

## **Les paradoxes de la lutte contre l’habitat privé dégradé à Saint-Denis : favoriser la mixité sociale ou maintenir les classes populaires ?**

**Lina Raad**

*Si les recherches se sont multipliées ces dernières années pour évaluer les effets des politiques de rénovation urbaine de l’ANRU sur les quartiers d’habitat social concernés, celles menées en direction de l’habitat privé dégradé ont bénéficié de moins d’attention. Pourtant, les acteurs publics semblent confrontés aux mêmes contradictions de leurs objectifs, comme le montre l’analyse de la mise en œuvre du Programme national de requalification des quartiers dégradés à Saint-Denis.*

En 2009, l’État a créé un nouvel outil pour lutter contre l’habitat privé dégradé : le Programme national de requalification des quartiers dégradés (PNRQAD), institué par la loi MOLLE<sup>1</sup>. Le PNRQAD concentre des moyens financiers importants (380 millions d’euros de l’ANRU<sup>2</sup> pour la période 2009-2016) sur un nombre réduit de quartiers – 25 au total en France, dont 7 en Île-de-France. Ce dispositif marque un retour à des logiques « lourdes » de rénovation urbaine dans le traitement de l’habitat dégradé.

À Saint-Denis, commune populaire située au nord de Paris, les élus locaux s’appuient sur ce nouvel outil pour requalifier l’habitat dégradé dans le centre ancien, mais aussi pour diversifier l’offre de logements et favoriser la mixité sociale. Ces objectifs rejoignent ceux traditionnellement mis en avant dans les politiques de renouvellement de l’habitat des quartiers anciens, qui visent à attirer de nouveaux habitants tout en maintenant la population locale (Miot 2013). Mais, contrairement aux dispositifs incitatifs de réhabilitation qui n’apportent que des subventions aux propriétaires, le PNRQAD permet aux acteurs locaux de transformer significativement l’offre de logement et l’image d’un quartier.

Le projet PNRQAD de Saint-Denis illustre bien l’évolution des politiques locales de l’habitat dans cette ville historique de la banlieue rouge<sup>3</sup>. À l’origine centrées sur l’amélioration des conditions de logement de la classe ouvrière, ces politiques cherchent, depuis les années 1990, à attirer des classes moyennes pour lutter contre la paupérisation<sup>4</sup>, sans entraîner l’éviction des classes populaires. Nous montrons que ce projet de peuplement<sup>5</sup> porté par les élus locaux ne semble pas réalisable dans le cadre du PNRQAD, la destruction de logements privés dégradés n’étant pas compensée par la production d’une offre de logement équivalente.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion, articles 25, 26, 27 et 46 relatifs au Programme national de requalification des quartiers dégradés.

<sup>2</sup> ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine.

<sup>3</sup> La banlieue rouge désigne la ceinture de municipalités autour de Paris conquises par le Parti communiste à partir des années 1920, où s’est structurée une identité locale fondée sur la classe ouvrière.

<sup>4</sup> Depuis les années 1990, différents travaux se sont intéressés à ces transformations des politiques locales de l’habitat en banlieue rouge, comme ceux de Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol (1997), ou ceux de Sylvie Tissot (2005). À l’époque, la notion de « mixité sociale » est mobilisée pour justifier une diversification du peuplement dans le parc social essentiellement.

<sup>5</sup> Le peuplement est ici entendu comme « l’action visant à modifier ou maintenir la distribution d’une population sur un territoire donné » (Desage, Morel Journal et Sala Pala 2014, p. 17).

## Un outil de restructuration lourde de l'habitat privé dégradé

La création du PNRQAD par l'État est justifié par un constat : « après 30 ans de politique incitative d'amélioration de l'habitat, un certain nombre de quartiers anciens présentent toujours un état important de dégradation » (ANRU 2010). À la fin des années 1970, l'État a mis en place une politique incitative d'amélioration de l'habitat privé à travers l'outil des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)<sup>6</sup>, en réponse aux critiques émises à l'encontre des opérations de rénovation urbaine. Ces dernières avaient été dénoncées pour leur brutalité et surtout leurs effets sur le peuplement, entraînant l'éviction de la classe ouvrière et une reconquête sociale des quartiers rénovés au profit des « nouvelles couches supérieures » (Coing 1966).

