

## **Intercommunalité et construction des capacités collectives d'action dans l'espace intramétropolitain parisien**

Marcel Rousset-Deschamps  
rousset.deschamps@wanadoo.fr

L'émergence d'intercommunalités au sein de l'espace urbain parisien modifie profondément les rapports entre les acteurs et le contenu des politiques métropolitaines. C'est la modalité décentralisée des réponses que la société politique apporte aux problèmes que suscite la « nouvelle question urbaine », née du modèle de développement actuel, qui oblige à reconsidérer profondément, sauf à l'abandonner, l'action publique de régulation métropolitaine.

Celle-ci, dans une optique hiérarchique et étatique, portait essentiellement sur l'espace (infrastructures et zoning). Avec le SDRIF de 1994, même sous des formes discutables (*Esprit*, 2004), elle s'applique au territoire et amorce une combinaison originale gouvernement/gouvernance métropolitaine décentralisée (Rousset-Deschamps, 2000). D'unidimensionnelle, elle devient multidimensionnelle, et veut prendre en compte, simultanément, la société urbaine de la ville et les « sociétés locales » de ses territoires.

C'est une manière ambitieuse d'envisager l'action collective, au moment où des auteurs s'interrogeant sur la pertinence du concept classique de société (Ascher, 2000), sur la « dé-localisation » des pratiques (Giddens, 1994) et la « dé-spatialisation du social » (Beck, 2000), questionnent sa dimension spatiale et sa capacité à faire lieu au niveau local (Bourdin, 2000). Pour autant, la thématique de la territorialisation de l'action reste d'actualité (Benko et Lipietz, 2000 ; Storper, 1996), y compris dans un espace intra-métropolitain (Boyer *et al.*, 1999).

A bien des égards, cette opposition semble un peu artificielle. La thèse selon laquelle le développement implique l'encastrement dans le territoire, afin de se procurer les externalités de relation produites par la formation sociale locale, et l'ouverture, pour utiliser les avantages comparatifs absolus (innovations) et relatifs (coûts) extra-locaux, semble plus riche. La différenciation spatiale se ferait moins par les coûts et plus par l'organisation et la qualité des institutions productrices des externalités immatérielles. La capacité de projet collectif d'action des acteurs locaux, encouragée par les évolutions institutionnelles, devient essentielle (Béhar, 1998) et ferait qu'il y a des gagnants et des perdants. Si elle donne des marges de liberté aux acteurs (élus, entreprises, habitants, associations, institutions publiques ...) pour construire des projets et créer du développement, elle est aussi porteuse d'un modèle spatial gros d'inégalités relatives. En effet, la capacité de projet est très liée à la production des savoirs – technologiques, relationnels, organisationnels et sociétaux – localisés, qui demande la durée (Veltz, 2002) et des types de capitaux que possèdent fort inégalement les acteurs (firmes globales et TPE, cadres mondiaux et salariés déqualifiés) et les territoires (à haute ou basse intensité de connaissances, à faible ou forte capacité de projet). Par ailleurs, si le modèle d'individuation, de différenciation et d'appartenance à des réseaux extra-locaux, se généralise, il ne peut qu'avoir des conséquences importantes sur la vie sociale, les rapports au territoire et leur régulation par le politique.

Ces hypothèses posent plusieurs questions. Est-ce que les évolutions institutionnelles dynamisent les stratégies de construction de capacités collectives des « sociétés locales » intra-métropolitaines sous contraintes métropolitaines ? Comment se joue la tension entre la légitimité des règles sociétales potentialisées par l'institution territorialisée (la Communauté d'agglomération) et l'efficacité des normes spécifiques de réseaux d'acteurs (entreprises, habitants, associations, etc.) multi-appartenants géographiquement et socialement ?

Ces questions sont abordées par une lecture de géographie politique, en région parisienne à partir de l'exemple de Plaine Commune<sup>1</sup>. D'une part, il s'agit d'un territoire intra-métropolitain où cette démarche est dynamique, et, d'autre part, où l'impact de l'intercommunalité sur l'action collective sera moins difficile à évaluer car il est possible de la comparer à la stratégie purement communale de Saint-Denis, qui a été analysée lors d'un précédent travail comparatif avec Courbevoie (Rousset-Deschamps, 2001).

---

<sup>1</sup> Communauté d'agglomération qui regroupe Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Ile-Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse, et au 1<sup>er</sup> janvier 2005, La Courneuve. Elle publie le mensuel *En Commun*, utilisé ici. Je remercie les techniciens, les élus, les entreprises et les habitants qui ont bien voulu me consacrer du temps.

## **1. Intégration institutionnelle et fragmentation de l'espace banlieue**

Depuis 2000, la création d'intercommunalités en Ile-de-France est forte, et les structures les plus intégrées sur le plan des compétences et des finances progressent le plus<sup>1</sup>. Le regroupement des communes est dopé par la loi du 12 juillet 1999<sup>2</sup> et ses avantages financiers, et par les politiques de contractualisation du 4<sup>ème</sup> Contrat de plan Etat-région qui favorisent l'intercommunalité de projet, l'éligibilité par zones aux fonds européens et les contrats de ville et d'agglomération de la politique de la ville. Plaine Commune avec 4 309 ha représente la moitié de la superficie de Paris.

### ***1.1 Une dynamique de création d'un espace institutionnel***

La généalogie de la création de la communauté d'agglomération montre qu'il s'agit d'abord d'une création des institutions politiques et des élus. Quelques éléments la caractérisent.

*Une initiative d'élus encouragée par le préfet de département* : le maire d'Aubervilliers et de Saint-Denis jouent un rôle moteur. Ils ont perçu l'intérêt de l'intercommunalité en zone agglomérée en créant dès le 9 octobre 1985<sup>3</sup> le syndicat intercommunal Plaine Renaissance. Très tôt ils envisagent d'étendre l'intercommunalité et de créer une communauté de communes à partir de la loi de 1992. Le mouvement s'accélère en 1999, grâce à la loi Chevènement, d'autant que les élus sont fortement encouragés par l'Etat et un Préfet de département (J.-P. Duport) particulièrement dynamique et impliqué.

