

projet

un avenir en commun



RÉINVENTER LA VILLE
La Plaine Saint-Denis

Un territoire fragmenté
Des fonctions reconjuguées
Une urbanité à construire
Une gouvernance
en chantier



numéro
hors-série

LE NUMÉRO : 11 €

AVRIL 2008

REVUE BIMESTRIELLE



Les contradictions métropolitaines

Daniel Béhar

Une meilleure intégration du territoire, une nouvelle attractivité pour les investisseurs, mais des risques d'écart entre dynamiques économiques et sociales. Une stratégie défensive est-elle adaptée ?

Durant des décennies, pour évoquer Paris et sa banlieue, le terme en vigueur était celui d'« agglomération parisienne ». Aujourd'hui, au-delà même des cercles d'initiés, on tend à lui substituer le vocable de « métropole francilienne ». Ce changement de terminologie est-il imputable aux effets de mode et au processus bien connu de diffusion – via les médias – d'un vocabulaire technocratique ? Pas seulement. À l'évidence, il exprime une évolution de l'objet considéré : le passage de l'agglomération à la métropole indique un changement de taille du fait urbain. Ce changement de catégorie est autant démographique que géographique. La métropole est à la fois plus peuplée et plus étalée que l'agglomération.

Le processus de dilatation ainsi souligné a pour effet que l'on distingue de moins en moins Paris et la « petite couronne » et on privilégie plutôt le terme de « zone dense ». Le passage de l'agglomération à la métropole serait d'une importance relative si l'échelle changeait, mais que les structures, socioéconomiques, urbanistiques, restaient identiques. Notre hypothèse est que le renouvellement sémantique fait écho en réalité à un processus plus discret que la dilatation spatiale mais plus déterminant : la transformation de la structure même de la ville, sa complexification. Cette complexité croissante de la métropole se traduit par une montée

Daniel Béhar, géographe, est professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris XII) et consultant à la Coopérative Acadie.

en puissance de contradictions territoriales, sociales et économiques. La Plaine-Saint-Denis est touchée de plein fouet par ces contradictions qui la positionnent entre relégation et intégration métropolitaine. Et par contre-coup, cette mutation métropolitaine déstabilise profondément les grilles de lecture et les logiques de l'action collective.

— De l'agglomération à la métropole

De façon sans doute sommaire, on peut considérer que l'agglomération parisienne relevait d'un fonctionnement « organique » structuré par des liens mécaniques entre ses composantes. La spécialisation fonctionnelle des territoires de l'agglomération pouvait aisément être décrite en termes binaires : les fonctions de commandement au centre, à Paris, et la banlieue « dortoir » et productive, en périphérie ; la richesse économique à l'Ouest, l'habitat populaire à l'Est... L'agglomération parisienne vivait sous un régime marqué à la fois par les complémentarités de fait – Paris a besoin de sa périphérie, l'Ouest de l'Est... – et une conflictualité latente suscitée par la hiérarchie et les inégalités qui liaient entre elles les composantes de l'agglomération. Aujourd'hui, la dynamique métropolitaine tend à substituer à ces liens binaires des interdépendances complexes.

Un développement à trois moteurs

Le développement de l'Ile-de-France ne peut plus être décrit au travers de la métaphore ferroviaire : une locomotive (Paris) tirant des wagons (la banlieue). Les moteurs se sont démultipliés. Certes le principal, celui que l'on identifie autour des « emplois métropolitains supérieurs », reste à l'Ouest, du « triangle d'or » parisien aux Hauts-de-Seine. Mais simultanément s'affirme un moteur au Sud, de la Montagne Sainte-Genève au Plateau de Saclay, en passant par la Vallée de la Bièvre et le Genopole d'Orly, autour du modèle de « l'économie de la connaissance ». Enfin, un troisième moteur économique émerge au Nord entre La Plaine-Saint-Denis et Roissy, adossé aux grandes infrastructures publiques (Stade de France, couverture de l'autoroute A1, plateforme de Roissy...).

La complémentarité entre ces trois moteurs ne relève pas seulement d'une spécialisation classique par filières – ici la logistique, là l'agroalimentaire. Il s'agit davantage d'une spécialisation des « carburants » alimentant ces moteurs : à l'Ouest l'économie marchande, au Nord les investissements publics, au Sud une forme d'économie « mixte ». Or cette configuration ne correspond en rien à la figure attendue depuis des décennies par la puissance publique, autour du « polycentrisme », c'est-à-dire d'une

organisation hiérarchisée entre un pôle principal et des pôles secondaires équilibrés et polyvalents. Ces trois moteurs sont à la fois contigus, convergents vers Paris, spécialisés et concurrents.

