie divisé par deux en 20 ans", Insee, *Île-de-France à la page*, n°402, janvier.
- Abrahamson Mark, *Global Cities* (New York & Oxford: Oxford Univ. Press, 2004), 179 pp.
- ALTHABE Gérard, LEGE Bernard et SELIM Monique, 1993. *Urbanisme et réhabilitation symbolique. Ivry. Bologne. Amiens*, Paris : L'Harmattan, 297 p.
- Altshuler, A. and Luberoft, D. (2003) *Mega- projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Anthony Claudel, 2011. *Emploi : extension des fonctions métropolitaines au sud-ouest de Paris*, Insee Ile-de-France à la page n° 358 - Mai 2011
- APUR 2003, *Mutations urbaines dans l'anneau central de l'agglomération*, APUR, 19 p., janvier.
- APUR 2012 *Les évolutions sociales à Paris et dans les trois départements de la petite couronne*, décembre 2012, 48 pages
- APUR, 2013. *Atlas du Grand Paris 2013*, Paris Projet, n°43, Paris, Apur/Wildproject, 221 p
- Apur, IAU Île-de-France et Paris Métropole, 2012. *Enquête sur les projets de logements des collectivités adhérentes de Paris Métropole. Principaux résultats et commentaires*, juillet, 33 p.
- Aragon Louis, 1936. *Les beaux quartiers*, Denoël.
- ARNOW Pat, 2006. « Greenpoint waterfront fire », *Gotham Gazette*, 12 May (<http://www.gothamgazette.com/index.php/development/3242-greenpoint-waterfront-fire>).
- ARRAULT Jean-Baptiste, 2006. « L'émergence de la notion de ville mondiale dans la géographie française au début du XXe siècle », in *L'Information géographique*, n°4/2006, vol. 70), p. 6-24.
- AUGUSTINE Nathalie et VIROT Pauline, 2012. « Les migrations résidentielles s'accroissent dans le centre de l'agglomération parisienne », in *Île-de-France à la page*, Insee/Apur, n°366, octobre.
- AWADA F. (2001), 40 ans en Ile-de-France. Paris, IAURIF.
- AYDALOT, Ph. *Milieus innovateurs en Europe* (GREMI). 1986.
- AYME Marcel, 1930. *La rue sans nom*, Paris : Gallimard, 254 p.

- BACQUE Marie-Hélène et VIVOLI Sylvia, 2001. « Peut-on penser Paris sans sa banlieue ? », in *Mouvements* 1/2001, n°13, pp. 41-43.
- Bacqué Marie-Hélène et Yves Sintomer (dir.), Amélie Flamand et Héloïse Nez (coll.). 2010. *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*, Paris/Gap : Adels/Yves Michel.
- Bacqué Marie-Hélène, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », *Géographie, économie, société* 1/ 2006 (Vol. 8), p. 107-124
- Bacqué, Marie-Hélène and Sylvie Fol. *Le devenir des banlieues rouges*. Paris : L'Harmattan, 1997.
- Bagnasco et Le Galès (dir.), 1997. *Villes en Europe*, La Découverte, Paris.
- Baraud Serfaty Isabelle 2014, « Vers la « privatisation » du projet urbain ? ou les nouvelles relations aménageurs-promoteurs », in *Actes Pratiques et Ingénierie immobilière* n°1/2014.
- BARRUEL Tiphaine, GIMAT Matthieu et HAFFEN Elise, 2010. *Perceptions de la gentrification dans les discours des politiques parisiens*, Mémoire d'Initiation à la recherche sur le terrain, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 71 p.
- BASTIE Jean et BEAUJEU-GARNIER Jacqueline, 1972. *Paris et la région parisienne : atlas pour tous*, Paris : Berger-Levrault, 46 p.
- BASTIE Jean, 1964. *La croissance de la banlieue parisienne*, Paris : Presses universitaires de France, 624 p.
- Bauer Anne, 1997. “Un « quartier Haussmann » à Issy-les-Moulineaux”, in *Les Echos*, 11 septembre.
- BEAUCIRE Francis, BERGER Martine, et SAINT-GÉRAND Thierry, 2004. *L'accessibilité aux ressources de la ville dans les franges périurbaines d'Ile-de-France*. DRAST, 71p.
- BEAUREGARD Robert A. , 2006. *When America Became Suburban*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 271 pp.
- BEAUREGARD, Robert A. *Voices of decline: the postwar fate of US cities*. Psychology Press, 2003.
- BECKOUCHE Pierre et DAMETTE Félix, 1993. “Une grille d'analyse globale de l'emploi. Le partage géographique du travail”, in *Economie et statistique*, n°270, pp. 37-50.
- Beekman Daniel, 2012. « FreshDirect hires environmental activist Majora Carter to aid in relocation bid », *New York Daily News*, 1er octobre.
- Begley Jaclene, Caitlyn Brazill, Vincent Reina, Max Weselcouch. September 2011, *State of New York City's Subsidized Housing: 2011*, Furman Center, White Papers, 55 p.

- BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 2007. « Faut-il un gouvernement à l'Île-de-France ? », in *Pouvoirs locaux*, n°73/II, mai, pp. 98-102.
- BEHAR Daniel, 2002. « Le Département : un nouvel intercesseur territorial ? », in FLOQUET C., *Pour en finir avec la décentralisation*, Ed. de l'Aube.
- Bellanger E., *Pantin, mémoire de ville, mémoires de "communaux" XIXe et XXe siècles*, Archives municipales de la ville de Pantin, 2001.
- Bellanger Emmanuel, « Les maires et leurs logements sociaux », *Histoire urbaine* 3/2008 (n° 23), p. 95-95
- BELLANGER Emmanuel, 2001. *Pantin, mémoire de ville, mémoires de "communaux" XIXe et XXe siècles*, Archives municipales de la ville de Pantin : Pantin, 264 p.
- Bengston, David N., Jennifer O. Fletcher, and Kristen C. Nelson. "Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States." *Landscape and urban planning* 69.2 (2004): 271-286.
- Benko Georges, Alain Lipietz, A. Amin, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes*
- BERGER Martine et SAINT-GÉRAND Thierry, 1993. « La division sociale de l'espace périurbain en Ile-de-France », in *Strates*, n° 7.
- BERGER Martine, 2006. « Périurbanisation et accentuation des logiques ségréгатives en Île-de-France », in *Hérodote* 3/2006, n° 122, pp. 198-211.
- BERGER, Martine, 2005. « Les périurbains de Paris: de la ville dense à la métropole éclatée », in *Population*, n°1, pp. 206-208.
- BERNT Matthias, 2012. The 'Double Movements' of Neighbourhood Change: Gentrification and Public Policy in Harlem and Prenzlauer Berg, *Urban Stud* November 2012 vol. 49 no. 14 3045-3062
- BERROIR, Sandrine, MATHIAN, Hélène, SANDERS, Lena, et al., 2007. "Les pôles de l'activité métropolitaine" in SAINT-JULIEN Thérèse et LE GOIX Renaud, *La métropole parisienne. Centralités, inégalités, proximités*, Paris : Belin, pp. 11-38.
- BIDOU Catherine, 1984. *Les Aventuriers du quotidien : essai sur les nouvelles classes moyennes*, Paris, PUF.
- BILLARD Gérard, 1999. *Citoyenneté, Planification et gouvernement urbains aux États-Unis*, Paris : L'Harmattan (Coll. « Géographie sociale »), 295 p.
- Birch Eugénie, 1996. « Planning in a World City : New York and its communities », *Journal of the American Planning Association* v62 p442-59.
- BLANC-CHALEARD Marie-Claude, 1998. « L'habitat immigré à Paris aux XIXe et XXe siècles: mondes à part? », in *Le Mouvement social*, n°182, *L'habitat du Peuple de Paris*, pp. 29- 50.

- Boarnet Marlon G. et Bogart William T., 1996. « Enterprise Zones and Employment : Evidence from New Jersey », in *Journal of Urban Economics*, n°40, pp. 198-215.
- Boland, P. 2008. The construction of images of people and place: Labelling Liverpool and stereotyping Scousers. *Cities* 25(6Issue?): 355-369.
- Borja Jordi, Mireia Belil, Manuel Castells, Chris Benner, *Local & Global*, Earthscan, 1997 - 277 pages
- BOURILLON Florence, 2003. « Travaux et spéculation: l'expulsion des habitants du centre de Paris sous le Second Empire? », in *Travaux et Recherches de l'UMLV*, n° 7, pp. 143-171.
- Boxer Matthew, State Comptroller, 2010. *A Programmatic Examination of Municipal Tax Abatements*, State of New Jersey, 27 p.
- Breitbach C Buckmann S, Essex J, 2000. « From World Cities to Gateway Cities : Extending the Boundaries of Globalization Theory », in *City*, vol. 4 n°3, pp.317-340
- Brenner N. et Theodore N., (2005), “Neoliberalism and the urban condition”, *City* 9, 1, p. 101-107.
- Brenner N., (1999), « Globalisation as reterritorialisation: the rescaling of urban governance in the European Union », *Urban Studies*, 36, p. 431-451.
- Brenner Neil, 2002. « Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA : a critical overview », in *Cities*, n°19, pp.3-22.
- Brenner Neil, 2002. « Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA : a critical overview », in *Cities*, n°19, pp.3-22.
- BRESSON, Sabrina. *Du plan au vécu: analyse sociologique des expérimentations de Le Corbusier et de Jean Renaudie pour l'habitat social*. 2010. Thèse de doctorat. Tours.
- Brooklyn Community Board 1, *Statement of Community District Needs*, 2012
- BRUNET Jean-Paul (dir.), 1995. *Immigration, vie politique et populisme en banlieue parisienne (fin XIXe – XXe siècles)*, Paris, L'Harmattan, 398 p.
- Buck N., Gordon I., Harding A. et Turok I., (2005), *Changing cities*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Bué, Nicolas et Desage, Fabien. 2013. « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un “ralliement” non annoncé », in Bellanger, Emmanuel et Mischi, Julian (dir.), *Les Territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris : Armand Colin, p. 223-246.
- Buffat Maryne et François Meunier, « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », *Métropolitiques*, 28 mai 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-programmation-urbaine-entre.html>

- BURGEL, G, DIR. (1994) *PARIS – NEW YORK. PARIS / NANTERRE, VILLES EN PARALLÈLE*, NO 20-21, 301 P
- CADENEL Nicole et CALZADA Christian, 2000. « La géographie de l'emploi industriel en Ile-de-France », in *Annales des Mines*, février, pp.23-28.
- Cante Fabien, « Vers un urbanisme de projet métropolitain ?. L'exemple de Paris Nord-Est », *Métropolitiques*, 11 novembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vers-un-urbanisme-de-projet.html>
- Carpenter Juliet et LEES Loretta, 1995. Gentrification in New York, London and Paris: An International Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 286–303.
- CARRIÈRE, Jean-Paul ; DEMAZIÈRE, Christophe. « Projet urbain et grands projets emblématiques : réflexions à partir de l'exemple d'expo 98 à Lisbonne » In : CARRIÈRE, Jean-Paul (dir.) *Villes et projets urbains en Méditerranée* [en ligne]. Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2002 (généré le 30 mai 2014). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pufr/276>>.
- CARRIOU Claire, 2007. *Loger les ménages et aménager l'espace urbain ? Les politiques d'habitations à bon marché et la question de l'intégration territoriale du logement social (1889-1939)*, doctorat en aménagement et urbanisme, Institut d'Urbanisme de Paris (IUP-Paris XII Val de Marne).
- Cary Paul, Fol Sylvie, « Introduction », *Géographie, économie, société* 2/ 2012 (Vol. 14), p. 113-126
- Castells, Manuel, *La société en réseaux* (T. 1 de L'ère de l'information), Fayard, 1998 et 2001
- CELINE Louis-Ferdinand, 1932. *Voyage au bout de la nuit*, Paris : Denoël et Steele, 624 p.
- Center for an Urban Future, 2007. "Affordable Housing Gaps in High Cost Urban Areas", actes de conference, 4 juin 2007, 37p.
- Chaline Claude (1999), *La régénération urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CHAMBOREDON Jean-Claude et LEMAIRE Madeleine, 1970. « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie*, n°11, pp. 3-33.
- Chapain Caroline et Mario Polèse, « Le déclin des centres-villes : mythe ou réalité? Analyse comparative des régions métropolitaines nord-américaines. », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 44, n° 123, 2000, p. 303-324.
- Chauvel Louis, Alain Chenu, Marco Oberti et Edmond Préteceille, « Enjeux et usages des catégories socioprofessionnelles : traditions nationales, comparaisons internationales et standardisation européenne », *Sociétés contemporaines* 1/2002 (n° 45-46), p. 157-185.
- CHEVALIER Louis, 1958. *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Plon, 1958, 567 p.

