

# projet

un avenir en commun

---

ACTEURS DU MONDE

Entreprises responsables

---

QUESTION EN DÉBAT

L'Allemagne  
à l'heure électorale

---

DOSSIER

Fractures sociales,  
fractures territoriales

---

Chroniques

LE NUMÉRO : 11 €

SEPTEMBRE 2009

312  
REVUE BIMESTRIELLE

# D e la banlieue à la métropole

Philippe Estèbe

**L**a Seine-Saint-Denis a été l'un des ateliers de la région parisienne, l'un des espaces ouvriers les plus emblématiques et un territoire ouvert aux besoins d'expansion de l'agglomération centrale. La désindustrialisation, plus lente que dans le reste de la région parisienne, laisse des traces plus marquées qu'ailleurs, dans le profil sociologique des habitants de la Seine-Saint-Denis et dans son paysage urbain.

Sur cette structure de banlieue populaire et ouvrière, s'est greffé un processus de métropolisation qui s'est traduit par la reprise des investissements publics, un dynamisme retrouvé de l'activité économique et une insertion croissante dans les marchés du travail et immobiliers de la zone dense de la région. Avec Roissy, Plaine de France et Marne-La-Vallée, le département dispose de trois des plus importants moteurs du développement régional.

Mais cette intégration entraîne de nouvelles fractures. Alors que sa figure de banlieue ouvrière s'accompagnait d'une solidarité sociale et territoriale interne forte du fait d'une condition, de convictions politiques et d'une culture partagées, l'intégration métropolitaine contribue à la perte de cohésion et à l'accentuation des fractures territoriales. Les acteurs du territoire se trouvent donc confrontés à de nouveaux défis : non pas d'abord le redéveloppement économique – même s'il ne faut pas relâcher les efforts – mais la négociation de l'intégration métropolitaine afin que les nouvelles fractures sociales et territoriales se réduisent. Les réponses à ces enjeux peuvent-elles se trouver dans le seul territoire départemental ? Ne sont-elles pas aussi, au sens propre, d'échelle métropolitaine ?

**Philippe Estèbe** est membre de la Coopérative Acadie, professeur à l'Institut d'Urbanisme.

## ■ L'héritage de banlieue ouvrière

Avec 1 491 000 habitants au recensement de 2006, soit 109 000 habitants de plus qu'en 1999, après plus de 10 ans de stagnation, la Seine-Saint-Denis retrouve un dynamisme : sa population a augmenté de 8 %. Entre 1999 et 2006, le taux de variation annuel naturel (1.2) est le plus élevé des départements français (0.89 pour l'Île-de-France et 0.39 pour la France métropolitaine). Les moins de 20 ans représentent près de 30 % de la population. Cette jeunesse résulte de trois facteurs : le taux de natalité atteint le niveau record de 19‰, les nouveaux arrivants en Seine-Saint-Denis sont en majorité de jeunes ménages, d'origine francilienne, actifs, avec jeunes enfants ; le solde migratoire est déficitaire pour les actifs et les plus de 60 ans.

## ■ Des ménages populaires

Les ménages de la Seine-Saint-Denis présentent trois traits caractéristiques. Une majorité sont ouvriers et employés (les cadres n'étaient, en 1999 que 9,5 % de la population active, contre 21 % en Île-de-France). En 1999 toujours, à défaut de données plus récentes, la Seine-Saint-Denis enregistrait la part de population étrangère la plus importante de l'Île-de-France, elle représentait 19 % de la population totale (Île-de-France 12 %) : on comptait alors 260 000 étrangers. Le revenu médian y est le plus faible d'Île-de-France (23 000 euros contre 30 000 euros pour la région<sup>1</sup>). Environ 50 % des ménages ne sont pas imposables ; la part des RMIstes est la plus élevée des départements français.

