

**Conferencia del Movimiento AERYC « America- Europa de Regiones y ciudades »  
1er et 2 décembre – Barcelone**

**Cohésion sociale et Gouvernance démocratique  
Pour des régions et villes plus inclusives**

**Groupe de travail 5 : Les politiques publiques d'inclusion sociale dans le cadre de la gouvernance**

**L'expérience de la ville de Saint-Denis (France) et de la Communauté d'agglomération Plaine Commune**

- I) Introduction : *Plaine Commune, pour un développement métropolitain solidaire*
- II) *La démarche quartier dans une perspective d'inclusion sociale*, par Christine Bellavoine, Secteur des études Locales, Ville de Saint-Denis, Aout 2007 : 5 pages
- III) *Redéploiement du politique*, entretien avec Patrick Braouezec, ancien maire de Saint-Denis, Député PCF de Seine-Saint-Denis et Président de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, in Revue *Projet*, hors série, *Réinventer la ville, La Plaine Saint-Denis*, avril 2008

## **I) Introduction**

### **Une communauté d'agglomération pionnière**

Première communauté d'agglomération à s'être développée en milieu urbain dense, tout contre le Périphérique, Plaine Commune n'est pas une structure d'opportunité. C'est un cadre de coopération intercommunale poussée, une institution engagée sur un territoire cohérent autour d'un véritable projet de développement.

Plaine Commune est une communauté d'agglomération, un établissement public de coopération intercommunale qui agit dans le cadre de compétences qui lui ont été transférées par les villes dans les domaines clé de l'aménagement du territoire, du développement économique et des services à la population, avec l'objectif de faire plus et mieux.

Elle vise à mettre en œuvre une dynamique de développement qui permette de faire avancer des dossiers majeurs pour la vie des populations et des acteurs économiques, autour d'un projet de territoire.

### **Le modèle de la coopérative**

La communauté s'appuie pour cela sur la valorisation des savoir-faire et les atouts locaux, sur la complémentarité entre les villes, sur la cohérence et la dynamique du territoire.

Tout en garantissant le pouvoir de décision de chaque commune, le projet communautaire est partagé, dans le cadre d'une démarche de démocratie participative.

### **Un projet de développement solidaire**

Le projet de Plaine Commune cherche à mettre en œuvre un autre développement métropolitain pour que l'attractivité économique de notre territoire débouche sur un développement solidaire de celui-ci.

Nous souhaitons construire une métropole qui n'exclut pas, fondée sur des principes d'inclusion sociale, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de développement durable.

## **II) La démarche quartier dans une perspective d'inclusion sociale par Christine Bellavoine, Secteur des études Locales, Ville de Saint-Denis, Aout 2007**

Ancienne cité médiévale, Saint-Denis s'est développée avec l'arrivée et l'installation des ouvriers employés de l'industrie qui prospérait sur le vaste territoire de la Plaine. Une intégration communale forte autour du mouvement ouvrier a été porteuse d'une identité sociale et politique forte : Saint-Denis « ville rouge ».

Particulièrement touchée par les mutations économiques de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, la ville connaît aujourd'hui un regain démographique et économique, mais également un écart croissant entre population locale et emplois.

Saint-Denis comprend aujourd'hui 96000 habitants. Elle représente un pôle d'emplois majeur au sein de Plaine commune, (communauté d'agglomération, regroupe 8 villes) tout en poursuivant sa mutation de la production vers les activités tertiaires. 45% des emplois de Plaine commune sont désormais des emplois de service. L'activité commerciale est toujours également très présente sur le territoire, avec 28% des emplois. L'industrie ne représente plus que 12% des emplois.

### **Une société locale particulièrement touchée par les difficultés économiques**

Les restructurations du tissu économique et leurs conséquences en matière d'emploi et de pauvreté, touchant particulièrement les milieux ouvriers, les jeunes, les familles monoparentales et les étrangers ont ainsi particulièrement touché la population de Saint-Denis, populaire, jeune et cosmopolite.

En 1999, le taux de chômage de la ville dépasse 20% de la population active (12,9% en France à la même époque) et celui des 15-24 ans dépasse les 30% (25% en France métropolitaine). Si le nombre de chômeurs diminue depuis cette date, le pourcentage de personnes bénéficiant du RMI (revenu minimum d'insertion) progresse. L'accès à l'emploi est particulièrement difficile pour les jeunes de faible niveau de qualification. Globalement sur la ville, le pourcentage de la population sans qualification est particulièrement important.

