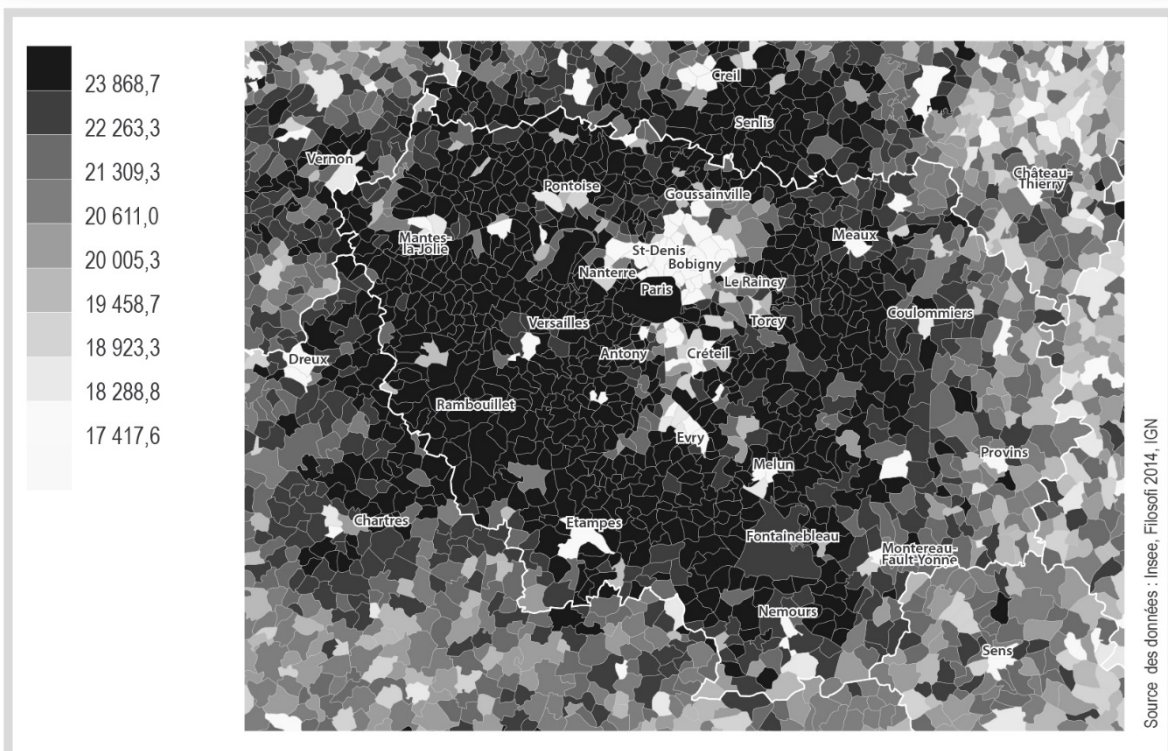




Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse

<http://tousurbains.fr/seine-saint-denis-le-sas-et-la-nasse/>

Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2014
Exprimée euros par commune



La Seine Saint Denis est un des hauts lieux de la politique de la ville, concernée dès les premières opérations « habitat et vie sociale », en 1979. Parmi les cités pionnières figurent, dès 1984 la cité du Clos Saint Lazare à Aulnay-Sous-Bois, celle des 4000 à la Courneuve et la Rose des Vents à Stains.

Le domaine de la politique de la ville s'étend en 1989 à neuf quartiers, jusqu'à ce que germe l'idée d'un contrat de ville départemental, jamais formalisé, qui alimente l'image d'un département abonné durablement aux politiques exceptionnelles, sociales et urbaines. Cet abonnement est reconduit en 1994, date à laquelle 19 communes signent avec l'Etat un contrat de ville. Puis en 2000, lorsque 24 communes du département adoptent une convention cadre. Enfin, à partir de 2005, 32 communes sont inscrites dans le programme national de rénovation urbaine.

