

HÉRODOTE

revue de géographie et de géopolitique

3^e trimestre 2016

N° 162

22 €

LE 9-3, UN TERRITOIRE DE LA NATION

La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations

Daniel Behar¹, Manon Loisel² et Nicolas Rio³

Créée en 1964, la Seine-Saint-Denis est un département jeune. Pourtant, il est sans doute celui dont la charge symbolique est la plus forte. Son évocation suffit pour susciter tout un imaginaire du territoire et de ses habitants. Elle apporte une unité au département, en dépit de son hétérogénéité effective.

Mais l'image du 9-3 est moins stable qu'il y paraît. Elle évolue au cours du temps, en lien avec les mutations du territoire et la façon dont elles sont mises en récit par les acteurs qui les portent. Les représentations du département constituent ainsi une entrée instructive pour donner à voir les transformations du fonctionnement de la Seine-Saint-Denis et de son positionnement dans la métropole.

La fin du XX^e siècle a été marquée par le passage progressif de l'image de la « banlieue rouge » à celle du « 9-3 ». Ces deux chiffres sont devenus un vecteur d'identité et d'unité pour ce département, et le symbole des tensions qui l'animent. Dans cet article, nous posons l'hypothèse d'un essoufflement de cette représentation à partir des années 2000. Si elle continue à marquer le discours des acteurs, cette image est en décalage croissant avec les transformations économiques, sociales et politiques du territoire. Ou plutôt des territoires, car la période contemporaine se caractérise avant tout par la différenciation des ensembles intercommunaux qui composent le département.

1. Géographe, professeur à l'école d'urbanisme de Paris (université Paris-Est), consultant à la coopérative Acadie.

2. Urbaniste, consultante à la coopérative Acadie.

3. Politiste, consultant à la coopérative Acadie.

D'une image à l'autre : les représentations successives de la Seine-Saint-Denis

De la « banlieue rouge » au « 9-3 », le succès de ces deux images s'explique par leur capacité à articuler le fonctionnement socioéconomique du territoire avec son positionnement géopolitique au sein de la région parisienne.

Néanmoins, cette articulation est régulièrement mise à l'épreuve, du fait de l'intensité des mutations à l'œuvre sur ce territoire. Paradoxalement, c'est au moment où elle connaît son apogée que la représentation cesse d'être en phase avec le territoire dont elle se veut le miroir.

La banlieue rouge : ségrégation associée et communisme municipal

La Seine-Saint-Denis s'est rapidement constituée comme le symbole de la banlieue rouge. L'inscription dans cet héritage a permis de donner de l'épaisseur historique à ce nouveau département créé en 1964 et à en affirmer la spécificité.

Le fonctionnement territorial désigné par la banlieue rouge se caractérise par deux logiques : la spécialisation économique, sociale et politique vis-à-vis du dehors, et l'intégration communale au-dedans.

La formation de la banlieue rouge résulte de la relocalisation de l'industrie en dehors de Paris, à partir de la seconde moitié au XIX^e siècle. Ce développement industriel de la banlieue prend des formes différentes selon les territoires : grandes entreprises sur La Plaine Saint-Denis, usines et entrepôts le long du canal de l'Ourcq, ateliers de fabrication à Pantin ou à Montreuil dans la continuité des faubourgs parisiens, etc. Mais il correspond à une même vision organique du fonctionnement de l'agglomération : celle d'une division du travail hiérarchisée, qui fait de la Seine-Saint-Denis le principal territoire industriel de la région parisienne.

Cette spécialisation économique se retrouve au niveau social, avec la croissance de la population ouvrière. Relativement spontanée au départ, la croissance urbaine est progressivement prise en charge par la puissance publique. L'arrivée des usines s'accompagne de la construction des HBM (habitations à bon marché) puis des HLM (habitations à loyer modéré) pour faire face au besoin de main-d'œuvre induit par ce développement accéléré.

C'est au niveau politique que la spécialisation est la plus marquée. La concentration urbaine de la classe ouvrière permet au Parti communiste français (PCF) d'asseoir son emprise politique locale. Débutée dans l'entre-deux-guerres, l'arrivée du PCF à la tête des communes de banlieue entretient ce mouvement de spécialisation fonctionnelle, à travers une politique de logement social volontariste.

Quelle que soit la dimension abordée, la banlieue rouge se construit sur le contraste avec Paris, comme en témoigne le poids du clivage Paris-banlieue

[Fourcaut *et al.*, 2007]. Cette représentation vaut du côté de la banlieue comme du côté de Paris, qui voit avec inquiétude l'émergence de cette ceinture rouge qui encercle la capitale, car si la Seine-Saint-Denis en est le symbole, la banlieue rouge s'étend sur le territoire du Val-de-Marne et même sur quelques communes des Hauts-de-Seine.

À la spécialisation au-dehors répond une logique d'intégration au-dedans. Cette intégration est à la fois fonctionnelle et politique, avec le modèle du communisme municipal. Elle correspond à ce que Félix Damette qualifie de ségrégation associée [Damette et Beckouche, 1992]. Tout fonctionne au même endroit, du fait de la proximité spatiale entre le lieu d'habitat des ouvriers et leur lieu de travail.

Cette proximité facilite la structuration politique locale, à travers un mélange entre lutte des classes et « réformisme officieux » [Bellanger, 2013]. Le communisme municipal se caractérise par le poids du maillage syndical, associatif et partisan, et par le volontarisme de la gestion publique locale. Cet accent sur les équipements collectifs est rendu possible par les recettes fiscales liées à la présence des industries.

Si la banlieue rouge partage une identité commune, son unité mérite d'être relativisée. C'est la commune qui reste le principal espace de régulation et de structuration politique. C'est à cette échelle que se constituent les fiefs électoraux des élus communistes. En étudiant l'exemple de Bobigny, Annie Fourcaut présente le communisme municipal comme un « patriotisme de clocher à base de classe » [Fourcaut, 1986]. Rappelons qu'à cette époque le département de Seine-Saint-Denis n'existe pas encore : la banlieue rouge est intégrée au département de la Seine... avec Paris.

La création du département de la Seine-Saint-Denis intervient en 1964. Elle exprime à la fois la traduction institutionnelle de la puissance politique de la banlieue rouge, et son affaiblissement.

