

JANVIER 2022



# VIVRE ENSEMBLE DANS LA MÉTROPOLE LILLOISE

Regards d'acteurs sur les politiques du logement  
en faveur de la mixité sociale

# SOMMAIRE

OBJECTIFS ET CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	4
MÉTHODOLOGIE.....	6
<b>1- LA MISE À L'AGENDA POLITIQUE ET LES DÉBATS SCIENTIFIQUES AUTOUR DE LA MIXITÉ SOCIALE.....</b>	<b>8</b>
1.1. La mixité sociale : une notion fortement ancrée dans les politiques publiques du logement .....	9
1.2. Définitions, effets supposés, mise en œuvre : la mixité sociale au cœur des débats scientifiques... 11	
1.3. Un concept, plusieurs approches.....	16
<b>2- LA MIXITÉ SOCIALE : UNE NOTION ENVISAGÉE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES SELON LES ACTEURS.....</b>	<b>18</b>
2.1. La mixité sociale, une question d'«équilibre» du peuplement des résidences de logements sociaux dans les communes historiquement peu dotées en logements sociaux .....	19
2.2. La mixité sociale comme garantie du «droit à la ville» pour les villes centres, les acteurs du renouvellement urbain et les bailleurs sociaux .....	23
<b>3- LES MODES DE PRODUCTION DE L'OFFRE NEUVE DE LOGEMENTS : DES ÉVOLUTIONS EN FAVEUR DE LA MIXITÉ SOCIALE ?.....</b>	<b>28</b>
3.1. Des règles métropolitaines qui favorisent la production de logements sociaux à travers la vente en état futur d'achèvement (VEFA) aux bailleurs sociaux : un modèle qui pose question .....	29
3.2. La prédominance des investisseurs dans le marché privé .....	32
3.3. Construire du PLAI : une équation difficile à résoudre .....	34
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>36</b>
<b>ENJEUX ET PISTES DE RÉFLEXION POUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE DE LILLE .....</b>	<b>38</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>50</b>

Directeur de la publication : **Didier DECOUIGNY**

Responsables de la publication : **Benjamin Moreau / Anne Vandewiele**

Avec l'appui méthodologique de : **Yoan Miot, docteur en urbanisme et en aménagement de l'espace, maître de conférence à l'Université Gustave Eiffel, et Fabien Desage, docteur en science politique et maître de conférences à l'Université de Lille**

Crédit photos : ©MEL ©ADULM

Crédit photo couverture : ©MEL

Impression : **AD Concept**

# OBJECTIFS ET CONTEXTE DE L'ÉTUDE

## UNE SÉGRÉGATION SOCIO-SPATIALE MARQUÉE SUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE LILLOISE

La Métropole Européenne de Lille se place dans le groupe des trois agglomérations les plus ségréguées de France et même la plus ségréguée pour deux groupes sociaux étudiés (immigrés et précaires dans l'emploi) avec les métropoles de Marseille et Rouen<sup>1</sup>.

Au sein du territoire et entre le territoire métropolitain et l'extérieur, les dynamiques de mobilités résidentielles accentuent la ségrégation socio-spatiale du territoire. Les territoires aux statuts socio-résidentiels les plus élevés accueillent en majorité des ménages renforçant leur homogénéité sociale, quand les territoires aux statuts résidentiels les plus bas<sup>2</sup> accueillent quant à eux une majorité de ménages modestes. Seules les mobilités au sein du parc social permettent d'obtenir une répartition un peu plus homogène des différentes catégories sociales sur le territoire métropolitain. Des travaux menés sur d'autres territoires français et à l'échelle nationale<sup>3</sup> vont également dans ce sens et montrent que ce phénomène n'est pas propre au territoire de la Métropole Européenne de Lille.

*On entend ici par ségrégation socio-spatiale, la séparation physique des lieux de résidence des groupes sociaux dans l'espace urbain.*

## UN OBJECTIF DE MIXITÉ SOCIALE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DEPUIS LES ANNÉES 2000

Ce constat interroge l'efficacité des nombreuses politiques publiques, tant au niveau national que local, mises en place depuis plus de 20 ans pour réduire la ségrégation socio-spatiale. En effet, l'objectif de « mixité sociale des villes et des quartiers » tient pourtant une place centrale dans nombre de lois et dispositifs d'action publique relatifs au logement. D'un levier pour améliorer la cohésion sociale, la mixité sociale est en effet devenue, depuis le début des années 2000, un objectif central des politiques urbaines malgré les nombreuses réserves émises de longue date par la recherche en sciences sociales autour des fondements scientifiques et de la mise en œuvre de ce concept.

