



Coloquio Internacional de Economía social y solidaria en un contexto de multiculturalidad, diversidad y desarrollo territorial, 15, 16 y 17 de abril 2015 –UNCuyo / Université Blaise Pascal – Mendoza

Le développement territorial et la question sociale à partir de l'exemple de Saint-Denis

BELLAVOINE Christine, sociologue, responsable des études locales, Ville de Saint-Denis,
christine.bellavoine@ville-saint-denis.fr /

LARREGLE Ana, chargée de mission développement de projet ESS, Plaine Commune
Ana.larregle@plainecommune.com.fr
Axe 3 : L'ESS et le Développement

Dans le contexte particulier de la transformation de l'ancienne « banlieue rouge » de la région parisienne, penser la diversité culturelle nécessite d'interroger la question sociale et sa place dans la question du développement telle qu'elle se présente ici.

La compétition urbaine¹ dans laquelle ces anciennes villes ouvrières sont inscrites, le fonctionnement très segmenté des administrations locales, le développement de la démocratie participative adossée au quartier, tend à éloigner le champ de la solidarité de la réflexion globale des acteurs locaux autour du développement du territoire (essentiellement économique et urbain), ou à en privilégier le volet territorial (égalité entre les territoires) .

Dans le même temps, les démarches de développement social local² tentent de combiner les différents secteurs de l'action publique locale et de positionner l'émancipation sociale et citoyenne comme finalité du développement. Au sein de la ville de Saint-Denis et de l'agglomération de Plaine Commune, nous nous interrogeons sur le positionnement de l'économie sociale et solidaire comme moteur de cette évolution et interface permettant une meilleure coopération entre le champ du social et celui du développement.

1- SAINT-DENIS, AU CŒUR DU GRAND PARIS

1.1 Avec 110000 habitants, la 3^{ème} commune de l'Ile de France

¹ BEAL V. et ROUSSEAU M. *Alterpolitique !*, Métropoles[En ligne], 15 | 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 23 février 2015. URL : <http://metropoles.revues.org/4948>

² « Le Développement Social territorial est à comprendre comme un processus participatif de production sociale. Il se construit, avec le plus grand nombre des acteurs d'un même territoire (populations, institutions, pouvoirs publics, acteurs économiques), sur une stratégie de définition négociée d'un projet d'amélioration et de promotion sociale durable. » BERNOUX J.F., *le développement social territorial*, (2005) Dunod

Avec près de 25000 habitants supplémentaires, correspondant à ¼ de sa population, Saint-Denis connaît depuis 10 ans une croissance démographique remarquable, même si elle s'inscrit dans une tendance plus générale des villes de la petite couronne parisienne. L'importance de la construction neuve se conjugue avec à une occupation plus dense du parc ancien privé, parfois insalubre, résultante de la forte croissance des prix de l'immobilier dans l'hypercentre métropolitain.

Les ressources économiques d'une bonne partie des habitants de la ville, et plus encore des demandeurs de logements, sont peu compatibles avec le prix de ces logements neufs. L'accroissement de population vient donc pour beaucoup de ménages venus de Paris ou des communes proches. Cette offre favorise l'hétérogénéité des milieux sociaux dans la commune et répond à l'objectif de mixité sociale inscrit dans le programme local de l'habitat « une ville pour tous ». En revanche, cette offre permet peu de répondre à la situation de mal logement que connaissent beaucoup de ménages dionysiens. (occupation d'un habitat insalubre, développement de l'hébergement chez un tiers, squats, sur-occupation, chambres d'hôtel meublées...) même si le logement social en représente une part non négligeable.

1.2 « Plaine commune, un pôle d'emplois qui s'affirme »³

La communauté d'agglomération Plaine Commune (re)devient ainsi un pôle d'habitat, mais également un pôle d'emplois majeur dans la région. Suite à la désindustrialisation massive du pays entamée fin des années 1960, une grande partie du territoire a connu une profonde transformation économique. Depuis 15 ans, les friches industrielles sont progressivement réinvesties par des entreprises du secteur tertiaire et autres sièges sociaux d'entreprises, (Siemens, Orange, SFR, Générali)... Après une période de déclin massif du nombre d'emplois, le territoire de la Plaine, avec la transformation de son tissu économique de l'industrie au tertiaire, est désormais un pôle majeur d'emplois en Ile de France, et avec environ 75000 emplois localisés, Saint-Denis connaît un taux d'emplois de 1,8 emplois pour 1 actif résident.

Les emplois localisés à Saint-Denis, évolution

| | 1999 | 2010 | évolution 99-10 | | % des emplois |
|--------------------|-------|--------|-----------------|-------|---------------|
| | | | effectifs | % | |
| emplois | 49338 | 73 846 | 24 508 | 49,7 | |
| emplois tertiaires | 38041 | 62086 | 24 045 | 63,2 | 84,1 |
| emplois féminins | 20762 | 32 797 | 12 035 | 58,0 | 44,4 |
| emplois cadres | 10278 | 24 982 | 14 704 | 143,1 | 33,8 |

Source : Insee, RGP 1999, RP2010 exploitation complémentaire.

Cette évolution se traduit par une transformation de la structure des catégories socio-professionnelles (CSP) des emplois présents sur le territoire. Les transferts de sièges sociaux

³ Insee, territoires, IDF à la page, 2009

d'entreprises correspondent à l'arrivée de cadres et de professions intermédiaires, qui représentent aujourd'hui 60% des emplois contre 35% des populations actives résidentes.