Cette fragilité financière se répercute dans d'autres domaines. Les habitants de Seine-Saint-Denis dépensent peu pour leur santé malgré la permanence de maladies liées à la précarité sociale, l'importance des maladies professionnelles et la prévalence des cancers. La mortalité périnatale est plus élevée que dans le reste de l'Île-de-France. Il est difficile de recruter des professionnels de santé (médecins, infirmières), alors que les politiques publiques locales ont, depuis longtemps, mis en œuvre un réseau exceptionnel de santé publique.

Le niveau de formation et de diplôme des plus de 15 ans demeure le plus bas de l'Île de France. Pourtant, la qualification des jeunes de Seine-Saint-Denis s'élève : depuis 2000, les 15-25 ans témoignent d'une forte mobilisation scolaire et éducative (22 % ont un diplôme supérieur au bac,

---

1. Revenu fiscal médian des ménages 2005 (INSEE DGI)



22 % ont le bac, 37 % un autre diplôme et 19 % seulement sont sans diplôme).

En raison de la jeunesse et de la précarité de sa population, les transferts publics, locaux et nationaux jouent un rôle décisif. La mobilisation du potentiel fiscal par les communes et les intercommunalités est l'une des plus élevées d'Île-de-France. Les transferts publics ont un poids prépondérant dans le maintien du revenu des habitants. Plus du quart de celui-ci provient de remboursements de sécurité sociale et dépenses de solidarité, contre 15 % à Paris. Au sein de ces revenus de transferts, les dépenses de santé sont moitié moins importantes (1,8 milliards contre 3 milliards d'euros) que les minima sociaux et les versements d'allocation (allocations chômage, allocations familiales), ce qui souligne la grande précarité des habitants (7,1 % de la population bénéficie des minima sociaux contre 3,8 % en Île-de-France). Ainsi, les revenus productifs de la Seine-Saint-Denis apparaissent plus faibles que ceux de Paris ou du Val de Marne, alors que le département redevient l'un des pôles économiques de la région. Voilà le principal paradoxe de l'intégration métropolitaine.

### ■ Des formes urbaines héritées

La Seine-Saint-Denis ne se résume pas à l'addition de friches industrielles et de cités. Son territoire révèle une grande diversité de formes patrimoniales et de paysages urbains : un patrimoine industriel et une architecture urbaine ; malgré la plus faible proportion des milieux naturels par rapport à la superficie en l'Île de France, la Seine-Saint-Denis offre une biodiversité surprenante et le territoire a vu se construire, peu à peu, une vraie politique environnementale<sup>2</sup>.

Pour les habitants eux-mêmes, les « cités » sont un trait emblématique du paysage urbain. Le parc de logements est composé à 36 % de logements sociaux (contre 25 % pour le reste de l'Île-de-France). En 2002, 35 % des logements neufs s'inscrivaient dans la catégorie des logements « très sociaux », contre moins de 14 % pour le reste de la petite couronne.

La Seine-Saint-Denis est, logiquement, le département qui compte le plus grand nombre de sites de renouvellement urbain. Au terme du programme en cours, la moitié des démolitions prévues en Île-de-France seront localisées en Seine-Saint-Denis. 18 600 logements seront reconstruits dont 14 000 logements sociaux, et 31 500 réhabilités, pour un coût

2. La Seine-Saint-Denis bénéficie d'ailleurs des fonds européens Natura 2000.

global de 4,7 milliards d'euros. Le logement social est par ailleurs concentré dans de grandes cités emblématiques, pionnières pour la politique de la ville. Cette structure du parc détermine plusieurs caractéristiques des habitants : bas niveau de revenu, familles plus nombreuses (2,60 personnes par ménage contre 2,25 en Île-de-France), majorité d'ouvriers et d'employés. S'ils n'ont pas toujours bonne presse, les grands ensembles correspondent cependant à une étape de l'histoire urbaine et recèlent parfois des éléments remarquables.