On ne peut davantage distinguer aisément les territoires concentrant l'activité économique des territoires spécialisés dans la fonction résidentielle. Ainsi, la grande couronne ne peut plus être assimilée à la banlieue-dortoir. C'est en son sein que la croissance de l'emploi est la plus forte : 23% en dix ans contre 16% pour la zone dense. Ce gain correspond aux services aux ménages, qui suivent le desserrement résidentiel, et à l'emploi productif (logistique...). Pour autant, cela ne signifie pas un rapprochement entre habitat et emploi. En dix ans au contraire, pour une même durée moyenne des déplacements domicile-travail, la distance parcourue a doublé. Autrement dit, le bassin d'emploi tend à s'unifier, à l'échelle métropolitaine.

Dernier exemple de la complexité des nouvelles interdépendances, la distinction entre territoires aisés et pauvres s'accroît, tout en prenant des formes de plus en plus hétérogènes. Certes, l'attention est focalisée sur l'inégalité croissante – du point de vue des revenus des habitants – entre territoires du Sud-Ouest et territoires du Nord-Est de l'Ile-de-France. Mais derrière ce creusement massif des inégalités intra-régionales, apparaît un processus plus complexe de différenciation des formes de production et de reproduction des « territoires pauvres » par le développement métropolitain : ainsi, alors que certains territoires (les Hauts-de-Seine...) tendent à se spécialiser « vers le haut », d'autres « vers le bas » (Seine-Saint-Denis), certains sont de plus en plus dualisés ou segmentés (les Yvelines ou le Val-de-Marne) et d'autres enfin comme l'Essonne apparaissent de plus en plus « fractalisés », avec un creusement des inégalités à tous niveaux entre communes, au sein des communes ou encore entre actifs et résidents. Autrement dit, la montée en puissance de la ségrégation urbaine en Ile-de-France se manifeste par l'extrême diversification des formes qu'elle revêt.

Les contradictions métropolitaines

La structuration progressive de l'Ile-de-France par cet entrelacs d'interdépendances complexes a une conséquence majeure : elle met à mal les grilles de lecture usuelles des acteurs locaux quant aux dynamiques territoriales et à leurs interventions pour les réguler. Ce qui jusqu'alors était considéré comme des mécanismes garantis apparaît aujourd'hui comme des « contradictions métropolitaines ».

Jusqu'à présent l'existence d'un « pôle de développement » semblait constituer un levier absolu pour assurer des effets d'entraînement sur les territoires avoisinants. Cela ne se vérifie plus aujourd'hui. Ainsi, la présence d'un pôle de compétitivité de niveau mondial en Essonne n'a guère

d'effet sur l'évolution de l'emploi dans le département : ce ne sont pas les emplois liés à la recherche qui augmentent le plus, mais les emplois « ordinaires », autour de la logistique et des services.

De façon symétrique, la présence d'un pôle d'emploi majeur à Orly-Rungis (le deuxième de l'Ile-de-France) profite moins aux habitants des communes riveraines du Val-de-Marne qu'à ceux des communes de l'Essonne, autour de Grigny ou d'Evry. La situation est similaire au nord avec le pôle de Roissy. Les facteurs explicatifs en sont connus : ils tiennent à la croissance des mobilités, qu'elles soient résidentielles ou entre domicile et travail. Elles ont pour conséquence que le développement agit moins à proximité, par effet de contiguïté, qu'en réseau, au travers d'effets de connexité. S'exprime ainsi ce qui apparaît aujourd'hui comme la première contradiction métropolitaine en regard des mécanismes antérieurs : la présence d'un pôle de développement ne garantit nullement des retombées sociales et économiques à proximité.