- Citizens Budget Commission, 2008. « It's time to end New York State's Empire Zone Program », 16 p., http://www.cbcny.org/sites/default/files/report_ez_12012009.pdf, consulté le 13 juin 2014.
- Clerval Anne « Les anciennes cours réhabilitées des faubourgs : une forme de gentrification à Paris », *Espaces et sociétés* 1/2008 (n° 132-133), p. 91-106.
- CLERVAL Anne 2007. « Les politiques publiques face à la gentrification. Le cas de Paris intra muros », in *Pérennité urbaine ou la ville par-delà ses métamorphoses*, Nanterre : France (2007) - <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00369640>
- Clerval Anne et Fleury Antoine, 2009. « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », in *L'Espace Politique*, n°8/2.
- CLERVAL Anne et FLEURY Antoine, 2009. « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », in *L'Espace Politique*, n°8/2, novembre.
- Clerval Anne, « Les dynamiques spatiales de la gentrification à Paris », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 505, mis en ligne le 20 juillet 2010, consulté le 10 juin 2013. URL : <http://cybergeo.revues.org/23231>.
- COHEN Jeanine, Les transformations de l'industrie et de la localisation des emplois dans l'agglomération parisienne, *Annales de Géographie*, No. 554 (JUILLET-AOÛT 1990), pp. 385-405
- COHEN, Daniel et SIMON-NAHUM, Perrine. *Richesse du monde, pauvreté des nations*. Flammarion, 1997.
- COLLET (Anaïs), « Les “gentrifieurs” du Bas-Montreuil : vie résidentielle et vie professionnelle », *Espaces et Sociétés, La gentrification urbaine*, n° 132-133, mars 2008, p. 125-142.
- COLLET Anaïs, Trajectoires résidentielles de classes moyennes et gentrification des anciens quartiers populaires”, *Savoir/Agir*, no. 24, 2013, pp. 41–48.
- Community Development Studio, 2007. *Gentrification and Rezoning. Williamsburg-Greenpoint*, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University, 142 p.
- COUDROY DE LILLE Laurent, 2006 « « Ville nouvelle » ou « grand ensemble » : les usages localisés d'une terminologie bien particulière en Région parisienne (1965-1980) », in *Histoire urbaine* 3/2006, n° 17, pp. 47-66.
- COURATIER Elodie, FRANCOIS Jean-Christophe, POUPEAU Franck, 2006. « La différenciation sociospatiale des circuits de scolarisation. Enquête sur les pratiques de placement scolaire en contexte de *gentrification* », *Regards sociologiques*, n°31, 2006, pp. 55-90.
- Crouzet Éric, « Le marché de bureaux et les territoires métropolitains : vers un renforcement de la discrimination territoriale », *L'Espace géographique* 2/ 2003 (tome 32), p. 141-154

- CURIEN Rémi, 2009. *Centralités métropolitaines et planification territoriale : la refondation de la planification francilienne face à l'organisation des centralités métropolitaines*, Mémoire de recherche de Master 2 Aménagement et Urbanisme, université Paris 1 Panthéon Sorbonne, sous la dir. de Francis Beaucire, 213 p.
- CURRAN Winifred, 2007. "From the Frying Pan to the Oven?: Gentrification and the Experience of Industrial Displacement in Williamsburg, Brooklyn", *Urban Studies*, vol. 44, n° 8, pp.1427–1440.
- DAMETTE (F.), BECKOUCHE (P.), 1990 : « La métropole parisienne. Système productif et organisation de l'espace », in UTH 2001, DRI-Ministère de l'Équipement, Paris, déc. 1990, 68 pages
- DAMETTE Félix et BECKOUCHE Pierre, 1990. « La métropole parisienne. Système productif et organisation de l'espace », in *UTH 2001*, Paris : DRI-Ministère de l'Équipement, 68 p.
- Daniel G. Wagner, « Shaping neighborhood identity : A case study of Hunts Point in the South Bronx », Mémoire de master, Columbia University, mai 2006.
- DE LA BROSSE Julie, 2013. « Comment Pantin la rouge a séduit le monde du luxe », *L'Expansion*, 4 juillet. http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/comment-pantin-la-rouge-a-seduit-le-monde-du-luxe_1331302.html#ZIKLO6ZXAJsY6Ljq.99
- DeGiovanni et Minnite 1992
- Desjardins Xavier, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, consulté le 02 juillet 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/3022>
- Desponds Didier et Pierre Bergel, 2014. "«La mauvaise réputation». Distance aux ZUS et prix de l'immobilier: application d'un modèle hédonique à six intercommunalités franciliennes.", in *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- DIRECTION GENERALE DU DISTRICT DE LA REGION DE PARIS, 1965. « *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* », Paris : La Documentation Française.
- Dizian Renaud et Joinet Hélène, 2012. « Comment stimuler la construction de logements... par celle des bureaux », IAU-Idf, Note rapide Habitat, n° 584, janvier.
- DJAMENT-TRAN, Géraldine. Patrimonialisation et territorialisation dans la nouvelle étape du capitalisme: le cas de Plaine Commune. *Fronts et frontières des sciences du territoire Frontiers and boundaries of territorial sciences*, 2014, p. 166.
- Dominique Lorrain, « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, décembre 1998.
- Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil

- DOS PASSOS John, 2003. *Manhattan Transfer*, Houghton Mifflin Harcourt, 352 p. 1^{ère} éd. 1925.
- DOUZET, Frédéric. *La couleur du pouvoir: géopolitique de l'immigration et de la ségrégation à Oakland, Californie*. Belin, 2007.
- Downs Anthony, 1968. « Alternative Futures for the American Ghetto », in *Daedalus*, vol.97, n°4, pp. 1331-1378.
- Dreier Peter, John Mollenkopf et Todd Swanstrom, 2001. *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-First Century*, Lawrence : University of Kansas Press, 349 p.
- DREIF, 2005. *Évaluation des implications économiques et spatiales de la mutation industrielle en Ile-de-France*, Paris : DREIF, 133 p.
- DRENNAN, Matthew P. The dominance of international finance by London, New York and Tokyo. *The global economy in transition*, 1996, p. 352-71.
- DRENNAN, Matthew. The decline and rise of the New York economy, in MOLLENKOPF John et CASTELLS Manuel, *Dual City: Restructuring New York*, 1991, p. 25-42.
- EMELIANOFF C. (2002) La notion de ville durable dans le contexte européen : quelques éléments de cadrage, Cahiers français n° 306, La Documentation française, Paris
- Epstein Renaud, 2006. "Gouverner à distance.", in *Esprit* n°11, pp.96-111.
- Epstein Renaud, 2011. « Politiques de la ville : bilan et (absence de) perspectives », in *Regards croisés sur l'économie* 1/ 2011 (n° 9), p. 203-211
- ESTEBE Philippe et Magali TALANDIER, 2005. L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain, rapport au PUCA, octobre.
- FABRE Jean-Loup, 2009. La Contribution des OIN à l'action régionale (SDRIF et territoires de projets), rapport du Conseil Economique et Social de la Région Île-de-France, 133 p.
- FAINSTEIN Susan et STOKES Robert James, 1998. « Spaces for play : the impacts of entertainment development on New York city », *Economic Development Quarterly*, vol.12, n° 2, 1998, pp. 150-165.
- Fainstein Susan S., 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, Second edition, Studies in Government and Public Policy, Lawrence : University Press of Kansas, 310 p.
- FAINSTEIN Susan, 1988. "Governing regimes and the Political Economy of Development in New York City, 1946-1984", in Mollenkopf John H. (dir.), *Power, Culture and Place. Essays on New York City*, New York : Russel Sage Foundation, pp. 161-199.

- Fainstein, Norman I. and Fainstein, Susan S.(1987) 'Economic Restructuring and the Politics of Land Use Planning in New York City', *Journal of the American Planning Association*, 53: 2, 237 — 248.
- FAINSTEIN, S., GORDAN, I. and HARLOE, M. (1992) *Divided Cities*. Oxford: Basil Blackwell.
- Fainstein, Susan S., Ian Gordon, and Michael Harloe, eds. 1992. *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*. Oxford: Blackwell.
- FAINSTEIN, Susan. *The City Builders: Property Politics and Planning in New York and London*. 1994.
- FARCY Jean-Claude, 1990. « L'immigration dans quelques communes de la banlieue Ouest : Asnières, Nanterre et Puteaux de 1830 à 1930 », in *Villes en parallèle*, n° 15-16, pp.126-153.
- FARCY Jean-Claude, 1991. « Banlieues 1891 : les enseignements d'un recensement exemplaire », in FAURE Alain (dir.), *Les Premiers Banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris*, Paris : Créaphis, pp.15-69.
- Fassin Éric et Fassin Didier (dir.), *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte « Cahiers libres », 2006, 280 p.
- FAURE Alain (dir.), 1991, *Les Premiers Banlieusards. Aux origines de la banlieue de Paris, 1860-1940*, Paris : Créaphis, 283 p.
- FAURE Alain, 1990, « De l'urbain à l'urbain : du courant parisien de peuplement en banlieue (1880 – 1914) », in *Villes en parallèle*, n° 15-16, pp. 152-170.
- FAURE Alain, 1994. « Villégiature populaire et peuplement des banlieues à la fin du XIXe siècle », in FAURE Alain, PLESSIS Alain et FARCY Jean-Claude, *La terre et la Cité, mélanges offerts à Philippe Vigier*, Créaphis : Paris, pp. 167-194.
- FAURE Alain, 1995. "Urbanisation et exclusions dans le passé parisien (1850-1950)", in *Vingtième Siècle*, n°47, juillet-septembre, pp. 58-69.
- FAURE Alain, 2003. « Un faubourg, des banlieues, ou la déclinaison du rejet », in *Genèses* n°51, juin, pp. 48-69.
- FAURE Alain, 2008. « La ségrégation, ou les métamorphoses historiographiques du baron Haussmann », in JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne et MENARD François (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, La Défense : Plan Urbanisme, Construction et Architecture, pp. 51-64.
- FISHMAN, Robert. *Bourgeois utopias: The rise and fall of suburbia*. Basic Books, 1987.
- Fleury Antoine & Jean-Christophe François & Hélène Mathian & Antonine Ribardièrre & Thérèse Saint-Julien, « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? », *Métropolitiques*, 12 décembre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-inegalites-socio-spatiales.html>

- Fleury Antoine, J.-C. François, A. Ribardière, H. Mathian, A. Pavard, T. Saint-Julien, *Les disparités de revenus des ménages franciliens - Analyse de l'évolution 1990-1999-2007*, UMR Géographie-Cités/DREIA Ile-de-France, 2011
- Florida Richard et Jonas Andrew, 1991. « US urban policy : the postwar state and capitalist regulation », *Antipode*, 23:4, pp.349-384.
- Florida Richard, 2002. *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003) *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FNAU 2007, Immobilier de bureau et métropolisation, Reflets du marché et moteurs de développement, Rapport, octobre, 37 p.
- FOUILLOUX Etienne, 1992. « Des chrétiens à Ivry-sur-Seine (1930-1960) ». In : FOURCAUT, Annie (dir.). *Banlieues rouges (1920-1960). Années Thorez, années Gabin : archétypes du populaire, banc d'essai des modernités*. Paris : Editions Autrement, Série Mémoires n 18.
- Fourcaut Annie, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine* 3/ 2006 (né 17), p. 7-7
- FOURCAUT Annie, 1986. *Bobigny, banlieue rouge*, Paris,  d. ouvrières : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 215 p.
- FOURCAUT Annie, 1989, « Le lotissement, histoire d'un mot ou histoire d'une forme ? », in *Villes en parallèle*, n 14, juin.
- FOURCAUT Annie, 2006. « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », in *Histoire urbaine* 3/2006, né 17, pp. 7-25.
- Fourcaut Annie, Bellanger Emmanuel et Flonneau Matthieu (dir.), *Paris-Banlieues : conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Gr ne, Créaphis, 2007.
- Franck, Karen A., and Michael Mostoller. "FROM COURTS TO OPEN SPACE TO STREETS-CHANGES IN THE SITE DESIGN OF US PUBLIC-HOUSING." *Journal of Architectural and Planning Research* 12.3 (1995): 186-220.
- FRANÇOIS J.-C., MATHIAN H., RIBARDIÈRE A., SAINT-JULIEN T., 2007, "Riches et pauvres en  le-de-France : forme et sens des voisinages", in : Saint-Julien Th., Le Goix R. (dir.), *La Métropole parisienne ; centralités, inégalités, proximités*, Paris, Belin, 113-137.
- FRANÇOIS Jean-Christophe, MATHIAN Hélène, RIBARDIÈRE Antonine et SAINT-JULIEN Thérèse, 2003. *Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999 modèles multiscalaires de différenciation spatiale*, Rapport scientifique, Ministère de l'Equipement, DREIF, 83 p.
- François, J.-C., Mathian, H., Ribardière, A. et Saint-Julien, T. 2003. *Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999 : approches communale et infra-*

- communale et évolution des différenciations infra-communales 1990–1999, Paris : UMR Géographie-cités/DREIA Île-de-France.
- François, J.-C., Fleury, A., Mathian, H., Pavard, A., Ribardière, A. et Saint-Julien, T. 2011. Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990–1999–2007, Paris : UMR Géographie-cités/DREIA Île-de-France.
- François, J.-C., Fleury, A., Mathian, H., Pavard, A., Ribardière, A. et Saint-Julien, T. 2011. Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990–1999–2007, Paris : UMR Géographie-cités/DREIA Île-de-France.
- FRANÇOIS, Jean-Christophe et POUPEAU, Franck. Les déterminants socio-spatiaux du placement scolaire. *Revue française de sociologie*, 2008, vol. 49, no 1, p. 93-126.
- Furman Center, 2011. "Rent Stabilization in New York City", in Fact Brief, 5 p. http://furmancenter.org/files/publications/HVS_Rent_Stabilization_fact_sheet_FINAL_4.pdf
- Furman Center, 2012. *State of New York City's Housing and Neighborhoods*
- Furman Center, 2013. *#NYChousing, 10 issues for NYC's next Mayor*, 45 p. http://issuu.com/furmancenter/docs/furmancenternychousingseries_todate
- Gagné Carl, Thisse Jacques-François. Mondialisation, concurrence et métropoles. In: *Revue d'économie financière*. N°86, 2006. Le financement de la ville. pp. 47-64. url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecofi_0987-3368_2006_num_86_5_4197. Consulté le 12 avril 2013.
- GILLI F. (2006), « La région parisienne entre 1975 et 1999 : une mutation géographique et économique ». *Économie et Statistiques*, en révision.
- GIRARD Violaine et al., « Propriété et classes populaires : des politiques aux trajectoires », *Politix* 1/ 2013 (n° 101), p. 7-20
- GLAESER, Edward. *Triumph of the city: How our greatest invention makes US richer, smarter, greener, healthier and happier*. Pan Macmillan, 2011.
- GLASS Ruth, 1963, « Introduction » in Centre for Urban Studies (dir.), London, aspects of change, Londres, Macgibbon & Kee, p. XII-XLI.
- Gottlieb, P. (1995) "Residential amenities, firm location and economic development," *Urban Studies*, 32(9), 1413-1436.
- GOTTMANN Jean, 1961, *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York, The Twentieth Century Fund, 810 p.
- Graff Philippe. Une comparaison franco-italienne des documents d'urbanisme : Plan d'occupation des sols et Piano regolatore générale (Note). In: *Méditerranée*, Tome 96, 1-2-2001. Politique urbaines à Naples et à Marseille: regards croisés. pp. 41-44.
- GRAFMEYER Yves et ISAAC, Joseph, 1979. *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris: Ed. du Champ urbain, 335p.