Avec la création du PNRQAD, l'État prône un traitement de l'habitat dégradé par des opérations d'aménagement<sup>7</sup>, qui donnent lieu à des expropriations et à la démolition des logements les plus dégradés. Les projets PNRQAD entraînent donc l'acquisition de parcelles par les collectivités locales, la démolition et le relogement des habitants. Selon les acteurs locaux, la rénovation serait moins « lourde » que par le passé, les opérations se limitant à des périmètres restreints (en général un ou deux îlots) et les façades des immeubles étant conservées lorsque cela est possible, au nom de la préservation du patrimoine bâti des quartiers anciens (IAU-ÎdF 2011). Le PNRQAD implique toutefois le relogement des occupants des immeubles dégradés caractérisés par « une occupation très sociale », « avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier qualifié », selon la loi MOLLE.

En termes de peuplement, on retrouve ici la contradiction inhérente aux politiques de l'habitat, prônant à la fois la mixité sociale et le droit au logement (Driant 2009). Le PNRQAD insiste ainsi sur deux objectifs, « le maintien des populations en place » et la mixité sociale : « la recherche ou le maintien d'une mixité sociale au cœur des quartiers anciens dégradés doit constituer un principe intangible du programme. En effet, le constat s'impose qu'un décrochage de ces quartiers se poursuit, accompagné de phénomènes de ségrégation inquiétants » (ANRU 2008, p. 5).

Comme souvent, la mixité sociale n'est pas définie, mais doit être mise en œuvre à travers « la création d'une offre nouvelle de logement diversifiée (accession sociale, accession classique, logements sociaux intermédiaires, produits à loyer libre) » (*ibid.*, p. 5). D'autre part, les programmes sont censés inclure une offre de logement permettant de « répondre à l'ensemble des problématiques sociales rencontrées », c'est-à-dire de reloger les ménages défavorisés occupant les logements dégradés qui « jouent une fonction de parc refuge » : « logement social, résidences sociales, maisons relais, hébergements » (*ibid.*, p. 7).

Ces objectifs contradictoires en matière de peuplement sont particulièrement marqués dans le projet PNRQAD du centre-ville de Saint-Denis.

### Le PNRQAD de Saint-Denis : priorité au centre-ville

Dans le centre ancien de Saint-Denis, un projet PNRQAD a été lancé en 2010 et porte sur deux îlots particulièrement dégradés. Un diagnostic, dont les résultats ont été rendus publics trois mois avant les élections municipales de 2008<sup>8</sup>, insistait sur l'ampleur de la dégradation et la paupérisation des ménages occupant le parc privé, en particulier au sud du centre, à proximité de la porte de Paris, et à l'ouest, près de la gare de Saint-Denis. Malgré les OPAH réalisées, ces îlots présenteraient une

---

<sup>6</sup> Les OPAH, créées en 1977, délimitent des périmètres d'action prioritaire et apportent des subventions aux propriétaires pour les aider à réhabiliter leur logement ou les parties communes.

<sup>7</sup> L'outil des opérations d'aménagement peut également être mobilisé par le biais d'autres dispositifs tels que les opérations de restauration immobilière (ORI) ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) mais qui ne sont pas dotés de moyens financiers aussi importants que le PNRQAD.

<sup>8</sup> Lors de la campagne municipale de 2008, le maire communiste de Saint-Denis, Didier Paillard, a érigé en priorité de son prochain mandat la lutte contre l'habitat dégradé dans le centre ancien de Saint-Denis, et plus largement la requalification du centre-ville.

« résistance à la rénovation » attribuée à différents facteurs : surreprésentation et suroccupation des petits logements, surreprésentation des locataires dans le parc privé, nombre élevé de sociétés civiles immobilières (SCI) propriétaires de logement et peu soucieuses de l'entretien du bâti<sup>9</sup>. En outre, l'analyse architecturale du diagnostic avait conclu que les logements ouvriers construits au début du XIX<sup>e</sup> siècle, très représentés dans ces deux îlots, étaient très complexes à réhabiliter, du fait de leur mauvaise orientation et de leur taille trop étroite. Les acteurs locaux présentent alors la démolition des logements les plus dégradés comme la seule solution, voire une « obligation »<sup>10</sup>. En outre, ils soulignent l'inefficacité des nombreuses OPAH menées dans le centre de Saint-Denis depuis les années 1980, qui n'ont pas permis la réhabilitation des logements par les propriétaires démunis ou par des bailleurs souvent indifférents.

Les deux secteurs visés par le projet ont été choisis non seulement en raison de leur forte dégradation, évaluée à partir d'un indicateur de parc privé potentiellement indigne (PPPI)<sup>11</sup>, mais également « pour leur positionnement stratégique en entrée de ville et à proximité immédiate de deux opérations d'aménagement »<sup>12</sup>. Si ce choix est justifié par des arguments techniques, c'est avant tout la volonté politique de revaloriser le centre de Saint-Denis et de transformer son peuplement qui prévaut, sachant que l'habitat dégradé est très présent aussi dans d'autres quartiers de la ville. La convention pointe ainsi « un risque de décrochage [du centre] par rapport aux évolutions positives escomptées des grands projets urbains engagés à proximité », les zones d'aménagement concertées (ZAC) Confluence et Porte de Paris.