Aujourd'hui, 25% des habitants de Saint-Denis travaillent dans leur commune et 13,9% seulement des salariés présents sur le territoire y habitent. L'augmentation simultanée du nombre d'habitants et d'emplois induit mécaniquement la diminution constante de ces deux pourcentages : les nouveaux ménages arrivés sur le territoire n'y travaillaient pas forcément, les nouveaux salariés n'y habitaient pas.

Le pourcentage des personnes habitant et travaillant sur un même territoire est ainsi présenté comme l'indicateur de l'impact du développement économique sur la population locale. Cette lecture est d'autant plus ancrée qu'elle correspond à une configuration historique et politique forte⁴. Le décalage entre les niveaux de qualification requis par ces emplois et ceux des résidents est alors souvent avancé comme expliquant la distance qui s'instaure. Cet indicateur a cependant ses limites : les cadres actifs et diplômés du territoire ne travaillent pas plus sur place que les autres alors qu'ils sont nettement moins nombreux que le nombre d'emplois correspondant à leur CSP. A l'inverse, si en pourcentage, les employés sont surreprésentés au sein des actifs résidents, en chiffres absolus, ils correspondent peu ou prou au nombre d'emplois et de qualification en présence.

L'évolution à la baisse du pourcentage d'actifs travaillant et résidant dans la ville joue ainsi comme un indicateur de ce paradoxe entre un nombre d'emplois croissant et un taux de chômage qui ne varie pas. Le taux de chômage (déclaré, au sens du recensement) s'élève à 17,6% en Seine Saint-Denis, à 21,7% à Plaine Commune et à 23% à Saint-Denis (France : 12,3%). Le bassin d'emplois étant beaucoup plus vaste, ces deux statistiques évoluent de manière indépendante. Le taux d'actifs travaillant dans leur ville de résidence peut s'accroître sans faire diminuer le taux de chômage de cette dernière. Quoi qu'il en soit, rappelons que pour beaucoup, l'augmentation du nombre d'emplois localisés dans le territoire correspond à des transferts d'emplois, donc d'employés. Par ailleurs, ces statistiques locales ne nous permettent pas d'intégrer les effets des trajectoires résidentielles et professionnelles : un dionysien accédant à un emploi à la Plaine peut être ainsi amené à quitter la ville, professionnellement (changement de poste dans le groupe, filiales etc....) et/ou en déménageant. Difficile alors de le repérer dans nos statistiques.

Plus globalement, l'observation centrée sur le territoire de Plaine Commune ne permet pas d'appréhender ce qui s'est passé pendant la délocalisation de ces grands groupes, tant en terme d'emplois, qu'en terme de dynamiques sociales (conditions de vie des familles, temps de transport etc...). Par ailleurs, agir sur « une préférence de proximité » (si tenté qu'on en ait les moyens sur le marché actuel) en matière d'emploi considère au final que le territoire voisin ne comprenant pas d'entreprises peut supporter des taux de chômage plus élevés.

Si nous considérons le chômage comme une réalité structurelle, qui touche les plus vulnérables : étrangers et immigrés, faibles niveaux de qualification, femmes et jeunes, et que la réalité historique et sociale du territoire font que ces populations sont et seront particulièrement présentes à Saint-Denis, on peut faire l'hypothèse que les transferts d'entreprises représentent une réponse très limitée.

⁴⁴ : combinant une identité sociale, une identité politique et une identité locale. Le « patrimoine commun » du groupe ouvrier se constituait ainsi par la congruence entre le quartier, l'usine et les organisations politiques. BACQUE M.H FOL S. *Le devenir des banlieues rouges* (1997) l'Harmattan

1.3 Une organisation politique et administrative

- **La communauté d'agglomération Plaine Commune**

Cette transformation du territoire ne doit rien au hasard. Entérinant le caractère inéluctable de la désindustrialisation, les Maires des deux villes de Saint-Denis et Aubervilliers s'associent avec Saint-Ouen et le conseil général de la SSD pour créer en 1985 un syndicat intercommunal « Plaine renaissance », qui se donne pour mission d'élaborer une charte pour l'aménagement et le développement de la Plaine Saint-Denis⁵. 5 ans après, la charte signée donne le coup d'envoi du projet urbain Hippodamos, approuvé en 1992. En premier lieu, ce projet visait à viabiliser un territoire jadis entièrement organisé pour les besoins des industries présentes. C'est la décision de l'implantation du Stade de France à la Plaine, en 1993, qui permet de transformer l'essai et lance véritablement le coup d'envoi des nombreux chantiers qui continuent de rythmer le quotidien de ce vaste territoire. En 1999, cinq collectivités se constituent en communauté de communes, Plaine Commune devient communauté d'agglomération en 2001, regroupant 7 puis 8 et aujourd'hui 9 villes. Dotée des compétences d'aménagement et du développement économique, Plaine Commune orchestre le développement du territoire.

- **Du contrat de développement territorial à la métropole du Grand Paris**

Le développement économique et urbain du territoire prend un nouvel essor avec le projet du grand Paris. Directement concernée par les infrastructures projetées dans ce cadre (et notamment de transport), la communauté d'agglomération contractualise avec l'Etat la poursuite de son développement. Pour favoriser « le développement du territoire et de la région capitale et favoriser ainsi son rayonnement dans le monde », « la démarche du grand Paris s'appuie sur une dizaine de territoires stratégiques, reliés par le futur réseau de métro automatique, et sur lesquels des projets de développement sont co-construits par les collectivités et l'Etat »⁶. Le contrat de développement territorial (CDT) de Plaine Commune, signé en 2013 se présente donc comme un document stratégique portant sur le développement urbain et économique, et ce à partir des transports.