- GRAFMEYER, Yves. "1. Le quartier des sociologues" *Recherches*, 2007, p. 21-31.
- GRAVIER Jean-François, 1947. *Paris et le désert français*, Paris : Le Portulan, 421 p.
- GUET Jean-François, 2013. « La planification urbaine en France : les paradoxes d'un système », in *villedurable.org*. <http://villedurable.org/2013/06/03/la-planification-urbaine-en-france-les-paradoxes-dun-systeme/> consulté le 29 mai 2014.
- GUGLIELMO Raymond et MOULIN Brigitte, 1986. « Les grands ensembles et la politique », in *Hérodote*, n°43, « Après les banlieues rouges », pp. 39-74.
- HACKWORTH, Jason. Postrecession gentrification in New York city. *Urban Affairs Review*, 2002, vol. 37, no 6, p. 815-843.
- HALBERT L., 2005, "Villes, réseaux et mondialisation", in *Villes et Territoires, Cahiers Français*, 328, pp. 18-23
- HALBERT Ludovic, 2010. *L'avantage métropolitain*, PUF, coll. « La ville en débat », 144 p.
- HALBERT, Ludovic. *Densité, desserrement, polycentrisme et transformation économique des aires métropolitaines. Interpréter la concentration des activités d'intermédiation dans la zone centrale de la région francilienne*. 2004. Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
- HALBWACHS Maurice, 1909. *Les expropriations et les prix des terrains à Paris (1860-1900)*, Paris : E. Cornély, 415 p.
- HALEVY Daniel, 1929. *Pays parisiens*, Paris : Emile-Paul Frères, 131 p.
- Hall Peter, 1966. *Les villes mondiales*
- Hall Peter. 1988, *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the 20th Century*, London: Blackwell.
- HAMNETT, Chris, *The Blind Men and the Elephant : The Explanation of Gentrification*, 1991
- HANLON Bernadette, 2010. *Once the American Dream. Inner-ring Suburbs of the Metropolitan United States*, Philadelphie, Temple University Press, 205 p.
- Harloe, Michael, (1995), *The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers, 586 p.
- Harvey D., (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiske Annaler*, Series B, Human Geography 71 (1), p. 3-17.
- Harvey David (1989), From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, Vol. 71 B. p. 7 – 19.
- HARVEY David, 2003. *Paris, capital of modernity*, New York ; Londres : Routledge, 372 p.

- HARVEY, D. (1996) Globalization in question, Re- thinking Marxism, 8(4), 1±17.
- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 1989, p. 3-17.
- Hirst, Paul, and Grahame Thompson. 1996. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge, England: Polity Press.
- HOMBERGER Eric, 2005. *The historical Atlas of New York City. A visual celebration of 400 years of New York City's History*, New York: Owl Book, Henry Holt & Co, 192 p.
- Howard Goldman, 2005. « Inclusionary Housing in New York City's Zoning Resolution », in *City Law*, Center for New York City Law, vol. 11, n°4, juillet-août, pp. 73-76. http://www.ceser-idedefrance.fr/cesr_doc/rapport_pdf/rapport08_terr_oin.pdf
- HYAFIL Coralie, 2013. *Analyse de la place accordée au logement des personnes les plus démunies dans les grands projets d'aménagement à travers l'exemple du projet Ivry Confluences*, Mémoire de stage, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 41 p.
- IAU îdF, 2010. La Défense un territoire métropolitain / juin 2010, Contribution au groupe de travail de Paris Métropole sur la Défense, URL : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/user_upload/Enjeux/Paris_metropole/laDefense/IAU_NoteParisMetropole_La_Defense.pdf
- IAU-IdF 2013, *Atlas des Franciliens*, Paris: La Documentation française: 232 p.
- IAURIF, « Les territoires de la pauvreté en Ile de France, Typologie des territoires », in *Note rapide*, n°408, février 2006.
- Idt, Joël, 2014. "Aux frontières entre public et privé: vers un renouveau des formes d'intervention des sociétés d'économie mixte locales dans l'aménagement urbain en France?.", Actes du colloque ASRDLF 2014, *Métropolisation, cohésion et performances : quels futurs pour nos territoires ?*
- Ingallina, Patrizia. 2010. *Le Projet urbain*, Paris : Presses universitaires de France.
- Insee, 2011. « Les ZUS franciliennes : un paysage contrasté », Île-de-France à la page, n°356, mai, 5p.
- Ives Andrew, 2008. « Néolibéralisme et Décentralisation dans les Etats Fédéraux », in *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [en ligne], Coloquios, mis en ligne le 15 décembre 2008, consulté le 11 juillet 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/46313>.
- JACKSON, Kenneth T. *Crabgrass frontier: The suburbanization of the United States*. Oxford University Press, 1985.
- Jacquot Sébastien, 2007, *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux : une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool*, thèse de doctorat dirigée par Maria Gravari-Barbas, Université d'Angers

- JACQUOT, Sébastien. *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux, une étude comparée de Gênes, Valparaíso et Liverpool*. 2007. Thèse de doctorat. Université d'Angers.
- Jargowsky, Paul A. (2003). *Stunning progress, hidden problems : The dramatic decline of concentrated poverty in the 1990s*. Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Jay Walljasper and Daniel Kraker, "Hip Hot Spots: The 15 Hippest Places to Live". *Utne Reader*. November–December 1997
- Jean-Paul Brunet, « Constitution d'un espace urbain : Paris et sa banlieue de la fin du XIX^e siècle à 1940 », *Annales E S C*, n°3, 1985, p.641-659.
- Jean-Pierre Schaefer, « Comment New York « stabilise » les loyers privés », *Métropolitiques*, 4 juin 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Comment-New-York-stabilise-les.html>
- JENSEN Robert, 1979. *Devastation/Resurrection: The South Bronx*, The Bronx Museum of the Art.
- Jessop B., (1998), "The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City" in Hall, T. et P. Hubbard (dir.), *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester, John Wiley and Sons Ltd.
- Jessop B., Peck J. et Tickell A., (1999), "Retooling the Machine: Economic Crises, State Restructuring and Urban Politics", in Jonas, AEG et D. Wilson (dir.), *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later*, New York, Suny Press.
- Jessop Bob, 2000. « The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 24/2, pp. 323-360.
- JESSOP, B. (1998) The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city, in: T. HALL and P. HUBBARD (Eds) *The Entrepreneurial City*, pp. 77±102. Chichester : Wiley.
- Jobert B, *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris (1994)
- Jouve (B.), Lefèvre (C.) (dir.), *Des métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002
- Jouve Bernard et Lefèvre Christian, 2002. « Le nouvel âge d'or des villes européennes ? », in Jouve Bernard et Lefèvre Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, pp.13-35.
- JULIEN P. (2002), « Onze fonctions pour qualifier les grandes villes ». INSEE Première N°840.
- Kalima Rose, Brad Lander, Karoleen Feng 2004. *Increasing Housing Opportunity in New York City. The Case for Inclusionary Zoning*, A Report by PolicyLink and Pratt Institute Center for Community and Environmental Development, 60 p.

- Kalima Rose, Brad Lander, Karoleen Feng, 2004. *Increasing Housing Opportunity in New York City. The Case for Inclusionary Zoning*, A Report by PolicyLink and Pratt Institute Center for Community and Environmental Development, 60 p.
- KATUSZEWSKI Jacques, « La beauté des banlieues », in *Espaces et sociétés* 1998/3 (n°94), pp. 112-134.
- KEIL, R. (1994) Global sprawl: urban form after Fordism, *Environment and Planning D*, 12, pp. 162±166.
- KIRSZBAUM Thomas *Rénovation urbaine. Les leçons américaines* Paris : Presses universitaires de France (coll. La Ville en débat), 2009, 86 p.
- Kirszbaum Thomas, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs* 4/ 2004 (n° 111), p. 101-118
- KOOLHAS Rem, 2002. *New York délire*, Marseille : Parenthèses, 318 p.
- Lacoste Gérard, 2013. « Les communes et la relance de la construction : inciter ou contraindre ? », *Note rapide Habitat*, IAU-Idf, n°615, février, 4 p.
- Landauer P., Pouvreau B., Les Courtilières, cité ordinaire, histoire singulière ?, *Espaces et sociétés* 2007/3
- LANDAUER Paul et POUVREAU Benoît, 2007. « Les Courtilières, cité ordinaire, histoire singulière? », in *Espaces et sociétés* 3/2007, n° 130, pp. 71-85.
- Lander Brad, 2009. « Does NYC Industrial Zoning Policy Preserve Local Manufacturing ? », *Thirteen Wnet*, 19 mars. <http://www.thirteen.org/uncertainindustry/content/does-nyc-industrial-zoning-policy-preserve-local-manufacturing/>, consulté le 2 septembre 2014.
- Lang Robert E., "Beyond Edge City: Office Sprawl in South Florida", The Brookings Institution, Survey Series, mars 2003.
- Lang Robert E., Thomas W. Sanchez, Asli Ceylan Oner, « Beyond edge city : office geography in the new metropolis », *Urban Geography*, 2009, 30, 7, pp. 726–755.
- Lang, R. and J. Lefurgy (2003) Edgeless cities: Examining the noncentered metropolis, *Housing Policy Debate*, 14 3), pp 427-460.
- LANKEVITCH George L., 1998. *American Metropolis. A History of New York City*. New York, NYU Press, 273 p.
- LAPEYRONNIE Didier *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, coll. « Le monde comme il va », 2008, 624 p
- LARTIGUE S. et PETIT T. (2002), *Dispersion ou polarisation de l'emploi dans la grande couronne d'Ile-de-France, 1979-1998*. Paris, IAURIF.
- Lawless Paul, 2002. « Power and Conflict in Pro-growth Regimes: Tensions in Economic Development in Jersey City and Detroit », in *Urban Studies* n°39, pp.1329-1346.

- Le Galès P. et Lorrain D., Gouverner les très grandes métropoles ?, *Revue française d'administration publique* 2003/3, N°107, p. 305-317.
- Le Galès P., (1998), « Régulation, Gouvernance et Territoire », in Commaille J. et B Jobert (éds.), *Les métamorphoses de la régulation politique. Droit et société*, vol. 24, 1998.
- Le Galès Patrick , « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2014 (4^e éd.), p. 299-308.
- Le Galès Patrick, 1999. Régulation, gouvernance et territoire J. Commaille, B. Jobert (Eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique.*, LGDJ, Paris (1999), pp. 203–240
- Le Galès Patrick, Lorrain Dominique, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique* 3/ 2003 (n°107), p. 305-317.
- Le Gales Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In: *Revue française de science politique*, 45e année, n°1, 1995. pp. 57-95.
- LEAMER Edward E., 1999. "Effort, Wages and the International Division of Labor", *Journal of Political Economy*, vol.107, n°6, pp. 1127-1163.
- Lebeau, Boris. "Intégration fonctionnelle et marginalisation sociale en Plaine de France", *Bulletin de l'Association des Géographes Français* 84, no.3 (2007) : 315-326.
- Lebreton Alexis et Grégory Mougel « La gentrification comme articulation entre forme urbaine et globalisation : approche comparative Londres/Berlin », *Espaces et sociétés* 1/2008 (n° 132-133), p. 57-73.
- Lee Sugie et Nancy Green Leigh, 2005. "The Role of Inner Ring Suburbs in Metropolitan Smart Growth Strategies", in *Journal of Planning Literature*, vol. 19, n°3, pp.330-346.
- Lefebvre Virginie, 2003. *Paris – Ville moderne. Maine-Montparnasse et La Défense. 1950-1975*, Norma Editions, Paris, 326 p.
- Lefèvre Christian, « Où les tramways font la ville. Los Angeles ; *Annales de la recherche urbaine*, N°. 21, 1984 , pp. 85-105
- Lefèvre Christian, 2009. *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ.
- Lefèvre, Christian. "Le système de gouvernance en Ile-de-France: entre décentralisation et globalisation." *Pouvoir Locaux* 80 (2009): 97.
- Levine Richard, 1989. « Merrill Lynch To Relocate 2,600 Jobs », *The New York Times*, 28 juin.
- Levy J, *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* , Harvard University Press, Cambridge, MA (2006)
- LHANDE Pierre, 1927. *Le Christ dans la banlieue*, Paris : Plon, 279 p.

- Logan John R., 2011. « Still a Global City : The Racial and Ethnic Segmentation of New York », in Marcuse Peter et Van Kempen, *Globalizing Cities, A New Spatial Order ?*, John Wiley and Sons, 336 p.
- Logan, John. 2000. "Still a Global City: The Racial and Ethnic Segmentation of New York," in Marcuse and van Kempen, *Globalizing Cities*, pp. 158-185.
- Loiseleur Raymond, 1997. « SEMARI : quand une SEM redistribue les dividendes », in *Economie mixte*, n°22, mars-avril, p.14.
- Machado da Luz Isabelle, Laure Omont, Yves Burfin, 2011. "Industrie francilienne : des emplois plus qualifiés et moins industriels", Insee, *Île-de-France à la page*, n°378, décembre.
- MacLeod, G., M. Raco and K. Ward. 2003. Negotiating the Contemporary City. *Urban Studies* 40(9): 1655-1671.
- MACLEOD, Gordon. Urban Politics Reconsidered Growth Machine to Post-democratic City?. *Urban Studies*, 2011, vol. 48, no 12, p. 2629-2660.
- MAGRI Susanna et TOPALOV Christian, 1987. « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925 », in *Revue française de sociologie*, tome XXVIII, n°3, juillet-septembre, pp.417-451.
- MALET Léo, 1943. *120, rue de la Gare*, S.E.P.E.: Paris, 200 p.
- Malézieux J., 1994, Hautes technologies, nouveaux espaces d'activités, développement local et régional : apparences et réalités. Réflexions sur les aménagements français, *Cadernos de Geographia*, n° 13, p. 73-81.
- Malone Donal, 2013. « Jersey City : Lessons from Unequal Development », *Shelterforce*. http://www.shelterforce.org/article/3466/jersey_city_lessons_from_unequal_development/
- Mann Michael, 1997. « Has globalization ended the rise of the nation-state ? », in *Review of International Political Economy*, n°4/3, pp. 472-496.
- MARCHAND Bernard, 1993. *Paris, histoire d'une ville : XIXe-XXe siècle*, Paris : Editions du Seuil, 440 p.
- MARCUSE Peter, 1986. "The Beginnings of Public Housing in New York", in *Journal of Urban History*, vol. 12, n°4, pp. 353-390.
- MARCUSE Peter, 1997. "The Ghetto of Exclusion and the Fortified Enclave: New Patterns in the United States", in *American Behavioral Scientist*, "The New Spatial Order of Cities", vol. 41, n°3, novembre-décembre, pp. 311-326.
- Marcuse, Peter. "INTERPRETING PUBLIC-HOUSING HISTORY." *Journal of Architectural and Planning Research* 12.3 (1995): 240-258.
- Marcuse, Peter. "The beginnings of public housing in New York." *Journal of Urban History* 12.4 (1986): 353-390.