---

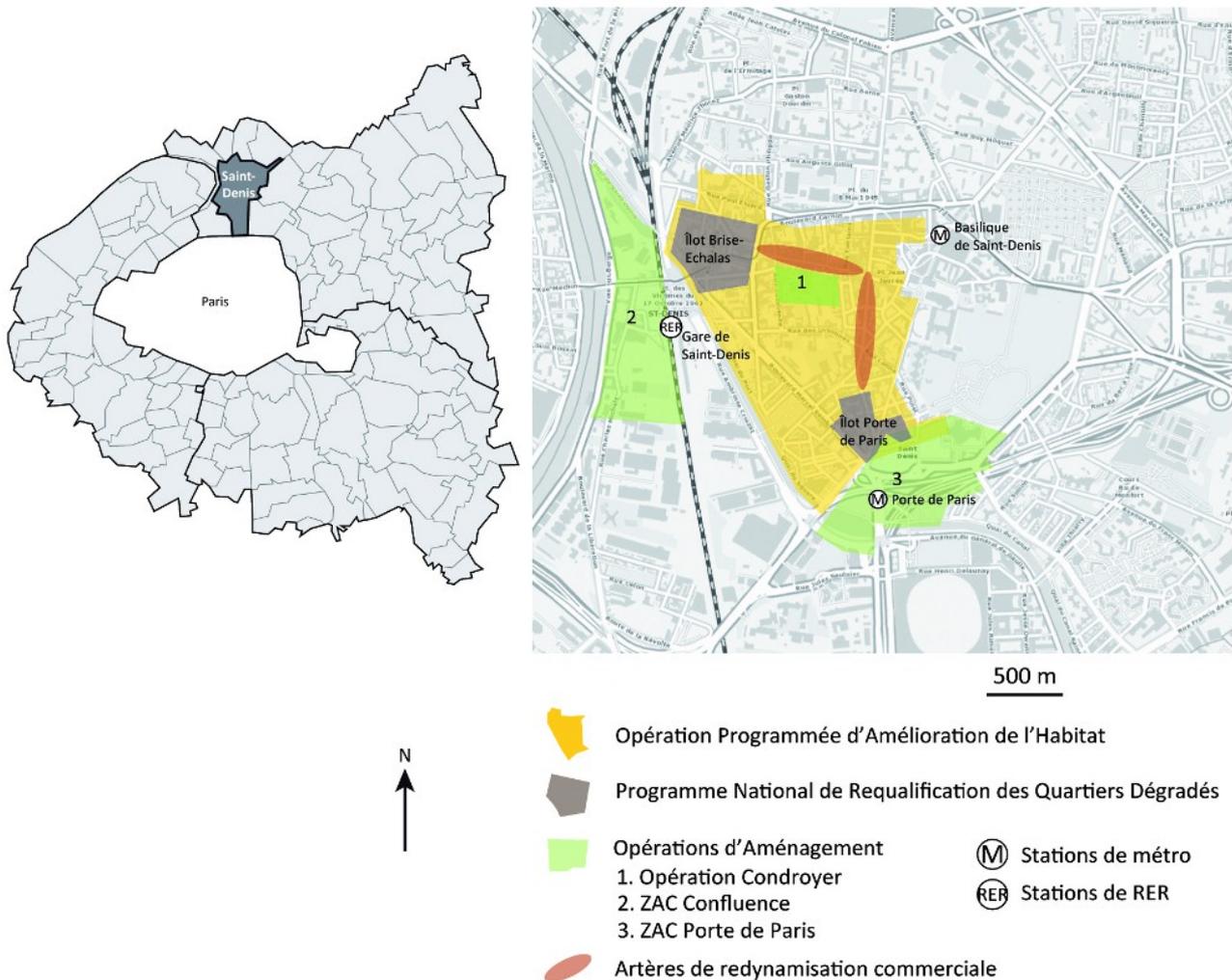
<sup>9</sup> Le statut de la société civile immobilière permet aux propriétaires d'échapper aux procédures de poursuite judiciaire liées à l'habitat indigne, puisqu'il leur suffit de changer le statut de leur société.