La politique de la ville et de renouvellement urbain trouve ainsi en Seine-Saint Denis un terrain privilégié. Elle en est devenue un des lieux emblématiques, où éclate le malaise des banlieues (de la délinquance aux émeutes, puis, aujourd'hui à l'islamisme « radical ») et se déploie la vitalité des habitants (des musiques urbaines au cinéma, en passant par les arts plastiques et les « *success stories* » d'entrepreneurs de quartiers, régulièrement promus par les institutions et les mécènes les plus divers.)

Pour autant, les résultats peuvent apparaître décevants. Globalement, les quartiers prioritaires du département n'ont guère vu leur profil social évoluer, ils ont même accentué leur spécificité à la fois sociale et ethnique, en se distinguant toujours plus d'un ensemble régional « tiré vers le haut » par l'élévation du niveau de vie et de diplôme de la population. En termes relatifs, mesuré par exemple à l'aune de l'indice de développement humain, la position de la plupart des communes a régressé depuis le milieu des années 1990^[1].

Il devient ainsi tentant de faire de ce territoire l'illustration parfaite de ce que la Cour des Comptes stigmatise régulièrement dans des rapports assassins, autrement dit l'échec de la politique de la ville à faire des quartiers prioritaires^[2] des quartiers « comme les autres ».

L'étude^[3] que nous avons conduite avec Laurent Davezies en 2010 à la demande de l'ANRU, partait d'une question simple : que se passe-t-il en Seine Saint Denis du point de vue économique et social ? Les politiques publiques y sont elles autant en échec que ce que pensent la plupart des observateurs rapides ? Les territoires prioritaires sont-ils devenus ces ghettos que certains se plaisent à dénoncer ? L'expression « d'Apartheid social » n'était encore en usage, mais elle sous-tendait cette commande.

L'étude a débuté avec cette évidence que, depuis plus de trente ans que la politique de la ville se déploie en Seine Saint Denis, ce ne sont pas les mêmes personnes qui habitent les quartiers prioritaires, d'autant que, si l'on en croit l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS, 2006), le taux de rotation des habitants des quartiers en ZUS est sensiblement le même que celui des agglomérations dont ils font partie. L'étude a consisté en une approche monographique, à partir des données

disponibles (INSEE, ACOSS, Education nationale, logement social), pour proposer un portrait le plus dynamique possible des habitants de la Seine-Saint-Denis. Cette approche permet de s'interroger sur ce que l'on appelle succès ou échec d'une politique qui s'est progressivement étendue à la majeure partie du département depuis plus de trente ans. Elle permet aussi de s'interroger sur la « fonction » de la Seine-Saint-Denis au sein de la métropole francilienne, sur sa permanence et ses transformations.

Terre d'accueil

La première singularité de la Seine-Saint-Denis s'exprime dans la jeunesse de ses habitants. C'est, avec le Val d'Oise, le département hexagonal dans lequel la part des moins de vingt ans est la plus élevée (31% contre 26% pour la France). Contrastes franciliens : la Seine-Saint-Denis jouxte Paris, qui est, avec la Creuse, le département où la part des moins de vingt ans est la plus faible. La raison principale tient à ceci que la Seine-Saint-Denis est le département où l'on fait le plus d'enfants dans l'hexagone (1,5 fois plus qu'en France). Cette vigueur se manifeste particulièrement dans certaines communes comme Saint-Denis, Clichy-sous-Bois ou Aubervilliers.

Cette spécialisation s'accroît avec le temps : les ménages de la Seine-Saint-Denis sont féconds et creusent l'écart avec leurs homologues hexagonaux. Ce différentiel est largement dû à la fonction d'accueil de la Seine-Saint-Denis, et au poids des primo-arrivants dans la population totale.