Plaine Commune souhaite néanmoins que ce développement serve aux habitants de son territoire, et ne s'élabore pas en excluant les populations les plus modestes et les plus précaires. Cette articulation ne va pas de soi et met en travail les paradoxes déjà évoqués : comment répondre à l'objectif de l'attractivité du territoire pour les populations les mieux dotés en ressources culturelles et économiques⁷ et pour les acteurs économiques tout en

⁵ GROSSARD J. et VIGIER D. (2008) « Projet urbain et cohérence territoriale », Ceras - revue Projet n°hors-serie, « réinventer la ville, la Plaine Saint-Denis » Avril. URL : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=3069>.

⁶ PLAINE COMMUNE, « Contrat de développement territorial 2014/2030, territoire de la culture et de la création » 2013, http://www.aubervilliers.fr/IMG/pdf/CDT_document_integral_Automne_2013.pdf

⁷ Dans sa thèse, Lina Raad souligne l'importance des politiques culturelles locales dans les choix des classes moyennes de venir s'installer dans les villes populaires de l'ancienne banlieue rouge. RAAD L.,

répondant à la demande de logements et d'emplois accessibles, pour bon nombre d'habitants modestes? Cette question va rapidement se trouver posée dans un nouveau contexte. Avec la disparition programmée des communautés d'agglomération, au profit de conseils de territoire, les grandes orientations du développement urbain et économique seront décidées par la métropole du « Grand Paris ».

2 - SAINT-DENIS, DE LA VILLE ROUGE⁸ A LA VILLE DE BANLIEUE

2.1 De l'usine au quartier, d'une ville ouvrière à une ville pauvre ?

Saint-Denis a longtemps représenté l'archétype des villes ouvrières ceinturant Paris. Dans les années 1930, les ouvriers travaillant à Saint-Denis sont à 70% concentrés dans des établissements industriels de plus de 500 salariés. La rencontre entre la « classe ouvrière » et le parti communiste se symbolise dans l'expression de « banlieue rouge »⁹. Les transformations économiques, politiques et sociales vident les usines, font chuter le poids du parti communiste et modifient en profondeur la composition des milieux populaires. La question sociale va progressivement quitter l'usine pour se repenser à l'aune des quartiers en difficulté. Ces transformations qui concernent l'ensemble de la société française touchent particulièrement Saint-Denis.

Dans le contexte de désindustrialisation et de transformation du monde ouvrier des années 60, les villes ouvrières de la petite couronne parisienne connaissent des dynamiques sociales hétérogènes : précarisation en partie, mais également ancrage local et social d'une élite ouvrière, installation de classes moyennes... la lecture de l'évolution de ces territoires n'est pas simple et Saint-Denis est emblématique de cette complexité. Les bidonvilles sont progressivement résorbés et le logement social se développe.

- **Des villes populaires aux portes de Paris ?**

Si les catégories ouvrières sont aujourd'hui minoritaires à Saint-Denis (26%), les milieux populaires constitués des ouvriers et employés restent majoritaires (62%). L'évolution des inégalités sociales en France a particulièrement touché ces populations, moins diplômées, plus souvent au chômage. Les niveaux de ressources sont ainsi particulièrement bas à Saint-Denis (médiane 2 fois inférieure à la moyenne régionale), la pauvreté touchant particulièrement les ménages ne bénéficiant que d'une seule source de revenus (personnes seules, familles monoparentales).

Transformations socio-spatiales dans l'ancienne banlieue rouge : de la diversification sociale à la gentrification ? Thèse de Géographie/aménagement de l'espace (2015) sous la direction de S. Fol

⁸ BRUNET J.P, (1980), *Saint-Denis, la ville rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette Littérature

⁹ Un champ de recherche interdisciplinaire explore ces territoires de la banlieue rouge et leurs évolutions. Citons Annie Fourcault, Emmanuel Bellanger, Marie H. Bacqué et Sylvie Fol, Lina Raad.

L'immigration est une autre composante importante de ce territoire populaire. Jadis composant une partie des ouvriers des usines, les migrants économiques de la fin des années soixante, venus pour la plupart des pays du Maghreb, se sont heurtés de plein fouet à la désindustrialisation du territoire et au chômage structurel. De l'usine aux quartiers, la question sociale s'est également déportée vers la question de l'immigration, contenue de manière euphémisée dans celles des quartiers en difficulté.

La présence des familles et des voisins permettant leur hébergement, l'existence d'un parc ancien insalubre, la forte densité et interconnexion des transports inclut Saint-Denis dans la ronde des villes d'accueil potentielles des nouveaux migrants. Elle comprend 30% d'habitants de nationalité étrangère et 36% d'immigrés.

Que ce soit dans la visibilité des migrants les plus pauvres (bidonvilles) dans ses espaces publics, dans les diagnostics concernant déqualification des commerces, dans les statistiques locales concernant les revenus médians, mais également dans l'expression des habitants au sein des démarches de démocratie participatives ou dans la représentation des administrations territoriales, la pauvreté des habitants semble devenir le marqueur premier de l'image de la ville, et le problème majeur du territoire.