Le revenu fiscal médian des ménages de Saint-Denis est largement en deçà de celle du département, de la région, de la France. Les 10 % des ménages les plus pauvres à Saint-Denis déclarent un revenu plus de 2 fois inférieur aux 10% des ménages les plus pauvres en France.

L'arrivée des ouvriers à Saint-Denis s'est déroulée par migrations successives. Aujourd'hui, 26% de la population est d'origine étrangère, (la plupart hors CEE), dont une partie non négligeable est particulièrement touchée par les phénomènes sous-emploi ou de chômage. Ces personnes ne participent pas aux différentes élections, tant locales que nationales. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux ou plus largement accessibles aux ménages les plus modestes, les ménages de nationalité étrangère sont particulièrement concernés par l'habitat insalubre.

Dans ce contexte, la question de l'activité des femmes est ici particulièrement importante, et notamment dans les familles monoparentales, qui représentent 26% des familles ayant au moins un enfant de moins de 19 ans.

Ces évolutions et difficultés de la société dionysienne témoignent des évolutions et difficultés de la société française dans son ensemble. Ainsi, les questions d'intégration, entendues ici comme la capacité d'une société de créer les conditions d'une appartenance de l'ensemble de ses composantes, deviennent centrales, en France comme à Saint-Denis.

### **La Démarche quartier, instance de participation et outil au service de l'inclusion sociale**

Initiée à Saint-Denis fin des années 1980 dans un quartier faisant l'objet d'un projet urbain, la Démarche quartier s'est généralisée sur l'ensemble de la ville en 1995, avec une organisation en 12 territoires, puis en 14 à partir de 2002. La Démarche quartier propose une instance libre et ouverte de rencontre entre la municipalité et les habitants de la ville. Animée par un élu et un Directeur de quartier, La DQ se décline en différents volets. Dans les réunions dites «plénières», les habitants sont invités à « *[définir] avec les élus leurs priorités et participent à la conception des projets touchant leur environnement immédiat* »<sup>1</sup>.

Parallèlement, des groupes de travail constituent le volet concertation de nombreux projets municipaux, et notamment des différents projets d'aménagement dans la ville. Par l'intermédiaire du Directeur de Quartier, la DQ représente également une instance de coordination des acteurs du quartier dans un processus de territorialisation de l'action publique.

Enfin, les directeurs de quartier impulsent, favorisent ou soutiennent des projets de développement social sur l'initiative des directions municipales, d'associations et ou d'habitants. Ils se positionnent ainsi comme créateurs de liens entre logiques territoriales, administratives, habitantes.

Enfin, si la Démarche quartier est une action municipale, ses différentes émanations (projets et autres expériences) peuvent mobiliser un partenariat divers : Plaine commune, Education nationale, associations etc.

Les objectifs assignés aux Démarches quartier peuvent se décliner selon trois axes principaux :

- mieux connaître les quartiers et les préoccupations des habitants, mieux faire connaître les projets et actions municipales.
- favoriser la parole de tous, mieux considérer l'évolution de la demande sociale dans l'élaboration des politiques publiques,
- accroître l'efficacité de l'action publique en favorisant la proximité et la transversalité.

---

<sup>1</sup> Présentation des Démarches quartier sur le site Internet de la ville : <http://www.ville-saint-denis.fr>

Pour les élus, avec la question des pratiques de pouvoir, l'enjeu de la démarche quartier reste celui de l'inclusion sociale. *« Ce qu'on doit veiller à renforcer, à favoriser, c'est cette question de l'inclusion sociale (...) Quand on a, dans les pratiques de démocratie participative, des gens sans emploi, des gens qui n'ont pas la nationalité française, des gens qui sont sortis de l'école rapidement, on joue aussi un peu le rôle d'ascenseur social, en tout cas de reconnaissance que ces gens-là sont utiles à la société. Je le dis, parce qu'il n'y a pas beaucoup d'autres endroits, à part dans la vie associative, mais à condition qu'ils s'y impliquent, où il y a cette reconnaissance. L'objectif qu'on doit se fixer, c'est de faire en sorte qu'il y ait de plus en plus de personnes qui puissent jouer ce rôle là. »*<sup>2</sup>

## Un dispositif fortement installé dans la Ville

Généralisée depuis plus de 10 ans, la Démarche quartier est aujourd'hui au cœur du dispositif de démocratie participative de la ville. La participation des habitants développée par la Démarche est aujourd'hui intégrée dans la culture politique et administrative de la Ville. La concertation avec les habitants fait partie et influe sur de nombreux projets municipaux.

