

Mathilde Costil-Levasseur

« Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre : enjeux et politiques publiques »

Résumé de thèse

Mots-clefs de la thèse : géopolitique, habitat insalubre, rénovation urbaine, logement, politique publique, ville, Saint-Denis, banlieues

Saint-Denis est fortement impactée par l'habitat insalubre : le taux de parc privé potentiellement indigne¹ (PPPI) y est de 30 % (38% en centre-ville, voire 48% sur certains îlots) contre 10 % en Seine-Saint-Denis et 6 % en France métropolitaine². Sur la commune, cela représente 6 000 logements potentiellement indignes³, dont 2 600 en centre-ville⁴. Plus de 800 arrêtés de péril et d'insalubrité, pris parfois depuis de nombreuses années, sont encore en vigueur sur la ville, dont 400 sur le centre-ville. Ce parc dégradé se concentre dans le grand centre-ville (centre-ville historique et faubourgs industriels), dans le quartier pavillonnaire du Bel Air ainsi qu'à La Plaine Saint-Denis. Par ailleurs, depuis la fin des années 1990⁵, le territoire de Saint-Denis voit réapparaître une autre forme d'habitat insalubre : les bidonvilles⁶. Dans le contexte de résurgence des bidonvilles en France métropolitaine, Saint Denis est, tout comme pour l'habitat indigne, plus touchée que la moyenne. Sur l'ensemble du territoire national, 17 000⁷ personnes vivent en 2013 en bidonville, dont, selon les périodes, jusqu'à plus de 8 000 en Seine-Saint-Denis, et 1 000 à Saint-Denis⁸.

Mais Saint-Denis est aussi une ville de contraste. Après avoir eu des liens forts avec la royauté, Saint-Denis a été une ville ouvrière, archétype de la banlieue rouge au début du siècle, puis a été profondément déstabilisée par la désindustrialisation des années 1970. De nombreux habitants ont quitté la ville, et la population s'est diversifiée. Une grande partie des habitants continue néanmoins d'appartenir aux classes populaires, avec une surreprésentation des ménages à bas revenus, des ménages les plus pauvres et des chômeurs (22,6 % en 2010 d'après le recensement⁹). La ville s'est même paupérisée entre 1990 et 2007 [Fleury et *al.*, 2012]. Par ailleurs, ville multiculturelle avec plus de 120 nationalités et 29,9 % d'étrangers en 2010, Saint-Denis et le département de la Seine-Saint-Denis ont remplacé Paris dans l'accueil des populations immigrées [IAU, 2012]. La municipalité est dirigée par un maire communiste

¹ Le PPPI est un indicateur de l'insalubrité du parc crée au début des années 2000.

² « Saint-Denis rongé par les taudis » de Grégoire Allix et Emmanuelle Chevallereau, le 24 janvier 2008, Le Monde.

³ Le calcul du PPPI se fait en croisant les ressources des propriétaires et le classement des logements en 1970. Ce calcul approximatif donne une idée de ce qui pourrait être indigne. On considère que pour obtenir une idée du nombre de logements effectivement indignes il faudrait diviser ce chiffre par 2, ce qui est certainement une sous-estimation de la réalité. Entretien avec Nancy Bouché le 4 juillet 2012.

⁴ Chiffre issu de l'étude pré-opérationnelle pour la requalification de l'habitat dégradé de juin 2007.

⁵ Les premiers bidonvilles apparaissent au début des années 1990 en Ile-de-France, à Nanterre notamment mais aussi à La Plaine Saint-Denis, mais se développent surtout et sont pris en compte par les élus à partir des années 2000.

⁶ Saint-Denis a déjà connu les bidonvilles des années 1950 aux années 1970.

⁷ Rapport de la DIHAL, septembre 2013.

⁸ Les bidonvilles étant évacués de façon très régulière, les situations évoluent beaucoup.

⁹ C'est à dire le chômage déclaré comme tel par les habitants dans le cadre des recensements de l'INSEE.

depuis la Seconde Guerre mondiale et par une majorité qui porte un discours fort d'inclusion sociale, comme « une ville pour tous, un toit pour tous », inscrit au PLH 2010-2015 de la ville.

Mais Saint-Denis est aussi une ville stratégique dans le cadre du développement de la métropole parisienne. En effet, la ville est très bien située, aux portes de Paris, et est surtout très bien desservie par les transports en commun (ligne 12 et 13 du métro, 3 tramways, 2 lignes de RER et une ligne de Transilien). Dans le contexte de la crise du logement qui touche les grandes métropoles, la ville redevient attractive, affichant des prix au mètre carré 2,5 à 3 fois inférieurs à ceux de Paris dans l'habitat ancien à l'achat¹⁰. Les friches industrielles ont été reconverties en bureaux et les entreprises trouvent ici de vastes surfaces à prix très compétitifs pour implanter leurs sièges sociaux. Les projets du Grand Paris renforcent encore son attractivité notamment pour les promoteurs et acteurs extérieurs au territoire qui cherchent à s'y implanter. Le canal et la Seine, dont les abords ne sont que partiellement aménagés, sont aussi des atouts pour la ville. Ainsi, le centre-ville et la Plaine, bien que fortement touchés par l'insalubrité, sont ainsi au début d'un processus de gentrification [Raad, 2014 ; Clech 2015].