L'histoire du redécoupage départemental de la région parisienne est connue [Bellanger, 2012]. Elle résulte du partage électoral de la région parisienne entre les communistes et les gaullistes. Conduit par Delouvrier à la grande époque du District de l'agglomération parisienne, ce Yalta politique conduit à découper l'ex-département de la Seine en trois départements (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne), en y intégrant des morceaux de l'ex Seine-et-Oise.

L'image de la banlieue rouge est directement mobilisée pour donner de la substance à ce nouveau département numéroté 93. Elle permet de valoriser le poids politique des communistes au-delà de l'échelle communale. Bastion communiste depuis 1920, Bobigny devient ainsi ville-préfecture.

Néanmoins, ce redécoupage administratif contribue aussi à affaiblir la banlieue rouge. D'une part, elle conduit à scinder les banlieues communistes de première couronne en trois départements distincts, alors qu'elles étaient jusqu'ici intégrées

dans un ensemble unique. D'autre part, elle donne naissance à un territoire départemental hétérogène, en regroupant vingt-quatre communes du département de la Seine avec seize communes de la Seine-et-Oise. Moins urbanisée et politiquement moins structurée, cette intégration de la deuxième couronne vient atténuer la puissance politique du nouveau département. Le choix du Raincy comme sous-préfecture montre qu'il s'agit d'une décision délibérée du pouvoir gaulliste pour tempérer le poids de la banlieue rouge.

Ce chant du cygne est d'autant plus marqué qu'il se combine avec une déstabilisation du socle socioéconomique de la banlieue rouge à partir des années 1970. Les facteurs sont multiples et se renforcent mutuellement : désindustrialisation de la région parisienne, désintégration de la classe ouvrière avec le développement de l'immigration et la hausse du chômage, etc.

Ces évolutions conduisent à un effritement de la base électorale du Parti communiste. Celui-ci passe de 27 communes en 1977 à 20 en 1983 puis 13 en 2001 [Martelli, 2014]. La publication en 1986 d'un numéro d'*Hérodote* intitulé «Après les banlieues rouges» [Lacoste, 1986] témoigne de ce changement de séquence. Émerge alors progressivement une nouvelle image de la Seine-Saint-Denis : le neuf-trois.

Le 9-3 : intégration métropolitaine et identité départementale

La Seine-Saint-Denis devient alors le symbole de la crise urbaine des années 1990. Au niveau national, elle devient synonyme de l'immigration, du chômage et de la politique de la ville. Mais nombreux sont aussi les acteurs locaux à retourner le stigmate pour assumer cette identité populaire et valoriser le potentiel de développement de cet ancien territoire industriel.

Le passage de la banlieue rouge au 9-3 traduit une transformation plus large du fonctionnement de la Seine-Saint-Denis et de son positionnement métropolitain. Cette période de transition se caractérise par un renforcement de l'intégration du territoire au reste de la métropole, au prix d'une accentuation des tensions internes.

Après une période de déclin marquée par la multiplication des friches industrielles, la mutation urbaine du territoire s'accélère à partir des années 1990. C'est le cas au niveau économique, avec la construction d'immeubles de bureaux pour accueillir des entreprises tertiaires implantées dans Paris ou à la Défense. Tirant parti des grandes parcelles laissées par le passé industriel du territoire, La Plaine à Saint-Denis devient l'emblème de la tertiarisation progressive du département.

Cette mutation est aussi visible au niveau résidentiel. Face à la hausse des prix de l'immobilier, de nombreux ménages parisiens quittent la capitale pour réinvestir les anciens ateliers industriels de la première couronne. D'abord embryonnaire,

ce processus de gentrification se diffuse dans l'espace comme dans le profil des ménages concernés. Cette croissance urbaine est aussi alimentée par l'accueil des ménages immigrés et par l'accès à la propriété des classes moyennes en seconde couronne du département.

L'évolution de la Seine-Saint-Denis à partir des années 1990 est amplifiée par le poids des investissements publics menés sur le territoire, tant en termes de grands équipements que d'infrastructures de transport. Ce volontarisme est porté conjointement par l'État et une nouvelle génération d'élus locaux, dans une logique de rééquilibrage. L'intégration à la métropole et la redistribution des ressources sont posées comme une condition du développement du 9-3.

Cette logique de rééquilibrage est particulièrement visible le long du RER B (ouvert en 1977) avec l'implantation et les extensions successives de la plateforme aéroportuaire de Roissy, puis avec la construction du Stade de France, qui sert de déclencheur au développement tertiaire de La Plaine. En moins de trente ans, ces deux pôles émergent comme des bassins d'emplois majeurs de la région Île-de-France.

L'intégration métropolitaine de la Seine-Saint-Denis s'accompagne néanmoins d'une dualisation interne du territoire, entre les deux faces du 9-3 [Behar, 2008].

D'un côté, la promesse de développement et d'ascension sociale : après une longue période de déclin, l'emploi salarié repart à la hausse. Le taux d'activité féminin augmente, tout comme la proportion des employés. En permettant l'accès aux ressources de la métropole tout en restant financièrement accessible, le 9-3 devient le sas d'intégration pour les ménages immigrés qui arrivent en Île-de-France [Davezies et Estèbe, 2010]. La construction de lotissements en deuxième couronne du département contribue à fluidifier les trajectoires résidentielles des classes moyennes.

De l'autre, la persistance de la précarité : la spécialisation sociale du territoire se renforce par rapport au reste de la région, tant en termes de CSP que de revenus [Fleury *et al.*, 2012]. Et le regain de croissance du 9-3 ne se traduit pas forcément par une amélioration du développement humain de ses habitants. Nombreux sont ceux qui restent à l'écart de cette ascension sociale par la mobilité et voient leur sort se dégrader.

Au tournant du siècle, la Seine-Saint-Denis se trouve ainsi dans une situation paradoxale, où l'image du Stade de France cohabite avec celle du ghetto, et où la figure du « jeune de banlieue » se mêle avec celle du « gentrifieur ».