Reconnue également dans son rôle de fédérateur des acteurs de quartier, et plus généralement des acteurs de la vie locale, la Direction de quartier joue un rôle non négligeable dans le processus de mise en cohérence des différents acteurs municipaux et des partenaires, et participe ainsi à l'objectif de modernisation et d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Le positionnement territorial qu'elle suppose, à côté de chaque direction sectorielle, permet d'interroger la politique municipale et sa mise en œuvre à partir d'un autre point de vue, et peut ainsi faire émerger des problématiques à l'interstice des politiques actuelles et non prises en considération en tant que telles. De ce fait, la démarche quartier participe à l'évolution des politiques publiques. L'interpellation de l'administration de la part des directeurs de quartier permet de positionner la vie quotidienne des habitants et les difficultés vécues dans l'environnement du quartier au cœur de l'action publique locale.

## **Un dispositif ouvert à tous**

Le dispositif des Démarches quartier est très peu formalisé. Son organisation est très ouverte, et permet à chacun de venir et de repartir lorsque bon lui semble et sans engagement. Les Démarches quartier ne fonctionnent pas sur le mode de la représentation, et n'ont donc pas de représentants. « chacun compte pour un ». Ce choix vise à limiter les effets d'impositions d'habitants sur d'autres, ainsi que les dérives d'une « professionnalisation » des habitants.

A partir des Démarches quartier, des délégués peuvent cependant être choisis pour les représenter dans d'autres instances, par exemple dans le cadre du budget participatif, ou dans celui du comité consultatif du Plan Local d'Urbanisme.

---

<sup>2</sup> Elu municipal, réunion bilan des Démarches quartier, « Saint-Denis, les Démarches Quartier, l'expression des acteurs, analyses et commentaires » Secteur des études locales, janvier 2004

Ce dispositif affirme l'importance de la figure emblématique de « l'habitant », à côté de celui, plus traditionnel dans la culture administrative locale, de l'utilisateur des services publics. Cette évolution sémantique témoigne d'un souhait de favoriser une approche globale, fondée sur la vie quotidienne des individus, et non plus segmentée selon le domaine de compétence de la direction administrative concernée.

Cette affirmation trouve son pendant dans l'administration municipale, avec la transformation des chargés de missions Démarches quartier en Directeurs de quartier, en charge à la fois de la construction de la démocratie participative dans les territoires démarche quartier mais également de la cohérence de l'action publique dans les territoires.

## **Des questionnements forts concernant l'enjeu de l'inclusion sociale**

La longévité de la démarche montre son ancrage indéniable dans le territoire. Cependant, en contrepartie de cette longévité, pour éviter que le sens ne s'émousse et que l'animation politique ne s'essouffle, une vigilance constante est nécessaire, aidée par une mise en réflexion collective régulière. Un travail de bilan collectif s'est ainsi déroulé au cours de l'année 2003, permettant de montrer à la fois l'intérêt porté à la démarche et la nécessité de lui redonner un second souffle. Ce bilan montre comment la démarche souffre des inconvénients de ce qui en fait la vertu.<sup>3</sup> J'aborderai ici simplement quelques points de ce bilan.

### ***L'absence de formalisme***

Si l'ouverture de la démarche est indéniable, le bilan fait état de la nécessité d'être plus rigoureux sur les procédures concernant l'information et l'animation de la démarche (ordre du jour, établissement de comptes rendus, bon passage de la parole dans les réunions etc.) garantissant la connaissance et l'accessibilité de tous aux réunions et à la parole.

Par ailleurs, la question d'une meilleure appropriation de la démarche par la population est également posée. Qui définit les ordres du jour, quelle place donner aux projets municipaux face aux sujets portés par les habitants ? sont des questions qui sont également fortement revenues. Des conseils de quartier, composés d'habitants, sont créés depuis 2004 dans chacune d'entre elles et sont amenés à devenir les véritables instances d'animation de la Démarche quartier.