Problématique

Cette recherche a été conduite selon une série de questionnements et d'interrogations qui ont pour but de comprendre **comment Saint-Denis, ville populaire et territoire d'immigration en reconversion qui promeut une politique inclusive, traite la question de l'habitat insalubre et quels sont les enjeux géopolitiques derrière la résorption de cet habitat.**

J'ai souhaité mettre en lumière les enjeux sous-jacents à la lutte contre l'habitat privé dégradé. De prime abord, la lutte contre l'habitat indigne apparaît souvent consensuelle. Or elle soulève de nombreux enjeux, comme les questions de peuplement (quelle ville reconstruit-on ? où réhabilite-t-on et pour qui ?), les questions de priorité politique (quel quartier ? quelle population ?), l'angle d'attaque choisi pour traiter cet habitat-là (plutôt sanitaire ou urbain), la décision de détruire et de construire du neuf ou de préserver le patrimoine. Ces enjeux sont à replacer dans le contexte dionysien d'une municipalité communiste en déclin, menacée par la montée en puissance du Parti socialiste sur le territoire. Lors des élections municipales 2014, la liste « Ensemble nous sommes Saint-Denis »¹¹ du maire sortant, Didier Paillard, a fait une large partie de sa campagne sur la thématique de la ville populaire et sur la rénovation du centre-ville. Des enjeux de contrôle du territoire, de sa représentation et de son devenir se profilent donc derrière la lutte contre l'habitat indigne.

Ainsi ce travail de thèse a pour ambition de comprendre, à l'échelle d'une ville, comment se mettent en place les politiques de lutte contre l'insalubrité ainsi que leurs enjeux, dans le contexte d'une ville où l'importance quantitative du parc insalubre ne permet pas aux élus de le prendre en charge dans son intégralité. C'est pourquoi j'ai souhaité aller au-delà des analyses des programmes de résorption d'habitat insalubre et des critiques de ces politiques pour examiner les processus de décision et comprendre ce qui amène des élus à faire les choix qu'ils font.

¹⁰ Nous verrons par la suite que ce différentiel de prix à l'achat se répercute peu sur les prix à la location.

¹¹ Liste qui regroupe le PC, le FDG, le parti socialiste de gauche (dissidence du PS), le MRC et EELV.

La question du traitement de l'habitat privé dégradé ne peut donc être dissociée du contexte actuel de métropolisation de la capitale et des projets de Grand Paris, ni de la gentrification des quartiers et villes populaires de la petite couronne parisienne. Les politiques en direction de l'habitat insalubre sont donc menées dans le contexte d'une ville à l'image certes négative, mais à fort potentiel de développement, et qui attire de nouveaux habitants depuis les années 2000, notamment des aspirants propriétaires qui n'ont pas les moyens d'acheter à Paris.

Méthodologie

D'un point de vue méthodologique, je me suis appuyée sur les outils propres à la géopolitique : l'analyse des rivalités d'acteurs sur un territoire, l'analyse à différentes échelles et la cartographie des phénomènes étudiés. J'ai choisi d'opter pour une monographie, afin de pouvoir consacrer du temps au terrain et à la compréhension des enjeux locaux, qui, même s'ils dépassent les questions de logement ont une influence sur celles-ci.

La thèse repose sur un corpus qui allie des données statistiques (recensement général de la population de l'INSEE, données sur les arrêtés de péril et insalubrité) et électorales, l'analyse de documents municipaux et rapports divers ainsi que sur un travail approfondi de terrain.

J'ai mené un travail d'observation de terrain classique (observation des immeubles, commerces, occupation de l'espace public et ambiance) qui avait pour but de comprendre les caractéristiques urbaines de Saint-Denis. En parallèle, j'ai effectué un travail important de passation d'entretiens semi-directifs, afin de recueillir des données, des informations précises, mais aussi de mieux comprendre les représentations des acteurs. J'ai mené 129 entretiens avec 136 personnes, des acteurs nationaux de la lutte contre l'habitat insalubre puis les acteurs régionaux et locaux de la lutte contre l'habitat insalubre, des élus, des opérateurs de projet de résorption d'habitat dégradé et enfin des militants et habitants de Saint-Denis.