Ainsi, en dépit de la forte hétérogénéité des milieux sociaux en présence, renforcée par l'augmentation récente des ménages plus aisés, l'attention portée à la pauvreté dans la ville tient souvent pour acquis que le territoire est homogène dans sa composition sociale, et que la paupérisation entraîne « le territoire » tout entier dans ce même mouvement. Dès lors, il s'agit de mieux répartir la charge de la pauvreté, d'agir pour développer la mixité sociale, et transformer l'image du territoire. Ainsi, la valorisation de la multiculturalité de la ville (Saint-Denis ville monde¹⁰) s'oppose à l'image de pauvreté associée à la migration économique sans pour autant transformer le regard porté sur la pauvreté. Posée au départ pour l'évolution de Paris, la question de la transformation sociale et de l'éloignement des centres urbains des plus modestes concerne également des villes limitrophes de la capitale, et notamment de l'ancienne banlieue rouge. La pauvreté comme entrée principale de la question sociale n'est pas spécifique à Saint-Denis.

3 – LA PAUVRETE COMME UN PROBLEME TERRITORIAL

3.1 Les quartiers prioritaires de la politique de la ville

C'est dans le cadre de la Politique de la Ville (1970-1980) que l'approche territoriale de la question sociale est consacrée¹¹. Dans son principe, l'Etat contractualise avec les villes concernées pour concentrer sur certains quartiers prioritaires des actions spécifiques visant à réduire les inégalités territoriales. Si l'approche globale est prônée, à la fois sociale, économique et urbanistique, ce dernier axe prend très rapidement le devant de la scène, la

¹⁰ ANFRIE S. , « De la « ville rouge » à la « ville monde » », Socio-anthropologie [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 15 novembre 2006. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/439>

¹¹ Même si sa genèse se construit également avec l'existence ancienne d'une politique d'aménagement du territoire en France, ainsi que par les différentes étapes de la décentralisation administrative de l'Etat.

réponse concernant le bâti ayant l'avantage de pouvoir se penser à l'échelle du quartier et permettre de jouer sur la « concentration de la pauvreté » cette dernière étant pointée comme source des multiples déviances et problèmes urbains. Différentes méthodes se sont alors affrontées pour définir ces quartiers prioritaires, pour aboutir à la méthode de construction d'indicateurs statistiques standardisés¹² au détriment des tenants d'une approche plus qualitative. Il s'agit d'établir des moyennes statistiques de référence, de mesurer des écarts à la moyenne et d'établir des seuils d'éligibilité. En 2014, un souci de simplification de la démarche et de réduction des territoires prioritaires, visant à renforcer la pertinence des actions, l'Etat préconise désormais un seul indicateur, celui du pourcentage de ménages en deçà du seuil de pauvreté. Sans surprise, c'est bien la pauvreté qui est désormais identifiée comme le problème initial pour les territoires.

Les statistiques locales ainsi mobilisées dans la définition des territoires vont de fait jouer rapidement un rôle d'évaluation de la politique de la ville. La variation de l'indicateur du taux de chômage, de la déscolarisation etc. et aujourd'hui de la pauvreté vient rendre compte de l'efficacité de la politique de la ville dans les quartiers. La permanence des problèmes sociaux mesurés dans les quartiers en politique de la ville est alors souvent interprétée comme un échec de ces dernières. Les mobilités résidentielles ne rentrent cependant pas en ligne de compte dans cette évaluation. Un jeune d'un quartier prioritaire ayant vécu une scolarité positive, ayant bénéficié des espaces de socialisation de proximité (accueil de loisirs ateliers théâtre divers...) qui trouve un travail et un appartement en dehors du quartier quitte le quartier et ses statistiques. La stabilité ou l'augmentation des niveaux élevés d'indicateurs de problèmes sociaux et économiques peut aussi être le signe d'une fonction assumée de ces quartiers d'intégration métropolitaine des populations les plus vulnérables : les populations migrantes, les fractions les plus vulnérables des milieux populaires etc.

En dépit de ces interrogations, les évolutions de la dernière décennie ont renforcé l'objectif de mixité sociale des quartiers prioritaires, notamment par l'accélération des politiques de peuplement. L'agence nationale de la rénovation urbaine entérine ainsi la prévalence de l'approche urbaine et de la transformation du parc de logements dans les quartiers prioritaires.

- **L'Anru dans les quartiers d'habitat social**

Depuis 2003, l'Agence nationale de rénovation urbaine finance la démolition de logements sociaux anciens dans le cadre de projets urbains. A Saint-Denis, 5 quartiers sont concernés par la politique de l'ANRU. Une étude concernant les effets sociaux d'une telle opération nous a permis de mieux comprendre les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cet objectif de diversification du bâti et plus largement, des politiques de mixité sociale.¹³

¹² TISSOT S., « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville, » Genèses, 2004/1 no54, p. 90-111. <http://www.cairn.info/revue-geneses-2004-1-page-90.htm>

¹³ MESLIN K. ROUSSELOT L. « Les effets sociaux des politiques urbaines de démolition/ reconstruction du logement social, Atelier Gennevilliers & Saint-Denis du 20 février 2013 » in Saint-Denis au fur et à mesure, n°62

Premier point, l'étude nous permet de reconsidérer le regard porté sur les quartiers populaires, ici d'habitat social. Démolir des immeubles, requalifier les quartiers et les réhabiliter renvoient à une déqualification préalable, qui rejaillit sur les personnes. Promouvoir un objectif de mixité sociale présuppose un territoire dont l'homogénéité, populaire, est négative. Dans les quartiers connaissant des pourcentages élevés de populations de nationalité étrangère, le spectre du « communautarisme » n'est pas loin et « l'entre soi » populaire est considéré comme un problème. Les habitants nous parlent au contraire d'attachement à un quartier et à un habitat plutôt adapté à leur situation sociale et économique. Cet attachement se construit d'une part autour de la confiance dans les institutions locales, dans un rapport centre/proximité satisfaisant et surtout, dans la constitution d'un rapport de sociabilité de voisinage stable, fondé sur la proximité sociale.