*L'élargissement par cercles concentriques et la cohérence spatiale* : à partir du « noyau dur » formé par Aubervilliers et Saint-Denis, les communes d'Epinay-sur-Seine, Pierrefitte et Villetaneuse s'y agrègent dès l'origine, rejointes par L'Ile-Saint-Denis et Stains en janvier 2003 et La Courneuve en janvier 2005. Il en résulte un bloc cohérent, géographiquement compact.

*Un projet d'élus plus que d'habitants* : les négociations d'adhésion se font entre élus et sont facilitées par une grande homogénéité politique, puisque mis à part Epinay-sur-Seine, toutes les communes ont des majorités appartenant à l'opposition nationale actuelle<sup>4</sup>.

*Une volonté d'approfondissement rapide* : la volonté de faire vite est évidente, puisqu'il n'y a que trois mois entre septembre 1999, date de délibération des communes sur le statut de la Communauté de communes et de désignation de leurs membres, et le 1<sup>er</sup> janvier 2000, date de passage effectif en Communauté de communes. Une année après, le Conseil communautaire adopte la modification des statuts et la transformation en Communauté d'agglomération, et un passage effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

*Le choix de déléguer à la Communauté d'agglomération les compétences les plus larges* : le transfert des compétences à l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale est rapide. Il concerne l'aménagement urbain, l'environnement, l'habitat, le logement, les transports, les équipements culturels et sportifs, le développement économique, l'insertion et l'emploi, la recherche et l'enseignement supérieur, la voirie et l'espace public, la collecte et le traitement des déchets ménagers, la politique de la ville, le tourisme. Les villes n'ont plus à supporter les dépenses afférentes.

*Un apport important de ressources financières* : dès l'origine, en mars 2000, le Conseil de la communauté choisit parmi les options de TP, la formule la plus intégrée celle du taux unique (19,98%). Ce qui lui assure, si la dynamique économique est forte, d'abondantes ressources.

### ***1.2 Des problèmes et des potentialités partagés***

Le territoire a un faible dynamisme : de 1975 à 1999, la population (de 325 921 à 307 528) et les emplois (de 131 185 à 115 192) déclinent (Vidal et Mouchel, 1999). Le logement social prédominant (50% du

---

<sup>1</sup> Du 1/1/2000 au 1/1/2004 le nombre des communautés de communes passe de 18 à 51, les Communautés d'agglomération de 4 à 24 et les syndicats d'agglomération nouvelle de 7 à 4. Ces regroupements concernent 4,14 millions d'habitants, soit 37,2% de la population et plus, si Paris n'est pas pris en compte. Source : DGCL.

<sup>2</sup> Loi du 12 juillet 1999 relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération communale.

<sup>3</sup> Saint-Ouen, qui était signataire de ce document ne participe pas actuellement à Plaine Commune.

<sup>4</sup> Le Conseil communautaire actuel est composé de 19 élus du Parti communiste, 11 du Parti socialiste, 6 du Parti des Verts, 1 élu du mouvement social, 1 du Mouvement des citoyens, 11 UMP/UDF et 2 élus sans étiquette.

parc)<sup>1</sup> induit une structure sociale où les ouvriers et les employés sont largement majoritaires (70%). Une part importante de la population a des difficultés sociales liées à des ressources faibles. Cela se combine à l'importance des familles monoparentales, des chômeurs (16%), des bénéficiaires du R.M.I. ainsi qu'au problèmes d'acculturation liés à la diversité ethnique (26% d'étrangers ; Région : 12%).

Malgré la création récente d'emplois, en 1999 le taux d'emploi est faible (0,79 rapporté aux actifs ; 1 rapporté à la population active ayant un emploi, car il y a 31 980 actifs sans emploi), et se caractérise par la faiblesse du taux d'actifs stables (18,4%). Ces chiffres médiocres expriment, la faible capacité d'une partie du territoire à créer des emplois, et surtout, l'inadéquation entre la structure professionnelle des emplois qualifiés et très qualifiés qui arrivent et le faible niveau de formation des actifs résidents (en 1999, aucune formation : 23,8% à Plaine Commune contre 14,2% RIF ; diplômés d'études supérieures 5% contre 15%). La contrepartie positive est l'apparition d'un effet de pôle<sup>2</sup>.

Ce contraste risque, dans les années futures, d'être particulièrement grave et de provoquer de vives tensions, que les formes de régulation – les équipements au sens large et les interventions sociales – auront du mal à réduire. En effet, du fait de la gravité de la situation socio-économique de certains grands ensembles sociaux, les communes font toutes l'objet de politique de renouvellement urbain de la part de l'Etat et des institutions, qui, de ce fait, contribuent à définir des normes d'action. Mais cette réunion de communes est loin d'être homogène.

### ***1.3 Puissance des disparités spatiales et faiblesse des interrelations socio-économiques locales***

L'élément le plus spectaculaire est la puissance du dynamisme immobilier (800 000 m<sup>2</sup> de bureaux en blanc) et d'emplois de la Plaine Saint-Denis, qui s'oppose à l'atonie de l'arc Nord de communes. Ce processus accentue la fragmentation de la structure urbaine qui s'établit sur un double mouvement radioconcentrique. A l'échelle métropolitaine, les disparités de taille de population et d'emploi qui existaient entre les espaces denses proches de Paris – Saint-Denis (85 832 hab., 48 949 emplois, taux d'emploi 1,48), Aubervilliers, Saint Ouen – et ceux moins denses, d'une couronne qui va de Villetaneuse à Stains<sup>3</sup>, s'accroissent. A l'échelle locale, les centres de villages ou de villes ont des « banlieues » constituées d'espaces pavillonnaires, de grands ensembles sociaux et de zones d'activités très disparates, bien qu'ayant de réelles identités de quartiers.