En complément de cette centaine d'entretiens, j'ai aussi assisté à de nombreuses réunions et événements, privés et publics : comité de pilotage et réunions concernant des programmes de lutte contre l'habitat insalubre, réunions publiques, manifestations, événements associatifs. Concernant le projet de relogement des habitants du bidonville du Hanul, j'ai mené de l'observation participante auprès des ménages et des militants impliqués entre 2010 et 2013. La prise de note et la tenue d'un journal de terrain m'ont permis de recueillir des données complémentaires aux entretiens.

Par ailleurs, la lecture attentive et l'étude de la presse, mais surtout celles des blogs ont aussi représenté une source considérable. J'ai pu mieux appréhender les représentations en vigueur sur le territoire, et observer comment un fait local peut ou non être repris dans la presse nationale afin d'analyser son traitement à ce niveau.

Enfin, la cartographie m'a apporté une autre connaissance du territoire et des enjeux, qui a été un atout majeur pour comprendre la ville : lieux de concentration d'habitats insalubres, structuration de la ville, différences de vote entre quartiers, etc.

Résultats

Sans surprise, les enjeux sous-jacents de la lutte contre l'insalubrité sont nombreux à Saint-Denis et dépassent largement la question du logement dégradé : peuplement, image de la ville, enjeux politiques.

Tout d'abord, l'évolution des politiques de lutte contre l'insalubrité à Saint-Denis depuis les années 1970 est en lien avec l'évolution de ces politiques à l'échelle nationale (mise en place des OPAH, de la RHI, etc.), mais pas seulement. Elle s'explique aussi par les enseignements tirés des différents programmes mis en place sur la ville et des spécificités locales. Ainsi, les Opérations programmées d'Amélioration de l'Habitat, OPAH, qui sont des aides financières aux propriétaires pour les aider à faire les travaux en contrepartie d'un plafonnement des loyers pour les bailleurs, ont peu fonctionné à Saint-Denis. Cela s'explique par la faiblesse des ressources des propriétaires, la faible qualité du bâti, mais aussi par la situation locale qui engendre une forte rentabilité des logements. L'échec relatif de ces OPAH, tout comme la difficulté à faire appliquer les arrêtés de périls et d'insalubrité ont conduit les élus à privilégier des politiques d'aménagement, jugées plus efficaces. Ainsi, les périmètres de Zones d'aménagements concertés- ZAC, qui avant contournaient le bâti ancien, ont, dans les années 1990, inclus des immeubles insalubres et dégradés traités dans ces opérations d'aménagement. Les arrêtés de péril et d'insalubrité ne sont pris, depuis 2005, que si la collectivité sait qu'elle pourra intervenir pour faire les travaux si besoin. Les interventions sont de plus en plus pensées à l'immeuble, voire à l'îlot, et non plus au logement. Par ailleurs, l'impossibilité d'intervenir sur toutes les situations d'insalubrité a poussé les élus à concentrer leurs efforts sur un quartier pour espérer agir plus globalement sur son image. Les élus souhaitent de cette manière le rendre plus attractif pour inciter les acteurs privés à rénover et attirer des propriétaires occupants, plus à même d'entretenir le bâti. Ainsi, les nouveaux programmes qui ont pour porte d'entrée l'insalubrité des logements sont en fait de véritables projets de quartier et d'aménagement qui s'inscrivent dans une politique plus globale d'attractivité en direction des classes moyennes et supérieures. Les élus espèrent que cela permettra indirectement une requalification du bâti par les propriétaires privés et la logique de marché induite.

Autre point important, l'absence de politique de logement en direction des bidonvilles conduit les pouvoirs locaux qui souhaitent résorber cet habitat à bricoler des solutions alternatives temporaires : installation des ménages dans des préfabriqués, construction de bidonville amélioré avec l'accès à l'eau, l'électricité et l'installation de sanitaires, etc. La question des bidonvilles est aujourd'hui liée à celle des populations dites roms, et elle est d'abord perçue et traitée nationalement comme une question migratoire et non comme une question de logement. Les représentations négatives associées à ces populations amènent les pouvoirs locaux à devoir légitimer leurs actions. En ce sens, le choix des élus de Saint-Denis de dire que ces populations sont d'abord dionysiennes prend le contre-pied des discours tenus par les gouvernements successifs depuis 2010. Les marges d'action de la municipalité sont très restreintes du fait de l'absence de programmes de résorption venant de l'État, des coûts financiers de tels projets, des problèmes de relogement et la mobilisation d'une partie des riverains contre l'installation de ces populations dites roms dans leur quartier. Des désaccords en interne au sein des élus sur les choix politiques en accroissent encore les difficultés, or ces projets difficiles à mener nécessitent un fort investissement des municipalités et donc un portage politique fort.