Les formes prises par la participation à l'intérieur de la DQ sont également interrogées : la réunion plénière ou le groupe de travail technique sur des projets d'aménagement ne permet pas toujours aux populations les plus exclues de s'y

---

<sup>3</sup> Ce bilan a été réalisé par le secteur des études locales à partir d'un questionnaire adressé au Directeurs de quartier (alors chargés de mission démarches quartier) et de réunions collectives menées séparément avec les acteurs du dispositif : Elus, professionnels de quartier, directeurs municipaux et direction générale. Saint-Denis, les Démarches Quartier, l'expression des acteurs, analyses et commentaires » Secteur des études locales, janvier 2004

exprimer. Se créent également dans certains cas des situations de connivence entre les participants, entre eux et avec la collectivité, non favorable à l'ouverture recherchée.

Par ailleurs, si l'entrée « quartier » engendre une proximité dans le sens d'une plus grande écoute des habitants, favorise l'accessibilité des réunions et permet de mobiliser les ressources du territoire pour construire d'autres approches des questions sociales, elle privilégie les objets de concertation fortement liés à l'espace public de proximité ou à l'aménagement, « localisables » dans un quartier. Les thèmes portant sur l'égalité des chances et le développement social s'y expriment peu. Ces thèmes concernant le quartier mobilisent un certain type d'habitants et ne sont guère porteurs pour d'autres.

### **Qui participe ?**

Si un des enjeux majeurs de la démocratie participative relève de l'objectif de l'inclusion sociale, force est de constater que les choses ne vont pas de soi.

De fait, dans les réunions plénières des Démarches quartier, certaines catégories de population sont plus représentées que d'autres. La majorité des personnes participant aux réunions est généralement âgée de plus de 45 ans et ce jusqu'à 65 - 70 ans, bien que des trentenaires soient tout de même actifs dans certaines Démarches quartier. S'il existe généralement un équilibre entre les hommes et les femmes sur l'ensemble des Démarches quartier, les participants sont, par contre, en majorité des personnes d'origine française ; les habitants issus de l'immigration sont les grands absents de bien des Démarches quartier, même s'ils sont relativement actifs dans certaines comme à Allende ou Pleyel.

Ces constats établis au cours du bilan sont confirmés par une précédente enquête initiée par le secteur des études locales<sup>4</sup> : chez les « actifs Démarches quartier », les catégories supérieures et professions intermédiaires sont sur-représentées (33% de cadres supérieurs et professions intermédiaires contre 18% dans l'échantillon « ville ») ainsi que la catégorie des retraités (39% contre 18%). Les « actifs Démarches quartier » sont aussi plus souvent propriétaires de leur logement (42% de propriétaires contre 12% dans l'échantillon « ville ») et plus souvent de nationalité française. Ils sont aussi généralement plus nombreux à s'être installés à Saint-Denis depuis un temps assez long. Les participants aux Démarches quartier ont de plus grands ancrages territoriaux à la ville (propriétaires, ancienneté d'implantation).

La question de l'auto exclusion des participants est ainsi soulevée, en partie du fait que les questions d'exclusion économique et sociale y sont rarement abordées. N'y a-t-il pas aujourd'hui une dichotomie entre les participants des Démarches quartier, « assez impliqués dans la vie associative, qui sont plutôt de couches moyennes, qui sont toujours là quand il y a une action qui se passe sur le quartier, y compris sur des actions plus centrales sur la ville », et les personnes les plus en

---

<sup>4</sup> Jean-Claude Vidal, Secteur des études locales, « Représentations et pratiques de la ville, enquête auprès des habitants et des personnes actives dans les « Démarches Quartier » - décembre 1998 – janvier 1999, *Saint-Denis...au fur et à mesure...*, revue communale de recherches et d'études, n° 29, septembre 1999 – voir annexe 3

difficulté, usagers parfois des services municipaux, qui sont exclus de ces démarches ?

Le dispositif des Démarches quartier ne se résume pas aux seules réunions plénières, ni aux groupes de concertation concernant les projets urbains. Parallèlement, les directeurs de quartier tentent de favoriser d'autres espaces permettant de travailler cette question de l'inclusion sociale. Ainsi, d'autres projets sont travaillés dans le cadre des démarches quartier, visant à redonner à la logique territoriale son objectif de développement social. Les acteurs du territoire sont mobilisés comme ressources pour l'aboutissement du projet.

### **Des projets participatifs à côté des réunions plénières**

On ne citera pas ici l'ensemble des processus en cours dans les 14 Démarches quartier, mais simplement deux projets, sinon tous les deux initiés du moins fortement soutenus par la direction de quartier.