Ce sont les communes où les revenus médians par unité de consommation sont les plus faibles qui connaissent la natalité la plus dynamique. Si la Seine-Saint-Denis est spécialisée dans les naissances, c'est dans des conditions sociales plus difficiles qu'ailleurs. Ces enfants viennent évidemment au monde dans de grandes familles de quatre enfants et plus : elles sont 2,2 fois plus présentes qu'en moyenne en France. S'ajoute à ce dynamisme démographique un autre phénomène, plus francilien : les retraités y sont moins nombreux qu'ailleurs en France, et leur progression est plus lente que dans le reste du pays. Non que l'espérance de vie soit sensiblement plus basse, mais parce que la Seine-Saint-Denis, comme l'Île-de-France dans son ensemble est déficitaire au jeu des migrations, déficit qui se marque particulièrement sur les retraités.

Malgré la vigoureuse natalité, la population de la Seine-Saint-Denis n'a, jusqu'à une période récente, connu qu'un très faible taux d'accroissement. De 1975 à 1999, le solde migratoire est très négatif, atteignant 10% de la population. Ce solde s'infléchit nettement dans les années 2000 : tout en restant négatif, il se réduit fortement, atteignant -2,1% entre 1999 et 2006, ce qui place la Seine-Saint-Denis dans la moyenne régionale.

Ce redressement migratoire est presque entièrement imputable à l'apport de population étrangère. En 2006, les étrangers représentent 5,4% de la population nationale, 11,5% en Île-de-France, et 20,1% en Seine-Saint-Denis. Dans ce registre, la différence est nette entre les communes émergeant à la politique de la ville et les

autres : 14% des habitants des communes « ordinaire » est étrangère en 2006 (soit une proportion proche de la moyenne régionale) contre 22,5% de la population des communes « politique de la ville ».

Les immigrés (personnes nées à l'étranger de parents étrangers, dont certains ont la nationalité française) représentent 32% de la population du département. La Seine-Saint-Denis apparaît ainsi comme une terre d'accueil et peut-être d'intégration pour les populations étrangères, et constitue un cas à part par rapport à la totalité des autres départements français. Les personnes d'origine immigrée y sont près de 5 fois plus présentes que dans le reste du territoire. Le département qui suit la Seine-Saint-Denis dans ce rôle d'accueil est Paris, mais avec une intensité moindre : 23% de la population est immigrée.

C'est bien l'apport d'étrangers et, plus généralement d'immigrés, qui explique les bons résultats du solde migratoire départemental. Sans l'apport d'étrangers, le solde migratoire départemental se serait effondré : entre 1990 et 2006, ce sont 462 000 immigrés qui sont venus vivre en Seine-Saint-Denis, soit 53% de la progression démographique du département. Sans cet apport, le solde migratoire aurait été de - 21% !

Discriminations ?

L'apport massif d'immigrés, s'ajoute à une population déjà présente très populaire pour composer un profil social spécifique. Sans détailler la litanie des indicateurs marquant la spécificité des habitants de la Seine-Saint-Denis, on peut s'arrêter sur quelques dimensions de la question sociale dans ce département.

Le niveau d'études d'abord. Près de 30% de la population âgée de 15 ans et plus est sans diplôme en Seine-Saint-Denis ; cette proportion est de 19% pour la France dans son ensemble. Alors que cette proportion a reculé entre 1999 et 2006 dans tous les départements de province, elle a progressé de 28% en Seine-Saint-Denis, soit 65 000 personnes.

Les revenus ensuite. En moyenne, le revenu par unité de consommation est inférieur de 11 points à celui des Français différence qui atteint 20 points dans les communes inscrites dans le dispositif de la politique de la ville. Pourtant, le montant moyen des revenus d'activité^[4] est supérieur de 8 points à celui de la province, même s'il reste inférieur de près de 30 points à celui de l'Île-de-France. L'écart avec l'Île-de-France s'explique largement par la structure des qualifications (présence massive d'ouvriers et d'employés et moindre présence de cadres que dans le reste de la région). A qualification équivalente, le revenu des actifs est supérieur à celui de la province, et peu éloigné de la moyenne francilienne. Le revenu des cadres est en revanche inférieur à celui de leurs homologues franciliens. Cependant, les actifs ne sont pas plus précaires qu'ailleurs : la part des actifs dont l'emploi est stable (CDI) est égale à celle de l'Île-de-France : 80% des actifs ont un contrat de travail stable, qu'ils vivent dans une commune inscrite ou non dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Ainsi, malgré la présence massive des immigrés, et un niveau de qualification plus bas, les actifs de Seine-Saint-Denis ne semblent pas nécessairement pénalisés par leur origine géographique.