- Marcuse, Peter. 1993. "What's New About Divided Cities?" *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3): 355-365.
- Marcuse, Peter. 1997. "The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist U.S. City." *Urban Affairs Review* 33(2): 228-264.
- MARCUSE, Peter. Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City. *Wash. UJ Urb. & Contemp. L.*, 1985, vol. 28, p. 195.
- MARCUSE, Peter. Urban form and globalization after September 11th: the view from New York. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2002, vol. 26, no 3, p. 596-606.
- Maria Gravari-Barbas et Sébastien Jacquot, « L'événement, outil de légitimation de projets urbains : l'instrumentalisation des espaces et des temporalités événementiels à Lille et Gênes », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 82/3 | 2007. URL : <http://geocarrefour.revues.org/2217>
- MARTINEZ-FERNANDEZ, C., AUDIRAC, I., FOL, S. and CUNNINGHAM-SABOT, E. (2012), Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36: 213–225
- Marwell Nicole P. 2004, « Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community Based Organizations as Political Actors », *American Sociological Review*, 69 (2), pp. 265-291
- MASCLET Olivier, 2005. « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, pp. 10-25
- Maslet Olivier, *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris, Éd. La Dispute, coll. Pratiques politiques, 2003, 317 p.
- Massey D. S., Denton N. A., 1995. – *American apartheid*, Paris, Descartes & Cie.
- Mateo Pascal, 2011. « Une garde "très" rapprochée », in *Le Point*, 15/12/2011. http://www.lepoint.fr/villes/une-garde-tres-rapprochee-15-12-2011-1408377_27.php
- MEKDJIAN, Sarah. *De l'enclave au kaléidoscope urbain. Los Angeles au prisme de l'immigration arménienne*. 2009. Thèse de doctorat. Paris 10.
- MERLIN Pierre, 1982. *L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles*, Paris : La Documentation française, Notes et études documentaires, n°4677-4678.
- MERLIN Pierre, 2003. *L'Île-de-France, Hier, aujourd'hui, demain*, Paris : La Documentation française, coll. Les études de la Documentation française, 160 p.
- MICHALET Charles-Albert, 2009. *Mondialisation, la grande rupture*, Paris : La Découverte, 167 p.
- Mirna Safi « La dimension spatiale de l'intégration : évolution de la ségrégation des populations immigrées en France entre 1968 et 1999 », *Revue française de sociologie* 3/2009 (Vol. 50), p. 521-552.

- MOLLAT Michel (dir.), 1971. *Histoire de l'Île-de-France et de Paris*, Toulouse : Privat, 603 p.
- MOLLENKOPF John H. (dir.), 1988, *Power, Culture and place, Essays on New York City*, New York: Russell Sage Foundation, 319 p.
- MOLLENKOPF John H. et CASTELLS Manuel (dir.), 1991. *Dual City: Restructuring New York*. Russell Sage Foundation, 1991.
- Mollenkopf John, 1983. *The Contested City*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Mollenkopf, J. (1992) *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moody Kim, 2007. *From welfare state to real estate. Regime change in New York City, 1974 to the present*, The New Press, New York, 340 p.
- Morin, R. and Hanley, J. (2004), Community economic development in a context of globalization and metropolization: a comparison of four North American cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28: 369–383.
- MOSS Mitchell, 1988. « New York vs. New Jersey: A New Perspective », in *Portfolio*, vol. 1, n°2.
- Moss, Mitchell L. 1994. "Made in New York: The Future of Manufacturing in the City of New York". New York: Urban Research Center, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, New York University. August.
- Moulaert, F., Swyngedouw, E. and Rodriguez, A. (2001) Social polarization in metropolitan areas, *European Urban and Regional Studies*, 8, pp. 99–102.
- MOULAERT, Frank, RODRÍGUEZ, Arantxa, et SWYNGEDOUW, Erik (ed.). *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford University Press, 2003.
- Muriel Rosemberg-Lasorne, « Marketing urbain et projet de ville : parole et représentations géographiques des acteurs », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 32, mis en ligne le 23 octobre 1997, consulté le 25 juillet 2014. URL : <http://cybergeo.revues.org/1977>
- Musterd, Sako (2006). Segregation, urban space and the resurgent city. *Urban Studies*, 43 (8), 1325-1340.
- Nappi-Choulet Ingrid et al., « Un modèle hédonique des prix de bureaux à Paris et en Petite Couronne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 3/ 2007 (octobre), p. 421-451 URL : www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2007-3-page-421.htm.
- Nappi-Choulet Ingrid, *L'Immobilier d'entreprise, analyse économique des marchés*, Paris : Economica, 2013, 256 p.
- Neil Brenner, Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Stud* 1999; 36; 431

- NEWMAN, Kathe et WYLY, Elvin K. The right to stay put, revisited: gentrification and resistance to displacement in New York City. *Urban Studies*, 2006, vol. 43, no 1, p. 23-57.
- NOIRIEL Gérard, 2006. *Le creuset français : histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Paris : Ed. du Seuil, coll. Points Histoire, 447 p.
- O'Loughlin, John, and Jürgen Friedrichs. 1996. *Social Polarization in Post-Industrial Metropolises*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Oakley Deirdre et Hui-Shien Tsao, 2006. A NEW WAY OF REVITALIZING DISTRESSED URBAN COMMUNITIES? ASSESSING THE IMPACT OF THE FEDERAL EMPOWERMENT ZONE PROGRAM, *Journal of Urban Affairs*, Volume 28, Issue 5, pages 443–471, November 2006
- Oberleke, C. J. (2000). The evolution of low-income housing policy, 1949 to 1999. *Housing Policy Debate*. 11(2), 489-520.
- OBERTI Marco et PRETECEILLE Edmond, 2004. Les classes moyennes et la ségrégation urbaine n° 14/2004/2 Éducation et Sociétés
- OBERTI, Marco. *L'école dans la ville: Ségrégation-mixité-carte scolaire*. Presses de Sciences Po, 2007.
- Offner Jean-Marc. Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique. In: *Espace géographique*. Tome 22 n°3, 1993. pp. 233-242
- Offner Jean-Marc. Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique. In: *Espace géographique*. Tome 22 n°3, 1993. pp. 233-242.
- Offner, Jean-Marc. 2006. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27–47.
- Onzus, 2012. *Rapport de l'Onzus 2012*, Les Editions du CIV, 269 p.
- ORFIELD Myron, 1997. *Metropolitics : A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington DC: Brookings Institution.
- Orfield Myron, 1997. *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Osman Suleiman 2011. The Invention of Brownstone Brooklyn:Gentrification and the Search for Authenticity in Postwar New York
- Padeiro Miguel, 2009. *Le métro hors les murs : prolongements de lignes et évolution urbaine de la banlieue parisienne*, thèse de doctorat, Université de Paris-Est, Francis Godard, Marie-Hélène Massot (Dir.), 489 p.
- PALLAGST, Karina, WIECHMANN, Thorsten, et MARTINEZ-FERNANDEZ, Cristina (ed.). *Shrinking cities: international perspectives and policy implications*. Routledge, 2013.

- PAQUOT Thierry, 2005. "Ebenezer Howard et la cité-jardin". *Urbanisme*, 2005, no 343, p. 80-85.
- Patrick Le Galès, 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences-po.
- Paul Kantor et H.V. Savitch, « The Politics of City Regions in Comparative Perspective », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010
- Paulsen, Kurt G, 2004. *Land use and locational justice: Land use and fiscal policies of New Jersey municipalities*, Dissertation.
- Peck J., (2003), "Geography and public policy: mapping the penal state", *Progress in Human Geography*, 25 (3), p. 222-232.
- Pecqueur B., *Le tournant territorial de l'économie globale*, *Espaces et sociétés* 2006/2-3, 124-125, p. 17-32.
- Perris Robert et Chalt Jocelyne, 1998. *Williamsburg Waterfront 197-a Plan, A Matter of Balance : Housing, Industry, Open Space*, Rapport pour le Waterfront Committee of Community Board 1 Brooklyn, Municipal Art Society Planning et Pratt Institute Center, 145 p.
- Pfeiffer Valérie, 2011. « En perpétuelle mutation », *Le Point*, 15 décembre.
- Philippe Subra « Île-de-France : la fin de la banlieue rouge », *Hérodote* 2/ 2004 (N°113) , p. 14-27. www.cairn.info/revue-herodote-2004-2-page-14.htm.
- Phyllis Teoh Su-Yin, "Re-Thinking Inner City Revitalization Strategies – South Bronx, Community District 1", Master Thesis, Columbia University, mai 1998.
- Pierre-Emile Bidoux, Pauline Virost, 2011. « L'accès à l'emploi et au logement s'améliore pour les immigrés à Paris mais les inégalités et les discriminations persistent », in *Ile-de-France à la page*, Insee et Apur, n°376, novembre.
- Pinçon-Charlot M., Pinçon M., (2005). *Voyage en grande bourgeoisie*. PUF, Paris.
- Pinçon-Charlot M., Pinçon M., (2009). *Les Ghetos du Gotha : comment la bourgeoisie défend ses espaces*.
- Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet*, 2009, Paris, Presse de Sciences Po
- Pinson, Gilles (2006). *Projets de ville et gouvernance urbaine* (Vol. 56, No. 4, pp. 619-651). Presses de Sciences Po.
- PLUNZ Richard A., 1982. *Habiter New-York : la forme institutionnalisée de l'habitat new-yorkais : 1850-1950*, Bruxelles ; Liège : P. Mardaga, 255 p.
- PLUNZ Richard A., 1993. "Zoning and the new horizontal city", in BRESSI Todd W. (dir.), *Planning and zoning New York City. Yesterday, today and tomorrow*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, pp.27-47.
- Pollard Julie, « *Les groupes d'intérêt vus du local* », *Revue française de science politique* 4/ 2011 (Vol. 61), p. 681-705

- Pollard, Julie. "Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement." *Sociologie du travail* 52.3 (2010): 323-339.
- Port Authority of NY & NJ, 2008. *Regional Economy Report. Review and Outlook for the New York-New Jersey Metropolitan Region*, août, 60 p.
- Porter, Michael E., "The competitive advantage of the inner city", *Harvard Business Review*, mai-juin 1995, pp.55-71.
- POURTOUT Bastien, 2008. « La première loi de programmation de logements sociaux. La loi Loucheur et les offices publics d'HBM dans l'agglomération parisienne », in BELLANGER Emmanuel et GIRAULT Jacques (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne : Créaphis, 224 p.
- POUVREAU Benoît, *Un siècle de logement social à Pantin, Des bonnes œuvres aux acquis sociaux*, Ville de Pantin, Service Archives et Patrimoine, 14 p.
- POUZOLET Catherine, 1999. *New York. Construction historique d'une métropole*, Paris, Ellipses, 126p.
- PRATT CENTER, 2008. *Protecting New York's Threatened Manufacturing Space*, Issue Brief, 4 p.
- Préteceille, E. 2003. La division sociale de l'espace francilien. Typologie socio-professionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99, Paris : Observatoire sociologique du changement (FNNSP/CNRS).
- Préteceille, E. 2003. La division sociale de l'espace francilien. Typologie socio-professionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99, Paris : Observatoire sociologique du changement (FNNSP/CNRS).
- Préteceille, E. 2006. « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, vol. 62, n° 2, p. 69-93.
- Prevelakis Georges**, « Les grandes métropoles comme carrefours des diasporas », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Dossiers, Colloque "les problèmes culturels des grandes villes", 8-11 décembre 1997, article 99, mis en ligne le 25 mai 1999, consulté le 19 février 2013. URL : <http://cybergeog.revues.org/1162>.
- Puentes Robert and Daniel Warren, 2006. « One-fifth of America: A Comprehensive Guide to America's First Suburbs », *Survey Series*, The Brookings Institution.
- PUENTES, Robert et WARREN, David, 2006. *One-fifth of America: A comprehensive guide to America's first suburbs*, The Brookings Institution, Survey Series, février.
- RASMUSSEN Anne, 1990. « Un discours à l'épreuve : politique des tramways et population de banlieue (1870 – 1914) », in *Villes en parallèle*, n°15-16. p. 242-263.
- REITANO Joanne, 2010. *The Restless City, A Short History of New York from Colonial Times to the Present*, 2^{ème} éd., Routledge, New York. 327 p.