Il en est une autre, tout aussi troublante. Jusqu'à présent, l'observation des mécanismes du développement local semblait démontrer que la montée en gamme qualitative des activités sur un territoire avait comme effet assuré le renforcement quantitatif de son appareil économique. Ce mécanisme, clé de bien des stratégies de développement territorial, ne résiste plus à l'épreuve des faits en Ile-de-France. Particulièrement dans la zone dense, le constat dominant est inverse : plus un territoire développe ses activités d'excellence, par exemple autour des emplois à haute valeur ajoutée (*high tech*), plus l'assiette globale de ses activités économiques stagne voire se réduit. Le cas de Paris est symbolique : ses gains dans les secteurs d'activité les plus pointus (du design aux biotechnologies) sont significatifs alors que Paris a perdu plus de 200 000 emplois cette dernière décennie !

Evidemment ces deux constats n'entretiennent pas de rapports de causalité directe. Mais leur simultanéité vient contredire un des postulats majeurs du développement territorial : l'excellence qualitative ne constitue plus l'assurance de la croissance quantitative.

On peut aussi évoquer, en changeant de registre, une autre de ces contradictions métropolitaines. Pendant longtemps, on a cherché à obtenir une répartition francilienne de l'emploi spatialement plus homogène, cet équilibre (un emploi pour un actif) apparaissant comme une garantie d'accessibilité à la fois physique et sociale du marché du travail. Or aujourd'hui, alors même que ce rééquilibrage de l'offre d'emplois vers la grande couronne est effectif, on constate que cette diffusion spatiale de

l'activité accroît les inégalités sociales, au travers des désajustements globaux entre l'offre et la demande qu'elle génère !

En réalité, ces contradictions liées au processus de métropolisation, dont on pourrait multiplier les illustrations, peuvent être agrégées autour d'une contradiction « générique » : celle qui lie entre elles les échelles de la métropole. Aujourd'hui en Ile-de-France, ce qui est bon pour la métropole dans son ensemble, l'est en général moins pour le local, et inversement.

Ainsi, l'exemple qui vient d'être évoqué du développement de l'emploi en grande couronne est plutôt satisfaisant pour cette dernière. Mais globalement, il contribue à la désorganisation et à la perte de performance sociale et économique du marché du travail francilien. A l'inverse, la montée en puissance des domaines d'activité d'excellence le long de la vallée de la Bièvre est une bonne nouvelle pour l'Ile-de-France dans son ensemble. Ce l'est moins pour le territoire qui s'avère simultanément incapable de retenir ses classes moyennes ou de préserver le socle de ses emplois dans le domaine de la santé.

— La Seine-Saint-Denis entre relégation et intégration métropolitaine

La situation de la Seine-Saint-Denis, et particulièrement du Nord de celle-ci, de La Plaine-Saint-Denis à Roissy, est emblématique de cette montée en puissance des contradictions métropolitaines. On y observe bon nombre d'entre elles, et surtout la divergence d'intérêts entre le « local et le global » y est exacerbée. Sans là encore prétendre à l'exhaustivité, évoquons quelques-unes de ces contradictions dyonisiennes.

Développement économique et paupérisation

La première d'entre elles est aujourd'hui patente : le développement économique de la Seine-Saint-Denis, en dépit de sa vigueur (+16% de croissance de l'emploi salarié privé entre 1994 et 2005, alors que la moyenne régionale est de 11%), ne réduit pas la pauvreté de ce département. Sur la même période (1998-2005), le nombre de RMIstes a augmenté de 36% (24% en Ile-de-France). En la formulant de façon caricaturale, on peut dire que la première contradiction de la Seine-Saint-Denis est d'associer production de richesses et de pauvreté !

Une autre contradiction propre à la Seine-Saint-Denis est observable selon que l'on considère sa situation sociale du point de vue des populations ou sous l'angle des quartiers. D'un côté, en dépit des idées reçues, la Seine-Saint-Denis et notamment ses territoires relevant de la politique de

la ville ne constituent pas des ghettos : leurs populations en sortent. Les parcours de promotion sociale et résidentielle perdurent, mais s'effectuent vers l'extérieur. Par contrecoup, cette mobilité ascendante induit un renforcement de la spécialisation sociale du département et particulièrement de ses quartiers d'habitat social. On peut alors formuler la contradiction ainsi : la promotion sociale des populations a pour prix l'aggravation de la situation sociale des territoires.

Ces contradictions de la Seine-Saint-Denis sont aussi bien illustrées par les caractéristiques de la communauté d'agglomération de Plaine Commune. Ses élus ont à cœur de rappeler régulièrement qu'elle se situe à l'avant-dernier rang des intercommunalités urbaines françaises, du point de vue du revenu par habitant. Ils omettent en général d'indiquer qu'à l'inverse elle prend place dans la tête du peloton si l'on considère ses ressources fiscales liées à l'activité économique (taxe professionnelle) !