En outre, les infrastructures métropolitaines, qui quadrillent le tissu urbain (autoroutes, réseau ferré, canal, lignes à haute tension, cimetières, etc.), et le nombre élevé de parcelles de grande taille provoquent des effets de coupure et accentuent l'impression de structure urbaine sans lieux ni liens. Si, les échanges intercommunaux sont plutôt réduits, la faiblesse des centralités communales, l'orientation des infrastructures, l'importance des équipements de centralité (Fol, 1993), l'importance des emplois et le poids historique contribuent à faire de Saint-Denis un élément structurant du système local.

Comment la politique intercommunale va-t-elle tenter de constituer cet espace intra-urbain morcelé en territoire ? Transformer cette collection de zones en un arrangement spécifique de dimensions sociale et économique, idéologique et politique, spatiale et temporelle d'acteurs collectifs et individuels en interactions ayant suffisamment de force pour former une société ?

## **2. Penser l'action collective intercommunale : technique financière ou projet politique ?**

Le Conseil de communauté a une grande ambition politique. Sans trop forcer le trait, il est possible de soutenir que son objectif stratégique est de donner vie à une formation sociale locale qui existerait mais qui ne sait pas qu'elle existe. Il veut le faire par la réalisation d'un « projet de territoire » c'est à dire « un travail sur la durée, pour requalifier et redynamiser un bassin de vie, d'habitat et d'emploi et lui offrir les opportunités d'un avenir plus affirmé. »<sup>4</sup>, qui fournit un cadre et dessinent des grandes lignes, comme en

---

<sup>1</sup> Auquel il faut ajouter le parc social de fait. 70% de l'offre globale disponible sur le territoire intercommunal est constituée de logements sociaux ou aidés.

<sup>2</sup> Plaine commune a un solde positif des migrations de travail avec le reste de la Seine-Saint-Denis (3 600 emplois), le Val d'Oise (10 000) mais négatif avec les Hauts-de-Seine (-4000) et Paris (-16 000).

<sup>3</sup> Epinay, assez peuplée mais avec très peu d'emplois et La Courneuve, moyennement peuplée, mais avec des emplois, sont un peu à part.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Dayras, Directeur des services de l'EPCI Plaine Commune, *En commun*, n° 5, décembre 2003

1992, avec le projet urbain de la Plaine Saint-Denis (PSD). Le Conseil mobilise la fonction du politique qui est d'imaginer le devenir de la cité, de fonder le sens de l'action et de produire de la légitimité. L'élaboration du Schéma de cohérence et d'organisation du territoire (SCOT) permet d'enclencher la démarche.

### ***2.1 Utiliser les valeurs pour créer une identité territoriale***

Les élus communautaires valorisent à la fois l'idée d'appartenance à un « bassin de vie, d'habitat et d'emploi » et l'importance des choix qu'ils vont faire pour eux-mêmes, qui y vivent, et les habitants. Cette dialectique vise à donner un substrat spatial et à délimiter un espace – pour identifier un corps social au sein du grand urbain – et à légitimer leur action : y vivant ils sont légitimes pour proposer un projet, et ce projet les légitime.

Mais cet espace est un territoire. Il y a des « ressources et des compétences » qu'il faut utiliser. Cette présentation à l'avantage de valoriser le territoire et les habitants, de les « déstigmatiser », de les rassurer et d'offrir des perspectives. Cette sensibilité au territoire provient de ce que, dans la construction de leur identité, la dimension spatiale est essentielle pour une grande partie des acteurs de la vie locale (habitants, artisans, petites entreprises, commerçants, etc.) : leur capital spatial permet de suppléer la faiblesse des capitaux économiques ou intellectuels, dont les modes d'acquisition sont plus onéreux.

D'où la mobilisation de l'histoire et du patrimoine local pour construire un territoire « fier de ses racines ». De bons exemples sont les manifestations « Savantes banlieues » (annuelle) sur le potentiel local de recherche et de connaissances, et « Douce banlieue » de mai 2004, sur la mémoire, sur les traces humaines, qui montre la richesse de la banlieue et qui, en même temps, est empreinte d'une certaine nostalgie. Celle du constat de la dégradation des conditions de vie et des perspectives, mais qu'il est possible de changer. D'ailleurs, le projet utilise fréquemment les termes de « reconquête » ou de « redynamisation ». Cette option, dans ses aspects offensifs et défensifs, répond aux craintes de beaucoup d'habitants et de certaines entreprises de ne pas pouvoir participer aux évolutions, d'être « relégués ». Car ils voient ce qui se passe autour du stade de France, à la Plaine Saint-Denis (Bertho, 1995). Ainsi, le discours veut mobiliser la charge symbolique attachée à l'idée de projet qui est de « se projeter dans l'avenir, afin de mettre en lumière les souhaits, les volontés, les rêves de chacun sur ce territoire. »<sup>1</sup>

Le projet de territoire, comme discours et pratique portés par l'intercommunalité, est le lieu de la nouvelle politique de développement et d'aménagement. Fondamentalement, le projet social n'a pas pour but de changer la population mais de changer la situation des habitants. Il développe les valeurs de diversité, de solidarité et d'intégration, refuse les exclusions quelles qu'elles soient, de progrès, de développement solidaire et écologique<sup>2</sup>. Dans le champ économique, il propose un compromis entre la modernité et la tradition, entre l'industrie et les services. Il prend en compte les nouvelles valeurs du travail, celles des services, de la mondialisation, de la concurrence régulée, de la diversité et de la mobilité. Dans le champ spatial, il valorise les centralités urbaines par une certaine densification et développe les échanges, en privilégiant l'espace public, les transports et surtout la mixité fonctionnelle et sociale. Il permet aussi de s'opposer, car il donne les moyens de conserver sa personnalité par rapport aux acteurs de la désindustrialisation et de la mondialisation.

Ce choix identitaire d'enracinement comporte des contraintes et des inconvénients. Il n'échappe pas à un discours de victimisation et surtout aux risques. D'une part, de grand écart entre une identité territorialisée et une autre plus nomade, d'autre part, de discours trop complexe, perçu d'une manière peu lisible et confuse, et enfin, d'irréalisme par rapport aux faits sociaux et politiques, d'autant plus fort qu'il y a un désintérêt à l'égard du politique (45% d'abstentions).