*On entend ici par mixité sociale, la cohabitation dans un même espace d'habitants issus de catégories sociales différentes.*

## LA MIXITÉ SOCIALE, UNE NOTION TRADUITE DE MANIÈRE OPÉRATIONNELLE PAR LES ACTEURS DE TERRAIN

Le manque de définition claire et consensuelle de la mixité sociale et la multiplicité des outils mobilisés pour améliorer la mixité sociale a fait de cette notion un objet de controverses récurrentes dans la sphère politique, mais aussi entre les techniciens des politiques du logement. Ce sont en effet ces derniers qui mettent en œuvre ces outils en faveur d'une mixité sociale dont la conception diffère d'un acteur à l'autre.

<sup>1</sup> *Vivre ensemble dans la métropole lilloise. Ségrégation socio-spatiale et migrations résidentielles dans le territoire du Scot de Lille Métropole*. ADULM, septembre 2021, p.11.

<sup>2</sup> *Ibid.* ADULM, septembre 2021, pp 43-47.

<sup>3</sup> *Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ?*, France stratégie, juin 2020.

## UNE ANALYSE DES PAROLES D'ACTEURS

L'objectif de la présente étude est d'analyser qualitativement tant les politiques publiques que les pratiques et modes de faire des acteurs qui manient au quotidien la traduction opérationnelle de l'objectif de mixité sociale.

Celle-ci est ici essentiellement envisagée à l'aune de la question du logement et des mobilités résidentielles, cependant l'analyse des discours des acteurs amène à une réflexion plus large sur certaines politiques sociales et sur l'aménagement du territoire.

L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole interroge les conditions du « vivre ensemble » dans la métropole lilloise. Elle a publié plusieurs travaux sur cette question à travers le thème des disparités socio-spatiales (« Mobilités résidentielles et paupérisation », 2015), de la pauvreté (« Pauvreté : évolutions sociales du territoire et trajectoires individuelles », 2018) ou des quartiers prioritaires de la politique de la ville (notamment : « Evolution des quartiers de la politique de la ville de la Métropole Européenne de Lille », 2018).

La présente étude se consacre à une analyse qualitative des représentations et des effets de la notion de mixité sociale dans l'action publique métropolitaine dans le domaine du logement. Elle vient compléter d'autres travaux récents ou en cours sur la caractérisation du peuplement résidentiel du Scot de Lille Métropole (septembre 2021, sous la forme d'un poster), l'étude quantitative des migrations résidentielles et de leurs effets sur la ségrégation socio-spatiale dans le territoire du Scot de Lille Métropole (septembre 2021) et l'analyse quantitative des migrations résidentielles dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) (juin 2020 en collaboration avec l'INSEE).

Ces différents travaux ont été présentés et mis au débat lors des Rencontres de l'Agence du 19 octobre 2021 « *Vivre ensemble dans la métropole lilloise, partageons notre vision !* ».

Elles ont été l'occasion d'inviter plusieurs acteurs à partager et confronter leurs réflexions à propos de la ségrégation socio-spatiale, des migrations résidentielles et de la notion de mixité sociale, alimentant ainsi les réflexions sur les composants d'un vivre ensemble souhaitable sur la Métropole Européenne de Lille.

Parmi elles :

- Garance Clément, sociologue à l'école Polytechnique fédérale de Genève (EPFL) et spécialiste des migrations résidentielles transfrontalières entre la France et la Belgique ;
- Amélie Debrabandère, directrice générale de SIA habitat, entreprise sociale pour l'habitat ;
- Olivier Noblecourt, ancien délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté et élu local (Grenoble).

La présentation des travaux et leur intervention est à retrouver en vidéo sur le site internet de l'Agence (onglet bien être et vivre ensemble - [adu-lille-metropole.org](http://adu-lille-metropole.org)).