Le premier se situe dans le quartier Sémard, au nord de la ville. Ce quartier d'habitat social connaît une proportion importante de femmes seules avec enfants. Il y a quelques années, une étude réalisée sur le quartier a montré l'importance des besoins de mode de garde pour les femmes du quartier, qu'elles soient en emploi (besoins tôt le matin ou tard le soir, questions de conciliation) ou sans emploi (besoins ponctuels pour entretiens d'embauche, formation).

Un projet s'est construit avec les femmes du quartier qui le souhaitent, permettant de prioriser les besoins et de penser des solutions en lien avec les ressources du quartier (équipements municipaux, assistantes maternelles). La directrice de quartier, fortement mobilisée sur cette problématique, a permis que se construise une logique territoriale autour de ce projet, mobilisant la population et les professionnels du quartier.

Le second projet a été initié par l'unité « santé ville » de la municipalité. Interpellée pour des questions d'hygiène par les voisins d'un immeuble privé insalubre dont l'eau avait été coupée, la référente santé quartier de la Plaine a souhaité construire une réponse collective avec les habitants de l'immeuble, fondée sur leur capacité à reprendre en main la gestion collective de l'immeuble. Le directeur de quartier a rapidement soutenu le projet, construit une mobilisation territoriale autour de cette question. Une expérience de plus grande ampleur a pu voir le jour concernant un autre immeuble dégradé, également fondée sur la participation de ses habitants, qu'ils soient locataires ou co-propriétaires, aboutissant à une proposition plus générale sur la prévention de la dégradation des immeubles en co-propriété.

Ces deux projets ont ceci en commun qu'ils ont permis de faire entrer dans une démarche participative des personnes traditionnellement les plus éloignées. Ils proposent de travailler sur des objets de participation différents de ceux habituellement débattus et au cœur des questions sociales : l'emploi des femmes, le logement dégradé.

Les directeurs de quartier ont dans les deux cas une fonction d'interpellation de l'administration concernant l'évolution de la demande sociale et se positionnent en tant que lien entre habitants et collectivité locale pour penser différemment les questions sociales et construire des réponses innovantes.

Certes, aboutir à l'évolution des politiques locales ne va pas toujours de soi. Outre le fait que les enchevêtrements de niveaux de compétences et de responsabilité sont souvent complexes, le partage des diagnostics et la légitimité de l'expression habitante se travaillent plutôt dans des temporalités assez longues, d'où l'importance de la longévité de la démarche.

Dans ce sens, la Démarche quartier devient un véritable lieu de construction de la demande sociale ; c'est à dire d'élaboration entre le projet politique, la participation habitante et l'analyse des besoins et des difficultés sociales.

Ville de Saint-Denis  
Secteur des études locales  
Christine Bellavoine  
Août 2007

**III) Redéploiement du politique, entretien avec Patrick Braouezec, ancien maire de Saint-Denis, Député PCF de Seine-Saint-Denis et Président de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, in Revue *Projet*, hors série, *Réinventer la ville, La Plaine Saint-Denis*, avril 2008**

*Projet -Comment êtes-vous parvenu il faire travailler ensemble des collectivités locales, la communauté d'agglomération, le Conseil général et l'Etat ? Comment feriez-vous l'histoire de vos apprentissages successifs ?*

**Patrick Braouezec** -Il est difficile de distinguer les échelons de cet apprentissage. Au point de départ, c'est vrai, il y a le territoire de La Plaine. Ne pouvant pas empêcher les fermetures successives d'usines, nous avons voulu penser son devenir. Ne voulant pas le faire isolément du côté de Saint-Denis, nous avons proposé à Aubervilliers, Saint-Ouen et au Conseil général de réfléchir à un projet de territoire en intercommunalité. Au début des années 90, des démarches ont été entreprises pour impliquer l'Etat. Vu la situation stratégique de La Plaine dans la région Ile-de-France, nous étions prêts à rechercher un co-pilotage pour définir son domaine. Mais quand nous parlions de syndicat paritaire ou de syndicat mixte, l'Etat envisageait un établissement public du même type que ceux mis en place pour les villes nouvelles ou La Défense, et au sein duquel nous aurions été dessaisis des décisions. Cela n'était pas acceptable pour nous.