L'affirmation de l'identité populaire justifie l'exigence de rééquilibrage par une intervention publique volontariste, celle-ci servant d'impulsion à la reprise économique du territoire. Loin d'être contradictoire, cette tension est constitutive du 9-3 et du projet politique dont cette représentation est le symbole. C'est parce que le territoire est pauvre qu'il faut soutenir son développement, et c'est par

son développement que la pauvreté pourra être réduite. Le 9-3 se retrouve ainsi à bénéficier des fonds structurels européens au moment même où s'enclenche le développement tertiaire de La Plaine.

Cette dialectique contribue à renforcer la consistance de l'échelle départementale. Alors que la banlieue rouge correspondait à un ensemble distinct, la rhétorique du 9-3 affirme l'unité de la Seine-Saint-Denis. Elle permet d'unifier le territoire autour d'un enjeu et d'une ambition communs, en dépit de l'hétérogénéité des communes qui le composent. L'institution départementale se constitue alors comme le porte-étendard de la revendication de justice spatiale de ce territoire populaire et comme l'organisateur de la redistribution territoriale. De l'extérieur comme de l'intérieur, le 9-3 est vu comme un bloc unique et cohérent : le département le plus pauvre de France, mais aussi le plus jeune.

Les émeutes de 2005 constituent le paroxysme de cette séquence. Tout en les condamnant, les élus mobilisent ces événements pour souligner la nécessité de renforcer l'action publique en direction de ces quartiers difficiles. Clichy-sous-Bois devient le symbole du territoire enclavé et paupérisé, qu'il faudrait raccrocher au développement de la métropole pour permettre à ses habitants d'aller travailler à Roissy ou à Paris.

Mais les émeutes de 2005 révèlent aussi les limites de cette représentation. Elles peuvent être interprétées comme le signe de contestation de cette promesse de développement par ceux qui n'y ont pas accès. Elles témoignent de cette tension contenue dans la rhétorique dialectique de l'image du 9-3.

Intervenant trois ans après, le basculement du département du PCF vers le PS comme la victoire de Dominique Voynet à Montreuil sont un autre indice de l'affaiblissement de cette représentation. Symboles de l'évolution sociologique de la Seine-Saint-Denis, ces changements résultent aussi de la division interne du Parti communiste et du décalage croissant de l'électorat avec ce discours sur la promesse du développement.

Une représentation persistante, en voie d'obsolescence

Ce constat nous conduit à faire l'hypothèse de l'ouverture d'une troisième séquence, venant interroger la représentation du 9-3, voire sa consistance même.

Bien entendu, la force des deux images évoquées ci-dessus continue à agir sur les représentations qu'on se fait de la Seine-Saint-Denis. D'autant qu'elle se double d'une certaine inertie dans le fonctionnement effectif du territoire.

L'héritage de la banlieue rouge reste encore très présent, qu'il s'agisse du poids de l'habitat social dans le parc de logement de ces communes ou de l'intensité de leur maillage associatif. Il tend même à se renforcer. Le regain des travaux

académiques sur la banlieue rouge [Fourcaut *et al.*, 2007 ; Bellanger et Mischi, 2013 ; Gouard, 2014 ; Rustenholz, 2015] comme les projets de rénovation des anciens sites industriels (comme la Cité du cinéma ou les Grands Moulins de Pantin) témoignent de la valorisation nouvelle de ce passé industriel.

De la même façon, la rhétorique du 9-3 continue à imprégner le discours porté par les élus et/ou les habitants sur leur territoire. Malgré les mutations à l'œuvre, la Seine-Saint-Denis reste encore un territoire populaire et cosmopolite. L'exemple de la ligne 16 du Grand Paris Express illustre la persistance de la logique de rééquilibrage sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, Christian Blanc⁴ utilisant la desserte de Clichy-Montfermeil comme élément central pour justifier la vocation sociale de ce nouveau réseau initialement focalisé sur les *clusters* économiques.

Les différentes images de la Seine-Saint-Denis sont donc moins des séquences délimitées dans le temps que des images qui se sédimentent pour rendre intelligible le territoire et en orienter l'évolution.

Cette nuance étant posée, deux grandes tendances alimentent l'hypothèse de la fin du 9-3. Posons-les d'emblée, avant d'en approfondir l'analyse territoriale dans la deuxième partie.

La première tendance porte sur la montée en puissance de l'échelon intercommunal. Limitée à Plaine Commune au début des années 2000, la logique intercommunale se généralise en 2016 avec la mise en place des établissements publics de territoire (EPT), pavage intercommunal de niveau intermédiaire instauré simultanément à la création de la Métropole du Grand Paris (MGP). L'épisode des contrats de développement territorial (CDT) a joué un rôle important dans la préfiguration de ces nouveaux ensembles. Cette évolution introduit un nouvel espace de représentation, en décalage avec les deux précédents (la première couronne pour la banlieue rouge et le département pour le 9-3). Alors qu'il tenait un rôle central dans la rhétorique du 9-3, le département peine à trouver sa place, entre crise budgétaire et création de la Métropole du Grand Paris.

La différenciation sociopolitique de la Seine-Saint-Denis constitue la deuxième tendance. Elle se traduit par un éclatement de l'identité populaire du département et par la fragmentation de son paysage partisan. L'image du 9-3, qui a longtemps servi de dénominateur commun, ne tient plus, chaque territoire cherchant à jouer sa propre stratégie d'intégration métropolitaine.

4. Secrétaire d'État chargé du développement de la région-capitale de 2008 à 2010.

L'implosion territoriale de la Seine-Saint-Denis ?

L'hypothèse que nous faisons ici est celle de la différenciation progressive des territoires de la Seine-Saint-Denis, tant du point de vue de leurs trajectoires socio-économiques que de leur positionnement géopolitique.

La mise en place des quatre établissements publics territoriaux (EPT) ne se limite pas à l'invention de nouveaux périmètres institutionnels, dont la consistance varie selon les cas. Elle correspond aussi à une diversification des formes de métropolisation de la Seine-Saint-Denis et à un éclatement des stratégies des collectivités.

Si les marqueurs identitaires continuent à imprégner les stratégies et les discours, chaque territoire s'en empare de manière différente pour jouer sa propre partition métropolitaine.