Intégration et perte de cohésion

Mais surtout, la Seine-Saint-Denis est marquée par la contradiction entre l'échelle locale et l'échelle régionale. Si les différentes composantes de la Seine-Saint-Denis (l'économique, le social...) sont de moins en moins intégrées en son sein, en revanche la Seine-Saint-Denis est de plus en plus intégrée à la métropole francilienne.

D'un point de vue économique, entre la fonction logistique de l'axe Nord jusqu'à Roissy et la capacité d'accueil tertiaire (sièges sociaux...) de La Plaine-Saint-Denis, elle occupe aujourd'hui une place majeure dans l'organisation métropolitaine et concourt largement à sa performance. D'un point de vue social, elle offre une capacité d'accueil résidentiel pour la masse des « travailleurs pauvres » ou précaires qui fait vivre l'économie métropolitaine. Cette fonction sociale métropolitaine est particulièrement visible à l'observation du marché du travail des actifs de Seine-Saint-Denis. Celui-ci est largement plus étendu à l'échelle régionale que pour les actifs des autres départements. La Seine-Saint-Denis constitue donc une pièce centrale du système métropolitain. Mais plus la Seine-Saint-Denis « fait système » avec l'extérieur moins elle fait système au-dedans.

Cette contradiction marque la rupture avec la situation antérieure de la Seine-Saint-Denis au sein de l'agglomération parisienne : elle y occupait une place singulière, clairement identifiée, celle de la « banlieue rouge », territoire industriel et populaire, et cette place lui garantissait simultanément sa cohérence interne. Son intégration métropolitaine se fait aujourd'hui au prix de sa cohésion interne.

Ouverture des possibles

Pour l'instant, les acteurs locaux paraissent hésiter dans leurs stratégies d'intervention. A première vue, l'accent est mis sur la recherche des conditions pour « faire à nouveau système » au-dedans, et notamment pour réduire l'écart entre les dynamiques économique et sociale en présence.

Dans cette perspective, les efforts consistent avant tout à tenter de rapprocher le profil social des actifs de celui de l'offre économique locale : qualification de la population active, politique d'insertion professionnelle... On peut aussi intervenir dans le sens inverse, pour rapprocher le profil de l'activité économique des réalités sociales du territoire. Ainsi le déficit de revenu de la population dyonisienne tient largement à la sous-représentation des ménages bi-actifs. Quels seraient les secteurs d'emploi à développer pour favoriser cette bi-activité ?

Mais on peut aussi envisager une toute autre perspective. Il s'agirait en quelque sorte, moins de chercher à « inverser les tendances » pour (re)trouver de l'intégration locale que d'« amplifier les tendances » pour en tirer parti au mieux. Si cette logique est implicitement acceptée comme telle sur le registre économique, elle n'est guère évoquée sous l'angle social. Pourtant, on peut tout aussi bien considérer que la bonne insertion des actifs dyonisiens sur le marché du travail francilien constitue aussi une chance à saisir. Ce serait alors moins dans la cohésion locale que dans la contribution à la cohésion métropolitaine que résiderait la réponse aux maux de la Seine-Saint-Denis.

Cette alternative pour l'action collective en Seine-Saint-Denis n'est guère présente dans le débat public en Ile-de-France. La représentation dominante est celle d'une altérité absolue de la Seine-Saint-Denis, en raison du concentré de problèmes qui la caractérise. Cette représentation justifie la permanence d'un consensus compassionnel à son égard. La Seine-Saint-Denis est « l'homme malade » de l'Ile-de-France. Il s'agit donc de faire converger les interventions et les moyens publics pour la réintégrer au sein du système régional.

Si l'on suit en revanche l'hypothèse ici développée, la Seine-Saint-Denis n'est plus l'espace « à part » de l'Ile-de-France, concentrant les difficultés, elle est plutôt l'épicentre des contradictions métropolitaines, et souffre davantage d'une intégration accélérée que d'une mise à l'écart persistante. Agir sur ces contradictions suggère des stratégies diverses, voire alternatives. N'est-il pas temps de déployer les controverses, de « construire les désaccords » à même de faire de la Seine-Saint-Denis un laboratoire pour l'action collective face au défi métropolitain ?

DANIEL BÉHAR