

1990-2005, TRAJECTOIRE DE CINQ SITES STRATÉGIQUES DU SDRIF

Note de travail Février 2006

La Plaine Saint-Denis

La réussite de la Plaine-Saint-Denis n'était pas la plus probable, elle est évidente, avec un partenariat qui a bourgeonné et des résultats tangibles depuis 1998.

La mutation tertiaire de la Plaine Saint-Denis, toujours en cours, est acquise, mais qu'en est-il dans la Communauté d'agglomération Plaine Commune et dans la Plaine de France ? Comment ce pôle récent peut rayonner et en quoi l'expérience va servir pour la conduite stratégique à ces échelles, l'avenir le dira.

Désindustrialisation et potentiel de mutation dans la décennie 80

1960-80, l'agonie d'une grande zone industrielle

C'était la plus grande d'Ile-de-France au nord de Paris avec 50 000 ouvriers, 800 ha sur Saint-Denis, Aubervilliers et Saint-Ouen, desservis par fer, eau et route. A la fin des années 50, les grandes entreprises de la métallurgie, de la chimie-pharmacie, du gaz et de l'électricité ferment les usines (mais laissent les sièges sociaux ou, comme Siemens, Saint-Gobain et GDF, leurs centres de recherche), les délocalisations s'accélérent. L'autoroute A1 est percée en 1964 ; les gazomètres du Cornillon ferment en 1979 ; en 1980, 200 hectares sur 800 sont en friche et tout le tissu industriel est déstructuré. En 1990, 900 entreprises totalisent 28 500 salariés (la moitié des années 50). Mais la Plaine Saint-Denis, entre Paris, la Défense et Roissy, peut faire valoir une excellente desserte et des friches et bâtiments industriels libres pour de nouveaux usages.

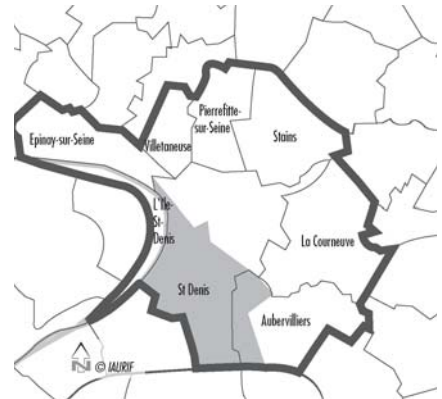
Du Livre Blanc au SDRIF

L'Etat voit là une opportunité qui prend rang en 1990 dans le Livre Blanc et son schéma d'un ring de pôles tertiaires autour de Paris sur les grandes friches des années 80. Les difficultés de la Plaine Saint-Denis paraissent insurmontables rapidement (pauvreté de l'habitat, environnement déstructuré et pollué, pas de projet-locomotive dans le nord parisien), mais elle est l'un des trois secteurs stratégiques du Livre Blanc, site de re-développement du SDRIF de 1994 et parmi les 13 sites stratégiques du Contrat de Plan. La confiance vient car la reconquête de la Plaine est engagée localement depuis 1985.

Une mobilisation locale précoce

1985, Plaine Renaissance

La désindustrialisation suscite des luttes syndicales soutenues par les municipalités de Saint-Denis, Aubervilliers et Saint-Ouen et par le Département. Ceux-ci cherchent à analyser ces recompositions structurelles et créent dans ce but un syndicat mixte, Plaine Renaissance, en 1985, qui initie débats et études (avec les services économiques des villes), rencontre les patrons, devient une plate-forme de réflexion.



De l'économie à l'aménagement

La préoccupation est d'abord économique (la SEM du Département crée en 1988 la ZAC du Cornillon), mais les patrons font émerger la question spatiale, l'état de l'espace public et de l'accueil urbain. Plaine-Renaissance lance en 1990-91 une consultation urbaine auprès d'architectes déjà présents sur la Plaine, qui esquisse un projet de reconquête. Le consensus politique local éclate, le Département et Saint-Ouen veulent rester sur l'économique (c'est le débat sur le Grand Paris, ils craignent la pression immobilière) ; Saint-Denis et Aubervilliers investissent seules le champ de l'aménagement, mais Saint-Ouen signe avec elles en 1990 une Charte avec une série d'objectifs communs.