# MÉTHODOLOGIE

Ce travail repose sur l'analyse de deux types de matériaux :

- une approche théorique des textes et des dispositifs intégrant la notion de mixité sociale ;
- l'analyse d'un ensemble d'entretiens qui a été mené auprès de différents acteurs du logement de la métropole lilloise dans l'objectif d'interroger leurs conceptions de la mixité sociale et la manière dont ils mettent en œuvre les différents dispositifs visant à améliorer la mixité sociale.

Ces matériaux ont été mis en perspective avec un ensemble de textes issus de la littérature scientifique portant sur la notion de mixité sociale et une analyse de différents documents administratifs (conventions Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, charte de relogement, convention intercommunale d'équilibre territorial, etc.).

## L'ANALYSE DE TEXTES DE LOIS ET DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES

L'analyse des textes de loi ayant pour objet la notion de mixité sociale et de leurs évolutions permet de retracer l'historique de la mise à l'agenda de la notion de mixité sociale.

Elle est complétée par la lecture de nombreux travaux scientifiques portant sur la notion de mixité sociale à l'échelle du territoire de la MEL ainsi qu'à l'échelle nationale et internationale. Ces travaux issus des sciences sociales interrogent :

- la définition de la notion de mixité sociale ;
- les fondements scientifiques de ses effets supposés sur les populations ;
- les effets des politiques déclarant avoir comme objectif la mixité sociale.

L'analyse de ces travaux a ainsi permis de poser un cadre théorique relatif à la mixité sociale et de proposer une typologie des représentations de cette notion régulièrement convoquée dans le débat scientifique et politique, qui sera utilisée dans la suite de l'étude.

La lecture d'autres travaux, davantage issus de la sociologie de l'action publique, apporte un éclairage sur les pratiques de certains types d'acteurs en particulier, ou sur les relations bilatérales qui peuvent exister entre eux :

- ainsi, les relations entre agents communaux et intercommunaux, ainsi qu'entre les communes et certains bailleurs sociaux ont été étudiées sur le territoire de la métropole<sup>4</sup> ;
- à l'échelle nationale, le rôle de la promotion immobilière dans la construction des politiques du logement et les relations entre bailleurs sociaux et promoteurs, et entre promoteurs et communes, ont également fait l'objet de recherches<sup>5</sup> ;
- d'un point de vue plus macro, les évolutions historiques de la politique de la ville et les effets de cette évolution sur l'action publique ont également été largement documentés<sup>6</sup> ;
- par ailleurs, les mobilités résidentielles au sein du territoire métropolitain ont également été étudiées, tant à travers des travaux de l'Agence<sup>7</sup> que de chercheurs en sciences sociales<sup>8</sup>. Ces travaux ont permis de mettre en lumière certaines logiques d'action publique dans lesquelles la notion de mixité sociale tient une place particulièrement importante.

<sup>4</sup> Desage, *Un peuplement de qualité*.

<sup>5</sup> Pollard, *L'État, le promoteur et le maire* ; Gimat et Pollard, *Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers*.

<sup>6</sup> Epstein, *La « nouvelle politique de la ville » au prisme des évaluations du passé* ; Epstein, *La Rénovation urbaine* ; Epstein et Kirszbaum, *Ces quartiers dont on préfère ne plus parler. Les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018)*.

<sup>7</sup> *Migrations résidentielles et paupérisation*, ADULM 2015 ; *Vivre ensemble dans la métropole lilloise : mobilités résidentielles et ségrégation socio spatiale dans le territoire du Scot de Lille Métropole*, ADULM 2021.

<sup>8</sup> Miot, *La ségrégation socio-spatiale dans la métropole lilloise et à Roubaix* ; Miot, Fol, et Vignal, *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques*.

## DES ENTRETIENS AVEC DES ACTEURS DU TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Un ensemble d'entretiens a été mené auprès de différents acteurs du logement de la métropole lilloise dans l'objectif d'interroger leurs conceptions de la mixité sociale et la manière dont ils mettent en œuvre les différents dispositifs d'action publique visant à améliorer la mixité sociale. Au total, 19 entretiens ont été menés auprès de 4 catégories d'acteurs :

- des bailleurs sociaux et techniciens métropolitains en charge du logement social ;
- des chargés de projets de renouvellement urbain de différents quartiers prioritaires métropolitains ;
- des promoteurs immobiliers ;
- les services habitat de certaines communes de la métropole lilloise.