Le discours en valorisant les valeurs du territoire et les thèmes de « renouveau » et « d'amélioration », mobilise la dimension culturelle. Il donne du sens. Encore faut-il que cela se traduise en actions. D'où, pour tenter de dépasser ces difficultés et cimenter plus fortement les populations, l'accent mis dans le champ politique, sur le volontarisme dynamique, et dans le champ spatial, sur l'interventionnisme.

---

<sup>1</sup> Le Maire de Saint-Denis, lors d'un débat public tenu le 7 septembre 2004, à l'occasion du lancement de l'élaboration du SCOT.

<sup>2</sup> Le « territoire pour assurer son équilibre, la diversité de ses fonctions, la mixité sociale, tout en préservant l'avenir, dans un souci d'une utilisation économe et équilibrée de l'espace. » *En Commun*, n° 8, février, 2004.

## ***2.2 Le projet communautaire de ville veut mobiliser les habitants et, surtout, les élites locales***

Le Conseil communautaire, dans la démarche de projet, veut « associer les ressources et les compétences » c'est-à-dire s'appuyer, au sein de la « société intercommunale », sur des forces socio-économiques suffisamment puissantes pour créer un rapport politique. L'objectif est d'avoir une base sociale d'action susceptible de peser sur l'évolution du territoire pour « combattre le développement inégalitaire de l'Ile-de-France » et développer le territoire, grâce à l'implication et à l'engagement dans des structures ou institutions appropriées. Par ailleurs, il y a, très fortement présente, l'idée de l'exemplarité de la pratique mise en œuvre, à la fois au sein de l'intercommunalité, mais aussi par rapport à l'ensemble du monde politique.

Le projet communautaire n'est pas une collection de projets de quartiers, ni même communaux. La mise en œuvre d'une démarche de projet et la façon dont les acteurs sont associés deviennent essentielles. Mais elle est confrontée à l'évanescence politique de la société intercommunale. En effet, c'est une posture difficile pour les habitants, qui ont déjà du mal, pour une très grande partie d'entre eux à se sentir dionysiens ou spinassiens, et à qui des élus demandent de devenir des « planéo-communards » ! D'autant que les relais classiques de l'action que sont les militants des appareils politiques locaux n'ont plus la puissance des années soixante (Marsaud, 1994). Ce décrochage est important, il peut aller jusqu'à une sorte d'incompréhension<sup>1</sup>. D'où le double choix de :

1) Développer la démocratie participative, afin de transformer la société civile en société politique. D'où des actions telles que les Assises de Plaine Commune (en 2001 et 2003) ; la mobilisation des conseils municipaux de chaque commune et la réalisation de référendums d'initiative locale pour l'adhésion à Plaine Commune ; l'utilisation des comités de voisinage et de quartiers pour examiner les enjeux et les atouts de l'intercommunalité ; la publication d'un journal mensuel et un site internet. Mais il s'agit d'une action qui s'inscrit dans la durée dont l'efficacité à court terme est encore incertaine.

2) Mobiliser les élites locales de diverses manières, car cela semble plus aisé, par la mise en place de structures telles que le Conseil de développement de 80 membres appartenants à la société civile locale (entreprises, syndicalistes, personnalités) lieu de réflexion collective qui alimente les décisions du Conseil, ou Plaine Commune Promotion, association d'entrepreneurs et d'élus. D'autres relais sont évoqués, comme le Forum social local, assemblée mondiale où l'on discute de problèmes locaux. Mais la question reste de comment associer le plus de personnes possibles à l'expression locale ?

Le problème des « outils de démocratie » est donc posé à l'action intercommunale. Comment peut-elle s'en doter et les utiliser quand et là où sont les habitants. Par exemple, s'ils sont impliqués dans des loisirs sportifs peut-il y avoir une dimension explicitement politique à cette activité ?

Quoi qu'il en soit de ces limites, l'intercommunalité cherche à proposer un protocole pour l'action collective aux acteurs. C'est la reconnaissance du rôle éminent de la politique et, très spécifiquement, de celle fondée sur les valeurs et l'expérience acquise lors de la phase Plaine Renaissance de l'intercommunalité. En inscrivant son discours et sa pratique dans ce cadre, prolongement d'une expérience déjà longue, elle « incrémentalise » (Jouve et Lefèvre, 1999) son action et renforce sa position.

Mais l'institution qui cristallise cette culture et mène l'action est jeune et fragile. Elue au second degré, sans réelle légitimité démocratique, comment peut-elle porter un projet et se placer dans les rapports entre acteurs politiques ?

## ***2.3 Prendre du poids socio-financier pour se placer politiquement au centre des coalitions d'acteurs***

La stratégie du Conseil communautaire consiste à rechercher une légitimation partielle – institutionnelle et financière – vis-à-vis des communes, afin d'être reconnu comme interlocuteur privilégié dans les négociations avec les autres collectivités locales et d'Etat, ainsi qu'avec les acteurs socio-économiques, qui lui permettront en retour, d'assurer sa place au niveau de l'ensemble des acteurs locaux, et donc, de renforcer sa légitimité politique totale.

---

<sup>1</sup> Un intervenant, lors du débat public du 7 septembre 2004, soulignait combien il est « difficile, pour les moins pauvres, de comprendre les préoccupations des plus pauvres ».