- Reitano Joanne, *The Restless City, A Short History of New York from Colonial Times to the Present*, 2nd ed., 2010, Routledge, New York. 327 p.
- Renard Vincent, 2003, « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », dans Praeger (dir), *Villes et économie*, La documentation française, pp.95-108.
- REUSCHKE, Darja. Public Private Partnerships in Urban Development in the United States. *NEURUS Program, University of California in Irvine*, 2001.
- RHEIN C., 2007, "Changements sociaux et transformations de l'espace" in : Saint-Julien T., Le Goix R. (dir.), *La Métropole parisienne. Centralités, inégalités, proximités*, Paris, Belin, 139-163.
- RHEIN Catherine, « Planification urbaine et régionale : leçons et perspectives des expériences étrangères », *Strates* [En ligne], 7 | 1993
- Rhein Catherine, « Structures sociales en Île-de-France », in MATTEI Marie-Flore et PUMAIN Denise (dir.) *Données urbaines 3*, Paris, Anthropos-Insee, 2000, p. 211-224
- RHEIN Catherine, 1988. « Croissance urbaine et peuplement des banlieues. Emploi et structures d'emploi », in FOURCAUT Annie (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*, Paris : L'Harmattan, 317 p.
- RHEIN, Catherine. La ségrégation et ses mesures. *La ségrégation dans la ville*, 1994, p. 121-161.
- Ribardièrre A., 2007, " Les contextes locaux de la précarité sociale " in Le Goix R. et T. Saint-Julien, *La métropole parisienne. centralités, inégalités, proximités*, 165-183.
- Rich Michael J. et Robert P. Stoker, 2010. "Rethinking empowerment: evidence from local empowerment zone programs.", in *Urban Affairs Review*, vol.45, n°6, pp.775–796.
- Rodrigue Jean-Paul, 2003. « L'autorité portuaire de New York et New Jersey : changements globaux, gains régionaux et problèmes locaux du développement portuaire », in *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°44, pp.55-75.
- Roelof Verhage et Rachel Linossier, *La co-production public/privé des projets urbains Lyon La production de la ville* (2009) 144-171
- ROGOWSKY, E. T. and BERKMAN, R., with STROM, E. and MANISCALCO, A. J. (1995) New York City's Outer Borough Development Strategy, in: F. W. WAGNER, T. E. JODER and A. J. MUMPHREY (Eds) *Urban Revitalization: Policies and Programmes*, pp. 69–101. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Romain Melot « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique* 1/2009 (Vol. 59), p. 177-199.
- RONCAYOLO Marcel (dir.), 1985. *La ville aujourd'hui : croissance urbaine et crise du citoyen*, in DUBY Georges (dir.), *Histoire de la France urbaine*, vol. 5, Paris : Ed. du Seuil, 668 p.

- Roncayolo Marcel, 1985. « Destins de la ville héritée », in Duby Georges, *Histoire de la France urbaine*, tome 5, *La ville aujourd'hui : Croissance urbaine et crise du citadin*, pp. 393-440.
- RONCAYOLO Marcel, 1994. « Centralité et globalité », in *Le débat, Histoire, Politique, Société*, n°80, mai-août.
- RONCAYOLO Marcel, 1998. « Logiques urbaines », in AGULHON Maurice (dir.), *La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien. Histoire de la France urbaine vol. 4*, Paris : Ed. du Seuil, 1^{ère} éd. 1983, pp.25-80
- Roncayolo Marcel, 2007. *Territoires en partage. Nanterre, Seine-Arche : en recherche d'identité(s)*, Editions Parenthèses, Marseille.
- ROONEY, Jim. *Organizing the South Bronx*. Albany, NY : State University of New York Press, 1995.
- ROSENTHAL, Stuart S. et STRANGE, William C. The geography of entrepreneurship in the New York metropolitan area. Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, 2005, vol. 11, p. 29-53.
- SAHD, Brian. Community development corporations and social capital. *Community based organization: The intersection of social capital and local context in contemporary urban society*, 2004, p. 85-122.
- Salet, W. et Gualini, E. (Eds), *Framing Strategic Urban Projects : learning from current experiences in European urban regions*, 2007, Londres, Routledge, 307 pages
- SANSOT Pierre, *Poétique de la ville*, Paris : Petite Bibliothèque Payot, 640 p.
- Santini André, 1981. Entretien avec M. Santini, maire d'Issy-les-Moulineaux, in *Urbanisme* n°186-187, pp. 20-21, novembre.
- Santini André, 1997. « André Santini : redynamiser l'économie mixte », in *Economie mixte*, n°22, mars-avril, pp. 12-13.
- Santini André, 2012 : Interview d'André Santini, Emission politique de L'Internaute, 5 mars 2012. url :<http://www.linternaute.com/actualite/politique/andre-santini-emission-politique-avec-andre-santini/>
- Savitch Hank, 1988. *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton : Princeton University Press.
- Savitch, H. V. 1988. *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton: Princeton University Press.
- Savitch, H. V., (1987), « Post Industrialism and Planning in New York, Paris and London », *Journal of the American Planning Association*.
- Savitch, H. V., (1988), *Post Industrial Cities : Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton University Press, Princeton NJ.

- Schmidt Stephan, 2008. « From Pro-Growth to Slow-Growth in Suburban New Jersey », in *Journal of Planning Education and Research*, n°27, pp.306-349.
- SCHUMAN Tony et SCLAR Elliott, 1998. "New York: Race, Class & Space : A Historical Comparison of the Three Regional Plans for New York", in *Regional Planning and Metropolitan Governance*,
- SCHWARTZ A. (1993), « Subservient suburbia ». *Journal of the American Planning Association* 59, 288-305.
- Schwartz Alex F., 2006. *Housing Policy in the United States: An Introduction*. Taylor & Francis, 2006 - 305 p.
- SCOBAY David M., 2003. *Empire City: The Making and Meaning of the New York City Landscape*, Temple University Press, 340 p.
- Scott, A. J. (2005) "Creative cities : conceptual issues and policy questions", OECD International Conference on City Competitiveness, Santa Cruz de Tenerife, Spain, 3-4 March, 2005.
- Shearmur, R. (2007), "The new knowledge aristocracy : A few thoughts on the creative class, mobility and urban growth," *Work Organisation, Labour and Globalisation*, 1 (1), p. 31-47.
- SHEFTER Martin, 1992. *Political crisis / Fiscal crisis : The Collapse and Revival of New York City*, New York, Columbia University Press.
- SHIFFMAN, R. New Orleans & New York: Planned Shrinkage vs. the Self Regeneration of Neighborhoods. *Social Policy*, 2005, vol. 36, no 2, p. 14.
- Smith Neil, « Gentrification generalized: from local anomaly to urban " regeneration" as global urban strategy », 2006
- Smith, Neil (2002) 'New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy', *Antipode* 34(3): 427-450.
- SMITH, Neil, *Gentrification and the Rent Gap* in *Annals of the Association of American Geographers*, 1987
- SOJA Edward W., 2000. *Postmetropolis : critical studies of cities and regions*, Oxford : Blackwell, 440 p.
- SOULIGNAC Françoise, 1993, *La banlieue parisienne*, Paris : La documentation française, 217 p.
- SPANN Edward K., 1981. *The New Metropolis. New York City, 1840-1857*, New York, Columbia University Press, 546 p.
- STEIL Justin et CONNOLLY James, 2010. « Can the Just City be built from below ? Brownfields, planning and power in the South Bronx », in Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (Eds.). (2009). *Searching for the just city: debates in urban theory and practice*. Routledge, pp. 173-193

- Stoloff, Jennifer A. "A brief history of public housing." *annual meeting of the American Sociological Association, San Francisco, C.A.* 2004.
- STRICKLAND Roy, 1993. «The 1961 zoning revision and the template of the ideal city», in BRESSI Todd W. (dir.), *Planning and zoning New York City. Yesterday, today and tomorrow*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, pp. 48-59
- SUBRA Philippe « Municipales 2014 : la petite couronne bascule à droite et, avec elle, la future métropole de Paris », *Métropolitiques*, 19 mai 2014.
- Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote* 4/ 2009 (n° 135), p. 49-79
- SWYNGEDOUW, E. (1992) The mammon quest: 'glocalisation' , interspatial competition and the monetary order – the construction of new scales, in: M. DUNFORD and G. KAFKALAS (Eds) *Cities and Regions in the New Europe*, pp. 39± 67. New York: Belhaven Press.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local*, 1997, vol. 1.
- TARRIUS Alain, 2002. *La Mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*. Paris, Balland.
- TARTAKOWSKY Danielle, 1996. « Se replier sur la banlieue ? Le choix des espaces du politique », in FOURCAUT Annie (dir.), *La Ville divisée : Les ségrégations urbaines en question, France XVIIIe – XXe siècles*, Grâne : Créaphis.
- Tighe, J. Rosie. "Public Opinion and Affordable Housing: A Review of the Literature." *Journal of Planning Literature* 25.1 (2010): 3-17
- Todd Emmanuel, 1994. *Le destin des immigrés : Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Seuil, coll. « L'histoire immédiate », Paris, 390 p.
- TOPALOV Christian, 1997. « Maurice Halbwachs et les villes (1908-1912). Une enquête d'histoire sociale des sciences sociales », in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 52, n°5, pp. 1057 – 1083.
- United States Environmental Protection Agency, *What Is Smart Growth?*, Office of the Administrator, 2001.
- VERDEIL, Eric. Les services urbains en réseau dans les pays arabes: diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux. *Géocarrefour*, 2010, vol. 85, no 2, p. 99-108.
- Vèrpraet, Gilles. "Ressources, compétences et contrôle. La trajectoire professionnelle des aménageurs urbains (1967-1994)." *Villes, sciences sociales, professions: n° 84-85* (1996): 99.
- VIEILLARD-BARON Hervé, 1999. « Les quartiers sensibles : de l'analogie à la différence », in BESSETTE Jean-Michel (dir.), *Crimes et Cultures, Actes du 32ème Congrès de l'Association française de Criminologie*, Paris : L'Harmattan, collection "Logiques sociales", octobre 1999, p. 89-107.

- VIEILLARD-BARON Hervé, 2001 « Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales », Paris : Hachette, coll. Supérieur, 287 p.
- VOLVEY Anne, 2000. L'espace vu du corps. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000, vol. 351, p. 319.
- VULBEAU Alain, 2007. « La banlieue qui chante », in *Informations sociales*, 2007/5, n°141, pp. 69-70.
- Wacquant Loïc 2006, *Parias urbains. Ghetto – banlieues – État*, Paris, La Découverte.
- WACQUANT, Loïc. Banlieues françaises et ghetto noir américain: de l'amalgame à la comparaison. *French politics and society*, 1992, p. 81-103.
- WACQUANT, Loïc. *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Polity, 2008.
- WALLACE, Rodrick et WALLACE, Deborah. Origins of public health collapse in New York City: the dynamics of planned shrinkage, contagious urban decay and social disintegration. *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 1990, vol. 66, no 5, p. 391.
- WEIL François, 2004. *Histoire de New York*, Paris : Fayard, 377 p.
- Weiss, Lois. 1997. Newport dream becoming reality. *Real Estate Weekly* (August, 27)
- Wendeln Matthew, « La Défense : politique d'un quartier d'affaires international », Métropolitiques, 21 juin 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-Defense-politique-d-un-quartier.html>
- WHITMAN Walt, 1961. *Leaves of Grass*, Penguin Classics, 1ère éd. 1900, 192 p.
- Wilson 1991, « Studying inner-city social dislocations : the challenge of public agenda research », in *American Sociological Review*, n°56, janvier, pp.1-14.
- Wilson W. J., 1987. – The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy, Chicago (IL), The University of Chicago Press.
- WOLF-POWERS Laura, 2005. « Up-Zoning New York City's Mixed Use Neighborhoods : Property-Led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma », in *Journal of Planning, Education and Research*, vol. 24, n°4, juin, pp.379-393.
- WOLF-POWERS Laura, 2009. « Keeping counterpublics alive in planning », in Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (Eds.). (2009). *Searching for the just city: debates in urban theory and practice*. Routledge, pp. 161-172.
- WOLF-POWERS, Laura. "Twilight zoning". *City Limits*, 2003, vol. 15, p. 39-40.
- WYLY, Elvin et DEFILIPPIS, James. Mapping public housing: The case of New York City. *City & Community*, 2010, vol. 9, no 1, p. 61-86.

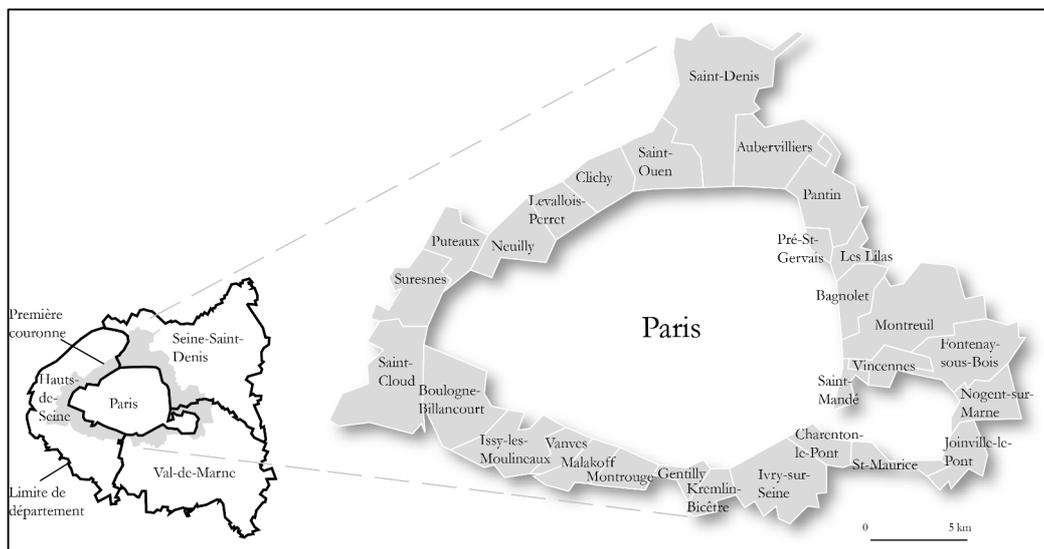
ZUKIN Sharon, 1982. *Loft living. Culture and Capital in Urban Change*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 232 p.

Zukin Sharon, Valerie Trujillo, Peter Frase, Danielle Jackson, Tim Recuber et Abraham Walker, 2009. « New Retail Capital and Neighborhood Change: Boutiques and Gentrification in New York City », in *City & Community*, vol. 8, n°1, pp. 47–64.