Plaine Commune : tous pour un et un pour tous

Emblématique de la banlieue rouge, le territoire de Plaine Commune est aussi celui qui a été le plus marqué par la séquence 9-3. En l'espace de deux décennies, cet ancien espace industriel est devenu le troisième pôle tertiaire de l'Île-de-France, tout en maintenant sa fonction d'accueil des ménages populaires.

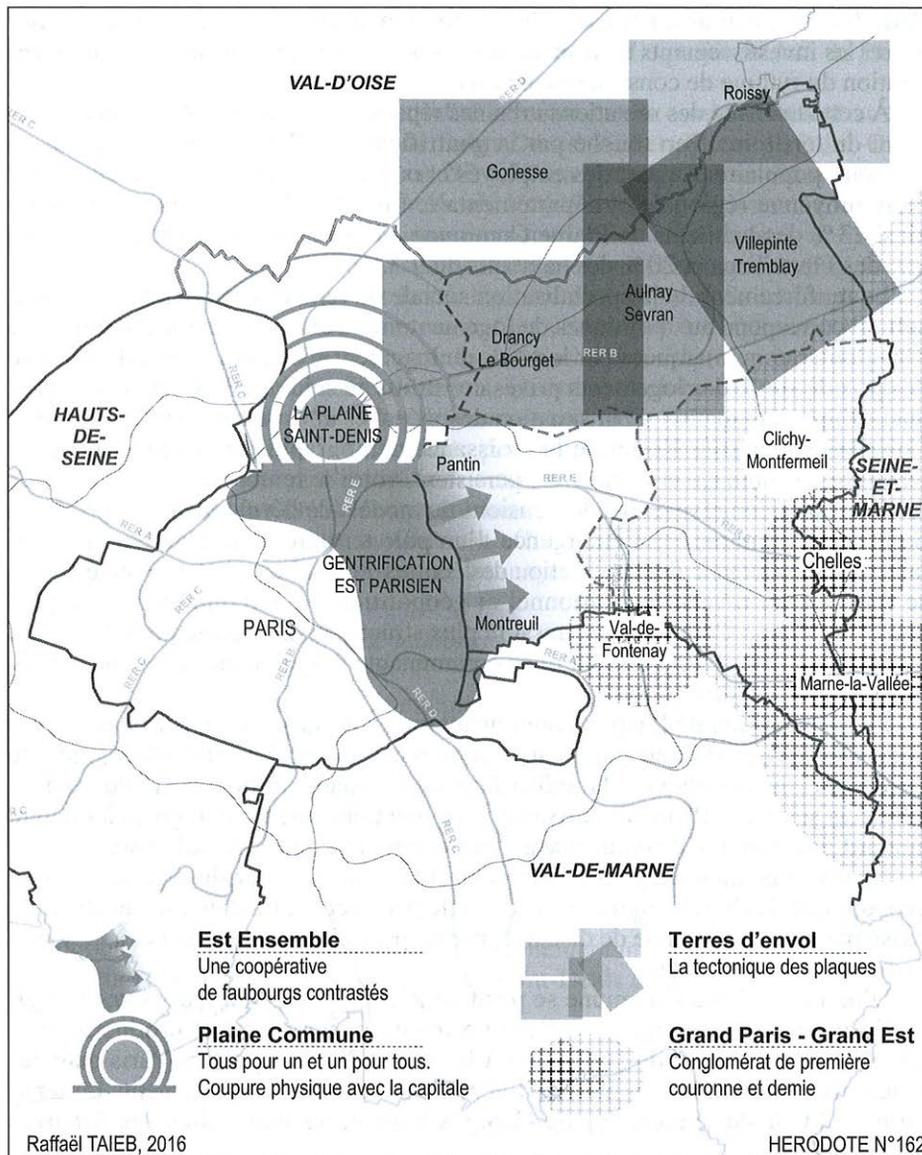
Par rapport aux autres territoires de la Seine-Saint-Denis⁵, Plaine Commune se caractérise par la visibilité de sa transformation urbaine. La mutation de La Plaine Saint-Denis en est la meilleure illustration, mais cette situation se retrouve aussi à Saint-Ouen (avec la ZAC des Docks), à Stains (avec le projet des Tartres) ou à Aubervilliers (autour des EMGP).

Ce modèle des grandes ZAC résulte des caractéristiques morphologiques du territoire, liées à l'existence de vastes friches industrielles et au poids des infrastructures ferroviaires et routières. Ce foncier en friche laisse place à un marché immobilier particulièrement actif. Entre 2007 et 2014, Plaine Commune accueille près de 60 % des bureaux construits en Seine-Saint-Denis. Côté logement, la production neuve dépasse les 2 500 logements par an.

Il s'explique aussi par le volontarisme des collectivités du territoire. Se saisissant de toutes les opportunités métropolitaines en jouant sur le registre du rééquilibrage, elles ont joué un rôle déterminant pour impulser ces transformations urbaines. C'est d'ailleurs dans l'aménagement de La Plaine avec l'arrivée du Stade de France que l'institution communautaire trouve son origine, et sa vocation première.

5. Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse.

CARTE 1. – LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE DE LA SEINE-SAINT-DENIS



Quinze ans plus tard, ce volontarisme perdure. Le projet de village olympique pour les Jeux olympiques (JO) de 2024 et la convergence des lignes du Grand Paris Express autour du *hub* de Pleyel témoignent de l'activisme des élus pour attirer les investissements métropolitains sur leur territoire en échange d'une accélération du rythme de construction de logements.

À cette intensité des mutations urbaines répond une relative stabilité du peuplement du territoire. Peu touché par la gentrification, Plaine Commune reste un territoire populaire. La part des employés et ouvriers se maintient bien au-dessus de la moyenne régionale et départementale. En 2012, les ouvriers représentent ainsi 23 % des habitants de Plaine Commune, alors qu'ils ne comptent que pour 9 % des Franciliens et 20 % des habitants du 9-3.

Le renforcement de la spécialisation sociale du territoire est à la fois voulu et subi. Il correspond aux politiques du logement mises en œuvre par la communauté d'agglomération, marquées par le poids du logement social et le souci de maîtrise des prix de sortie des logements privés construits au sein des ZAC. Mais il résulte aussi d'une dégradation de la situation des ménages déjà présents sur le territoire. Loin de reculer sous l'effet de la croissance démographique et économique du territoire, le chômage et la pauvreté persistent, voire se renforcent.