Deuxième élément de réflexion, pour des ménages bénéficiant de ressources la plupart du temps très modestes, avec un rapport à l'activité parfois précaire, l'habitat joue ici comme un amortisseur de pauvreté efficace car s'appuyant sur plusieurs registres de la vie sociale. Le déménagement peut représenter dans ce sens une mise en instabilité, une mise en mouvement global dont il faut considérer les effets après le projet. Chaque ménage, selon ses ressources, sociales, économiques, va pouvoir investir positivement ou non ce mouvement, selon également les autres événements qui surviennent (séparation, chômage...). Par ailleurs, cette mise en mouvement crée des attentes, des projections (arriver dans le neuf, avoir un logement plus grand...) concrètes et symboliques qui peuvent se transformer en déception, voire en dégradation de sa situation. Les effets dépassent le temps du relogement et du projet.

Troisième élément de résultat, la question de la recomposition sociale des quartiers. Les effets des programmes ANRU en général, et de celui-ci en particulier demeurent peu lisibles en terme d'évolution sociale des quartiers. Outre le souhait des habitants de demeurer dans leur quartier, les ressources financières des ménages orientent plus sûrement le type de relogement que les objectifs de mixité sociale. Du point de vue des habitants rencontrés, l'opération conduit à une segmentation accrue des populations à l'intérieur du quartier. La rénovation des espaces publics est vue comme un embellissement mais qui interroge sur la place qu'on pourra y occuper.¹⁴

3.2 De l'ouvrier au riverain : la question de l'urbain et du cadre de vie au cœur de la démocratie participative

La focale mise sur la compétitivité entre les territoires combinée à l'identification de la pauvreté comme étant un problème pour ces derniers exacerbe les regards portés sur les

¹⁴ Ces résultats s'inscrivent dans une série d'études concernant ces opérations : cf. notamment LELEVRIER C. Casser le ghetto, chasser les pauvres ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine, in Kirszbaum T. En finir avec la Banlieue (op. cit.)

espaces publics des villes, très fortement investis dans leur capacité à représenter la valeur sociale du quartier.¹⁵

Les dispositifs de démocratie locale, fortement adossés à la vie de quartier, renforcent la visibilité de cette mobilisation. L'ouvrier comme figure emblématique de l'interlocuteur des élus de la banlieue rouge est remplacé par celle de l'habitant, qui plus est, l'habitant d'un quartier. De la transformation des conditions de vie, le registre se situe désormais dans celle du cadre de vie.

Cet adossement de la démocratie participative au territoire des quartiers a engendré une configuration privilégiée des dispositifs autour d'une forme : la réunion plénière –forme d'agora- ou le groupe de travail projet urbain, d'un type de participant : le riverain, et d'un objet : l'urbain, et ses deux volets : les espaces publics de proximité et le projet urbain. Bien sûr, cette configuration n'est pas exclusive, mais elle n'en constitue pas moins une sorte d'idéal type dans lequel la question sociale subit une triple exclusion. Tout d'abord s'y retrouvent prioritairement les personnes dont l'intérêt pour l'espace public de proximité est très fort : les participants sont ainsi plus souvent des propriétaires, des personnes plus âgées, des personnes dont l'ancrage territorial est plus ancien.¹⁶ Ne s'y retrouvent pas les personnes dont l'intérêt ou les problèmes ne passent pas par le prisme du quartier, les personnes au chômage, les jeunes, les parents etc...). Ensuite, cette configuration tend à poser comme prioritaire pour « les habitants » ce registre de l'urbain, les questions d'entretien de l'espace public, et de poser les questions économiques, éducatives, sociales au travers de ce prisme. Enfin, le développement du quartier, le bien être de ses habitants sont ainsi mis en avant et les problèmes économiques et sociaux, la pauvreté, sont évoqués sous l'angle de leurs incidences (souvent négatives) sur le quartier et les riverains et leur désignation comme un problème pour le quartier. Les approches en termes de processus plus larges, et/ou plus politiques sont plus difficiles à aborder dans cette configuration.

Dans une période d'interrogation forte sur la désaffection électorale des personnes les plus précaires, la démocratie participative, tout du moins localement, est invoquée pour travailler cette cohésion et cette ré affiliation politique. Force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint.

4 PARTAGER LACHARGE DE LA PAUVRETE ET LA CRAINTE DE « L'APPEL D'AIR »

4.1 L'action sociale au prisme du territoire

La réflexion actuelle concernant l'évolution des métiers du travail social est également traversée par cette difficile articulation entre le développement de l'attractivité des territoires, via les logiques de mixité sociale et le travail d'émancipation individuelle et collective des personnes.