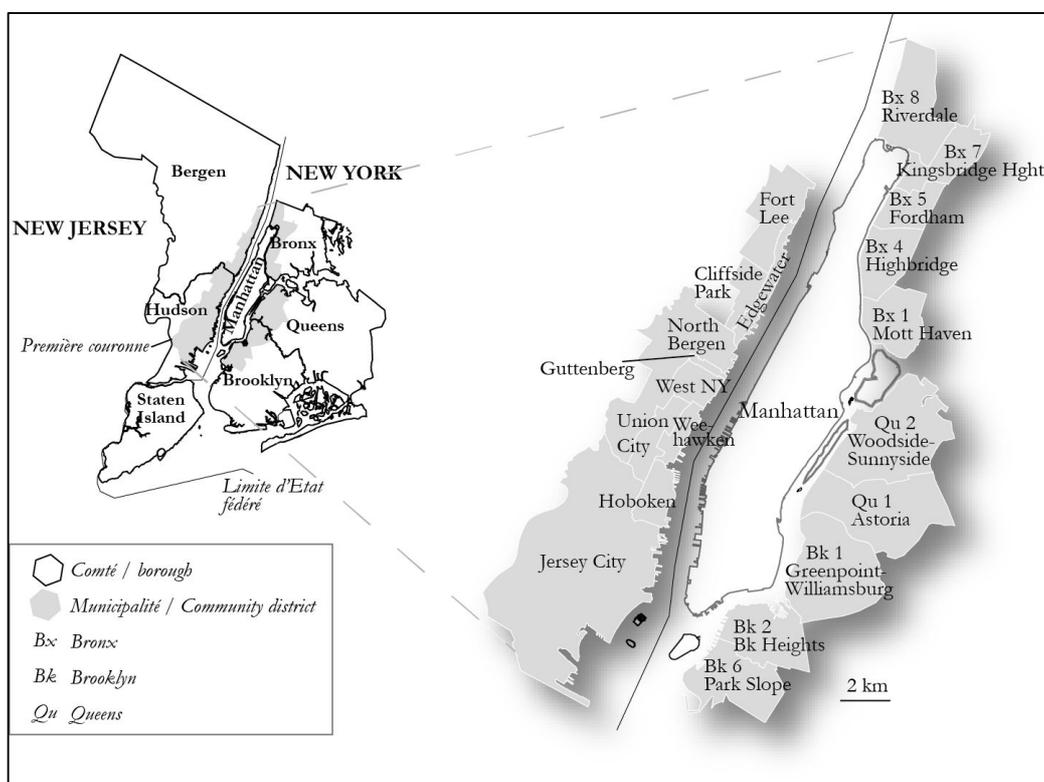
ZUKIN, Sharon, TRUJILLO, Valerie, FRASE, Peter, *et al.* New retail capital and neighborhood change: boutiques and gentrification in New York City. *City & Community*, 2009, vol. 8, no 1, p. 47-64.

Annexes

I. Cartes de localisation



Carte 1: Localisation des communes étudiées dans la première couronne parisienne



Carte 2 : Localisation des communes étudiées dans la première couronne new-yorkaise

II. Construction de la typologie

1. Typologie des profils économiques

Des indicateurs d'intensité ont été évalués comme suit, en fonction de deux groupes d'indicateurs : importance de l'industrie / des activités métropolitaines dans la structure productive locale :

- Très inférieur à la moyenne/médiane (< moyenne + écart-type)
- Inférieur à la moyenne/médiane (< moyenne et > moyenne + écart-type)
- + Supérieur à la moyenne/médiane (> moyenne et < moyenne + écart-type)
- ++ Très supérieur à la moyenne/médiane (> moyenne + écart-type)

La médiane a été utilisée dans les cas où la répartition des valeurs était trop concentrée aux extrêmes ; c'est notamment le cas de New York, où la concentration des activités est beaucoup plus marquée qu'à Paris.

La somme de ces indicateurs a ensuite été décomposée simplement :

- Groupe 1 : uniquement des –
Ces communes correspondent à une très faible présence des activités industrielles / métropolitaines.
- Groupe 2 : majorité de – ou équivalence de + et de – mais avec une part de cadres des emplois métropolitains / les mieux rémunérés, ou d'emplois industriels basse ; faible présence des activités industrielles / métropolitaines.
- Groupe 3 : majorité de + ou équivalence de + et de – mais avec une part de cadres des emplois métropolitains / les mieux rémunérés, ou d'emplois industriels élevée
Ce groupe correspond à une forte présence des activités industrielles / métropolitaines.
- Groupe 4 : uniquement des +
Ce groupe est marqué par une très forte présence des activités industrielles / métropolitaines.

Les deux types ont ensuite été combinés comme suit pour mettre en avant quatre types de profil économique :

Tableau 1: Combinaison des types économiques

	Importance de l'industrie dans la structure productive locale (type)	Importance des activités métropolitaines dans la structure productive locale (type)
Type 1 : forte orientation vers les activités métropolitaines	1	4
	2	4
	1	3
	2	3
Type 2 : faible spécialisation économique	1	1
	1	2
	2	2
	2	1
	3	1
	3	2

Type 3 : forte orientation industrielle	4	1
	4	2
	3	2
Type 4 : forte diversification, à la fois métropolitaine et industrielle	4	4
	3	4
	4	3
	3	3

1.1. Première couronne parisienne

Dans le cas de la part des emplois dans la finance on a utilisé la médiane et les quartiles ; en effet, le poids énorme des activités financières à Puteaux et Charenton-le-Pont (plus de 30%) faussait trop largement la moyenne.

Voir tableau 2.

2.2. Première couronne new-yorkaise

Sauf dans le cas de la part l'emploi industrielle, c'est la médiane qui a été utilisée, les valeurs étant ensuite réparties dans les catégories d'intensité par quartiles.

Voir tableau 3.

NB. TCAM : taux de croissance annuel moyen

Tableau 2 : Typologie économique de la première couronne parisienne

Commune	Part des emplois dans l'industrie en 2010 en %	TCAM de la part des emplois dans l'industrie en 2010 en %	Part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi de 2008 en %	TCAM de la part des emplois métropolitains dans l'emploi entre 1999 et 2008 en %	Part des emplois privés dans les activités financières et d'assurance en 2009 en %	Groupes selon la pré-sence des activités industrielles	Groupes selon la présence des fonctions métropolitaines	Type économique					
									Part des emplois dans l'industrie en 2010 en %	TCAM de la part des emplois dans l'industrie en 2010 en %	Part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi de 2008 en %	TCAM de la part des emplois métropolitains dans l'emploi entre 1999 et 2008 en %	Part des emplois privés dans les activités financières et d'assurance en 2009 en %
Bagnolet	3,7	--	-6,0	+	18,6	-	2,8	+	10,3	++	2	3	1
Charenton-le-Pont	6,6	-	-7,1	+	27,4	+	3,3	+	38,8	++	2	4	1
Clichy	9,9	+	-4,0	--	23,9	+	3,1	+	7,6	+	2	4	1
Fontenay-sous-Bois	7,4	-	-6,6	+	19,8	-	2,5	+	23,0	++	2	3	1
Issy-les-Moulineaux	7,1	-	-7,3	+	40,6	++	4,0	+	7,8	+	2	4	1
Levallois-Perret	6,7	-	-6,8	+	39,4	++	1,7	-	9,4	++	2	3	1
Malakoff	3,9	--	-10,4	++	23,9	+	1,8	-	5,9	+	2	3	1
Saint-Cloud	7,3	-	-3,6	--	34,5	++	2,7	+	8,7	+	1	4	1
Saint-Ouen	3,1	--	-4,3	++	25,0	+	4,1	++	3,9	-	2	3	1
Aubervilliers	6,7	-	-5,1	-	11,4	--	3,3	+	1,6	--	1	2	2
Gentilly	7,5	-	-5,7	-	26,2	+	1,5	-	2,0	--	1	2	2
Joinville-le-Pont	4,0	--	-5,4	-	11,1	--	-0,3	--	3,5	--	1	1	2
Kremlin-Bicêtre	3,5	--	-3,8	++	10,5	--	1,0	-	7,1	+	2	2	2
Les Lilas	6,0	-	-7,9	++	9,0	--	2,3	-	4,7	-	3	1	2

Nogent-sur-Marne	5,1	-	-5,2	-	14,0	-	2,6	+	4,0	-	1	2	2	
Pantin	8,6	+	-2,9	--	12,4	--	3,2	+	4,5	-	2	2	2	
Saint-Mandé	7,4	-	-5,0	-	9,9	--	-1,5	--	5,3	-	1	1	2	
Saint-Maurice	6,1	-	-3,7	--	17,5	-	0,1	--	1,2	--	1	1	2	
Suresnes	3,5	--	-6,3	+	32,1	++	2,2	-	1,1	--	2	2	2	
Vanves	7,6	-	-7,4	++	19,5	-	2,2	-	1,6	--	2	1	2	
Vincennes	6,4	-	-5,2	-	17,7	-	0,9	-	7,6	+	1	2	2	
	Part des emplois dans l'industrie en 2010 en %		TCAM de la part des emplois dans l'industrie en 1990 et 2010 en %		Part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi de % l'emploi total		TCAM de la part des emplois métropolitains dans l'emploi entre 1999 et 2008 en %		Part des emplois privés dans les activités financières et d'assurance en 2009 en %		Groupes selon la présence des fonctions métropolitaines		Groupes selon la présence des fonctions métropolitaines	Type économique
Commune														
Ivry-sur-Seine	8,4	+	-4,5	-	16,6	-	5,1	++	4,1	-	3	2	3	
Montrouge	8,9	+	-5,8	+	27,8	+	0,7	--	4,7	-	4	2	3	
Pré-Saint-Gervais	9,5	+	-6,3	+	11,0	--	0,3	--	1,7	--	4	1	3	
Boulogne-Billancourt	5,5	-	-8,9	++	34,9	++	1,7	-	4,6	-	3	3	4	
Montreuil	12,6	++	-6,2	+	20,3	+	5,4	++	12,6	++	4	4	4	
Neuilly-sur-Seine	9,1	+	-6,5	+	38,2	++	2,8	+	6,0	+	4	4	4	
Puteaux	18,7	++	-4,7	-	45,3	++	1,5	-	32,7	++	3	3	4	
Saint-Denis	15,1	++	-4,0	--	20,1	-	5,6	++	16,1	++	3	4	4	

Valeurs de référence:							
Terrain	7,9	-5,7	27,8	2,4	11,0		
Paris	4,7	-4,9	23,5	2,3	10,7		
Petite couronne	8,9	-4,9	21,7	2,4	8,3		

Tableau 3 : Typologie économique de la première couronne new-yorkaise

	Part	des	TCAM	de	Part	des	TCAM	de	Part	des	TCAM	de	Part	des	TCAM	de	Type	éco nom ique
Terrain																		
BK2 - Fort Greene/ Brooklyn Heights	0,5	--	-7,5	+	70,3	++	6,0	++	2,0	-	-9,2	--	2			3	1	
BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford P	0,2	--	1,1	+	55,8	++	5,0	++	0,9	--	-0,6	-	2			3	1	
Hoboken	2,1	-	-10,2	-	49,0	++	4,5	++	7,1	++	5,6	++	1			4	1	

Jersey City	2,6	-	-4,9	+	59,1	++	3,2	-	25,9	++	0,9	+	2	3	1
QU1 - Astoria	9,9	++	-7,7	-	45,0	+	2,1	--	8,9	++	3,7	++	2	3	1
Weehawken	0,6	--	-12,7	--	68,9	++	1,7	--	36,4	++	-3,0	--	1	3	1
BK1 - Greenpoint/ Williamsburg	7,6	++	-9,5	-	24,2	--	2,8	-	1,8	-	2,7	+	3	2	2
BK6 - Park Slope / Carroll Gardens	2,9	-	-11,2	--	32,5	-	3,5	+	1,2	--	-2,6	--	1	2	2
BX5 - Fordham/ University Heights	0,6	--	-0,4	+	29,1	--	3,1	-	2,4	+	8,3	++	2	2	2
BX8 - Riverdale/ Fieldston	0,2	--	-13,1	--	30,9	-	3,5	+	1,7	-	2,6	+	1	2	2
Cliffside Park	1,7	-	-8,5	-	34,7	-	2,6	-	3,3	+	-6,7	--	1	2	2
Edgewater	1,3	-	-13,7	--	22,0	--	-0,7	--	3,5	+	6,5	++	1	2	2
Union City	3,3	+	-13,9	--	28,9	--	2,3	--	2,5	+	-0,5	-	2	2	2
West New York	2,4	-	-16,7	--	29,6	--	2,6	-	2,3	-	-1,0	-	1	1	2

	Part	TCAM	Groupes	Groupes	Type								
Terrain	des	de	selon	selon	éco								
	empl	la	la	la	nom								
	ois	part	présen	présen	ique								
	2011	de	ce des	ce des									
	en	TCAM	fonctio	fonctio									
	2011	en	ns	ns									
	11	en	2011	en	2011	en	2011	en	2011	en	métrop	métrop	
	11	en	2011	en	2011	en	2011	en	2011	en	olitaine	olitaine	
	11	en	2011	en	2011	en	2011	en	2011	en	s	s	
	11	en	2011	en	2011	en	2011	en	2011	en	s	s	

			tr e 20 02 et 20 11	1		de sal air e ent re 200 2 et 201 1												
BX1 - Mott Haven/ Melrose	5,9	+	-7,5	+	34,7	-	5,0	++	1,2	--	1,5	+	4	2	3			
Guttenberg	6,4	+	-4,0	+	32,0	-	3,4	+	6,5	++	-1,3	-	4	1	3			
North Bergen	9,0	++	-5,4	+	39,4	+	2,9	-	1,2	--	-5,2	--	4	2	3			
BX4 - Highbridge/ Concourse	3,2	+	-5,6	+	30,5	-	5,4	++	2,2	-	9,1	++	4	3	4			
Fort Lee	3,3	+	16,0	++	47,3	+	4,0	+	6,2	+	1,5	+	4	4	4			
QU2 - Woodside/ Sunnyside	6,8	+	-7,6	-	37,4	+	3,3	+	2,2	-	-2,0	-	3	3	4			
Valeurs de référence :																		
Terrain	3,2		-9,3		53,0		4,8		5,96		-2,03							
Manhattan	1,2		-9,0		60,6		3,1		13,11		-2,00							
Petite couronne	4,2		-6,9		43,8		3,7		3,91		-1,54							

2. Typologie des profils fonctionnels

Cette typologie est destinée à mettre en avant l'orientation des espaces étudiés vers une fonction de production (marquée par la surreprésentation des emplois par rapport aux actifs résidents) ou au contraire plus résidentielle.