La publication du projet urbain de La Plaine a été l'occasion de signaler à la Région l'intérêt du site, la richesse de son potentiel ainsi que sa pauvreté, ses difficultés, et ses inégalités flagrantes. L'arrivée du stade sur le territoire a marqué un tournant de son développement. Le dynamisme économique était lancé. Nous avons proposé aux autres villes de l'arrondissement de rédiger une Charte d'aménagement et de développement. Participant à son élaboration, elles pourraient rejoindre ensuite la démarche, même si elles préféreraient rester, au départ, en retrait. Ce travail d'une année aboutit à la signature par dix villes de la Charte d'aménagement, en 1999, et à la constitution d'une communauté de communes au 1er janvier 2000 avec cinq d'entre elles. Deux autres puis une troisième se sont ralliées à la Communauté d'agglomération constituée l'année suivante.

Nous avons ainsi acquis une culture nourrie par des regards partagés, à différentes échelles (villes limitrophes, département, région, Etat), sur l'aménagement et le développement du site. L'implantation du Stade de France a permis d'impliquer l'Etat. La création, par la suite, de l'Etablissement public Plaine de France (EPA) a été un prolongement de ce travail. De La Plaine-Saint-Denis à Plaine Commune, on trouve donc tout un cheminement de réflexion et d'action, sans doute unique en Ile-de-France, où les intercommunalités recherchent plus un entre soi que des projets communs.

**Projet** -*Quels sont les atouts de la communauté d'agglomération? Toutes les communes y trouvent-elles leur compte?*

**Patrick Braouezec** -La force vient du nombre. Plusieurs dossiers ont été défendus d'une même voix par tous les membres de la communauté d'agglomération. Les Archives nationales s'installent à Pierrefitte pour une part parce que nous pouvions inscrire ce projet dans une démarche globale. Nous faisons le pari que le développement au sud du territoire allait se diffuser et que le retour sur investissement serait profitable pour tout le monde. Quand Saint-Denis et Aubervilliers mettaient en commun la taxe professionnelle de leurs villes, elles espéraient en même temps un retour sur investissement partout où les friches industrielles seraient reconverties. Il ne s'agissait donc pas de simple philanthropie. Ce retour était calculé sur la base de la proportion de taxe mise en commun au moment de la constitution de Plaine Commune. Les ratios depuis ont évolué, et il faudra sans doute procéder à un nouvel aménagement pour une plus grande équité.

**Projet** -*Par rapport à la loi sur les communautés d'agglomération, n'avez vous pas pris des positions particulières, notamment dans la façon de prendre des décisions, en respectant l'autorité municipale?*

**Patrick Braouezec** -Nous avons respecté les contraintes de la loi, mais nous voulions garantir à chaque ville qu'aucune décision la concernant ne serait prise contre son gré, y compris pour les compétences transférées. Nous ne voulons pas nous substituer à l'autorité municipale. Si nous étions élus directement par la population sur des objectifs très précis, par exemple pour construire du logement social partout, nous aurions la légitimité de l'imposer à telle ville qui refuse d'en faire aujourd'hui. Mais nous sommes élus au second degré, pour gouverner la communauté d'agglomération sur des compétences transférées. Nous ne pouvons donc rien imposer. Mais nous pouvons contribuer à dessiner une orientation pour l'ensemble du territoire. Le Schéma de cohérence territoriale décidé par la communauté d'agglomération donne des objectifs quant au nombre, au type et à la qualité des logements. Il pose des cadres pour l'action municipale. De la même façon, le Schéma directeur de l'Ile de France, négocié à l'échelon de la région, élabore certaines directives qui concernent les villes de la communauté. Il y a ainsi un maillage d'échelons qu'il importe d'articuler au mieux. Le tout se fait dans le dialogue: nous désirons convaincre plutôt que contraindre, en respectant les élus locaux.

**Projet**- *Quelles sont les instances de débat?*

**Patrick Braouezec** - Nous avons récemment organisé des conférences communales où j'ai pu rencontrer l'ensemble des conseillers municipaux de chaque ville pour bien voir ce que l'intercommunalité avait apporté et les difficultés qui subsistaient. Les élus locaux organisaient eux-mêmes le débat, certaines villes ont ouvert le conseil à la population, ou même choisi de lui donner la parole. On pourrait considérer qu'il n'est pas tout à fait naturel pour une ville aujourd'hui gérée par une majorité Ump/Udf de se retrouver dans une communauté d'agglomération dominée par la gauche et d'en partager les principes et les objectifs. Pourtant, au cours des débats, des élus de droite ont reconnu ce que la Communauté d'agglomération avait apporté au développement de leur ville.