¹⁵ Les regards portés sur la propreté SDFM n° 48, séminaire « au fur et à mesure » l'espace public et les rapports sociaux dans la ville

¹⁶ Etude les actifs démarches quartier, Secteur des Etudes locales, Mairie de Saint-Denis

Dans une ville dont l'accroissement démographique conduit inévitablement à celui des flux des usagers des travailleurs sociaux, la rigueur des budgets désormais de mise entraîne une vigilance accrue sur les liens au territoire, ceux-ci étant de plus en plus scrutés pour valider l'accès à un suivi social, à l'inscription à l'école, à l'accès à un logement social. La crainte de « l'appel d'air » se nourrit de la stigmatisation de la pauvreté comme facteur de déqualification des territoires, et la précarité résidentielle, consécutive des différentes ruptures biographiques caractéristiques de la précarité (ruptures professionnelles, familiales etc...) est particulièrement victime de cette territorialisation des approches : sur l'ensemble des territoires (national, régional, départemental, communal) se décline en cascade cette crainte de concentrer « toute la misère du monde », ou du moins, d'en prendre plus que sa part. Pendant l'été 2011, le président du Conseil Général de la Seine Saint-Denis refuse de prendre en charge les mineurs isolés étrangers nouvellement arrivés dans le département, estimant que le département ne peut endosser, seul, le coût de cette charge et appelant à une meilleure répartition de celle-ci. Dans ce même département, une circonscription d'action sociale dé-sectorisée, estampillée « errance » existe désormais, pour accueillir les familles dont aucune circonscription territoriale ne souhaite effectuer le suivi, par manque « d'attaches territoriales », nous y reviendrons. « *Les élus locaux développent tous cette angoisse du phénomène d'aspiration qui peut se définir ainsi : plus j'agis sur le phénomène, plus les gens en errance viendront ici parce qu'il y a de l'offre* »¹⁷. Certains projets dans le cadre de l'ESS, travaillant avec les personnes les plus précaires sont parfois suspectés d'attirer la pauvreté.

La domiciliation illustre bien cette crainte de l'appel d'air. Ce service attribué aux personnes ne pouvant accéder à une boîte aux lettres fixe (sans domicile fixe, hébergés, en errance ...) une adresse administrative, nécessaire et préalable à l'accès à n'importe quel droit social (couverture santé). Délivré par les centres communaux d'action sociale, ce service n'est toujours pas généralisé par crainte d'attirer la pauvreté. Chaque CCAS délivrant une domiciliation administrative veille à ce que l'obtention de cette adresse soit attribuée aux personnes ayant réellement « un lien » avec la commune, et à ce que cette adresse administrative n'entraîne pas automatiquement l'obtention des services fournis à tous les habitants de la ville (inscription scolaire, suivi social etc...) ¹⁸

Au final, la domiciliation représente bien pour les demandeurs une stabilité administrative nécessaire pour exercer l'ensemble des démarches de la vie quotidienne (chercher du travail, ouvrir un compte bancaire ou postal, etc...). Dans le même temps, les bénéficiaires font état d'une méfiance des institutions quant à la validité de cette domiciliation. Donner cette adresse spécifique peut être stigmatisant, voire discriminant. L'étude menée au sein du secteur des études locales pointe enfin le risque que se développe une domiciliation à deux vitesses, celle délivrée par le CCAS, qui labellise « un lien avec le territoire », et celle délivrée par une association caritative, déniait ce lien.

¹⁷ Berlioz G. intervention séminaire observatoire social de Saint-Denis « les errances quelles interpellations pour le travail social, 23 juin 2010, SDFM n°57, avril 2011

¹⁸ Sur l'accès aux droits universels de plus en plus distribués par les territoires selon l'ancrage dont les populations peuvent faire état, DU QUELLENNEC A., *Des droits universels... sous condition.* (2000) Plein Droit n°46

4.2 L'accès au logement social

Sans surprise, la question du logement s'avère particulièrement sensible dans cet objectif de rééquilibrage de la répartition de la pauvreté entre les territoires et dans cette tension entre la préoccupation sociale et la volonté de diversifier la population. Concernant l'accès au logement social les débats sont particulièrement fournis entre d'une part la logique d'une égalité de traitement dans l'accès au logement social et l'amélioration de l'accès au logement des ménages les plus modestes, portées par les associations (comme la fondation abbé Pierre) et d'autre part la vocation « généraliste » prônée par le logement social et la volonté, encore réaffirmée très récemment, de maîtriser le peuplement des quartiers d'habitat social afin d'en assurer une certaine mixité sociale. L'ancienneté territoriale s'avère souvent le critère déterminant, couplé avec l'ancienneté de la demande. Au final, ce double filtre favorise les familles stables, du point de vue familial (familles conjugales), professionnel (CDI, retraités) et résidentiel (locataires) et défavorise les personnes sans logement à soi et dont les trajectoires sont plus hachurées¹⁹. Concrètement, les arbitrages sont complexes car l'objectif de mixité sociale est souvent contré par les ressources réelles des demandeurs. La loi instaurant un droit au logement opposable (DALO²⁰) vient contrecarrer cette prime à la stabilité mais peut être vécue par les « territoires » comme un processus renforçant la « ghettoïsation » des quartiers d'habitat social.

Au final, la méfiance accrue concernant l'absence de « lien au territoire » et la mise en avant de la répartition de la charge de la pauvreté sont censées décourager l'arrivée et l'installation des ménages les plus précaires. Au demeurant, elles instaurent une mise en circulation de ces derniers et confortent les phénomènes d'errance et l'impossibilité d'une stabilité résidentielle. Les populations dites « roms » et vivant en bidonvilles dans les franges urbaines représentent peut-être les populations les plus touchées par cette approche territoriale de la question sociale.²¹

5 PENSER LE TERRITOIRE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

5.1 La démarche de Développement social local à la mairie de Saint-Denis

Pendant deux ans, l'observatoire social de la ville de Saint-Denis, en lien avec la mission ESS de Plaine Commune a animé une réflexion collective autour du développement social local.

¹⁹ L'accès au logement social, GERS, rapport d'étude 2012, observatoire social de Saint-Denis

²⁰ La loi du 5 mars 2007 institue un droit au logement opposable : une commission de médiation peut être saisie par les particuliers, qui séjournent régulièrement et de façon permanente sur le territoire national, et qui se trouvent en très grande difficulté en matière de logement (en vue de l'attribution d'un logement ou de l'accueil dans une structure d'hébergement).