Cette situation révèle ainsi les tensions du modèle de développement spécifique de Plaine Commune, où l'émergence d'un pôle tertiaire d'envergure métropolitaine coexiste avec la déqualification des centres-villes. La spécificité du territoire se retrouve au niveau institutionnel et géopolitique. Intercommunalité la plus ancienne, Plaine Commune est aussi la plus structurée du département. La figure de Patrick Braouezec, président de la communauté d'agglomération depuis 2005, illustre ce *leadership*.

La structuration de l'action communautaire est fondée sur un *deal* passé entre Saint-Denis, Aubervilliers et les autres communes autour d'une double logique : le polycentrisme au-dehors et la redistribution au-dedans. Initié à la fin des années 1990 à la suite de « Plaine Renaissance », ce fonctionnement est toujours à l'œuvre aujourd'hui, même s'il commence à montrer certains signes de faiblesse.

Là revendication du « droit à la centralité » est au cœur du positionnement géopolitique de Plaine Commune. Dans cette perspective, l'autonomie du territoire passe par une double prise de distance, par rapport à Paris d'une part et à la Seine-Saint-Denis d'autre part.

D'un côté, Plaine Commune se positionne en opposition à Paris *intra-muros*, ou du moins en alternative : celle d'un territoire populaire et productif, face à l'embourgeoisement de la capitale. Elle récusé le monopole de Paris dans les fonctions de centralité, en mettant l'accent sur les grands équipements du territoire : le Stade de France, le parc Georges-Valbon, les universités, les Archives nationales, etc.

De l'autre, elle s'émancipe de l'échelle départementale, pour revendiquer directement sa place dans la métropole. Troisième pôle tertiaire de l'Île-de-France, Plaine Commune cherche moins à devenir la capitale de la Seine-Saint-Denis qu'à émerger comme une polarité centrale de la métropole. Le projet du *hub* de Pleyel incarne cette ambition.

En réalité, ces fonctions de centralité se concentrent essentiellement au sud du territoire, sur les communes de Saint-Denis, Aubervilliers et Saint-Ouen (qui a intégré l'intercommunalité en 2014). Pour garantir la consistance de cet ensemble qui s'étend jusqu'à la frontière du Val-d'Oise, ce positionnement métropolitain s'accompagne d'un mécanisme de redistribution au-dedans.

Si les communes du Nord ont accepté d'intégrer une communauté d'agglomération historiquement centrée sur la renaissance de La Plaine Saint-Denis, c'est qu'elles y trouvent un intérêt. Pour ces petites communes à l'ingénierie limitée, ce regroupement a permis de renforcer leur capacité de *lobbying* pour obtenir les investissements publics des autres échelons. Les infrastructures de transports (avec la mise en service du tramway T8 et l'ouverture prochaine de la tangentielle Nord) comme la rénovation urbaine (conduite par l'agglomération) témoignent de la puissance redistributrice de l'institution communautaire.

Néanmoins, la pérennité de ce mécanisme est de plus en plus mise à l'épreuve. Avec la raréfaction du foncier mutable et l'effritement de la fiscalité communautaire, Plaine Commune aura-t-elle encore les moyens d'alimenter cette péréquation ?

Est Ensemble : une coopérative de faubourgs contrastés

Structuré autour d'autorités municipales fortes stabilisées pendant la période banlieue rouge, le territoire d'Est Ensemble connaît des mutations plus discrètes mais tout aussi structurantes, qui le fragmentent à toutes les échelles.

La spécificité du territoire d'Est Ensemble⁶ par rapport aux territoires voisins tient au processus de fragmentation socioéconomique qui sépare les territoires de faubourg (Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Pantin) marqués par la dilatation de la centralité économique et résidentielle parisienne, d'un côté, des communes de l'Est et du Nord (Bondy, Bobigny, Noisy-le-Sec), dans lesquelles les évolutions sociodémographiques sont essentiellement marquées par une immigration récente pauvre, pour laquelle la Seine-Saint-Denis continue de représenter un sas d'entrée en France et en Europe.

6. Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil-sous-Bois, Noisy-le-Sec, Pantin, Romainville.

Cette fracture ne divise pas uniquement le territoire par « paquets de communes » d'ouest en est. Ces mutations sont fractales. Elles opèrent en fonction de l'accessibilité à Paris (autour des lignes de métro) et des aménités urbaines que proposent certaines parties du territoire (le canal de l'Ourcq, le dynamisme associatif de Montreuil, l'ambiance urbaine des Lilas ou du Pré-Saint-Gervais).

Les contrastes socioéconomiques sont visibles à toutes les échelles. Les fractures urbaines, souvent liées aux puissantes infrastructures que la croissance francilienne a imposées au fil du temps à ce territoire (faisceau ferré Est, autoroute A3, A86-186, nationale 3, etc.), se traduisent par des fractures économiques et sociales.

Parce qu'elles s'effectuent à l'échelle de l'îlot voire de l'immeuble, les mutations socioéconomiques sont plus discrètes que sur le territoire voisin. Sur ce tissu faubourien, le développement du territoire ne repose pas sur des zones d'activités monofonctionnelles, de grands équipements de rayonnement métropolitain ou de grandes opérations de ZAC (hormis autour du canal de l'Ourcq).

Si la bascule est moins spectaculaire, elle est pourtant tout aussi rapide. Sur le plan économique, elle s'incarne notamment par l'arrivée d'une partie des services de la BNP dans les Grands Moulins de Pantin, de l'agence publicitaire BETC dans les anciens Magasins généraux le long du canal de l'Ourcq, mais aussi par la présence de Pathé et d'Ubisoft à la tête d'un pôle audiovisuel autour de Montreuil.

La tertiarisation n'est pas la seule cible de développement du territoire. Les acteurs publics entendent bien porter le maintien de la tradition de « fabrique » en continuant à accueillir des industries. Là encore, un changement de cap s'impose : les industries qui s'implantent à Est Ensemble sont désormais orientées sur le luxe. La Sellerie Hermès, présente depuis 1992, vient de doubler sa surface sur le site de l'ancienne distillerie. Chanel et sa filiale Bourgeois ont aussi doublé leurs effectifs en construisant 30 000 mètres carrés de surface à Pantin. Le dernier étage de l'usine verticale de Mozinor de Montreuil, construite en 1963 au bord de la bretelle de l'A186, accueille désormais un Ecodesign Fab Lab.