L'unanimité, certes, n'existe pas pour autant en politique. Et l'existence de la communauté se heurte à deux difficultés majeures. La première est la tendance à se

démétre des responsabilités. Au standard des mairies quelques appels ont reçu la réponse : « ce n'est plus nous, c'est Plaine Commune! » Or, si le service en question dépend bien de Plaine Commune, il est toujours localisé sur le territoire communal. La deuxième tentation est de reporter la cause des difficultés financières que connaît la ville, au niveau de Plaine Commune. A Aubervilliers par exemple, les recettes de la taxe professionnelle progressent enfin mais on n'en voit pas forcément tous les retours. La progression se fait sur le long terme. Depuis la création de la communauté d'agglomération, une ville a, en moyenne, 2,1 à 2,2 fois la capacité d'investissement dont elle disposait à elle seule auparavant. Ce cas est multiplié par 5 pour des petites villes, qui n'avaient pas beaucoup de possibilité d'investir; par 1,3 sur Saint-Denis. Au bout du compte, aucune des villes n'est perdante.

**Projet-** *Qu'en est-il des débats sur l'aménagement lui-même, entre les centres villes, et les zones moins denses?*

**Patrick Braouezec** -Nous avons des débats de fond sur la densification, sur l'accroissement et la diversité des populations résidant sur un espace de vie. Plutôt que densification, nous avons préféré le terme d'« intensification », qui heurte moins la sensibilité de certains élus verts. Une ville dense est pourtant plus écologique: l'étalement urbain consomme du sol, de l'énergie, des transports, des équipements publics. Plaine Commune a plutôt intérêt aujourd'hui à densifier autour de lieux centraux, structurants, qui bénéficient déjà des transports en commun, d'autant que l'agglomération est trois fois moins dense que Paris, 4 à 5 fois moins que des quartiers qui semblent paisibles. Mais cela soulève, au-delà, bien d'autres questions: la manière d'atteindre cet objectif, la part de logements sociaux, le type de développement économique, etc.

Ce qui est passionnant dans la gouvernance de la Communauté d'agglomération, c'est que l'on travaille souvent sur des projets nouveaux qui engagent de vrais débats sur la mise en perspective du territoire, même si le transfert des compétences du quotidien (la propreté, les espaces publics, les espaces verts) nous ramène aussi au concret. Nous n'avons pas voulu d'une Communauté d'agglomération qui ne soit que la tête, les villes restant les jambes. Nous avons tous les mains dans le cambouis.

**Projet** -*Du Sdrif de 1994 au Sdrif actuel, vous avez toujours défendu le polycentrisme des pôles d'activité en Ile-de-France. Ceci est-il toujours d'actualité ?*

**Patrick Braouezec** -Nous défendons l'idée d'un polycentrisme, face à une vision monocentrique de l'organisation de la région Ile-de-France, qui est relancée par le débat sur le « Grand Paris ». Celui-ci sera-t-il constitué en absorbant les 29 communes limitrophes? Voire en englobant les trois départements limitrophes? Ou bien en inventant quelque chose de neuf: une gouvernance partagée entre Paris, dont tout le monde a besoin, et des pôles structurants déjà émergents, en créant des intercommunalités fortes sur les territoires, en redonnant du souffle aux villes nouvelles? Nous sommes ici dans un pôle structurant qui nécessite un investissement public important pour se consolider. Il n'est pas normal que la Région et l'Etat continuent de subventionner à la même hauteur des équipements publics, indépendamment de leur implantation. Subventionner toutes les villes à la même hauteur ne fait qu'accroître les inégalités. Toutes les études (Insee, Laurif etc.) qui ont travaillé sur l'évolution de la région Ile-de-France ont relevé une accélération des

inégalités entre 1990 et aujourd'hui. L'aggravation s'est faite plus forte depuis 1999. On sait ce que cela signifie en termes de désordres et de violence potentiels, ce qui pénalise d'ailleurs l'ensemble de l'attractivité régionale.

Mais le polycentrisme n'aura de sens qu'à condition de spécifier les compétences proposées à chaque lieu. Car il y a une vraie compétition : des sites comme la Défense ne voient pas d'un très bon œil que d'autres sites veuillent se développer. Et le risque inverse existe, celui d'une mono activité, dont on sait la fragilité. Alors, comment parvenir à une forme de complémentarité? En raisonnant en termes de dominantes, pour soutenir les secteurs en voie de développement. L'Etat et la Région doivent jouer ici leur rôle d'orientation, sans laisser le marché ou les égoïsmes locaux agir de manière isolée.