²¹ FASSIN E. FOUTEAU C. GUICHARD S. WINDELS A., *Roms et riverains, une politique municipale de la race* (2014) La Fabrique Editions.

Cet atelier collaboratif a permis d'analyser différents projets, portant notamment sur l'habitat dégradé, la santé communautaire, la monnaie locale etc... Un référentiel commun a ainsi été élaboré, qui permet à la fois de penser la place de la démarche au sein de nos administrations et la configuration concrète d'un projet DSL.

Le territoire est considéré comme un espace de liens sociaux à conforter et comme un territoire de ressources, d'acteurs, au service de l'objectif de solidarité, et d'amélioration des conditions de vie des personnes. Le développement du territoire part ici d'une question sociale identifiée et en est à son service. Pour ce faire, l'ensemble des sphères de l'activité publique et leurs partenaires peuvent être mobilisées. Les registres utilisés dans le cadre du développement exogène (attractivités, flux, catégories d'habitants etc.) n'ont pas cours ici. L'approche est différente et peut être complémentaire. Le DSL s'inscrit dans une perspective de moyen terme, et selon un processus séquencé. La démarche suppose une approche citoyenne de la solidarité et promeut le pouvoir d'agir des personnes par les collectifs.

Ce référentiel, pose ainsi des points de vigilance, et explicite en partie les difficultés de la montée en charge du DSL. (Action publique cloisonnée prééminence de l'approche urbaine, logique gestionnaire des processus de projets, difficulté à travailler le pouvoir d'agir des habitants et notamment des plus précaires, absence de professionnels formés à ces démarches, absence de confiance, et donc de moyens accordés à ces processus).

5.2 L'ESS comme moteur d'une approche sociale du développement ?

Au sein de Plaine Commune, l'ESS est confronté au même positionnement que ne l'est le développement social local au sein de la ville de Saint-Denis. Fortement valorisé dans la communication politique et administrative, il ne bénéficie pas des moyens correspondants.

Les responsables associatifs soulignent également le décalage entre les difficultés qu'ils peuvent rencontrer et la forte valorisation de leur action, dès lors que « ça marche ». Tout se passe comme si les valeurs politiques contenues dans l'ESS étaient celles portées politiquement, mais que cette dernière était condamnée à pousser à l'ombre du développement « sonnante et trébuchant », économique exogène, plus facilement quantifiable. Cette appétence de la quantification des résultats et la rapidité à y parvenir expliquent sans doute ce décalage : Le développement endogène nécessite du temps, les structures sont petites, se mutualisent. Les résultats ne se mesurent pas aisément par des chiffres. *« C'est beaucoup plus simple de se dire : je mets le paquet sur la boîte multinationale parce que tout d'un coup, je peux dire que je crée 300 emplois, annoncés à très court terme alors que l'endogène, c'est du très long terme. Nous, par rapport à la logique de communication de court, on n'est jamais bon. De plus les effets sont difficilement mesurables, comme la synergie, la cohésion territoriale »*²².

Il n'empêche, le dynamisme de l'ESS est réel, que suggère la variété des projets, portés par des entreprises d'insertion, des associations, des groupes d'habitants etc. Ces projets souvent hybrides ont cependant parfois du mal à trouver écho au sein de nos administrations

²² Marjorie Jouen, conseillère externe de Notre Europe-Institut Jacques Delors. Intervention à profession Banlieue sur le développement endogène

cloisonnées. On peut remarquer ainsi l'insuffisance de « relais », professionnels acculturés aux logiques de développement dans les secteurs socio-éducatif et bénéficiant de suffisamment de poids et de moyens. Se pose également plus globalement la question de l'acceptation d'une solidarité²³ s'essence démocratique. On l'a vu, les « usagers » du social sont rarement pensés comme acteurs et les collectifs d'habitants qui se montent et qui travaillent sur des projets peuvent venir interroger le projet politique et l'action publique mise en œuvre dans un domaine. Se développent ainsi des conflits de légitimité qui demandent, pour être dépassés, de créer des espaces permettant le développement de coopérations fortes. L'exemple d'un projet de « cuisines de rue » dans un quartier d'habitat social nous montre la difficulté de développer le volet participatif et social concernant des personnes le plus souvent migrantes, non francophones, sans titre de séjour à côté de celui, plus prometteur, et plus visible, du volet économique et visant la requalification de l'espace public par l'action artistique.

Par ailleurs, et ce d'autant plus dans des périodes de restrictions budgétaires, se développe parfois la crainte de créer des configurations favorisant l'augmentation des demandes vis-à-vis de la puissance publique. Comment aller au devant des habitants alors que les budgets sont à la baisse ? La encore, la question d'espaces de travail collectifs et démocratiques à construire doit permettre de changer de mode de penser et d'agir, de transformer des rapports avec des usagers/demandeurs, pour envisager des habitants/citoyens dans des collectifs qui leur permettant d'agir. A cet égard, la non désignation de publics spécifiques (notamment usagers du champ du social) est porteuse de ce changement de regard.