Comment, dès lors, expliquer ce considérable différentiel de revenu par unité de consommation entre la Seine-Saint-Denis et le reste du territoire français (et l'Île-de-France plus encore) ? Il tient à ceci que la part des titulaires de revenus est très inférieure en Seine-Saint-Denis à ce qu'elle est en région et en France. Ce facteur recouvre trois dimensions. D'une part, les retraités y sont moins nombreux qu'ailleurs : si l'on ramène la part des pensions de retraite dans le revenu des ménages de province à 100, elle tombe à 89 dans les communes de Seine-Saint-Denis hors périmètre de la politique de la ville et à 61 dans les communes inscrites au titre de la géographie prioritaire ! Le département fait face à une véritable hémorragie de ses retraités !

Deuxième dimension, le taux d'activité féminin. Phénomène courant dans les classes populaires, ici accentué, les femmes se portent peu sur le marché du travail. Près de 6 points séparent le taux d'activité des femmes en Seine-Saint-Denis de celui des franciliennes ; cet écart est accentué dans les quartiers prioritaires. Même si les femmes représentent une part majoritaire de l'accroissement de la population active de Seine-Saint-Denis entre 1999 et 2006, c'est dans une proportion moindre qu'en Île-de-France ou en province (respectivement 52,8% ; 58,3% ; 62,3%). Ce défaut d'accès au marché du travail entraîne la perte d'environ 7000 emplois, et autant de revenu pour les ménages du département.

Troisième dimension, celle des enfants, qui pèsent plus qu'en province sur le dénominateur du ratio de revenu par habitants : 11% « en plus » dans les communes hors de la géographie prioritaire de la politique de la ville et 25% « en plus » dans les communes concernées par la politique de la ville. Si l'on ramenait la part des moins de 20 ans à ce qu'elle est à l'échelle nationale, le revenu disponible par habitant serait de 1 point inférieur à la moyenne nationale dans les communes concernées par la politique de la ville et de 12 points supérieur dans les autres communes.

Les actifs de Seine-Saint-Denis ne sont pénalisés ni par leur statut de salarié (pas plus précaire ici qu'ailleurs), ni par le revenu des actifs (équivalent aux moyennes régionales et françaises). L'écart de revenu entre les ménages du département et ceux de la région s'explique par la structure des qualifications (majorité d'employés et d'ouvriers) mais surtout par le grand nombre d'habitants qui ne sont pas titulaires de revenus : beaucoup d'enfants, des femmes moins souvent actives (au sens de l'INSEE) et peu de retraités.

Spécialisation sociale et performance économique

La composition sociale des ménages est, en Seine-Saint-Denis, dominée par les employés et les ouvriers. Les cadres y forment un groupe très minoritaire, au même niveau qu'en province, loin de leur poids francilien. Pourtant, depuis une quinzaine

d'année, le département connaît une évolution singulière de la composition sociale de sa population. Entre 1999 et 2006, les ménages de cadres ont connu une progression supérieure à 30% et ceci que les communes soient situées dans ou hors de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ce taux de progression est supérieur à celui de l'Île-de-France et équivalent à celui de la province. Pour autant, cet apport très important de cadres (qui restent très minoritaires : 17% de la population active en Île-de-France, 7% en Seine-Saint-Denis), ne s'est pas traduit par une éviction des classes populaires. Les ouvriers et les employés progressent, pendant la même période, de 3,5%, alors qu'ils reculent de 1% en Île-de-France. Une observation plus fine permet de rendre compte de ce paradoxe apparent. Les cadres s'installent surtout dans la couronne parisienne et à l'Est du département, alors que les ouvriers et les employés continuent de progresser à un rythme soutenu (+ 10% entre 1999 et 2006) à l'Ouest du département. La part des ouvriers et employés régresse dans les communes hors politique de la ville, alors qu'elle progresse dans les zones urbaines sensibles.