Mais le logement social ne se limite pas au parc public : une grande partie du parc privé ancien, notamment en copropriété, sert d'habitat social de fait, souvent dans des logements indignes. Les quartiers anciens d'immeubles collectifs, notamment aux portes de Paris, abritent des personnes en situation souvent plus difficile que celles accueillies en Hlm. Cependant, ce patrimoine n'est pas dans un état satisfaisant. Et l'offre de logement en locatif intermédiaire s'avère très insuffisante : les ménages qui souhaitent sortir des Hlm sont souvent contraints de chercher un logement dans un autre département.

Le département est aussi très marqué par l'accession à la propriété en maison individuelle. Le parc de pavillons est le plus important de la petite couronne. Près du tiers du territoire de la Seine-Saint-Denis est concerné par ce type d'habitat qui a représenté, pour les ménages d'ouvriers et d'employés, l'accession à l'autonomie. Ces pavillons populaires deviennent des biens convoités par les jeunes actifs d'origine parisienne.

## — L'intégration métropolitaine

Ce département à bien des égards singulier est entré dans un processus qui en fait un territoire aussi intégré – à sa manière – à l'ensemble francilien que les Hauts-de-Seine auquel on l'oppose volontiers. Ce sont d'abord les pouvoirs publics nationaux et locaux qui ont mené des politiques volontaires, dotant le département d'équipements de niveau métropolitain. Le secteur privé a suivi et la Seine-Saint-Denis est devenue un des départements où la croissance économique, jusqu'en 2008, était la plus vigoureuse.

Depuis vingt ans, la Seine-Saint-Denis s'est dotée ou a reçu de grands équipements qui lui renforcent sa place dans la métropole. Les fonctions logistiques s'appuient sur le pôle de Roissy. Deuxième aéroport d'Europe en nombre de passagers, il produit 10 % de la richesse créée en Ile de France et assure l'emploi de 90 000 salariés dans 700 entreprises. Un tiers des employés de Roissy habite en Seine-Saint-Denis. La logistique emploie

16 % des salariés du département. La présence du Stade de France et du parc des expositions de Villepinte donne à la Seine-Saint-Denis la deuxième place d'Île-de-France, après Paris, pour le tourisme d'affaires et les manifestations de masse. Il existe aussi deux universités, « l'université de Vincennes Paris VIII » installée à Saint-Denis depuis 1980 et l'université de Paris XIII créée en 1971 à Villetaneuse. D'autres implantations ont suivi (Cnam, Archives nationales, etc.) et on attend bientôt l'installation du campus Condorcet Paris-Aubervilliers. De plus en plus, des fonctions de commandement économique et de recherche-développement s'installent<sup>3</sup>, notamment autour du pôle de la Plaine de France.

### ■ Décollage et mutation de l'activité économique

L'activité privée a pris le relais de l'investissement public. Le département est le premier d'Île-de-France pour la création d'entreprises (16 % en 2004, pour 11,7 % dans les Hauts-de-Seine). Depuis 2000, le taux d'évolution de l'emploi salarié privé y est trois fois supérieur au taux régional (9,4 % contre 3,7 %). Parti de très bas, l'emploi féminin progresse, comme partout, plus vite que l'emploi masculin. Mais on est ici encore loin derrière les moyennes nationales et surtout régionales : l'emploi féminin ne représente que 38 % de l'emploi salarié privé en Seine-Saint-Denis, contre 43 % en Île-de-France. L'emploi industriel est remplacé par des activités de services aux entreprises (activités juridiques et comptables, conseil, informatique, logistique, nettoyage) et de services aux personnes.

L'économie de l'image et du numérique s'implante, concentrant plus de 2000 entreprises liées à la filière image, son, multimédia et numérique<sup>4</sup>. Plus de 310 entreprises et 10 000 emplois sont notamment réunis aux magasins généraux (EMGP), premier pôle télévisuel de France. En quinze ans, la Seine-Saint-Denis, qui était l'un des ateliers d'Île-de-France, en est devenue un centre de services aux particuliers et surtout aux entreprises.