On le voit, ces articulations ne vont pas de soi. De même que la configuration des espaces de démocratie participative les oriente vers l'espace public de proximité et la requalification des quartiers, les dispositifs ESS (dispositif des appels à projets, forte présence des milieux culturels et associatifs) ne permettent pas forcément aux personnes des milieux populaires d'être partie prenantes de la dynamique.²⁴

CONCLUSION

Suite aux attentats qui se sont déroulés début janvier à Paris, le débat public a rapidement pris deux orientations: celui de la laïcité, et, celui de la concentration de la pauvreté et des populations issues de l'immigration dans les quartiers politiques de la Ville. Ceci ne doit pas nous surprendre et vient comme un échelon supplémentaire confirmer une attention moins portée sur les dynamiques économique et sociale que sur leurs effets sur les territoires, renforçant l'idée d'une altérité intrinsèque des quartiers d'habitat social. Si l'objectif de peuplement n'est pas nouveau et s'est traduit de différentes manières (établissement d'un

²³ LAVILLE J.L (2011) « Agir à gauche. L'économie sociale et solidaire, Desclée de Brouwer.

La solidarité se définit alors comme « principe de démocratisation de la société résultant d'actions collective, émancipatrice car résultant d'un principe d'égalité de statut ». Cette approche peut se décliner selon deux versions : celle, réciprocaire, « désigne le lien social volontaire entre citoyens libres et égaux », la seconde est redistributive et « désigne les normes et prestations établies par l'Etat pour renforcer la cohésion sociale et corriger les inégalités ».

²⁴ Dans leur article portant sur l'ESS à Plaine Commune, Ana Larrègle et Amanda Flety pointent par exemple la nette sous-représentation des porteurs de projet immigrés ou issus de l'immigration

seuil de 20% de logements sociaux dans les villes, démolitions de logements sociaux par l'ANRU) il est désormais inscrit comme orientation politique prioritaire ²⁵, pouvant induire pour certains l'affichage « de la discrimination dans l'affectation des logements »²⁶. Outre la difficulté de sa mise en œuvre, on peut s'interroger sur l'utilisation qui en sera faite et ses effets sur la transformation des villes populaires de la petite couronne parisienne.²⁷

La visibilité très forte de la précarité, de la pauvreté, de l'immigration dans l'espace public, renvoie à sa difficile expression dans l'espace politique et citoyen, du moins institutionnalisé. Mais l'abstention désormais structurelle dans les urnes ne doit pas masquer l'émergence d'espaces politique nouveaux et de luttes citoyennes et associatives. Dans nos villes traditionnellement terres d'accueil et d'intégration des plus vulnérables, il paraît difficile de promouvoir un développement territorial durable et solidaire sans travailler en profondeur le lien entre le champ du travail social et celui de l'ESS. Dans ce qu'elle partage un idéal de solidarité d'essence démocratique avec le développement social, l'économie sociale et solidaire peut se constituer en acteur moteur de cette introduction de la solidarité d'essence démocratique dans les finalités du développement territorial.

²⁵ M. Valls, premier ministre, vœux 25 janvier, contre les ghettos, « initier une politique de peuplement »

²⁶ Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, entretien le Paris 25 janvier 2015

²⁷ KIRSZBAUM T. *Le désenchantement de la politique de la ville*, (2015) ed. de l'aube

Bibliographie

ANFRIE S. , « De la « ville rouge » à la « ville monde » », Socio-anthropologie [En ligne], 16 2005, mis en ligne le 15 novembre 2006. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/439>

BACQUE M.H, FOL S. *Le devenir des banlieues rouges* (1997) l'Harmattan

BEAL V. et ROUSSEAU M. *Alterpolitique !* , Métropoles[En ligne], 15 | 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 23 février 2015. URL : <http://metropoles.revues.org/4948>

BERLIOZ G. intervention séminaire « *les errances, quelles interpellations pour le travail social ?* », 23 juin 2010, SDFM n°57, avril 2011

BRUNET J.P, (1980), *Saint-Denis, la ville rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette Littérature

BERNOUX J.F , *le développement social territorial*, (2005) Dunod

DU QUELLENNEC A., *Des droits universels... sous condition*. (2000) Plein Droit n°46

FASSIN E. FOUTEAU C. GUICHARD S. WINDELS A., *Roms et riverains, une politique municipale de la race* (2014) La Fabrique Editions.

GROSSARD J. et VIGIER D. (2008) *Projet urbain et cohérence territoriale* , Ceras - revue Projet n°hors-serie, « réinventer la ville, la Plaine Saint-Denis » Avril. URL : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=3069>.

HOUARD N., (2009), *Droit au logement et mixité: Les contradictions du logement social*, Paris, l'harmattan

KIRSZBAUM T. *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, (2015) ed. de l'Aube

LAVILLE J.L (2011) *Agir à gauche. L'économie sociale et solidaire*, Desclée de Brouwer,»

LELEVRIER C. *Casser le ghetto, chasser les pauvres ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine*, in KIRSZBAUM T. *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, (2015) ed. de l'Aube

MESLIN K. ROUSSELOT L. *Les effets sociaux des politiques urbaines de démolition/ reconstruction du logement social*, Atelier Gennevilliers & Saint-Denis du 20 février 2013 » in Saint-Denis au fur et à mesure, n°

TISSOT S., *Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville*, » Genèses, 2004/1 no54, p. 90-111. <http://www.cairn.info/revue-geneses-2004-1-page-90.htm>

PLAINE COMMUNE, « Contrat de développement territorial 2014/2030 , territoire de la culture et de la création » 2013,

http://www.aubervilliers.fr/IMG/pdf/CDT_document_integral_Automne_2013.pdf

RAAD L., *Transformations socio-spatiales dans l'ancienne banlieue rouge : de la diversification sociale à la gentrification ?* Thèse de Géographie/aménagement de l'espace (2015) sous la direction de S. Fol