Autrement dit, la stabilité globale de la structure sociale de la population recouvre une spécialisation tendancielle des composantes territoriales du département. L'Ouest affirme sa vocation d'accueil des ménages populaires et immigrés —c'est d'ailleurs là que la part des inactifs progresse le plus— la couronne parisienne s'embourgeoise (ou se « boboïse » pour utiliser un mot contemporain), et l'Est confirme son alignement sur les tendances régionales. Les zones urbaines sensibles apparaissent comme les espaces privilégiés par les ménages populaires.

Ce changement social s'accompagne de remarquables résultats économiques. Depuis le début des années 2000, l'emploi a progressé à un rythme soutenu, plus rapide que celui de la région et du pays. Entre 2000 et 2006, la Seine-Saint-Denis gagne près de 55 000 emplois (alors qu'elle en perdait plus de 20 000 dans les années 1990). Dans ce registre, les communes concernées par la politique de la ville font jeu égal avec les autres. La crise de 2008-2009 a ralenti cette progression, mais elle ne l'a pas stoppée. Alors qu'en deux ans, la France perd près de 340 000 emplois salariés privés, la Seine-Saint-Denis continue d'en créer, autour d'un millier. Plaine Commune^[5] a gagné près de 11 000 emplois entre 2007 et 2012 !

L'évolution des emplois en bouleverse la structure. Alors que le département était, au début des années 1980, un territoire industriel, il devient, peu à peu, un lieu d'accueil de l'emploi tertiaire et qualifié : entre 1982 et 1999, le département a perdu 45 000 emplois de fabrication, soit, proportionnellement un choc plus violent que ceux qu'ont subi le Nord-Pas de Calais ou la Lorraine. Les emplois et les activités demeurent pourtant plus orientées vers les fonctions de fabrication, d'entretien et de logistique que le reste de l'Île-de-France ; la part des prestations intellectuelles et de l'économie présente y est plus faible, mais ces deux fonctions progressent bien plus vite que les autres, et à un rythme supérieur à celui de l'Île-de-France. Simultanément, la part des cadres dans l'emploi s'accroît considérablement. Une telle transformation conduit à ceci que certains territoires de la Seine-Saint-Denis deviennent des pôles d'emploi : l'Ouest du département compte 106 emplois pour 100 actifs. Les communes disposant de zones urbaines sensibles ne restent pas à l'écart de ce mouvement : en 2006, elles proposaient en moyenne 91 emplois pour 100 actifs résidents, un résultat proche de l'équilibre ; les communes situées hors des

périmètres de la politique de la ville apparaissent, par contraste, plus résidentielles, avec 74 emplois pour 100 actifs.

Insertion métropolitaine, mobilité résidentielle et sociale

La somme de ces évolutions alimente une forte croissance des flux entrants et sortants du département : flux d'actifs, flux d'étudiants, migrations résidentielles et mobilité sociale. Les habitants de la Seine-Saint-Denis s'inscrivent dans des mouvements qui dépassent largement les frontières départementales.

Le profil des emplois s'élève plus rapidement que celui des actifs résidents. Logiquement, ce décalage engendre des flux domicile-travail importants : très schématiquement, 60% des emplois sont occupés par des actifs non-résidents et 60% des actifs sortent du département pour travailler. Les habitants des communes en ZUS ont une propension légèrement plus élevée à travailler dans leur commune de résidence que ceux des autres communes, mais tous sont globalement mobiles à l'échelle métropolitaine. Ce phénomène s'accroît pour l'emploi des cadres. Compte tenu du petit nombre de cadres vivant dans le département (et encore moins dans les communes avec ZUS), moins d'un tiers des emplois de cadres sont occupés par des actifs résidents. Cette proportion est même en régression, alors qu'elle progresse dans tous les départements de la petite couronne.