### ■ L'intégration dans les mobilités régionales

Le développement de l'emploi a pour conséquence un accroissement plus intense encore des déplacements. Paradoxalement, plus l'emploi augmente en Seine-Saint-Denis, plus les actifs « sortent » du département pour travailler. Le territoire est ainsi le premier réservoir de main-d'œuvre

3. La Seine-Saint-Denis est inscrite dans les pôles de compétitivité Cap Digital, Médicen et Mov'eo.

4. En particulier à Montreuil, Aubervilliers, Epinay sur Seine et Noisy-le-Grand.



de l'Île-de-France : plus de 60 % des actifs ont un lieu de travail hors du département, ce qui est supérieur par exemple au Val-de-Marne. La Seine-Saint-Denis « distribue » ses actifs vers l'ensemble de la région.

Trois facteurs expliquent ce paradoxe. D'une part, le département crée plus d'actifs que d'emplois, du fait notamment de la jeunesse de sa population : il accueille 9 % de l'emploi francilien, et 13 % de sa population active. D'autre part, avec l'intégration économique croissante, les marchés du travail se régionalisent. L'ajustement offre/demande d'emplois se fait à des échelles plus vastes que l'échelle locale. Mais surtout, malgré l'augmentation du nombre d'emplois, les habitants de Seine-Saint-Denis y ont encore trop peu accès. En 2005, 230 000 postes de travail salariés sont occupés par des habitants du département et 340 000 par ceux d'autres départements. Plus de Franciliens viennent en Seine-Saint-Denis pour y travailler que d'habitants de la Seine-Saint-Denis sortent du département. 64 % des personnes employées par les entreprises de plus de 200 salariés résident en dehors du département. Parmi les « locaux » employés dans ces entreprises, seulement 12 % sont des cadres, la plupart des autres occupent des emplois considérés comme « non qualifiés ». Le développement économique profite encore trop peu aux habitants.

Naturellement, cette population très mobile dépend fortement des transports collectifs. Un ménage sur trois en Seine-Saint-Denis ne possède pas de voiture. Le département est desservi par 5 lignes RER, 7 lignes de métro, deux tramways, et de très nombreuses lignes de bus. Mais le réseau lourd (tram-train-métro) est saturé et mal réparti. Quant à l'offre de bus, elle peine à pallier les carences de ce maillage en raison de l'inégale qualité de la desserte.

## ■ L'attractivité résidentielle

L'augmentation de population depuis quelques années est à mettre en regard avec une attractivité résidentielle croissante. Le desserrement parisien, conjugué à l'augmentation du nombre de ménages, explique que, malgré un solde migratoire déficitaire, la pression sur le marché de l'immobilier se soit renforcée. En 2007, le dynamisme de la construction neuve a repris. Jusqu'en 2003, La Seine-Saint-Denis enregistrait le niveau de construction le plus bas de la petite couronne ; en 2007, avec 6 500 logements il a rejoint celui du département des Hauts-de-Seine. Cette reprise de la construction conjuguée à son attrait sur des familles de classe moyenne, entraîne des effets complexes. Il s'agit d'une bonne nouvelle, puisque ces tendances amènent à une plus grande diversité de la population accueillie. Mais ce phénomène peut aggraver les effets d'assignation à

résidence pour des familles qui ne parviennent pas à accéder au logement social ou à un logement digne en secteur libre. Il accentue aussi les inégalités sociales et territoriales.

## ■ Les nouvelles fractures

Car l'intégration métropolitaine engendre une croissance de la distance sociale entre ceux qui en bénéficient et ceux qui n'en bénéficient pas. La Seine-Saint-Denis abrite de plus en plus de « laissés pour compte » de la métropolisation. Ainsi y observe-t-on la plus forte progression d'Île-de-France du nombre de bénéficiaires du RMI (plus 21 % entre 1999 et 2005), même si l'on constate une certaine stabilisation ces deux dernières années. De même, l'écart entre le revenu moyen des foyers impossibles et celui des foyers non impossibles s'est accru de près de dix points entre 2000 et 2006 (alors que le revenu moyen progressait, au cours de la même période, de 8 %). Cette double évolution se comprend par le faible taux relatif d'activité des femmes et par l'importance des familles monoparentales. Le département passe d'une situation sociale assez homogène dans les années 1970-1980 à une différenciation sociale croissante.