La méthode de l'entretien semi-directif a été retenue dans le but de laisser une relative liberté aux acteurs d'aborder les instruments et politiques publiques qui leur semblent pertinents dans leur action pour améliorer la mixité sociale sur le territoire. Cela permet de recueillir leurs représentations sans les contraindre ni à une définition normée de la mixité sociale ni par rapport aux politiques publiques choisies au préalable.

## L'APPUI DE CHERCHEURS : YOAN MIOT ET FABIEN DESAGE

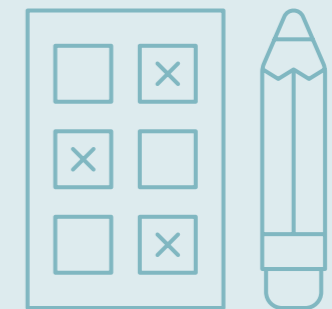
L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole a bénéficié pour la réalisation de cette étude de l'appui méthodologique de :

- Yoan Miot, docteur en urbanisme et en aménagement de l'espace, maître de conférences à l'école d'urbanisme de Paris et à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée ;
- Fabien Desage, docteur en science politique et maître de conférences à l'Université de Lille.

Un échange régulier sur les travaux a permis d'intégrer leur apport méthodologique et de conforter l'analyse du système d'acteurs.

## LES ACTEURS INTERROGÉS

Acteurs du logement social	Vilogia
	SIA Habitat
	Lille Métropole Habitat
	Logis métropole
	La META
Union régionale pour l'habitat (URH) des Hauts de France	
Acteurs de la politique de la ville	Territoire lillois
	Territoire roubaisien
	Territoire wattignisien
	La fabrique des quartiers
Les services Habitat des communes	Croix
	Houplin-Ancoisne
	Lambersart
	Lille
Promotion immobilière	Roubaix
	Loger Habitat
MEL	Sogeprom-Projectim
	Service Programme local de l'habitat
	Service Solidarité - Droit au Logement
	Service politique de la ville



# 1

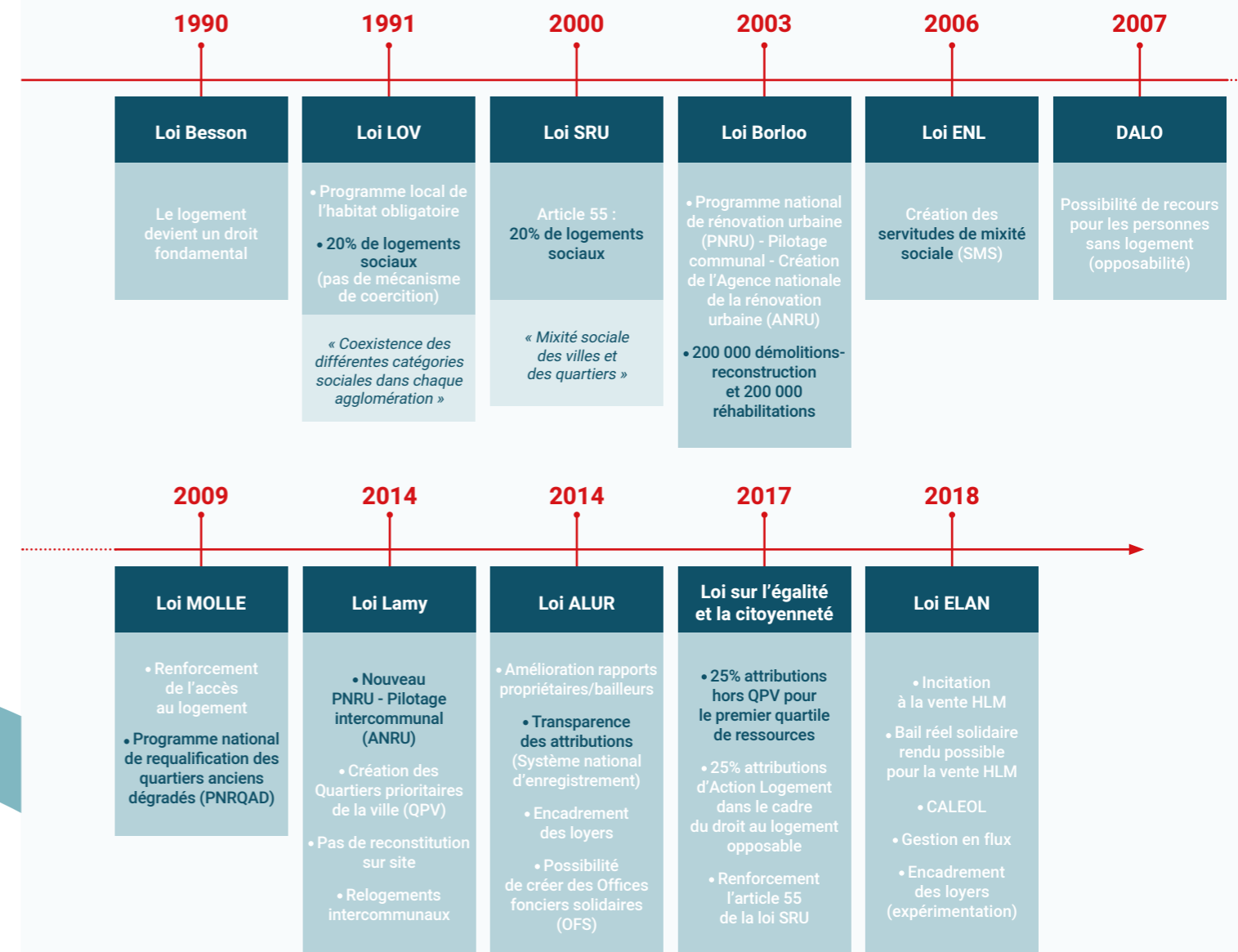
## LA MISE À L'AGENDA POLITIQUE ET LES DÉBATS SCIENTIFIQUES AUTOUR DE LA MIXITÉ SOCIALE