Les indicateurs d'intensité ont été évalués de la même façon que pour le type économique en fonction de l'importance des emplois sur le territoire étudié.

- Très inférieur à la moyenne (< moyenne + écart-type)
- Inférieur à la moyenne (< moyenne et > moyenne + écart-type)
- + Supérieur à la moyenne (> moyenne et < moyenne + écart-type)
- ++ Très supérieur à la moyenne (> moyenne + écart-type)

La somme de ces indicateurs a ensuite été décomposée simplement, de la même façon :

- Groupe 1 : uniquement des – . Il s'agit de communes où l'orientation résidentielle progresse par rapport à la présence des emplois.
- Groupe 2 : majorité de – ; l'emploi est assez présent mais la fonction productive ne s'affirme pas (les emplois augmentent lentement).
- Groupe 3 : majorité de + ; l'activité domine mais connaît une croissance peu marquée ; dans deux cas (Fontenay-sous-Bois et Charenton-le-Pont) l'emploi est moins présent mais augmente fortement.
- Groupe 4 : uniquement des + ; ce sont les communes totalement orientées vers l'emploi, qui prédomine et connaît une croissance marquée.

Tableau 4: Typologie fonctionnelle de la première couronne parisienne

Nom	Ratio emploi/actif occupé résident en 2010		Evolution du ratio emploi / actif occupé résident entre 1990 et 2010		TCAM du nombre d'emplois au lieu de travail entre 1990 et 2010 en %		Groupe fonctionnel
Bagnolet	1,4	-	0,2	-	-0,7	--	1
Joinville-le-Pont	1,1	-	0,1	-	0,2	-	1
Kremlin-Bicêtre	1,3	-	-0,1	--	0,6	-	1
Les Lilas	0,9	--	-0,1	--	-0,3	--	1
Montrouge	1,0	-	-1,8	--	-0,9	--	1
Nogent-sur-Marne	0,8	--	-0,4	--	0,3	-	1
Pré-Saint-Gervais	0,9	--	-0,8	--	-0,8	--	1
Saint-Mandé	1,1	-	-0,7	--	0,2	-	1
Vanves	0,9	--	0,0	-	0,0	-	1
Vincennes	0,9	--	0,1	-	0,8	-	1
Aubervilliers	1,2	-	1,1	+	0,0	-	2
Malakoff	1,3	-	0,8	+	0,3	-	2
Montreuil	1,2	-	1,2	+	0,6	-	2

Saint-Cloud	1,6	++	-0,7	--	-0,9	--	2
Charenton-le-Pont	1,3	-	1,8	++	3,1	++	3
Clichy	1,4	+	0,7	-	1,2	+	3
Fontenay-sous-Bois	1,2	-	1,7	++	1,2	+	3
Gentilly	1,6	++	0,9	+	0,0	-	3
Levallois-Perret	1,8	++	-0,1	--	1,2	+	3
Neuilly-sur-Seine	2,0	++	0,2	-	-0,1	--	3
Pantin	1,4	+	1,0	+	0,7	-	3
Puteaux	3,5	++	1,0	+	0,9	-	3
Suresnes	1,4	+	0,2	-	1,2	+	3
Boulogne-Billancourt	1,5	+	0,7	+	0,9	+	4
Issy-les-Moulineaux	1,6	++	1,2	++	2,8	++	4
Ivry-sur-Seine	1,5	+	1,4	++	1,0	+	4
Saint-Denis	1,9	++	2,9	++	2,3	++	4
Saint-Maurice	1,4	+	0,7	+	1,7	+	4
Saint-Ouen	1,9	++	1,3	++	1,0	+	4
Valeurs de référence (moyennes) :							
Terrain	1,5		1,4		0,9		
Paris	1,7		0,1		-0,2		
Petite couronne	1,0		1,7		0,6		

Tableau 5: Typologie fonctionnelle de la première couronne new-yorkaise

Nom	Ratio emploi/actif en 2011		TCAM ratio emplois/actif entre 2002 et 2011		TCAM du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2002 et 2011		Groupe fonctionnel	
Cliffside Park	0,1	--	-6,6	--	-0,9	--	1	
Fort Lee	0,4	-	-7,9	--	-2,3	--	1	
Guttenberg	0,2	--	-3,9	-	-2,4	--	1	
Union City	0,3	-	-2,5	-	-0,4	--	1	
BX4 Highbridge/Concourse	-	0,2	--	-2,8	-	1,4	+	2
Edgewater	0,5	-	-4,3	--	2,9	++	2	
North Bergen	0,6	+	-4,2	--	-2,1	--	2	
Weehawken	0,7	+	-3,5	-	-3,2	--	2	
West New York	0,3	-	3,4	++	0,4	-	2	

BK1	-	0,7	+	-2,3	-	2,1	+	3
Greenpoint/Williamsburg								
BK6 - Park Slope / Carroll Gardens		0,5	-	3,1	++	4,1	++	3
BX1	-	0,8	++	-2,9	-	1,4	+	3
Mott Haven/Melrose								
BX5 - Fordham/University Heights		0,2	--	-1,4	+	0,7	-	3
BX8 - Riverdale/Fieldston		0,3	-	0,3	+	1,3	+	3
Jersey City		0,8	++	-1,3	+	0,9	-	3
QU2	-	0,9	++	2,4	++	0,8	-	3
Woodside/Sunnyside								
BK2	-	5,5	++	6,9	++	6,9	++	4
Fort Greene/Brooklyn Heights								
BX7	-	0,5	+	0,9	+	4,0	++	4
Kingsbridge Hghts/Bedford Park								
Hoboken		0,6	+	1,3	+	3,7	++	4
QU1 - Astoria		0,7	+	2,1	++	1,2	+	4
Valeurs de référence :								
Terrain		0,8		1,3		3,1		
Manhattan		2,4		0,4		1,4		
Petite couronne		0,6		-0,1		1,5		

3. Typologie des profils sociaux

Les indicateurs sociaux ont été décomposés en deux ensembles. D'une part, les données sur la pauvreté (revenu médian et son évolution) ont été évaluées par leur distance à la médiane¹ et ont été résumées par des indicateurs d'intensité :

- Revenu très inférieur à la médiane (1^{er} quartile)
- Revenu inférieur à la médiane (2^{ème} quartile)
- + Revenu supérieur à la médiane (3^{ème} quartile)
- ++ Revenu très supérieur à la médiane (4^{ème} quartile)

D'autre part, les données sur les disparités sociales et ethniques se sont vues attribuer des points indiquant l'importance des inégalités par rapport à la médiane : 2 points pour les indices de disparité les plus éloignés de la médiane (1^{er} et 4^{ème} quartiles), 1 point pour des inégalités moins proche de la médiane (2^{ème} et 3^{ème} quartiles).

Il s'agit dans le cas parisien du rapport interdécile, du ratio cadres/ouvriers et employés et de l'indice de qualification ; dans le cas new-yorkais du ratio Blancs / Noirs et Hispaniques et de l'indice de qualification.

Dans le cas de l'indice de Gini, utilisé pour la typologie new-yorkaise, on a également utilisé la méthode de l'intensité, puisque c'est un indicateur synthétique qui correspond à une disparité accrue en se rapprochant de 1. Pour compléter le

¹ La médiane a été préférée dans ce cas car les écarts à la moyenne étaient trop importants.

nombre de points indiquant les disparités socio-spatiales, on a préféré des valeurs au système en + et -. De plus, la très grande proximité des indices rendait impossible le découpage en quartiles ; les valeurs ont ainsi été découpées comme suit :

- entre 0,43 et 0,46 inclus : -2
- 0,47 : -1
- entre 0,47 et 0,49 inclus : 1
- plus de 0,5 : 2

La confrontation des indicateurs sociaux a été réalisée en combinant les indices suivants dans le cas parisien :

- Groupe 1 : combinant revenus faibles (\geq total de 3 -) et ségrégation forte (\geq total de 3 points), la commune de Saint-Ouen a été ajoutée bien que son revenu croisse relativement lentement car il est parmi les plus faibles ;
- Groupe 2 : combinant revenus moyens (entre 2 + et 2 -) et une certaine mixité (moins de 5 points) ;
- Groupe 3 : combinant revenus élevés (\geq total de 3 +) et ségrégation forte (\geq total de 5 points), la commune de Saint-Cloud a été ajoutée bien que son revenu croisse relativement lentement car il est parmi les plus élevés.

et dans le cas new-yorkais :

- Groupe 1 : combinant revenus faibles (\geq total de 3 -) et présence d'une certaine mixité (2 ou 3 points) ;
- Groupe 2 : combinant revenus moyens (entre 2 + et 2 -) et une ségrégation moyenne (entre -1 et 2 points) et forte (entre 3 et 5 points). Dans ce dernier cas, un sous-groupe a été dégagé se signalant par un astérisque (2*) ;
- Groupe 3 : combinant revenus élevés (\geq total de 3 +) et ségrégation forte (\geq total de 3 points), la commune d'Edgewater a été ajoutée car le ratio Blancs / Noirs et Hispaniques, ainsi que l'indice de qualification sont très élevés.

Tableau 6 : Typologie sociale de la première couronne parisienne

Indicateur	Revenu médian par UC en 2010	TCAM du revenu médian 2001-2010 en %	Rapport inter-cité en 2010	Ratio cadres / (ouvriers + employés) en 2010	Indice de qualification des actifs en 2010	Type social	TCAM du ratio cadres / (ouvriers + employés) entre 1968 et 2010 - indicatif
Aubervilliers	10 722	1,1	10,8	0,1	0,3	1	3,0
Bagnolet	14 099	1,7	10,3	0,4	0,6	1	5,0
Ivry-sur-Seine	15 669	1,4	8,4	0,3	0,8	1	3,9
Montreuil	16 108	1,9	9,6	0,4	0,8	1	4,8
Pantin	13 513	1,6	9,8	0,3	0,7	2	3,6
Pré-Saint-Gervais (Le)	16 665	1,5	8,8	0,4	0,8	1	4,8
Saint-Denis	11 820	1,6	10,4	0,2	0,4	2	4,1
Saint-Ouen	14 261	2,6	9,6	0,3	0,7	2	4,4
Charenton-le-Pont	26 567	2,4	6,0	1,1	2,1	1	4,6
Clichy	16 720	2,8	7,9	0,5	1,0	1	4,6
Fontenay-sous-Bois	21 771	2,1	7,0	0,6	1,3	1	3,6
Gentilly	17 805	1,7	7,0	0,4	0,9	1	4,0
Joinville-le-Pont	24 803	2,3	6,1	0,8	1,3	1	4,2
Kremlin-Bicêtre (Le)	20 831	1,7	6,5	0,6	1,5	1	3,9
Lilas (Les)	21 115	2,3	6,9	0,7	1,2	1	5,2
Malakoff	21 458	2,3	6,0	0,6	1,3	1	4,0
Montrouge	25 552	2,6	6,0	1,3	2,3	1	4,3
Nogent-sur-Marne	29 831	2,5	6,4	1,4	2,4	1	4,5
Saint-Maurice	25 365	2,0	6,4	1,0	2,3	1	4,6
Vanves	26 881	2,4	5,4	1,1	2,2	2	3,5

Indicateur	Revenu médian par UC en 2010	TCAM du revenu médian 2001-2010 en %	Rapport intermédiaire en 2010	Ratio (ouvriers + employés) en 2010	Indice de qualification des actifs en 2010	Type	TCAM du ratio cadres / (ouvriers + employés) entre 1968 et 2010 - indicatif
Boulogne-Billancourt	30 887	2,8	7,6	1,7	2,6	3	4,6
Issy-les-Moulineaux	29 157	3,1	5,7	1,5	2,7	3	5,9
Levallois-Perret	29 741	2,8	6,7	1,8	2,6	3	7,1
Neuilly-sur-Seine	44 493	2,6	10,8	2,5	4,1	3	3,5
Puteaux	24 264	3,3	6,8	1,4	2,3	3	7,0
Saint-Cloud	36 775	2,3	6,9	2,5	4,0	3	3,5
Saint-Mandé	32 017	2,5	7,1	1,8	2,6	3	3,6
Suresnes	27 164	2,8	7,2	1,3	2,3	3	5,4
Vincennes	30 421	2,8	6,0	1,9	3,0	3	5,5
Valeurs de référence :							
Terrain (médiane)	24 264	2,3	7,0	0,8	1,4		4,4
Paris	25 044	2,4	11,5	1,5	2,5		4,6
Petite couronne/*Île-de-France	*21 791	*2,7	*7,4	0,5	1,0		3,6

Tableau 7 : Typologie sociale de la première couronne new-yorkaise

Nom	Revenu médian 2012	T/GAM du revenu médian entre 2000 et 2010 en %	Indice de Gini 2012	Ratio Blancs + Hispaniques / (Noirs + Hispaniques) en 2010	Indice de qualification en 2012	Groupe	T/GAM de l'indice de qualification entre 1980 et 2012 en % (indicatif)					
BX1 - Mott Haven/Melrose	20 037	--	1,9	-	0,49	1	0,02	2	0,6	2	1	6,20
BX4 - Highbridge/Concourse	26 738	--	1,9	-	0,46	-2	0,02	2	0,8	2	1	0,62
BX5 - Fordham/University Heights	26 131	--	2,0	-	0,47	-1	0,01	2	1,0	2	1	3,34
BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford P Union City	29 179	--	0,4	--	0,47	-1	0,1	2	1,0	2	1	3,43
North Bergen	50 602	-	1,8	-	0,46	-2	0,3	1	2,2	1	2	3,51
QU1 - Astoria	48 777	-	2,6	+	0,45	-2	1,4	1	3,3	1	2	2,23

