

Master 2 - Urbanisme et aménagement
Parcours Développement Urbain Intégré

Synthèse du mémoire de fin d'études

**Vers une remunicipalisation de l'urbanisme
au sein des intercommunalités :**

**Enquête sur les nouveaux services municipaux d'urbanisme
et d'aménagement à Plaine Commune**

Clémentine ROUX-CLADEN, sous la direction de Nadia ARAB

Année universitaire 2021-2022, mémoire soutenu le 28-09-2022

Résumé :

Un phénomène récent attire l'attention : plusieurs communes ayant transféré les compétences urbanisme et aménagement à leurs intercommunalités se dotent à nouveau de directions dédiées à ce champ d'action publique. Ce mémoire montre que ce phénomène peut être observé de façon significative dans le cas du territoire de Plaine Commune, au sein de la Métropole du Grand Paris. Assiste-t-on à une forme de remunicipalisation de l'urbanisme ? Nous nous sommes attachés à rendre compte de ce phénomène, à comprendre la genèse de ces nouvelles directions, les fonctions et activités qu'elles investissent, pour enfin voir quels impacts elles peuvent avoir sur la construction de la ville.

Mots clés : intercommunalité ; Plaine Commune ; opérations d'aménagement ; aménagement du diffus ; compétences ; mode projet

Synthèse

En France, l'acte I de la décentralisation au début des années 80 s'est traduit par une réarticulation des compétences entre Etat et collectivités locales et à un renforcement de l'action communale en matière d'urbanisme et d'aménagement. Depuis la décennie 1990, le processus de décentralisation s'est organisé autour de la montée en puissance des intercommunalités, aux dépens de l'échelon communal, notamment pour la mise en œuvre des projets de grande envergure. Huit ans après la loi MAPTAM, qui voulait encore consolider ce mouvement, un constat nouveau attire l'attention : en effet, plusieurs communes ayant transféré les compétences urbanisme et aménagement à leurs intercommunalités se dotent à nouveau de directions dédiées à ce champ d'action publique et que nous appellerons par commodité des « directions municipales d'urbanisme ».

Ce mémoire montre que ce phénomène peut être observé de façon significative dans le cas du territoire de Plaine Commune alors même qu'il compte parmi ceux qui ont été fers de lance de la montée en puissance des intercommunalités. Dès le milieu des années 1980 une intercommunalité se constitue pas à pas autour d'un projet de requalification autour de Saint Denis. Le syndicat Plaine Renaissance réunit alors 3 communes avant de devenir une communauté de communes composée de 5 villes puis une communauté d'agglomération qui réunira ensuite 8 puis 9 villes. L'élargissement du périmètre intercommunal va de pair avec une consolidation des compétences de l'institution intercommunale. Enfin, avec la création de la Métropole du Grand Paris, Plaine Commune devient l'un des Etablissement public Territoriaux du Grand Paris.

Cette trajectoire institutionnelle fait écho aux fortes mutations urbaines et socio-économiques de ce territoire ainsi qu'aux nombreux projets ambitieux et structurants autant à l'échelle nationale que métropolitaine, tel l'accueil des JOP 2024, la construction du Grand Paris Express et du CHU Grand Paris Nord, pour évoquer les plus récents. Pourtant, alors que l'intercommunalité Plaine Commune apparaît comme une institution consolidée et faisant référence en matière d'action intercommunale, on assiste à un phénomène inattendu avec la création de plusieurs directions municipales de l'urbanisme en 2021, à Aubervilliers, Saint-Denis et Saint-Ouen.

Assiste-t-on à une forme de remunicipalisation de l'urbanisme et de quoi est-elle le symptôme ? Cette question est au cœur du mémoire, explorée autour de 3 principaux axes de travail :

1/ Après avoir retracé l'histoire de l'intercommunalité de Plaine Commune, nous nous sommes attachées à rendre compte de ce phénomène, à le contextualiser et à explorer à quelles motivations des élus locaux il répond.