Années 90 : structuration du partenariat local

La CDC, qui s'intéresse à la Plaine (elle restructurera les EMGP en 1993), étudie son potentiel foncier et l'hypothèse d'un outil ad hoc. Ce qui conduit en 1991 à la SEM Plaine-Développement, où l'Etat s'engage, « pour voir », à 6% du capital. Un projet d'aménagement qui reprend les principes de 1991 est soumis à l'Etat (présent dès 1987 via une Mission). Un protocole d'accord est signé sur 12 MF d'études subventionnées à 50% (40 MF vont sur Renault-Billancourt) et portées par Plaine-Développement. Les architectes et

paysagistes du projet créent en 1992 un GIE, Hippodamos, avec les deux villes, Plaine-Développement et l'Etat. Le projet urbain est validé en 1994 aux Assises de la Plaine, espace de débat créé en 1990 par Plaine-Renaissance et qui réunit chaque année tous les acteurs publics et privés.

La jonction avec l'Etat

Dès 1987, l'Etat qui travaille au Livre Blanc envoie des Missions sur quelques sites, dont Roissy / le Bourget / la Plaine Saint-Denis. Au vu de la dynamique locale, une Mission Plaine Saint-Denis est formée en 1989, une autre sur Roissy. Si l'Etat régional est encore dubitatif, ses représentants locaux, dès 1991, sont convaincus des chances de la Plaine et le projet local est entériné pour le site stratégique. Le projet d'aménagement arrêté en 1996 par la Mission est directement issu du projet de 1994 et contractualisé en 1997 avec l'Etat et la Région. Son suivi est toujours actif en 2005, mais le projet urbain de 1994 sera remplacé par le SCOT en cours d'élaboration sur Plaine Commune.

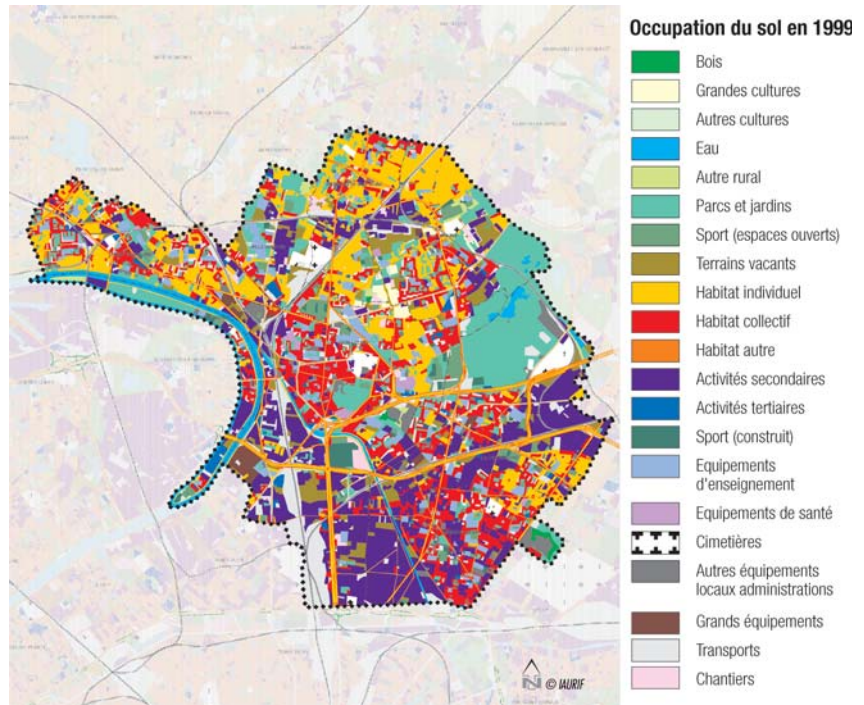
Les révisions déchirantes

L'économie

"L'idée d'une mutation non industrielle était tabou". Certains, comme le Département, restent partisans d'une ré-industrialisation, d'autres tiennent l'aménagement comme condition préalable du re-décollage économique, quel qu'il soit. Après diverses tentatives (recherche vaine d'entreprises high tech, accueil de PME, de l'audiovisuel et de la mode aux EMGP), le débat entre industrie et tertiaire est tranché dans l'action, avec la constitution d'un environnement favorable à l'économie (décision d'implanter l'AFNOR dès 1996) et l'arrivée du tertiaire en 1998. Le projet urbain ne pré-définit pas le développement économique, souplesse qui lui était reprochée, mais permet d'exploiter à plein la fenêtre d'opportunité tertiaire de 1998.