A l'égard des communes, la Charte de fonctionnement du Conseil communautaire (CC du 17 octobre 2002) prône une démocratie politique, et se veut significative des méthodes de travail en commun<sup>1</sup>. Mais c'est surtout financièrement que le Conseil tente d'établir sa légitimité. Avec un Budget 2004 respectable, 231 M€, dont 179 M€ de fonctionnement et 52 M€ d'investissement, une TPU (Taxe professionnelle unique) qui apporte 143 M€, la redistribution des ressources entre communes riches, essentiellement Saint-Denis et les autres, est importante, au travers de divers mécanismes<sup>2</sup>. Au-delà, les transferts de compétences ont un caractère stratégique fort. D'où la portée de l'enjeu pour certains, comme le transfert de la totalité de la compétence aménagement (urbanisme et foncier). Il s'agit de donner à la communauté les moyens de travailler à l'ensemble des projets d'aménagement prévus pour les prochaines années. Si les maires et les conseils municipaux conservent la délivrance des permis de construire, c'est Plaine Commune qui les instruira pour que chaque opération urbaine s'intègre dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui fixe le cadre général s'imposant à tous. En dépit des précautions, cette politique se heurte à des oppositions. A la fois, à propos des méthodes de la part des minoritaires, qui reprochent un comportement non démocratique<sup>3</sup>, et sur le risque de perte d'autonomie des communes, particulièrement ressenti lors des derniers transferts de compétences<sup>4</sup>. D'ailleurs, deux villes membres, Épinay (UDF/UMP) et Aubervilliers (PC/PS/Verts), ont choisi de rester en retrait, en ne déléguant pas leur droit de préemption.

Mais, l'action du Conseil de communauté s'inscrit parmi d'autres. C'est à la fois une stratégie, car elle lui donne de la légitimité, et une méthode, car la coopération devient un mode d'organisation de la production, y compris pour ce qui concerne l'action de régulation. Parmi les institutions il y a tout d'abord l'Etat. Son rôle politique a déjà été mentionné. Les derniers développements législatifs<sup>5</sup> accentuent la décentralisation. Son soutien se traduit financièrement, par la dotation d'intercommunalité (7,7 M€ en 2004)<sup>6</sup> et, plus globalement, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006, qui à partir des « zones stratégiques »<sup>7</sup> du SDRIF 1994, sous l'impulsion du Conseil régional, a défini dix « territoires prioritaires », dont un concerne Plaine Commune. Mais, l'articulation avec le Conseil régional, se fait de multiples manières, comme c'est aussi le cas avec le Conseil général du département. Enfin, l'Union européenne est un acteur de plus en plus mobilisé<sup>8</sup>. Les coalitions avec ces instances, bien que définies institutionnellement, sont assez complexes. Plaine Commune avec bientôt 350 000 habitants pèse d'un poids respectable. Mais c'est un argument un peu dangereux à l'égard des autres collectivités, même avec la présence d'élus communautaires, qui y relaient ses choix.

Parmi les acteurs de la société civile, le Conseil est particulièrement attentif au fait de tisser des liens avec le monde de la production. Même si c'est plus compliqué d'associer le monde du travail à la production de la ville, en particulier les entreprises, car elles n'ont pas les mêmes objectifs. Comment

---

<sup>1</sup> « La communauté d'agglomération entend fonctionner en une véritable intercommunalité (à différencier d'une « supra-communalité »), respectueuse de chacune de ses entités communales, ancrée dans la réalité sociale des villes, fonctionnant dans une dynamique coopérative et participative à tous les niveaux. » Source : *Charte*.

<sup>2</sup> La Communauté d'Agglomération assure à chaque commune, une *dotation de compensation* égale au produit de T.P. que percevait la commune l'année précédant l'instauration de la fiscalité communautaire diminuée du montant de charges nettes transférées au groupement et verse à chaque commune une *dotation de solidarité* sur la base des critères décidés par le Conseil de la Communauté. Ces critères tiennent compte, notamment, de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres.

<sup>3</sup> « L'exécutif avait pris l'engagement moral selon lequel aucune décision majeure ne serait prise sans l'accord de toutes les majorités municipales. Nous refusons de subir ces décisions imposées au mépris des règles de démocratie locale » Groupe UDF/UMP, *En commun*, n° 2, septembre 2003

<sup>4</sup> « Nous y sommes totalement défavorables en l'état actuel, tant ils nous paraissent porteurs de risques majeurs pour nos communes et nos riverains: absence de stratégie globale et évaluation insuffisante des conséquences financières et organisationnelles de ces transferts; risque d'un éloignement croissant entre la décision et le terrain, sur des sujets sensibles qui nécessitent une grande proximité et une parfaite connaissance des besoins; alourdissement prévisionnel très conséquent du budget communautaire. » Groupe UDF/UMP, *En commun*, n° 3, octobre 2003

<sup>5</sup> Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, publiée au journal officiel le 17 août 2004

<sup>6</sup> Un tiers de la TPU est payé par l'État au titre de la compensation des allègements de taxe octroyés aux entreprises.

<sup>7</sup> Cette dénomination signifie que les divers acteurs publics, et donc, l'Etat et la Région, s'impliquent d'une manière préférentielle dans le financement des équipements, des infrastructures, des politiques du logement, etc.

<sup>8</sup> L'intercommunalité bénéficie de l'objectif 2, Reconversion économique et sociale des zones en difficultés, l'enveloppe pour 2000-2006 concerne 27 communes et 500 000 franciliens.



converger sur un projet partagé ? Il semble qu'il y a une sorte de segmentation de la stratégie. Avec les grandes entreprises, il s'agit essentiellement de fournir un immobilier moderne, un espace de qualité, sécurisé et bien desservi. Par contre, les PME/TPE, au même titre que les habitants, doivent pouvoir bénéficier du processus de redistribution. Ainsi, en 2004, le taux de la TPU augmente de 19,98% à 20,3%, mais les élus décident de réduire de 15% la cotisation payée par les plus petits contribuables, comme les petits commerçants.

Si Plaine Commune est une communauté de projet, en même temps qu'une coopérative de communes, c'est aussi une communauté de gestion, car l'une des raisons de l'intercommunalité, est la recherche d'économies d'échelle dans l'investissement et surtout le fonctionnement des institutions locales.

### ***2.4 Plaine commune dispose d'outils techniques compétitifs, reconnus par les acteurs professionnels et administratifs***

Les services de Plaine Commune, avec le transfert des compétences et d'une partie du personnel communal, dépassent désormais le millier de personnes. Ils fonctionnent comme bureau de réflexion et d'étude et comme services opérationnels (voirie, collecte, entretien des espaces verts, etc.). La plus grande partie du personnel provient d'organismes existants.