### 1.1. LA MIXITÉ SOCIALE : UNE NOTION FORTEMENT ANCRÉE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

La notion de mixité sociale est aujourd'hui au centre de nombreuses lois à l'échelle nationale et de dispositifs d'action publique locaux, portant principalement sur le logement. Cette notion s'est imposée dans le débat politique national jusqu'à devenir un objectif des politiques publiques. La mise à l'agenda des problèmes socio-urbains liés à la ségrégation des métropoles françaises et à la concentration de populations pauvres dans les grands ensembles de logements sociaux s'est faite progressivement depuis les années 1970<sup>9</sup> et s'est accentuée pendant la décennie 1990. Mais **c'est à partir de**

2000 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) que la notion de mixité sociale est reprise quasiment sans discontinuer dans les différentes politiques du logement, ciblant essentiellement le logement social.

La mixité sociale dans le paysage législatif français



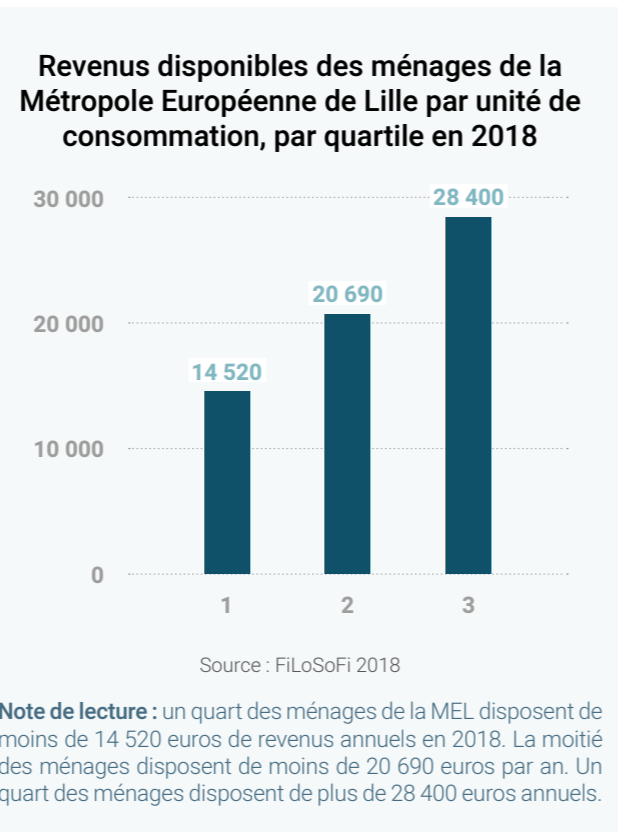
<sup>9</sup>La circulaire Guichard (1973), qui met fin à la construction des grands ensembles de logements sociaux, appelle déjà « à lutter contre les tendances à la ségrégation qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logements entre les communes des agglomérations urbaines. »