Mais les relations domicile-travail ne sont pas les seules trajectoires que suivent les ménages de la Seine-Saint-Denis. Contrairement au sens commun qui voit ce territoire, et particulièrement ses cités, comme autant de ghettos, la mobilité résidentielle est certes légèrement inférieure à celle de l'Île-de-France, mais se situe au même niveau que celui de la province. Ce constat n'est pas intuitif, dans la mesure où le poids du logement social, la faible présence du logement locatif présent laisserait au contraire présager une plus grande part de sédentaires dans la population. Pourtant, en 2006, près du tiers des habitants de la Seine-Saint-Denis habitaient leur résidence depuis moins de 4 ans (34,8% en Île-de-France et 33,3% en France). Cette proportion est rigoureusement équivalente pour les ZUS (33,6%) et pour le reste du département (33,6%). On est loin de l'enfermement et de la relégation que dénoncent les médias et certains rapports officiels. Entre 1999 et 2006, environ 20% des habitants de Seine-Saint-Denis ont quitté leur résidence, ceux vivant en ZUS ayant une propension à la sédentarité légèrement supérieure à ceux vivant hors ZUS (81,4% contre 78,3%). Leur géographie de destination est rigoureusement semblable (si l'on excepte ceux qui sont partis à l'étranger, pour lesquels on ne dispose pas de données) : 2% vivent à Paris, 8% en Île-de-France, 5% en province. Une mobilité globale légèrement plus basse que celle des franciliens, mais tout à fait honorable, et somme toute banale au regard des destinations.

Mobilité sociale enfin. La Seine-Saint-Denis est-elle un espace de stricte reproduction sociale, au sein duquel les enfants d'immigrés et de ménages populaires seraient marqués à vie, et subiraient devraient porter toute leur vie le

poids de leur classe, de leur nationalité et de leur territoire d'origine ? Une étude récente de France Stratégie[6] montre que la Seine-Saint-Denis figure plutôt comme un territoire de promotion sociale, où la proportion de cadres et de professions intermédiaires parmi les enfants d'employés nés dans le département dépasse largement les 30%, profitant sans doute de l'offre d'éducation métropolitaine.

La politique de la ville en trompe l'œil

Les diverses opérations conduites au titre de la politique de la ville, particulièrement celles visant le cadre bâti et l'offre de logements —au titre de la rénovation urbaine— n'ont pas significativement modifié la composition sociale de la population du département. Si celle-ci a évolué, c'est plus sous l'impulsion d'acteurs de marché — les ménages parisiens se desserrant en petite couronne et les grandes entreprises investissant les anciens territoires industriels, comme la Plaine Saint-Denis— que du fait des politiques publiques volontaires. Les évaluations conduites au titre de l'Agence nationale de rénovation urbaine témoignent de changements sociaux très marginaux dans les quartiers ciblés par cette politique, le plus notable étant la possibilité offerte à des ménages déjà résidents d'accéder à la propriété sur place ou à proximité du logement social qu'ils occupaient précédemment. Globalement, en dépit des processus spontanés d'installation de familles de cadres dans la couronne parisienne, la Seine-Saint-Denis frappe par la stabilité de sa composition sociale, voire une spécialisation accrue, qui se marque notamment par l'évolution du département vers une fonction majeure de porte d'entrée des étrangers en France.

Cette stabilité, ou cette spécialisation, comme on voudra, doivent-elles pour autant signifier « l'échec » de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis (et partout ailleurs par la même occasion) ?

Le profil particulier des habitants de la Seine-Saint-Denis, au regard de celui des habitants de l'Île-de-France du moins, ne les condamne pas à l'enfermement, au chômage et à la reproduction sociale. Ils sont mobiles et ne sont pas exclus du marché du travail métropolitain. Si leur niveau de diplôme est bas, il connaît une progression significative dans les nouvelles générations. Bien plus, être né dans le « 9-3 » n'interdit pas à ses habitants une certaine mobilité sociale ascendante, dans la foulée de la grande machine francilienne.