Par ailleurs, des structures opérationnelles participent à la mise en œuvre de l'action. Les plus importantes sont la SEM Plaine Développement et, récemment, l'OPAC communautaire qui gèrera, dès 2005, plus de 20 000 logements, sans compter le parc locatif de La Courneuve.

Comment concrètement se construit l'action collective ? A travers quels projets et quelles actions se produit le territoire intercommunal ?

## **3. Construire l'action collective : un équilibre qui se cherche entre luttes et compromis ?**

Le Conseil communautaire utilise l'espace comme valeur patrimoniale, mais aussi comme moyen d'intervention pour construire une identité et s'ériger en tant qu'acteur global. Cette stratégie s'applique à la production de la ville par les choix du projet urbain du SCOT, de la politique économique et d'insertion, de dynamisation des équipements publics, en particulier d'enseignement et de recherche, et sociaux. Il est intéressant d'analyser, à propos de chacun d'entre eux, avec quels acteurs et comment se nouent les compromis, et en quoi l'intercommunalité modifie la donne concernant les capacités collectives d'action.

### ***3.1 Le projet urbain du SCOT : utiliser l'espace pour intégrer la diversité et la valoriser***

Son objet est de dépasser la vision actuelle du territoire comme juxtaposition de projets, pour « proposer une approche cohérente et communautaire du développement futur ». C'est un outil essentiel dans la mise en place du projet de territoire. Bien qu'en phase de démarrage, quelques grandes lignes apparaissent.

Le document veut mettre en place une politique d'organisation de la structure urbaine en renforçant la qualité et l'attractivité des centres villes<sup>1</sup>, en accompagnant le maillage des lignes de transports collectifs de requalifications urbaines significatives, et en favorisant le renouvellement urbain intégrer des divers espaces. Il se propose de développer la constructibilité du territoire, de favoriser la mixité fonctionnelle et sociale et de valoriser l'espace public.

Le projet urbain est donc très offensif, il n'est pas sans rappeler celui développé dans le cadre de Plaine Renaissance et des projets du GIE Hippodamos 93 d'un urbanisme de relations afin de coudre les territoires, requalifier la ville, développer les projets environnementaux, tout en utilisant l'urbanisme opérationnel des zones d'aménagement concerté (ZAC).

---

<sup>1</sup> Certaines déclarations sont un bel hymne à l'offre de centralité : « les centres-villes des sept communes constituent des pôles majeurs d'intervention. Ils constituent le cœur historique de la vie et de l'identité de nos villes, éléments de cohésion du territoire intercommunal. Ces quartiers centres de nos villes jouent en effet un rôle majeur dans le dynamisme du territoire et de son attractivité économique, sociale, culturelle et touristique ; vitrines des villes, ils constituent des raisons de fierté et de reconnaissance des habitants. ». Jean-Pierre Dayras, *op. cit.*



L'idée de base est de s'appuyer sur une « politique de développement généralisé » de la Plaine Saint-Denis (qui concerne principalement le Sud de Saint-Denis et l'Ouest d'Aubervilliers), afin de réduire l'écart entre la dynamique économique et la dynamique sociale de Plaine Commune en général, mais surtout des espaces de l'arc Nord, tout en offrant aux habitants et aux salariés un parcours résidentiel diversifié, c'est-à-dire du logement social et de l'accession. Par ce choix de redistribution de la valeur territoriale, le Conseil communautaire, s'il se concilie tous les Conseils municipaux et rencontre l'intérêt de l'ensemble des acteurs de la filière du génie urbain en apportant de l'activité<sup>1</sup>, risque d'entrer en conflit avec la régulation régionale de l'Etat et de la Région, ainsi qu'avec les habitants.

La Plaine Saint-Denis, depuis les années 2000, sous l'impulsion de la SEM Plaine Développement, est le territoire francilien le plus dynamique en matière d'investissement d'immobilier d'entreprise<sup>2</sup>. Jusqu'en 1999, seuls les investisseurs-risqueurs étaient présents. Désormais, ce sont les investisseurs institutionnels, plus prudents du fait de leur statut mais susceptibles d'occuper les locaux - comme Générali - qui viennent en nombre. A bien des égards, il apparaît, sur un registre différent de La Défense, comme un quartier d'affaires, où le logement à plus de mal à sortir. Ce qui est en contradiction avec les termes de la convention Ville de Saint-Denis-Etat qui établit un ratio de 1,12 m<sub>2</sub> de logements pour 1 m<sub>2</sub> de bureau, dont 60% de logements en accession et 40 % en location. L'objectif est de lisser l'opération de bureau. La « jauge logement » définit le rythme de construction de bureaux. Toutefois, la mise en place de Plaine Commune rend nécessaire la rénovation de la convention, afin qu'elle porte sur toute l'intercommunalité, puisqu'avec la Communauté d'agglomération et l'instauration d'une TPU, il est désormais possible de spécialiser les territoires. Par exemple, l'accession à la propriété fonctionne très bien à Epinay ou Pierrefitte, alors que l'immobilier de bureau n'y a que peu de potentialités actuellement. Une part importante des 500 000 m<sub>2</sub> d'offre foncière disponible pour des zones d'activités économiques ou du logement est dans l'arc Nord<sup>3</sup>.

Cette politique dynamique de renouvellement de la ville en bordure de Paris et de construction sur les zones peu denses risque de ne pas rencontrer l'adhésion des habitants, inquiets de l'augmentation des prix immobiliers et des ruptures dans leur cadre de vie et qui peuvent ne pas se sentir concernés par les nouveaux emplois qui arrivent.

### ***3.2 Des enjeux majeurs du projet social : l'économique et l'insertion***

L'un des grands problèmes de l'intercommunalité est autant l'insuffisance de l'emploi, qu'exprime le haut niveau du taux de chômage, que son inadéquation aux qualifications des actifs résidents. Il se combine à la faiblesse des ressources fiscales entreprises pour toutes les communes, sauf Saint-Denis et La Courneuve. D'où l'enjeu majeur, qu'est pour le Conseil, la capacité d'y apporter des réponses.