**Projet** -*Le Grand Paris peut-il être une réponse ou est-ce une façon d'accélérer le partage entre zone dense et zone moins dense ?*

**Patrick Braouezec** -Si on reproduit ce qui s'est passé au cours des siècles avec l'extension concentrique de Paris, on continuera de chasser encore plus loin les populations les plus en difficulté. On règlera peut-être les inégalités territoriales (ce territoire devenant l'équivalent d'un arrondissement) mais pas les inégalités sociales. Si on envisage des pôles structurants dans lesquels on retrouve toutes les fonctions (emploi, logement diversifié, pôles de formation, équipements publics.. .) on crée les conditions pour que la population ne se sente pas mise au ban mais incluse dans une centralité. Si l'on considère que chaque ville de la région Ile-de-France peut appartenir à une intercommunalité considérée comme une centralité à part entière, on renverse les choses. Etre participant d'un pôle structurant cela change le regard et le rapport aux institutions.

A la dernière conférence métropolitaine, dont l'objet était le développement économique, j'ai voulu être provocateur en affirmant que celui-ci n'était pas une fin en soi. Le développement économique doit se traduire par du développement social et du développement local. Il doit être un élément de la vie de la cité et non accentuer les inégalités. Ici, avant qu'une entreprise ne s'implante, Plaine Commune a pris des contacts. Cela surprend parfois les chefs d'entreprise qu'un maire ou un député communiste veuille les rencontrer. Mais nous tenons à ce qu'ils soient de vrais partenaires de la ville et de l'environnement. Ne peuvent-ils pas participer à la vie culturelle, sportive... au travers du mécénat, du sponsoring, du partenariat, ou de la vie du quartier (fête du quartier), etc. ? Ces relations permettent de rapprocher des mondes très hermétiques.

**Proiet** -*Dans le territoire où vous travaillez depuis 17 ans, y a-t-il un ou plusieurs centres? Ne faut-il pas parler plutôt de réseau urbain ?*

**Patrick Braouezec** -Le centre ville de Saint-Denis est un lieu de centralité objectif: pour les transports (métro, tramway...), avec le marché qui y joue un rôle important dans la vie économique, grâce à sa dimension historique qui attire les touristes. Les centres de chaque ville sont aussi des pôles de référence. Un nouvel espace se constitue, en un sens, autour de La Plaine. Il est plus diffus mais il joue ce rôle à différents moments de l'année. L'arrivée des Archives à Pierrefitte contribuera aussi à restructurer un espace. Et ce que nous préconisons au niveau de la Région Ile-de-France est cohérent avec nos choix sur le terrain. Les centralités s'inscrivent dans un

maillage modulé. Je ne peux contester la centralité plus forte de Paris, nous avons vraiment besoin de l'attractivité qu'elle procure.

**Projet** -*La gouvernance que vous avez mise en place à Plaine Commune n'est-elle pas avant tout une gouvernance en réseaux à l'image même de l'organisation spatiale et économique du territoire ?*

**Patrick Braouezec** -De la fin du XIXe siècle jusqu'à la fin du siècle dernier, le monde économique et politique était structuré de manière pyramidale. Avec les évolutions technologiques, cet ancien mode subsiste, mais d'autres formes d'organisation en réseaux apparaissent. La façon dont nous gouvernons Plaine Commune en tient compte, toute organisation centralisante serait vouée à l'échec. Une vraie démarche participative permet de redonner toute leur place aux citoyens qui risqueraient d'être assignés à un bout de la chaîne. Si on considère que un =un -(et la mise en réseau permet cette égalité) -, on se met dans un autre rapport de pouvoir. Il y a là, à mes yeux, un véritable enjeu démocratique, qui a son pendant avec l'organisation de démarches participatives. Une telle approche suscite une multiplicité d'associations, entre les personnes et les groupes les plus divers. Si l'on refuse d'en rester à un système pyramidal, il faut inventer un mode de gouvernance cohérent avec tous les nœuds du maillage dom on attend qu'il se tisse entre les habitants, les entreprises, les associations, les collectivités et les pouvoirs publics; et entre les différentes instances locales, régionales et nationales. Il s'agit d'un changement à la fois institutionnel et culturel, qui doit modifier en profondeur la pratique politique.