<sup>10</sup> La construction d'un argumentaire « technique » pour justifier la démolition de logements dégradés est courante dans les opérations de rénovation urbaine, comme l'a, par exemple, montré Frédéric Mercure-Jolette dans le cas de Montréal (2015).

<sup>11</sup> Ce sont les sections cadastrales où le taux de parc privé potentiellement indigne est le plus élevé (plus de 45 % des logements privés, contre 38,5 % dans l'ensemble du centre-ville). Le PPPI est un indicateur construit à partir de la base de données Filocom (fichier des logements par communes de la Direction générale des finances publiques), qui croise les catégories cadastrales des logements et les caractéristiques sociales de ses occupants. Le PPPI ne quantifie pas précisément le parc privé dégradé ; ce n'est qu'une estimation fondée sur l'hypothèse que les logements les moins confortables occupés par des ménages pauvres ont de fortes probabilités d'être dégradés ou de se dégrader rapidement.

<sup>12</sup> Source : *Convention pluriannuelle pour la mise en œuvre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés du centre-ville de Saint-Denis, 2010-2016* (disponible ici : [www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250165593677&blobheader=application%2Fpdf](http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250165593677&blobheader=application%2Fpdf)), signée le 14 octobre 2010, p. 7.

**Figure 1. La stratégie de revalorisation du centre-ville de Saint-Denis**



© Lina Raad, 2015.

### Les enjeux de peuplement : entre amélioration de l'habitat et gentrification

Pour les acteurs locaux, le PNRQAD doit à la fois favoriser la mixité sociale et « maintenir la diversité sociale pour que le centre-ville reste ouvert à tous et conserve son caractère populaire et cosmopolite »<sup>13</sup>. L'usage des termes de « mixité » ou « diversité sociale » est ambigu, désignant tantôt la volonté d'attirer des classes moyennes dans le centre pour lutter contre sa paupérisation, tantôt le maintien des populations défavorisées habitant les logements dégradés. Si l'opération nécessite de reloger les occupants des logements démolis, les élus affirment leur volonté de « limiter les risques de gentrification » et se défendent de vouloir « évacuer la population ».

Concrètement, l'opération prévoit l'acquisition et la démolition de 230 logements, et la production de 320 logements pour reconstituer l'offre, dont 31 % de logements sociaux. Mais ces derniers sont trop peu nombreux pour assurer le relogement des ménages, les besoins étant estimés à 180 relogements d'après les enquêtes sociales<sup>14</sup>. Ces besoins tiennent compte de la vacance probable de certains logements et ne comptabilisent pas les ménages sans-papiers, qui ne sont pas éligibles à un logement social. Quant aux autres ménages qui peuvent prétendre à un logement social, ils bénéficient d'un « droit au retour » dans le quartier mais sont, de toute façon, relogés

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>14</sup> Ces enquêtes sont réalisées par l'opérateur auprès des ménages à reloger.

ailleurs dans un premier temps. Dans les faits, les ménages relogés à terme dans le quartier sont très peu nombreux dans ce genre d'opération, comme l'a montré Yoan Miot (2013).

Selon l'estimation du *Journal de Saint-Denis*, il y aurait 80 ménages sans-papiers dans les logements voués à la démolition (Lenfant 2013). Le relogement de ces populations sans-papiers représente une difficulté opérationnelle dans la lutte contre l'habitat dégradé, en particulier dans les PNRQAD. À Saint-Denis, la collectivité a acheté deux immeubles pour y loger de manière transitoire certaines familles de sans-papiers (19 logements). Un tel dispositif a également été mis en place à Aubervilliers ou Paris, mais n'offre qu'une solution temporaire aux familles et laisse de côté les célibataires. Lors d'un colloque sur l'habitat indigne, les acteurs locaux ont souligné que « les collectivités locales manquent de solutions pour reloger les populations sans-papiers »<sup>15</sup>.

Finalement, à travers le PNRQAD de Saint-Denis, les élus locaux poursuivent des objectifs de peuplement qui paraissent difficilement conciliables. Les logements construits à la place de l'habitat dégradé seront principalement des logements privés (220 logements, soit 70 %), qui viennent s'ajouter aux nombreux logements construits dans les deux ZAC à proximité (plus de 1 500 logements, dont 60 % à 70 % de logement privé). Ce projet illustre bien les transformations des politiques de l'habitat, dans des municipalités qui sont longtemps restées opposées à la production de logement privé (Raad 2014). Si le logement social représentait 46 % des résidences principales à Saint-Denis en 1999<sup>16</sup>, le développement du logement privé depuis les années 1990 se traduira par une baisse de ce taux, qui, selon les estimations, n'atteindrait plus que 37 % en 2015<sup>17</sup>. Dans le même temps, les acteurs locaux s'attachent à réguler les marchés immobiliers et fonciers pour garantir la production de « logement abordable » : logements sociaux, logements en accession sociale à la propriété, logements privés à « coûts maîtrisés ». Cette régulation passe par divers outils, comme la coopérative d'accession sociale à la propriété de la communauté d'agglomération Plaine Commune, ou une charte de l'habitat<sup>18</sup> qui vise à maîtriser la qualité et le prix de vente des logements privés neufs.