La politique d'offre urbaine de la Plaine Saint-Denis a eu suffisamment d'attractivité pour faire récemment venir les établissements des firmes globales, et conserver celles qui y étaient implantées. Les retombées sont extrêmement positives en termes d'emplois très qualifiés, de ressources et d'entraînement économique sur diverses entreprises locales. Mais, la plupart de ces établissements ne craignent rien tant que l'institutionnalisation dans un territoire, même s'ils sont intéressés par les externalités qu'il peut apporter. La question à l'égard de ces acteurs est de savoir comment faire pour que les interrelations productives et de recherche qu'ils veulent (Veltz, 2002) – l'encastrement – puissent être en partie fournies par les acteurs du territoire de Plaine Commune et non pas uniquement par ceux de l'espace métropolitain global. La réponse en terme d'entreprise citoyenne, bien qu'intéressante, a montré ses limites. Alors, c'est probablement par la mise en place d'une véritable politique industrielle intercommunale que peuvent se créer des dynamiques locales.

---

<sup>1</sup> Cela concerne aussi les entreprises locales. Lors de la construction du stade de France une Charte a été signée qui prévoyait qu'une partie des marchés leur était réservée. Elle prévoyait une embauche préférentielle d'actifs locaux sur les chantiers. Sa mise en œuvre a été plus difficile, compte tenu des politiques des majors du BTP.

<sup>2</sup> Il ne s'agit pas ici d'en expliquer les raisons. Elles le sont particulièrement bien dans les études de la Division Immobilier de Plaine Commune dirigée par Bernard Dubrou.

<sup>3</sup> Stains a la plus forte disponibilité (205 000 m<sub>2</sub>) suivi de Saint-Denis (90 000 m<sub>2</sub>), l'Ile Saint Denis (79 000 m<sub>2</sub>) Aubervilliers et Villetaneuse (chacune 60 000 m<sub>2</sub>). Source : Division Immobilier de Plaine Commune.



Le développement territorial est une affaire compliquée (Vanier, 1999) et la tradition locale n'est pas toujours de favoriser les entreprises. Pourtant, des initiatives telles que le Pôle audiovisuel croisant les entreprises, les institutions de recherche et de formation de la grappe technologique, sans enfermer la vision dans un pré carré local, sont de celles qui offrent le plus de perspectives, dans la mesure où elles apportent des externalités positives à tous les acteurs entrepreneuriaux, salariaux et académiques. Même si elles peuvent susciter le débat, elles ont le mérite de se placer dans la problématique riche de système productif, permettant de réfléchir sur le rapprochement entre emplois et compétences. Elles contribuent ainsi, à réduire la cassure avec les entreprises plus petites, souvent placées sur les secteurs plus traditionnels, ainsi qu'avec les salariés moins qualifiés, en les incorporant dans la dynamique. Car le Conseil doit pouvoir apporter des réponses au vrai enjeu du pourquoi de l'incompatibilité avec l'embauche des jeunes issus du territoire ?

Dans le prolongement d'actions mises en œuvre par la première intercommunalité, le Conseil développe des structures facilitant la création d'entreprises (MIEL-Maison de l'initiative économique locale), l'insertion professionnelle et d'emploi, et favorise le rapprochement de l'offre et de la demande par des rencontres directes entre les entreprises locales et les (futurs) actifs<sup>1</sup>. A partir de ce qui est engagé au niveau des villes, le transfert de cette compétence en juin 2004 va lui permettre de réaliser un Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Dans le même sens, toutes les Missions locales du territoire seront mises en réseau.

Dans le champ économique, la dimension spatiale reste importante. Polariser le développement sur la seule partie actuellement dans le marché métropolitain est naturel, mais ce choix de « division spatiale du développement » n'est pas viable à moyen terme. Il rejette les petites entreprises et les habitants à capacité d'enchère insuffisante sur les marges où, justement, le système productif est essentiellement résidentiel, c'est-à-dire très peu dynamique. D'où, la nécessité de travailler à incorporer l'arc Nord dans le projet territorial, par une politique d'infrastructures de transports, d'équipements sociaux et d'immobilier d'entreprise et d'habitat.

### ***3.3 L'immobilier, le logement, les infrastructures et les équipements à l'aune des choix métropolitains***

Une carte parue dans le document préparatoire aux 1<sup>ères</sup> Assises de Plaine Commune montre toute l'importance de l'articulation des choix régionaux et intercommunaux dans la stratégie d'aménagement du territoire intercommunal.

Des infrastructures, telles la rocade ferroviaire tangentielle nord, dont le rôle est déterminant dans l'incorporation aux enjeux métropolitains des espaces marginalisés de l'arc Nord, ou les tramways Saint-Denis-Pierrefitte-Sarcelles et Saint-Denis-Épinay-Villetaneuse, nécessaires à l'intégration intercommunale, ne peuvent être réalisées sur le budget de Plaine Commune. Or ils doivent permettre de lancer de grandes opérations mixant activités, logements et équipements, susceptibles d'offrir aux entreprises, aux habitants et aux salariés un parcours résidentiel diversifié.

En effet, des PME industrielles ou de services, installées depuis longtemps dans la très proche couronne, recherchent, pour de multiples raisons, des implantations pas trop loin de leur bassin économique et salarial. Des opérations de locaux d'activités, dans ces espaces où les charges foncières sont moins élevées, peuvent être une solution intéressante, car elle ne désorganise pas le système productif. De la même manière, ces opérations sont susceptibles d'offrir différents types de logements, dans le cadre d'un programme local de l'habitat de mise en œuvre d'une politique diversifiant un parc très monolithique, tout en le requalifiant grâce aux opérations en grand projet de ville (GPV) ou non.

Enfin, les grands équipements publics tels que centre de recherche et de formation sont indispensables pour créer de l'espace public. Leur mise en œuvre était difficile dans le cadre communal, du fait d'intérêts divergents entre les communes. Le changement d'échelle ouvre de nouvelles opportunités. Un bon exemple est celui de la zone d'aménagement des Tartres, qui était restée bloquée depuis longtemps. L'implantation d'une partie des Archives nationales et l'intercommunalité ont permis le lancement de l'opération qui se situe à proximité de l'université Paris VIII.