QU2	-	54 236	+	2,8	+	0,43	-2	0,8	1	4,0	1	2	3,22
	Woodside/Sunny side												
BK1	-	41 540	-	3,9	++	0,50	2	2,0	2	3,9	1	2*	7,77
	Greenpoint/Williamsburg												
BX8	-	52 301	+	1,8	--	0,49	1	0,7	1	4,2	1	2*	5,60
	Riverdale/Fieldston												
	Fort Lee	68 170	+	1,3	--	0,48	1	4,1	2	15,5	2	2*	3,52
	Guttenberg	52 371	+	1,4	--	0,54	2	0,4	1	2,9	1	2*	11,46
	West New York	44 031	-	2,7	+	0,48	1	0,2	2	1,3	2	2*	3,93

Nom	Revenu médian 2012	TCAM du revenu médian entre 2000 et 2010 en %	Indice de 2012	Gini	Ratio blancs + hispaniques / (noirs hispaniques) 2010	Indice de qualification en 2012	Groupe	TCAM de l'indice de qualification
BK2	66 371	++	0,54	2	0,9	2	3	9,31
	- Fort Greene/Brooklyn Heights	+	3,4					
BK6 - Park Slope / Carroll Gardens	85 985	++	0,48	1	2,4	2	3	1,85
		++	4,1					

Cliffside Park	69 158	++	3,4	+	0,48	1	2,0	2	4,3	1	3	8,80
Edgewater	98 210	++	3,7	++	0,44	-2	3,2	2	54,6	2	3	2,36
Hoboken	102 458	++	4,2	++	0,47	-1	3,3	2	16,3	2	3	5,54
Jersey City	56 119	+	3,3	+	0,49	1	0,4	1	5,1	1	3	3,27
Weehawken	71 049	++	2,9	+	0,51	2	1,0	1	5,8	1	3	4,96

Valeurs de référence :

Terrain (*valeur médiane)	*52301		*2,6		*0,48		0,5		4,0			4,81
Manhattan	68 370		3,2		0,60		1,4		6,5			#
Bergen County	84 225		2,2		0,48		3,5		9,9			#
Bronx	34 300		1,8		0,49		0,3		1,3			#
Hudson County	58 722		3,2		0,49		1,0		3,4			#
Kings	45 215		2,9		0,50		0,8		2,7			#
Queens	54 713		2,1		0,44		0,9		3,0			#

4. Typologie générale

La combinaison des trois types (économique ; fonctionnel ; social) permet de dégager des types généraux.

D'abord, les types concernés par la prédominance des activités, souvent liées à la globalisation même si parfois l'industrie continue à y dominer. Le type fonctionnel de ces types est donc en général 3 ou 4 (prédominance des activités), parfois 2 dans le cas de Saint-Cloud et Montreuil².

Dans le premier cas, on trouve des activités métropolitaines dynamiques (groupes 1 et 4) et une situation sociale aisée (groupe 3). Il s'agit du groupe « doublé gagnant » - **groupe 1**.

Dans le deuxième cas, ces terrains combinent activités métropolitaines et/ou plutôt industrielles dynamiques (groupes économiques 1, 3 et 4) et une situation sociale difficile (groupe 1, et 2 dans le cas du Queens). Il s'agit du groupe « intégration en ciseau » - **groupe 2**.

Ensuite se dégage un groupe marqué par la fonction résidentielle (groupe 1 dans le cas parisien, mais également 2 dans le cas new-yorkais en raison de l'importance plus marquée de la fonction résidentielle dans ce contexte). Ce groupe rassemble dans la majorité des cas des terrains au profil économique relativement peu marqué (groupe 2, parfois 3) et au profil social varié : plutôt moyen et aisé dans la majorité des cas (groupes 2 et 3), parfois pauvre (groupe 1) dans le cas de Union City à New York, du Pré-Saint-Gervais et de Bagnolet à Paris. Il s'agit du groupe « résidentiel » - **groupe 3**.

Le dernier groupe, défini ensuite par défaut et relativement hétéroclite, n'est caractérisé par aucune prédominance économique ou sociale, avec un type économique en général indifférencié (groupe 2 en majorité), une orientation parfois plutôt résidentielle (groupe 2) et des caractéristiques sociales moyennes (groupe 2). Néanmoins ce groupe caractérise aussi les terrains en évolution, et regroupe des profils moins « moyens », par exemple aisé (groupe social 3) et sans spécialisation économique (groupe 2) mais avec une orientation résidentielle qui s'efface (groupe 3), comme c'est le cas de Park Slope. On s'est autorisé la constitution d'un tel groupe en considérant cette typologie comme un outil de travail plus que comme une véritable analyse statistique multivariée. Il s'agit du groupe « entre deux » - **groupe 4**.

² Etant donné la moindre orientation résidentielle du cas parisien, le groupe 2 y est beaucoup plus marqué par la présence d'activités.

Tableau 8: Typologie finale des terrains parisiens

Nom	Type économique	Groupe résidentiel	Type social	Type final
Boulogne-Billancourt	4	4	3	1
Issy-les-Moulineaux	1	4	3	1
Levallois-Perret	1	3	3	1
Neuilly-sur-Seine	4	3	3	1
Puteaux	4	3	3	1
Saint-Cloud	1	2	3	1
Suresnes	2	3	3	1
Ivry-sur-Seine	3	4	1	2
Montreuil	4	2	1	2
Saint-Denis	4	4	1	2
Saint-Ouen	1	4	1	2
Bagnolet	1	1	1	3
Joinville-le-Pont	2	1	2	3
Kremlin-Bicêtre (Le)	2	1	2	3
Lilas (Les)	2	1	2	3
Montrouge	3	1	2	3
Nogent-sur-Marne	2	1	2	3
Pré-Saint-Gervais (Le)	3	1	1	3
Saint-Mandé	2	1	3	3
Vanves	2	1	2	3
Vincennes	2	1	3	3
Aubervilliers	2	2	1	4
Charenton-le-Pont	1	3	2	4
Clichy	1	3	2	4
Fontenay-sous-Bois	1	3	2	4
Gentilly	2	3	2	4
Malakoff	1	2	2	4
Pantin	2	3	1	4
Saint-Maurice	2	4	2	4

Tableau 9: Typologie finale des terrains new-yorkais

Nom	Groupe économique	Groupe résidentiel	Groupe social	Type final
BK2 - Fort Greene/Brooklyn Heights	1	4	3	1
Hoboken	1	4	3	1
Jersey City	1	3	3	1
Weehawken	1	2	3	1
BX1 - Mott Haven/Melrose	3	3	1	2
BX4 - Highbridge/Concourse	4	2	1	2
BX7 - Kingsbridge Hghts/Bedford P	1	4	1	2
Cliffside Park	2	1	3	3
Edgewater	2	2	3	3
Fort Lee	4	1	2*	3
Guttenberg	3	1	2*	3
North Bergen	3	2	2	3
Union City	2	1	1	3
West New York	2	2	2*	3
BK1 - Greenpoint/Williamsburg	2	3	2*	4
BK6 - Park Slope / Carroll Gardens	2	3	3	4
BX5 - Fordham/University Heights	2	3	1	4
BX8 - Riverdale/Fieldston	2	3	2*	4
QU1 - Astoria	1	4	2	4
QU2 - Woodside/Sunnyside	4	3	2	4

III. Liste des entretiens cités

Les entretiens ont été réalisés de manière semi-directive, ils ont duré entre 45 minutes et 2 heures. La consigne initiale présentait brièvement le travail de thèse, et clarifiait les conditions de l'entretien (durée, respect du secret et conditions d'anonymat, modalités d'enregistrement). Les questions posées reposaient sur quatre principaux thèmes: les changements économiques, les changements sociaux, les choix effectués en matière de politiques urbaines, le statut de l'espace considéré dans l'agglomération.

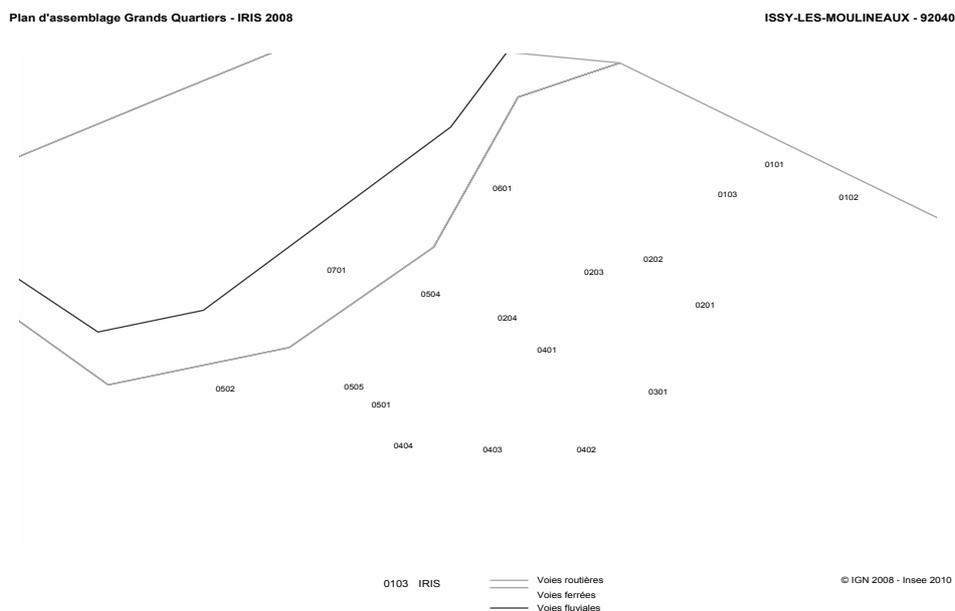
Terrain	Fonction	Date
Issy-Les-Moulineaux	Directeur de l'urbanisme à Issy-les-Moulineaux	26 mai 2008
	Directeur des Transports, Grand Paris Seine Ouest	24 février 2010
	Directeur de l'Habitat, Grand Paris Seine Ouest	18 juin 2010
	Directrice générale de l'Administration, Grand Paris Seine Ouest	18 octobre 2011
Ivry-sur-Seine	Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine	14 avril 2008
	Chargée d'opération à la direction du développement urbain d'Ivry-sur-Seine	14 avril 2008
	Directeur du Développement économique d'Ivry-sur-Seine	21 octobre 2009
	Directeur du Développement Urbain, Ivry-sur-Seine	3 décembre 2009
	Directrice de Seine-Amont Développement	14 juin 2010
	Responsable de l'Atelier Développement Durable, Ivry-sur-Seine	24 juin 2010
Pantin	Directeur des services du développement urbain de Pantin	19 juillet 2010
	Ancien Secrétaire Général de la Mairie de Pantin (1990-1997)	14 mai 2010
	Ancien maire de Pantin (1977-2001)	15 octobre 2009
Région parisienne	Adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France	18 juillet 2013
	Responsable du pôle Métropole à l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme)	29 avril 2010
Brooklyn Greenpoint-Williamsburg	Directeur de l'aménagement et de l'administration de la	11 mai 2011

	Downtown Brooklyn Partnership (DBP)	
	Deputy Director, Brooklyn Office, NYC Department of City Planning	1 ^{er} décembre 2010
	Vice president of the Brooklyn Chamber of Commerce	8 décembre 2010
	Director of Planning and Development, Greenpoint Manufacturing and Design Center	6 mai 2011
	District manager, Community District 1	17 novembre 2010
Bronx Mott Haven	South Bronx Overall Economic Development Corp.	18 novembre 2010
	Directeur du Bronx Office, NYC Department of Planning	11 janvier 2011
	Vice-présidente, Mid-Bronx Desperado Community Housing Corp.	18 mai 2011
	Directeur du Department of Urban Planning, Bronx Borough President Office	13 décembre 2010
	Vice-président, Bronx Overall Economic Development Corporation	5 janvier 2011
	Conseiller en Urban development du Bronx Borough President	6 janvier 2011
New York City	Director of Special Initiatives, Executive Office, NYC Department of City Planning ³	2 avril 2012
	Vice-président, Forest City Ratner	17 mai 2011
Jersey City	Directeur de l'urbanisme, Jersey City	30 décembre 2010
New Jersey	Directrice adjointe du Marketing et des Politiques, New Jersey Economic Development Authority	21 mai 2011
	Vice-président de la Regional Planning Association pour le New Jersey	8 décembre 2010

³ Cet entretien a été effectué en français car l'interviewé est franco-américain

IV. Divisions statistiques des terrains parisiens - cartes

1. Issy-les-Moulineaux – IRIS (Insee)



- 0101 : Les Varennes Foucher Lepelletier
- 0102 : Matrat Voisembert
- 0103 : Corentin Celton
- 0201 : Parc Jean-Paul II
- 0202 : Espaces Jeunes
- 0203 : Palais des Congrès Mail Menand
- 0204 : Travailleurs
- 0301 : Jules Guesde Montesy
- 0401 : Parc Henri Barbusse
- 0402 : Fort Gardes Mobiles
- 0403 : Verdi
- 0404 : Epinettes
- 0501 : Chemin des Vignes
- 0502 : La Ferme
- 0504 : Colombiers 1
- 0505 : Colombiers 2
- 0601 : Forum Seine
- 0701 : Le Petit Pont Amphibie

2. Ivry-sur-Seine – IRIS (Insee)



- 0101 Plateau Sud
- 0102 Monmousseau
- 0103 Centre ville Ouest
- 0104 Fort
- 0105 Centre ville Sud
- 0106 Parmentier Nord
- 0107 Gagarine
- 0108 Centre ville Nord
- 0109 Parmentier Sud
- 0110 Centre ville Est
- 0201 Verollot
- 0202 Petit Ivry Nord
- 0203 Petit Ivry Sud
- 0204 Cité Pierre et Marie Curie
- 0205 Hoche – Le Galleu
- 0206 Plateau Nord
- 0207 Mirabeau
- 0208 Danton Ouest
- 0211 Danton Est
- 0301 Ivry Port Nord
- 0302 Ivry Port Centre
- 0304 Ivry Port Sud