Les politiques de l'habitat dionysiennes semblent donc marquées par d'importantes contradictions, entre la volonté d'attirer des classes moyennes et celle de maintenir les classes populaires.

## **Bibliographie**

- Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). 2010. *Présentation du Programme national de requalification des quartiers dégradés*, rapport au ministre du Logement et de la ville.
- Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). 2008. *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*, rapport au ministre du Logement et de la ville.
- Bacqué, M.-H. et Fol, S. 1997. *Le Devenir des banlieues rouges*, Paris : L'Harmattan.
- Coing, H. 1966. *Rénovation urbaine et changement social. L'îlot n° 4 (Paris 13<sup>e</sup>)*, Paris : Les Editions ouvrières.
- Desage, F., Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (dir.). 2014. *Le Peuplement comme politiques*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Driant, J.-C. 2009. *Les Politiques du logement en France*, Paris : La Documentation française.

---

<sup>15</sup> Colloque sur l'habitat indigne, Aubervilliers, 16 avril 2013, organisé par la ville de Paris, la ville d'Aubervilliers, la communauté d'agglomération Plaine Commune et Paris Métropole.

<sup>16</sup> Source : INSEE, Recensement de la population.

<sup>17</sup> Source : Observatoire local de l'habitat de Plaine Commune.

<sup>18</sup> Les chartes de l'habitat sont des documents que la collectivité demande aux opérateurs immobiliers de signer, afin de les engager à respecter certaines prescriptions et préconisations portant sur la qualité des logements et leur prix de vente. Ce ne sont pas des documents réglementaires mais plutôt des outils de négociation. Pour plus de détails, se reporter au chapitre 5 de notre thèse (Raad 2014).

- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU-ÎdF). 2011. *L'Habitat dégradé et indigne en Île-de-France : enjeux et politiques*. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/lhabitat-degrade-et-indigne-en-ile-de-france.html](http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/lhabitat-degrade-et-indigne-en-ile-de-france.html).
- Lenfant, M. 2013. « Premier bilan du PNRQAD : l'effort se maintient contre l'insalubrité », *Journal de Saint-Denis*, 27 novembre.
- Mercure-Jollette, F. 2015. « Le “plan Dozois” : quelques leçons de l'histoire de l'urbanisme et des politiques de rénovation urbaine à Montréal », *Métropolitiques*, 1<sup>er</sup> avril. URL : [www.metropolitiques.eu/Le-plan-Dozois-quelques-lecons-de.html](http://www.metropolitiques.eu/Le-plan-Dozois-quelques-lecons-de.html).
- Miot, Y. 2013. « Renouveler l'habitat des quartiers anciens dans le cadre de la “Politique de la Ville” : la gentrification comme horizon ? – Les exemples de Mulhouse, Roubaix et Saint-Étienne », *Métropoles* [en ligne], n° 13. Consulté le 8 novembre 2015, URL : <http://metropoles.revues.org/4777>.
- Raad, L. 2014. *Transformations sociales en banlieue rouge. Politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes*, thèse de doctorat en géographie et aménagement, université Paris-7 Diderot. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/tel-01114169v1>.
- Tissot, S. 2005. « Une “discrimination informelle” ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 159, n° 4, p. 54-69.

**Lina Raad** est docteure en géographie et aménagement depuis 2014, et post-doctorante au sein du Labex Futurs Urbains, dans le groupe de travail transversal « Justice, espace, discriminations, inégalités » (JEDI). Sa thèse porte sur les transformations sociales en banlieue rouge et la gentrification, et croise l'analyse des politiques locales de l'habitat et l'inscription résidentielle des classes moyennes. Elle poursuit actuellement des recherches sur les commerces dans les quartiers populaires de la banlieue parisienne, en lien avec les dynamiques de gentrification.

**Pour citer cet article :**

Lina Raad, « Les paradoxes de la lutte contre l'habitat privé dégradé à Saint-Denis : favoriser la mixité sociale ou maintenir les classes populaires ? », *Métropolitiques*, 9 novembre 2015. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-de-la-lutte-contre-l.html>.