Le logement

C'était l'autre question délicate, les élus tenant pour du logement social (l'habitat dispersé dans la Plaine était pauvre et dégradé), l'Etat pour une diversification de l'offre. La solution est venue de



quelques expertises locales (dont les PLH) et du souci des maires de conforter les centres urbains et donc la mixité. Peu à peu s'est imposée – notamment par le projet Hippodamos - la volonté de "faire de la ville" dans ce tissu mixte (20 000 habitants en 1997). La programmation, d'abord sociale (réparation du parc privé dégradé, réhabilitation de l'habitat social - GPU, GPV -, construction neuve) s'est diversifiée avec le marché privé de l'accession et l'investissement locatif. En 2005, les difficultés de résorption de l'habitat ancien dégradé s'aggravent, le renouvellement, beaucoup dû à l'investissement locatif, reste fragile socialement.

Le décollage

Les prémisses de la tertiarisation

En 1998, le marché tertiaire s'envole et cherche des alternatives à l'ouest. La Plaine a engagé sa reconquête urbaine, renouvelle son image grâce au Stade de France, reconstruit son environnement économique (tour Pleyel dès 1976, premier investissement tertiaire avec EDF, dont une filiale conduit la ZAC Pleyel en 1993). Elle a gardé des fonctions supérieures de grandes entreprises industrielles (EDF, GDF, Siemens, Saint-Gobain). L'Etat a soutenu l'installation d'établissements publics tels que l'AFNOR (ouvert en 1999) ou l'Agence Française du

Médicament. Un tissu économique s'est constitué, près des universités (Paris 8 à Saint-Denis, Paris 13 à Villetaneuse et à la Plaine) et de la recherche privée. Il est diversifié (maintenance, logistique, textile, audiovisuel, commerce de gros et tertiaire) avec, en 1997, 1 200 entreprises (surtout des PME) et 39 000 salariés.

Des infrastructures lourdes

Sur la Plaine Saint-Denis ont été mises en service, au début de la décennie 90, plusieurs infrastructures lourdes (A86, T1, ligne 13 prolongée). Le CPER 94-98 améliore encore la desserte avec la couverture de l'A1 en 1997 sur l'avenue du Président Wilson, grand axe historique endommagé par la tranchée de l'autoroute en 1964. L'autre avancée décisive est le Stade de France et les deux gares RER de 1997. La décision, en 1993, d'implanter au Cornillon cet équipement-locomotive (localisé à Sénart en 1991) entérinait la réunion des conditions du re-développement. Ouvert en 1997, il accueille la coupe du Monde de 1998. Ce grand équipement métropolitain porte la nouvelle image de la Plaine Saint-Denis.

La fenêtre d'opportunité de 1998

A partir de 1998, les opérations sortent : de 1999 à 2001, 490 000 m² de bureaux en blanc sont autorisés (dont 177 000 sur Landy-France). Le tertiaire

devient dominant dès 2001 et porte la dynamique économique, même si les locaux d'activités progressent aussi (82 000 m² de 1999 à 2001). La Plaine Saint-Denis participe de l'extension de l'aire centrale décisionnelle sur le périphérique, mais s'en distingue par sa masse et par sa durabilité : c'est une "adresse", quelle que soit la conjoncture. En 1999, les emplois retrouvent le niveau des années 50 avec 45 000 salariés et la construction de bureaux se poursuit. La mutation tertiaire de la Plaine Saint-Denis entraîne le nord-est francilien : dans Paris, outre le projet tertiaire du Parc du Millénaire, 200 hectares du nord-est parisien sont aujourd'hui à l'étude. Paris et Plaine Commune collaborent sur le traitement de leur lisière commune.

La structuration institutionnelle

Plaine Commune

Aubervilliers et Saint-Denis ont géré ensemble la Plaine Saint-Denis depuis le XIX^e siècle. Cinq (avec Epinay, Pierrefitte et Villetaneuse), puis huit communes (Stains et l'Île-Saint-Denis en 2003, la Courneuve en 2005) construisent la Communauté de communes de Plaine-Commune en 1999, devenue Communauté d'agglomération en 2000. Une Charte de développement dite de "Plaine Saint-Denis élargie" associe en 2000 les sept villes, plus Pantin, Saint-Ouen, la Courneuve et le Département. Plaine Commune, avec en 2005 de nombreuses délégations de compétence et 1 500 salariés, est la plus grande Communauté d'agglomération francilienne (310 000 habitants) avec des projets sur tout le territoire communautaire.