Enfin, malgré le rattrapage des jeunes générations, la faiblesse de la qualification des actifs les conduit à occuper les postes du nouveau prolétariat tertiaire, pour l'essentiel des emplois de service dans l'entretien, la restauration et le gardiennage. La métropolisation n'abolit pas les inégalités, elle les creuse et en transforme la nature.

Cette tendance (différenciation et creusement des écarts) touche aussi les territoires. L'évolution du revenu moyen entre 2001 et 2006 témoigne d'une perte de cohésion territoriale : ce sont les communes dont le revenu moyen était le plus élevé en 2001 qui connaissent la croissance du revenu moyen la plus forte. Cependant, les communes dont les habitants sont les plus pauvres sont souvent mieux dotées en taxe professionnelle, notamment à l'Ouest, alors que dans les communes où les revenus sont plus élevés, les bases de taxe professionnelle sont faibles, particulièrement à l'Est.

En réduisant, pour simplifier, le département à trois « bandes » parallèles, d'Est en Ouest, on pourrait dire qu'à l'Est, les territoires se spécialisent toujours plus dans l'accueil de ménages aisés et privilégient la fonction résidentielle sur la fonction économique ; à l'Ouest, les communes et les intercommunalités accueillent des ménages très pauvres mais bénéficient d'une fiscalité relativement favorable du fait du développement économique. En revanche, le centre du département, où se situe la préfecture, Bobigny, accueille une population plutôt pauvre et ne s'inscrit pas dans



une dynamique économique positive : à bien des égards, c'est là où la situation est la plus préoccupante.

## ■ Quelles politiques publiques ?

Comment concilier une fonction d'accueil des ménages populaires avec l'intégration métropolitaine ? Cette question est francilienne, mais se pose en Seine-Saint-Denis avec une grande acuité, en raison du profil de ses habitants et des tendances sociales et économiques du territoire.

Faut-il, comme le pensent certains, aller plus loin encore, au nom de la mixité sociale, et accentuer la tendance à un certain embourgeoisement, de façon à diminuer la densité de ménages d'ouvriers et d'employés en Seine-Saint-Denis ? On ne ferait, on le sait bien, que reculer et diluer la question sociale métropolitaine, en envoyant les familles vers des territoires plus lointains, moins bien desservis et moins bien équipés. Le véritable enjeu, c'est la place des ménages populaires dans la métropole et le type de solidarité collective dont ils doivent bénéficier de la part de l'ensemble des autres territoires et des autres habitants.

Mais si la Seine-Saint-Denis restera un territoire d'accueil pour les ménages modestes, pour les immigrés et les étrangers, les ressources pour assumer cette fonction ne sont pas toutes d'échelle départementale. La métropole doit contribuer à traiter la question sociale qu'elle engendre. D'une part, en assurant une meilleure redistribution entre les territoires, de façon à tendre vers l'égalité de traitement entre eux. D'autre part, en offrant ses ressources pour aider les habitants à construire des itinéraires de réussite sur les marchés métropolitains de l'éducation, du logement et du travail.

Ces deux éléments sont loin d'être acquis ! La redistribution territoriale a plutôt régressé ces dernières années en Île-de-France, notamment du fait de la diminution des contributions communales au fonds de péréquation régionale ; d'autre part, les marchés métropolitains demeurent très cloisonnés. Œuvrer pour une plus grande solidarité territoriale et une meilleure fluidité des marchés est un combat de longue haleine, mais décisif : pour défendre son identité en métropole et servir ses habitants, la Seine-Saint-Denis doit devenir un opérateur de la transformation des mécanismes métropolitains.

PHILIPPE ESTÈBE