Sur le plan social, chacune des neuf villes est touchée par ce phénomène de fractalisation. À chaque coin de rue, les écarts tendent à s'accroître, par la paupérisation de quartiers enclavés et où dominant l'habitat social collectif, d'une part, et le renchérissement de secteurs revalorisés, d'autre part.

La ville de Montreuil, qui cumule deux fonctions d'accueil, symbolise cette logique fractale. La fonction d'accueil des jeunes ménages parisiens souhaitant accéder à la propriété monte en puissance depuis les années 1990. Ces derniers y trouvant deux attraits majeurs : des espaces industriels aménageables et un espace social riche et appropriable (sociabilités de voisinage, foisonnement d'associations, etc.) [Collet, 2013]. Cette fonction vient s'ajouter (et parfois se substituer) à celle, plus ancienne, d'accueil des migrants, qui continue de faire

de Montreuil la « deuxième ville du Mali », encore appelée « Bamako-sous-Bois » [Rustenholz, 2015].

Le desserrement résidentiel des ménages, qui opère par « sauts de puce », dans des logiques de proximité d'ouest en est, engage progressivement des villes comme Bobigny ou Bondy dans ce processus de mutation sociale fractale.

La fractalisation du territoire se retrouve au niveau institutionnel et géopolitique. Revendiqué par Plaine Commune, le modèle de « coopérative de villes » semble en réalité mieux caractériser les relations entre ces neuf villes. Ce modèle est le résultat d'un projet d'opportuniste métropolitain à la fois subi et choisi.

Subi, car la constitution d'Est Ensemble en tant qu'intercommunalité en 2010 résulte de la volonté de ces neuf villes de sortir de l'image d'un « ventre mou » au flanc est de Paris. Cette expression est empruntée à Christian Blanc, alors secrétaire d'État chargé du développement de la région-capitale, qui justifiait que le futur métro en rocade ne desserve pas ce territoire, par le fait qu'« on n'arrose pas les zones arides ».

Choisi, car les communes ont conscience de la nécessité de se regrouper pour pouvoir exister au sein de la métropole. Nombreux sont les élus qui jugent « ne plus vraiment faire partie du 9-3 » et se positionnent en continuité totale avec Paris.

La logique de coopération entre ces villes relève également de la figure fractale : on y privilégie la mutualisation bien plus que la convergence de projets. La persistance de la logique municipale s'explique par plusieurs facteurs : l'histoire de ces neuf villes marquées par des traditions municipales fortes, sans antécédent de coopération ; le double chef de file porté par les villes de Pantin et Montreuil et l'impossibilité de stabiliser un *leadership* politique malgré la présence de personnalités politiques de premier rang (Dominique Voynet, Claude Bartolone...).

Pour constituer la communauté d'agglomération, les villes ont d'abord fait le choix de lui transférer des équipements, des personnels et des ressources. La logique étant celle d'une « super conciergerie », dépositaire de la gestion d'objets disséminés sur le territoire. Les transferts d'équipements ou de personnels et l'exercice séparé des missions communales et communautaires au sein d'un même domaine de politique publique ont parfois généré des difficultés, des crispations, des amertumes. Les transferts partiels de compétence relatifs aux espaces verts ou à la gestion des déchets (Est Ensemble assurant la collecte des ordures ménagères et des déchets spéciaux alors que le nettoyage des rues et de l'espace public reste du ressort des villes) ont ainsi des effets délétères sur les personnels concernés.

Affirmer un « territoire de fabrique » est au cœur du positionnement géopolitique adopté par Est Ensemble. Cette représentation porte une double signification. Elle valorise l'aspect positif de la fragmentation, en termes de diversité urbaine et sociale, de jeunesse, de patrimoine et de créativité. Elle porte aussi une option stratégique, celle d'un modèle de gouvernance plus souple, moins investi et potentiellement

moins « consistant » que celui de leurs voisins de Plaine Commune. Une souplesse qui en assure aussi peut-être la résilience, au-delà des mutations politiques.

Terres d'envol : la tectonique des plaques

Terres d'envol⁷, territoire rattaché aux locomotives aéroportuaires, est un véritable puzzle urbain et géopolitique, faisant de cette ancienne place forte du Parti communiste le terrain d'une « lutte des plaques » où les collisions sont fréquentes.

Ce nouvel ensemble intercommunal imposé par la création de la métropole est structuré en grandes plaques, héritées des immenses parcelles agricoles du milieu du XIX^e siècle. La Plaine de France regroupait alors les plus vastes terres du département, orientées sur les cultures de céréales, pommes de terre, betteraves à sucre.

La taille des parcelles fut un élément déterminant dans le choix de l'État, en 1964, de ce territoire pour implanter son projet d'infrastructure aéroportuaire, devant la saturation annoncée de l'aéroport de Paris-Orly et de l'aéroport de Paris-Le Bourget. Les destructions à prévoir pour construire l'aéroport Charles-de-Gaulle, à cheval sur les communes de Roissy-en-France et Tremblay-en-France, étant alors très limitées puisque l'emprise se situait sur une seule grosse exploitation. Elle permettait également de réaliser des extensions en cas de saturation.

Ce maillage influence aujourd'hui encore la structuration de ce « territoire de plaques », dont la mutation urbaine est intervenue assez tardivement. À partir de 1970, ce territoire mute sur la base d'une organisation de plaques monofonctionnelles. Des grands ensembles sortent de terre, notamment *via* la zone à urbaniser en priorité (ZUP) créée par arrêt ministériel sur Aulnay-sous-Bois, Sevran, Tremblay-en-France, Villepinte. En dix ans seulement, le parc de la Noue, les quartiers de la Fontaine-Mallet, des Mousseaux, de la Haie-Bertrand, de l'Europe et Pasteur sont bâtis. Les zones d'activités économiques se multiplient (Paris-Nord Villepinte, parc industriel et commercial Paris-Nord 2, la plateforme logistique de Garonor, le centre commercial régional O'Parinor).