L'EPA Plaine-de-France

Dès 1996, le Préfet de Seine-Saint-Denis envisage un outil institutionnel sur la Plaine Saint-Denis, mais l'idée d'un EPA ne fait l'unanimité ni au sein de l'État ni chez les élus locaux. En 1999, le même (Jean-Pierre Dupont) devenu Préfet de Région lance la Mission de préfiguration d'un EPA Plaine-de-France, créé en 2002 sur 30 communes et deux départements avec la Région et l'État. Il englobe Plaine Commune, le Bourget, Sarcelles et le quadrant nord-est jusqu'à Roissy, soit 226 km². Sur ce territoire, divisé en cinq "plaques", Roissy et la Plaine Saint-Denis

sont les pôles de développement d'un espace globalement en difficulté. Outil de développement territorial, l'EPA compte 25 personnes (peu face à Plaine Commune qui gère elle-même son développement), mais peut faciliter synergies et complémentarités.

Les nouveaux défis

L'ancrage du développement

La Plaine Saint-Denis a accompli sa mutation tertiaire, mais les deux villes d'origine restent parmi les plus pauvres d'Île-de-France et le quadrant nord-est cumule les indicateurs de fragilité économique et sociale. Le re-développement n'est pas ancré dans le territoire, il attire avec le tertiaire des actifs qui n'y résident pas et ne fait pas baisser le taux de chômage. Le tertiaire est concentré sur deux zones et plusieurs autres sont en déshérence, notamment la "plaine de la Plaine" à Aubervilliers (sur le canal Saint-Denis). Des quartiers neufs sont constitués, d'autres sont réhabilités, mais la dynamique du re-développement ne diffuse pas rapidement.

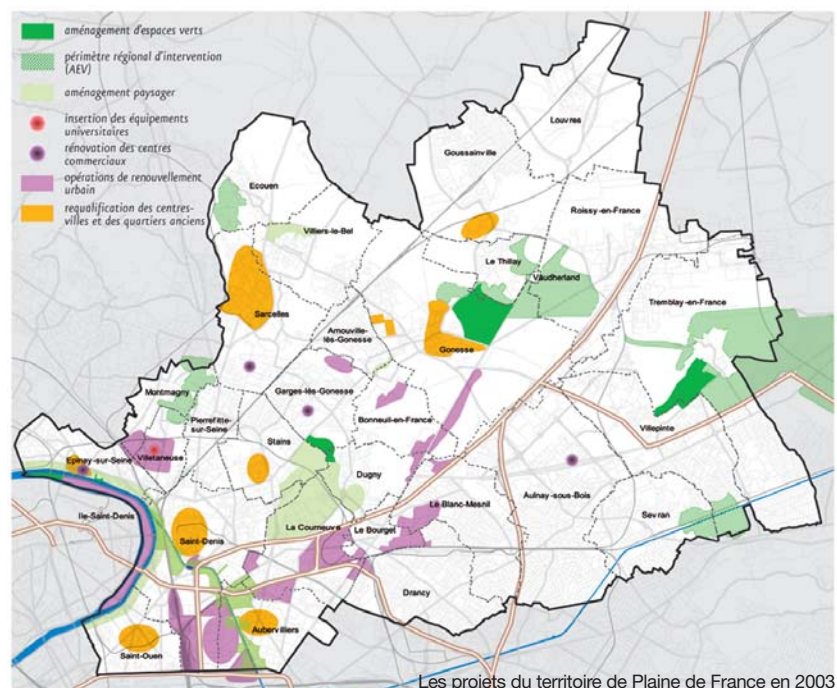
Le re-développement communautaire

Plaine Commune gère le devenir de la Plaine Saint-Denis, le développement et les équilibres internes. Le Plan stratégique de

2001 définit les zones d'accueil économique et les projets d'aménagement (six ZAC et onze zones d'étude ou de projet), visant autant le tertiaire que l'accueil d'activités, notamment sur la tangentielle nord (ouverture au trafic voyageurs inscrite au Contrat de plan 2000-06, mais reportée à 2012) : les Archives nationales vont venir à Pierrefitte, deux universités, à Saint-Denis et Villetaneuse, sont sur cet arc nord au développement incertain, mais qui semble profiter de l'image de la Plaine Saint-Denis via Plaine Commune. Un enjeu fort du SCOT communautaire en préparation en 2005 est une structuration stratégique interne et externe du territoire, qui diffuserait et diversifierait les logiques de développement et dépasserait la seule gestion opérationnelle des nombreux projets communautaires. Ceci dans un contexte de finances limitées : la Communauté est une des plus pauvres de France.