Le département, et plus particulièrement ses quartiers prioritaires, jouent ainsi une fonction métropolitaine essentielle, celle de l'accueil et de la socialisation des ménages populaires et/ou d'origine étrangère. C'est, au sens de Doug Saunders, un territoire tremplin[7], un espace qui dispose de suffisamment de ressources pour constituer une étape dans des trajectoires d'individus et de groupes. Certes, la présence de la Seine-Saint-Denis en Île-de-France rend criantes les inégalités socio-spatiales, mais seraient-elles moins criantes et moins fortes si les habitants de la Seine-Saint-Denis étaient dispersés dans l'ensemble régional ? L'existence de la Seine-Saint-Denis ne perpétue-t-elle pas, voire renouvelle la traditionnelle « fonction tribunicienne »[8] exercée naguère par le parti communiste ? La richesse et la complexité politique produite en permanence par la Seine-Saint-Denis, les parcours

de ses habitants, ses figures emblématiques sont autant d'avocats de la condition des ménages populaires et des immigrés en France.

La reconnaissance du droit de cité des quartiers populaires et d'immigrés est sans doute l'un des principaux acquis de la politique de la ville. Succès paradoxal dès lors que les promoteurs de la politique de la ville proclament volontiers l'objectif « d'en finir avec les quartiers ghetto », mais succès quand même dont l'évidence s'est affirmée au fil des opérations de renouvellement urbain.

En revanche, la politique de la ville atteint ses limites en Seine-Saint-Denis, car ses promoteurs se sont révélés incapables de réduire les inégalités de traitement dont souffre la Seine-Saint-Denis, dans l'absolu et relativement aux caractéristiques et besoins spécifiques de ses habitants. Les carences en matière d'accueil de la petite enfance, d'éducation, d'offre de soins sont criantes par rapport au reste du pays. 55 enseignants pour 1000 élèves en Seine-Saint-Denis contre 95 enseignants pour mille élèves en Lozère. Même si l'appareil redistributif n'oublie pas la Seine-Saint-Denis, celle-ci reste perdante. Dès lors, les dispositifs publics, particulièrement l'éducation, fonctionnent à la limite de leurs capacités ; l'absence d'offre de logements accessibles en dehors du logement social alimente le maintien de logements indignes, la division pavillonnaire et contribue à ralentir le taux de mobilité des ménages vivant en HLM (ce qui contribue à accroître le nombre de personnes par logement).

Compte tenu de la structure sociale et de celle du parc du logement, il est de toute façon illusoire d'imaginer à brève échéance une mutation radicale de la structure sociale de la Seine-Saint-Denis. La métropole naissante du grand Paris devra accepter son existence et en tirer les conséquences en termes de solidarité métropolitaine.

Philippe Estèbe

[1] IAU, 2012 *Un développement humain en progrès au niveau régional*, notes rapides outils/méthodes n°609.

[2] La géographie prioritaire de la politique de la ville est fondée sur une délimitation de quartiers, catégorisées, jusqu'en 2013, par leur écart à la moyenne de l'agglomération de référence, en fonction de divers indicateurs, dont la part des chômeurs de longue durée, celle des étrangers et celle des jeunes. Depuis 2013, un seul critère délimite cette géographie prioritaire, la pauvreté monétaire, mesurée par rapport au revenu médian. Dans la suite de cet article, on fera référence au sigle générique ZUS (pour zones urbaines sensibles, appellation contrôlée jusqu'en 2013).

[3] Davezies, Laurent et Philippe Estèbe, 2011, *Le sas ou la nasse*, étude réalisée pour l'ANRU.

[4] Par revenus d'activité, il faut entendre : traitement, salaires, revenus des indépendants et allocations chômage.

[5] Plaine Commune est une des premières communauté d'agglomération en Île-de-France, constituée autour de Saint-Denis en 1999.

[6] Dherbécourt, Clément, 2015, *La géographie de l'ascenseur social français*, document de travail, France Stratégie

[7] Saunders, Doug, 2012, *Du village à la ville. Comment les migrants changent le monde*, Paris, éditions du Seuil.

[8] Lavau, Georges, 1981, *A quoi sert le Parti communiste français*, Paris, Fayard.