---

<sup>1</sup> Dans le genre du Forum pour l'emploi organisé à Aubervilliers en 2003.

Ainsi, cette politique d'aménagement ne peut que s'inscrire à l'échelle de la Région Île-de-France compte tenu de l'ampleur des besoins et des financements. Ce partage des investissements est naturel, puisqu'il s'agit d'équipements d'échelle métropolitaine. Il a par ailleurs l'avantage de positionner le Conseil communautaire en interface entre les habitants et les élus communaux, qui désirent que ces équipements arrivent, et les financeurs de l'Etat et du Conseil régional, qui doivent arbitrer entre projets. A cet égard, la campagne de mobilisation que le Conseil d'agglomération mène actuellement, à propos des cinq projets d'infrastructures qui figurent au contrat de plan État-Région, dont il craint que les engagements ne soit pas tenus, est révélatrice.

### **Conclusion : Comment faire plus de politique avec moins de politique ?**

Au terme de cette analyse quelques éléments émergent. Tout d'abord, l'intercommunalité de Plaine Commune s'inscrit dans un mouvement qui a débuté au niveau régional, dès le début des années quatre-vingt. Indéniablement, le Conseil communautaire donne à son projet d'aménagement intra-urbain une dimension réellement territoriale, c'est-à-dire globale et multidimensionnelle. La banlieue n'est plus l'espace « brownfield », indifférencié, du Schéma directeur régional. Elle ne veut plus se définir contre, par rapport au centre, mais pour elle-même, avec un projet qui s'appuie sur la mise en œuvre de ressources propres suffisamment puissantes, et qui se construit dans le partenariat. C'est un puissant élément de modernité et de dynamisme intra-métropolitain qui tient compte de la diversité des territoires qui composent la métropole, mais qui paraît encore beaucoup trop sous-estimé.

Par contre, le risque réside dans une ambition politique trop vaste, qui tourne à vide, parce que la « société locale », même réduite aux élites, ne trouve pas socialement les forces suffisantes pour potentialiser les capacités et donc gérer les coalitions d'acteurs efficaces. La puissance des forces métropolitaines, qui s'expriment, par exemple, dans l'immobilier d'entreprises et les implantations de sièges de grandes firmes mondiales, semble déterminer une partie des caractéristiques de l'évolution socio-économique et urbaine actuelle. D'autant, que par le haut, le projet territorial régional risque de pâtir d'un certain désengagement de l'Etat, non compensé par un surcroît d'efficacité du Conseil régional. Mais là, le problème change d'échelle. Il concerne le gouvernement des métropoles pour lequel la stratégie francilienne est encore à élaborer.

### **Références**

- ASCHER, F, 2000, *Essai sur la société contemporaine*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 301 p.
- BECK, U., 2000, *The Brave New World of Work*, New York, Polity Press.
- BEHAR, D., 1998, Ce qui fait la ville c'est la cohésion de ses acteurs, in F. Ascher, D. Béhar, A. Etchegoyen et R. Fraisse, *Ville et développement. Le territoire en quête de sens*, Paris, Editions Textuel, 92 p.
- BENKO, G.B. et LIPIETZ, A., (dir.), 2000, *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, coll. Economie en liberté, 564 p.
- BERTHO, A., 1995, La Plaine Saint Denis avant le grand stade. Entre projet et solidarité, *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, Les Politiques de la ville, p. 145-153.
- BOURDIN, A., 2000, *La question locale*, Paris, PUF, 253 p.
- BOYER, J.-C., DECOSTER, E. et NEWMAN, P., 1999, *Les politiques de revitalisation des aires urbaines d'anciennes industries à Londres et en Ile-de-France*, Cahiers de recherche, n° 11, avril, Université de Paris VIII, Institut français d'urbanisme, 47 p.
- DONZELOT, J. et MONGIN, O., (dir.) 2004, La ville à trois vitesses : *gentrification*, relégation, périurbanisation, *Esprit*, n° 3-4, mars-avril.
- FOL, S., 1993, *Centralités et territoires : Saint-Denis*, Nouvelle thèse de Doctorat, dirigée par Marcel Roncayolo, Paris, EHESS, 307 p.
- GAUDIN, J.-P., 1997, Contrats et conventions. La négociation des politiques publiques, in Francis Godard (dir.), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes & Cie, p. 97-136.
- GIDDENS, A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, trad. O. Meyer, Paris, L'Harmattan, *The Consequences of Modernity*, 1990, 192 p.
- JOUBE, B. et LEFEVRE, C., 1999, Pouvoirs urbains : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe, in B. Joube et C. Lefèvre, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, coll. Villes, p. 9-44.

- MARSAUD, J., 1994, *Eclatement urbain et politique de la ville de Saint Denis*, Séminaire Plan Urbain sur l'éclatement urbain.
- MASPERO, F., 1990, *Les passagers du Roissy express*, Paris, Seuil.
- PRETECEILLE, E., 1999, Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne, in Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, (eds) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 57-76.
- RONCAYOLO, M., 1996, *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, EHESS, Paris, 507 p.
- ROUSSET-DESCHAMPS, M., (dir.), 2000, Gouverner les métropoles, Paris, *Villes en Parallèle*, n° 30-31, 326 p.
- ROUSSET-DESCHAMPS, M., 2001, Le renouvellement urbain peut-il être un projet de sociétés locales dans une région métropolitaine ? in *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, Lille, FREVille, p. 224-242
- STORPER M., 1995, The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4, p. 605-644.
- VANIER, M., 1999, Modèle territoriaux de l'après-fordisme : retour sur les figures obligées d'un débat, in A. Fischer et J. Malézieux, *Industrie et aménagement*, Paris, L'Harmattan, p. 31-47.
- VELTZ, P., 2002, *Des lieux et des liens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 154 p.
- VIDAL, J.-C. et MOUCHEL, Ph., 1999, *Saint-Denis, la croisée des chemins*, Saint-Denis, PSD, 608 p.