Aujourd'hui, le développement urbain extensif sépare toujours strictement les zones pavillonnaires des zones de grands ensembles, et les zones d'activité des friches industrielles. Le maintien de cette structure est dû à la forme urbaine segmentée par des grandes enclaves, qui sont autant de failles entre les plaques. L'aéroport du Bourget, les zones d'activité (Mermoz, La Molette, Garonor,

7. Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Le Bourget, Drancy, Dugny, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte.

Paris-Nord 2) et les infrastructures routières et ferroviaires (A1, A86, A3, RER B, lignes de grande ceinture) cisailent le territoire de part et d'autre.

Sur ce territoire, chacune des plaques joue désormais sa propre stratégie d'intégration métropolitaine.

À l'ouest, l'ancienne communauté d'agglomération du Bourget (Drancy/Le Bourget) pense son insertion métropolitaine sur le modèle énoncé par Christian Blanc, celui d'un territoire à vocation économique, spécialisé sur l'aéronautique. Ce *cluster* s'appuie sur la nouvelle usine de pales d'hélicoptères d'Eurocopter, le centre de recherche & développement d'EADS (Innovations Works) et le musée de l'Air et de l'Espace du Bourget.

À l'est, Tremblay, Villepinte et Sevrans projettent leur insertion métropolitaine en lien avec Roissy. Depuis les années 1970, le développement économique, social, urbain (habitat et voirie) de ces trois communes est totalement orienté vers l'aéroport. Le territoire se présente comme la principale porte d'entrée à l'international de la métropole francilienne. Un *hub* aéroportuaire et intermodal, par ses fonctions logistiques mais aussi par celles liées à l'événementiel, au tourisme d'affaires et aux rencontres professionnelles.

Enfin, on peut considérer la commune d'Aulnay comme la combinaison à elle seule de trois plaques : une plaque PSA (l'ex-usine Citroën) de 180 hectares, en pleine redéfinition de sa vocation métropolitaine, une plaque pavillonnaire plutôt « classes moyennes » et une plaque de grands ensembles autour de la Rose des Vents. Les résultats des trois dernières élections, qui ont vu se succéder Gérard Gaudron (UMP), Gérard Ségura (PS) et Bruno Beschizza (LR) à la tête de la municipalité, illustrent le caractère structurellement instable de cette commune composite. L'insertion métropolitaine d'Aulnay passe alors par les questions du devenir de la friche PSA et du vaste projet limitrophe, commercial et ludique d'Europacity (Auchan) sur le triangle de Gonesse.

Cette lutte des plaques est avant tout un enjeu de *leadership* géopolitique. Le profil de cette ancienne place forte du Parti communiste a fortement muté. Aujourd'hui, quatre villes sont entrées dans le giron de la droite et une seule demeure aux mains du Front de gauche (Tremblay). Mais les rivalités se jouent encore plus fortement au sein des camps de la droite et de la gauche. Si François Asensi, ancien secrétaire départemental du PCF, en fonction depuis 1991, demeure une figure centrale du paysage politique départemental, il n'a toujours pas de successeur désigné. Stéphane Gatignon, maire de Sevrans, qui était pourtant fortement fléché pour cette fonction, a fait une croix sur cette perspective en quittant le PCF et Europe Écologie en 2015. Les collisions entre les plaques politiques sont fréquentes : le premier n'ayant pas hésité à faire battre le second à l'élection d'un syndicat intercommunal d'équipement et d'aménagement, faisant élire la principale figure de LR, Bruno Beschizza, maire d'Aulnay.

Mais à droite, ce dernier est en rivalité géopolitique avec Jean-Christophe Lagarde, maire de Drancy, élu UDI et stratège historique de la conquête de la Seine-Saint-Denis par la droite.

Grand Paris-Grand Est : un conglomérat de première couronne et demie

Le dernier territoire issu du découpage intercommunal de la Seine-Saint-Denis, Grand Paris-Grand Est rassemble quatorze villes de « première couronne et demie », c'est-à-dire relativement extérieures au modèle de la banlieue rouge et du 9-3, davantage tournées vers la Seine-et-Marne que vers la Seine-Saint-Denis.

Au premier abord, ce territoire⁸ apparaît homogène tant dans ses fonctions (prédominance du résidentiel sur l'économique) que dans ses paysages, marqués par la forme pavillonnaire. Ce cœur pavillonnaire départemental tend à prendre de la valeur en termes immobiliers et symboliques en raison de la qualité architecturale et constructive des pavillons, de l'investissement financier de leurs occupants et de la politique de préservation menée par les communes [Garcia et Vacquerel, 2013].

L'homogénéité est aussi politique. Sur les quatorze communes de l'EPT Grand Paris-Grand Est, douze sont à droite et deux à gauche (Clichy-sous-Bois et Neuilly-sur-Marne).

Derrière ces traits communs, ce territoire est en fait le plus composite. D'abord parce que le tissu pavillonnaire ne se résume pas à une nappe urbaine homogène et unifiée. Ensuite parce que son occupation n'est pas strictement réservée à des familles aisées de l'Est. Ce territoire a la particularité d'accueillir des poches de pauvreté solides (les copropriétés dégradées de Clichy-Montfermeil), en même temps que les communes qui connaissent, depuis 1999, le plus fort accroissement du revenu de leurs habitants à l'échelle du département.

Deux communes ont l'ambition de se positionner comme les références du territoire : Noisy-le-Grand, qui rassemble dans son quartier d'affaires du Mont d'Est 2 300 entreprises, les sièges sociaux de Groupama, France Telecom, Kellogg's ou Lavazza et totalise 500 000 m² de bureaux ; et Clichy-sous-Bois, l'ancien terrain du début des émeutes de 2005, qui se transforme progressivement, dans la perspective de l'accueil du Grand Paris Express. Par ailleurs, Neuilly-sur-Marne, avec le quartier des Fauvettes et la mutation urbaine des grandes enclaves formées par les hôpitaux psychiatriques, constitue un potentiel pôle de développement du territoire.

8. Clichy-sous-Bois, Coubron, Gagny, Gournay-sur-Marne, Livry-Gargan, Montfermeil, Neuilly-sur-Marne, Neuilly-Plaisance, Noisy-le-Grand, Les Pavillons-sous-Bois, Le Raincy, Rosny-sous-Bois, Vaujours et Villemomble.