Le troisième point important concerne les enjeux autour des désaccords sur la façon de traiter l'insalubrité. Deux approches sont en confrontation. Une vision urbaine qui a une approche par le bâti et les immeubles, et une vision sanitaire qui a une approche par les habitants et leurs conditions de vie. Les tensions s'expliquent par l'impossibilité d'intervenir partout et les conséquences qui s'ensuivent : c'est-à-dire que des habitants se retrouvent à vivre des années durant dans des logements insalubres sans réelle intervention de la municipalité, et ce d'autant plus que les relogements d'habitants du parc insalubre sont quasi inexistantes lorsque les pouvoirs publics ne peuvent intervenir sur la salubrité du logement, ceci afin d'éviter tout effet de noria. Or les acteurs des services sociaux sont en contact avec certains de ces habitants et s'interrogent sur les choix qui sont faits, tout comme les membres du service d'hygiène qui acceptent mal la décision de ne prendre des arrêtés que lorsque la ville est en mesure d'intervenir par la suite pour faire les travaux. Les tensions et désaccords autour d'un projet de développement social local dans des copropriétés dégradées de La Plaine Saint-Denis sont emblématiques de ces visions différentes. Ce projet vise à améliorer les conditions de vie des habitants et à leur redonner du « pouvoir d'agir » en travaillant à partir de leurs demandes, il s'agit donc de partir des habitants et non de l'habitat. Or cette démarche portée par le service santé ne bénéficie pas ou peu du soutien des acteurs de l'habitat ce qui nuit à la légitimité du projet. En effet, les acteurs de l'habitat ont plus de poids que ceux de l'hygiène, de la santé et du social, en raison de leurs expériences, mais aussi de choix politiques et du poids des maires adjoints de chaque délégation. La vision urbaine est prédominante, parce qu'elle a fait ses preuves, qu'elle est jugée efficace et que les actions sur le bâti sont des actions visibles et concrètes, dont les résultats sont plus facilement quantifiables qu'une approche par l'amélioration des conditions de vie des habitants. Cette prédominance se retrouve aussi dans le tournant très urbain pris par la politique de la ville dans les années 2000 avec le développement des opérations de l'ANRU.

Dernier enjeu important, la mise en place de nouveaux programmes de requalification des quartiers anciens dégradés, véritables projets de quartier qui touchent aussi bien la question de l'habitat que du commerce et des espaces publics, et posent la question de l'évolution sociale de ces quartiers. Des groupes d'habitants présents sur le quartier gare sont ainsi en rivalité autour de la question de son image et sont porteurs de représentations opposées sur l'évolution du quartier : celle du risque du ghetto ou celui de la gentrification. Il s'agit bien ici d'essayer d'avoir le contrôle sur l'évolution du quartier et de faire reconnaître sa représentation du quartier comme valide pour influencer sur le choix des politiques locales. En filigrane, les enjeux électoraux sont forts. Le Parti communiste et le Front de Gauche sont en difficulté face à la montée du Parti socialiste qui a remporté la députation en 2012 et les départementales en 2015. Si le maire communiste a réussi à conserver la municipalité en 2014, ce n'est que de justesse, à 181 voix près, et avec le soutien d'Europe Écologie les Verts. Avec une abstention de 50%, et un peu plus de 19 000 votants pour 110 000 habitants, le maire n'a été élu qu'avec un peu plus de 9 000 voix. La probable perte de la ville par les communistes accélérera certainement les évolutions sociales du territoire, même si gentrification et paupérisation sont souvent des phénomènes concomitants au moins au début du processus.

Ainsi, le choix des élus de Saint-Denis d'inclure les politiques de résorption d'insalubrité dans une politique plus globale d'attractivité pour améliorer l'image de la ville et attirer des classes moyennes et supérieures plus à même d'entretenir les immeubles s'explique par les enseignements tirés de plus de trente ans d'actions envers le parc insalubre et par l'impossibilité d'intervenir sur la totalité de ce parc dégradé. Mais cette politique est en contradiction avec leurs intérêts stratégiques, puisque les quartiers d'installation de ces populations votent majoritairement PS.

Ce travail de recherche ouvre des pistes d'explorations que je crois intéressantes. L'habitat privé dégradé est à considérer comme un flux et non comme un stock, et fait pleinement partie du marché du logement. Jouant au départ un rôle de logement de passage il est devenu un logement cul-de-sac en raison des tensions sur le marché du logement. Aussi néfaste soit-il, ce parc de logements a donc un rôle dans la chaîne du logement. Or l'éradication progressive des quartiers anciens dégradés en raison de programmes de lutte contre l'habitat indigne et de la revalorisation de ces quartiers engendre la création plus loin du centre d'un parc aux fonctions similaires. Le développement de la division pavillonnaire qui consiste à louer un pavillon à plusieurs ménages dans des conditions parfois insalubres est le prochain défi important des pouvoirs publics en terme d'habitat indigne.