2/ Ensuite, nous nous sommes intéressées à ces nouvelles directions pour mieux identifier et comprendre leur genèse, leur composition, les fonctions et activités qu'elles investissent et les objets qu'elles souhaitent remettre sous contrôle municipal.

3/ Enfin, nous avons pu relever que ce phénomène se traduisait par une évolution des relations entre intercommunalités et communes que nous avons cherché à cerner tout comme l'impact qui se dessine sur la construction de la ville.

Cette enquête a été menée au cours d'une année en alternance entre les bancs du master Aménagement et Urbanisme, parcours Développement Urbain Intégré de l'Ecole d'Urbanisme de Paris et la Direction Grands Projets Ville Durable de la Ville de Saint-Ouen. Elle s'appuie sur une série d'entretiens semi-directifs (retranscrits) avec des agents de la Ville de Saint-Ouen et d'autres de Plaine Commune, ainsi que sur le recueil d'un corpus documentaire (documents institutionnels et de politique publique, à échelle nationale et locale), complétés par l'étude qualitative des principaux documents intercommunaux de politique publique en matière d'aménagement et d'urbanisme et par des observations relevées dans le cadre d'une expérience professionnelle vécue, puis analysées.

Ce phénomène de recréation à Plaine Commune s'explique d'une part par le renouvellement du contexte politique local et la perte de l'unité politique historique. Par ailleurs, les réformes d'organisation successives (dont la dernière a abouti en 2021), ont été dans le sens d'une rationalisation des secteurs géographiques prise en charge par Plaine Commune et d'une division fonctionnelle forte entre les directions. Certains maires ont alors identifié le besoin d'un suivi des projets à l'échelle municipale et de l'élaboration d'une stratégie urbaine communale, complémentaire de celle de l'intercommunalité. Il a alors été question de trouver le moyen de renforcer la coordination entre les services, une des conditions nécessaires pour éviter une dissociation forte entre aménagement par les grandes opérations et aménagement du diffus.

Ces nouvelles directions municipales d'urbanisme ont un rôle d'ensemblier, de coordinateur et équilibrent l'aménagement des villes entre grandes opérations et interventions dans le diffus. Leur émergence rappelle la nécessité d'une pensée urbaine globale, multi-scalaire, en bonne articulation entre les différentes échelles institutionnelles de l'aménagement et les différentes échelles de projet.

Bibliographie

- C., Béhar, D., & Delpirou, A. (2020). Atlas du Grand Paris : Une métropole en mutations (Atlas Monde) (French Edition). AUTREMENT.
- Desage, F., & Guéranger, D. (2010). La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu. *Savoir/Agir*, 11(1), 19.
- Duffaud, D., & Gardère, A. (2020). Intercommunalité et urbanisme : enjeux et outils opérationnels. Territorial éditions.
- Guéranger, D. (2004). L'impensé de la réforme intercommunale. *Revue française d'administration publique*, 111(3), 461.
- Guéranger, D. (2008). L'intercommunalité, créature de l'état. *Revue française de science politique*, 58(4), 595
- Marsaud, J. (2018). Passion commune : Secrétaire de mairie en banlieue rouge (SOCIAL ECO H C) (French Edition) (1reéd.). Éditions de l'Atelier.
- Donzelot Jacques. (2014, season-01). La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification . *Revue Esprit*. Consulté le 8 août 2022, à l'adresse <https://esprit.presse.fr/article/jacques-donzelot/la-ville-a-trois-vitesses-relegationperurbanisation-gentrification-7903>
- Guillaume Lacroix. (2021, 16 décembre). Une histoire de l'ingénierie. <https://www.urbanisme.fr/dossier/une-histoire-de-lingenierie/>. Consulté le 9 février 2022, à l'adresse <https://www.urbanisme.fr/dossier/une-histoire-de-lingenierie/>

Vers une remunicipalisation de l'urbanisme au sein des intercommunalités :

**Enquête sur les nouveaux services municipaux d'urbanisme
et d'aménagement à Plaine Commune**

Clémentine ROUX-CLADEN, sous la direction de Nadia ARAB

Année universitaire 2021-2022, mémoire soutenu le 28-09-2022