Avant 2016, seules deux communes faisaient partie d'une intercommunalité (Clichy-sous-Bois–Montfermeil). Les autres communes entretenaient davantage des relations avec l'extérieur du territoire. Au sud, Rosny-sous-Bois, Neuilly-Plaisance et Neuilly-sur-Marne travaillent depuis dix ans avec les communes de l'Actep (Association des collectivités territoriales de l'Est parisien) affirmant ainsi leur polarisation vers le Val-de-Marne. Au nord, Livry-Gargan et Vaujours se tournent depuis longtemps vers Aulnay-sous-Bois avec lequel elles ont produit un CDT. À l'est, les interdépendances entre Mont d'Est et la Seine-et-Marne, vers la cité Descartes et Marne-la-Vallée ou Chelles sont croissantes.

Ce territoire aggloméré, dont les communes sont attirées vers les polarités environnantes, à 360 degrés, est dans l'incapacité de formuler un positionnement géopolitique commun. La tentation est grande, par contrecoup et nonobstant la situation dans l'ensemble plutôt satisfaisante de ce territoire de « banlieue ordinaire », de réactiver l'antienne du rééquilibrage à l'est.

Exigence de désenclavement, appel à de grandes infrastructures publiques... ce discours de la plainte et de la compensation, que seul l'éloignement relatif de la centralité parisienne peut justifier, est à même de fédérer *a minima* les composantes de ce conglomérat.

Il permet notamment de faire converger la question territoriale portée historiquement par les communes du sud du territoire – celles issues de l'Actep – qui ont obtenu une première victoire symbolique avec l'ouverture récente du lycée international de l'Est francilien à Noisy-le-Grand, avec la question sociale, portée elle par les élus de Clichy-Montfermeil.

La mise en avant de ce grand ensemble de copropriétés dégradées aux difficultés particulièrement concentrées permet de justifier la représentation d'un territoire de première couronne et demie (c'est-à-dire tournée vers la seconde mais située en première) tenu à l'écart des promesses métropolitaines, et donc l'appel à davantage de solidarité redistributrice de la part de l'État et maintenant de la Métropole du Grand Paris.

Vers un nouveau déséquilibre Est/Ouest ?

La Seine-Saint-Denis cesse d'être l'espace de référence de ces quatre ensembles intercommunaux en formation. Peu à peu, l'image du 9-3 perd de sa force et de sa pertinence pour laisser la place à des trajectoires différenciées de métropolisation. Chacun à leur manière, ces quatre « territoires » – au sens fonctionnel, institutionnel et politique du terme – se saisissent des dynamiques socioéconomiques à l'œuvre pour affirmer leur place dans la métropole.

Du point de vue plus global de la région capitale dans son ensemble, deux hypothèses paradoxales émergent de ce constat.

La rhétorique de l'injonction au rééquilibrage entre l'est et l'ouest de la région est puissamment réactivée par la recomposition politique entre les forces de la droite et de la gauche et par la création de la Métropole du Grand Paris. On peut pourtant s'interroger sur sa pertinence au vu de cette diversité des trajectoires de métropolisation qui affecte l'Est parisien. La réalité métropolitaine paraît sous cet angle singulièrement plus complexe que la référence à la dualisation Est/Ouest qui structure le débat politique.

En revanche, le décalage est flagrant entre la fragmentation évoquée ci-dessus et la dynamique d'intégration poursuivie par les territoires de l'Ouest, avec le processus engagé de fusion entre les Yvelines et les Hauts-de-Seine. Cette implosion de la Seine-Saint-Denis pourrait alors laisser la place à un nouveau déséquilibre Est/Ouest, géopolitique celui-là !

Bibliographie

- BEHAR D. (2008), « Les contradictions métropolitaines », *Ceras-Revue Projet*, numéro hors série, p. 7-13.
- BELLANGER E. (2012), « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », in D. TARTAKOWSKY et A. BERGOUNIOUX, *L'Union sans unité. Le programme commun de la gauche 1963-1978*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 189-200.
- BELLANGER E. (2013), « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in E. BELLANGER et J. MISCHI, *Les Territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, p. 27-52.
- BELLANGER E. et MISCHI J. (2013), *Les Territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, 304 p.
- COLLET A. (2013), « Montreuil, le "21^e arrondissement de Paris" ? La gentrification ou la fabrication d'un quartier ancien de centre-ville », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 195, p. 12-37.
- DAMETTE F. et BECKOUCHE P. (1992), « Le système productif dans l'espace parisien : le renversement fonctionnel », *Espaces et sociétés*, n° 67, 15 p.
- DAVEZIES L. et ESTÈBE P. (2010), « De la nasse au sas », Rapport remis à l'ANRU.
- FLEURY A., FRANÇOIS J.-C., MATHIAN H., RIBARDIÈRE A. et SAINT-JULIEN T. (2012), « Les inégalités sociospatiales progressent-elles en Île-de-France ? », *Métropolitiques*.
- FOURCAUT A. (1986), *Bobigny, banlieue rouge*, Presses de la FNSP, Paris, 216 p.
- FOURCAUT A., BELLANGER E. et FLONNEAU M. (2007), *Paris-banlieues : conflits et solidarités*, Créaphis, Paris, 478 p.
- GARCIA L. et VACQUEREL B. (2013), « Le pavillonnaire, "mal loti" des politiques urbaines ? L'exemple de la Seine-Saint-Denis », *Métropolitiques*, 27 mars.

- GOUARD D. (2014), *La Banlieue rouge. Ceux qui restent et ce qui change*, Le Bord de l'Eau, Lormont, 246 p.
- LACOSTE Y. (1986), «Après les banlieues rouges?», *Hérodote*, vol. 4, n° 43.
- MARTELLI R. (2014), «L'archipel urbain du PCF», *Métropolitiques*, publication en ligne.
- RUSTENHOLZ A. (2015), *De la banlieue rouge au Grand Paris : d'Ivry à Clichy et de Saint-Ouen à Charenton*, La Fabrique, Paris, 360 p.
- SUBRA P. (2004), «Île-de-France : la fin de la banlieue rouge», *Hérodote*, vol. 2, n° 113, La Découverte, Paris, p. 14-27.