Le nord-est francilien

Territoire prioritaire pour 2000-06, la Plaine-de-France, sur Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise, avec deux pôles du SDRIF (Roissy et la Plaine Saint-Denis) et un pôle potentiel autour du Bourget (projets sur l'aéroport, le Musée de l'Air, le Parc des Expositions, sans intercommunalité) est un espace dynamique, mais déqualifié (nuisances, désindustrialisation, tissu urbain peu structuré, populations défavorisées). L'EPA gère ces déséquilibres, les



Les projets du territoire de Plaine de France en 2003

faibles synergies et les concurrences internes (zones d'activités autour de Roissy). Le regroupement, au sein de l'Établissement public, de la Région, des Départements et intercommunalités est novateur, mais alourdit le processus décisionnel dans l'avancée difficile de ce nouvel espace de cohérence.

Leçons et questions

Un système des acteurs efficace

La Plaine Saint-Denis est le seul exemple, dans la période analysée, d'une vraie construction partenariale, partant des acteurs locaux, impliquant les collectivités et l'État, fédérée dans un projet et un contrat, institutionnalisée. Cheminement exemplaire et difficile dans ce champ de ruines qu'était la Plaine. Plaine Renaissance, outil de débat, a rassemblé les institutions et mobilisé la société civi-

le (les Assises continuent avec Plaine Commune). Des "passeurs", dans chaque structure (mairies, syndicat mixte, SEM, Mission d'État) ont su gérer les crises, structurer le dialogue malgré les affrontements idéologiques. L'État s'est montré ouvert et "modeste", acceptant le projet local sans imposer ses vues. Les acteurs locaux ont dépassé leur méfiance vis-à-vis de l'État. Ce portage des acteurs locaux, signe d'une maturité des élites politiques et administratives, renforcé par une intercommunalité pertinente, est la condition première du succès.

Un projet concret et ouvert

La Plaine Saint-Denis est un territoire réel. Le projet urbain de 1994 est spatial et sans contenu économique. Mais sa réflexion urbaine est de qualité (ce qui le distingue des projets sur les autres sites, très administratifs), c'est un outil

d'identification, montrant le potentiel de re-développement, souple (s'adapte aux projets du Stade, des Jeux Olympiques) et neutre dans les débats idéologiques de l'époque. Au-delà des procédures, il montre l'impact d'un projet venu de l'analyse fine du terrain. Mais le déficit de contenu économique et de stratégie de développement est aujourd'hui une forte limite, dont souffre aussi la planification sur Plaine Commune. Nouveaux enjeux, nouveaux outils ?

L'exigence stratégique

Sur la Plaine Saint-Denis, quelques idées fortes comme la mixité fonctionnelle et sociale ont guidé la démarche. L'indécision économique a été réduite par la coopération avec le milieu économique, l'expérimentation concrète, l'attention aux opportunités. Les élus ont fait montre d'ambition (à Pleyel, refus à l'origine, d'un premier projet de centre commercial) et de persistance, d'intelligence tactique sur le Grand Stade et lors de l'embellie du marché de bureaux. Mais sur Plaine Commune et Plaine-de-France, la stratégie passe de la gestion opérationnelle à l'aménagement du territoire et au défi de la mutation de la première couronne est, loin du marché central. Les études préalables au SCOT communautaire font espérer une approche nouvelle.

Chiffres-clés

- Plaine Saint-Denis
780 ha à restructurer en 1985,
20 000 habitants et 43 500
emplois en 1997 (contre 50 000
en 1950)
- Saint-Denis et Aubervilliers
2 villes, 18 km², 148 968 habi-
tants, densité de 8 221 h/km² et
74 792 emplois en 1999 (81 915
en 1975)
- Plaine Commune en 2005,
8 villes, 42,7 km², 308 310 habi-
tants, densité de 7 220 h/km²,
115 000 salariés, 45 000 étudiants
sur 2 universités
- Plaine de France
30 communes, 230 km², 896
258 habitants, densité de
3 896 h/km², 354 529 emplois
en 2000

Les projets de territoire de Plaine Commune en 2001