L'évolution législative dans le domaine du logement a multiplié les injonctions concernant la mixité sociale, allant de plus en plus précisément et finement dans la définition des objectifs à atteindre : quand la loi SRU (2000) impose la construction d'au moins 20% - seuil porté à 25% en 2013 - de logements sociaux dans les communes qui n'atteignent pas ce seuil, la loi sur l'égalité et la citoyenneté (2017) ajoute que 25% des attributions de logements sociaux réalisées hors des quartiers prioritaires de la ville (QPV) doivent être au bénéfice de ménages appartenant au premier quartile de ressources.

La constante évolution législative sur la question de la mixité sociale peut en faire un objet difficilement saisissable pour les acteurs censés la mettre en place. Nombre de ces politiques publiques légifèrent sur des domaines où l'évolution sur le court terme peut être difficilement percevable : construction de logements, programmes de renouvellement urbain, changements dans les habitudes et pratiques d'attribution... De plus, l'objectif de mixité sociale est mis en tension avec le droit au logement, dont la mise à l'agenda politique quasi simultanée représente parfois une injonction contradictoire à celle de mixité sociale.

Aujourd'hui les politiques visant à améliorer la mixité sociale agissent principalement sur **deux dimensions des politiques du logement** :

- la **déconcentration des logements sociaux** et une meilleure répartition de leur nombre à l'échelle des intercommunalités. Cela passe notamment par la diversification de l'offre de logement dans les quartiers d'habitat social. En effet, les programmes de renouvellement urbain engageant, dans les quartiers ciblés, la démolition de nombreux logements sociaux (3886 pour le Programme de rénovation urbaine (PRU)<sup>10</sup>, conventionnés entre 2004 et 2009, et 3 182 dans le cadre du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU), dont la première phase de la convention a été signée en décembre 2019). Le foncier ainsi libéré est utilisé pour le développement d'une offre de logements diversifiée dans le but d'attirer des populations plus aisées. Par ailleurs, la reconstitution de cette offre de logements sociaux dans des quartiers et communes qui en sont historiquement peu dotés est incitée, voire même imposée comme dans le cas de l'article 55 de la loi SRU ;
- l'édiction de **règles encadrant les attributions de logements sociaux** : dans le but d'éviter les phénomènes de concentration des ménages les plus modestes dans les secteurs du parc social les plus ségrégués, la loi sur l'égalité et la citoyenneté réserve 25% des attributions de logements sociaux se situant hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour les ménages appartenant au premier quartile de ressources.



La mixité sociale prend également corps dans les politiques locales de l'habitat, notamment en ce qui concerne les attributions des logements sociaux. La métropole lilloise s'est montrée volontariste vis-à-vis de la réglementation de la politique de peuplement du parc social :

- en 2009, la création de la **conférence intercommunale de peuplement (CIP)** avait pour but de mettre en place une instance de dialogue entre les différents partenaires pour définir des objectifs d'attribution localisés ;
- en 2013, la signature d'un **accord collectif intercommunal (ACI)** rassemblant toutes les communes de la métropole poursuivait « l'élaboration d'une politique communautaire de peuplement, au service du droit au logement pour tous et de l'équilibre des territoires »<sup>11</sup> ;
- en 2014, suite à la signature de l'ACI, la CIP devient la **conférence intercommunale du logement (CIL), rendue obligatoire par la loi ALUR pour les EPCI compétents en matière d'habitat** ;
- en 2016, la **convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET)** est ratifiée par les différents partenaires et inscrit des objectifs communs **d'attribution** pour lutter contre la ségrégation et certaines pratiques discriminatoires durant le processus d'attribution. La



CIET prévoit d'assurer 25% des attributions à chaque catégorie de ménages<sup>12</sup>, et fixe des objectifs d'attribution d'un maximum de 50% de ménages modestes (< 60% du plafond PLUS) et d'un minimum de 50% de ménages plus aisés (> 60% du plafond PLUS) dans les quartiers fragiles et inversement dans les quartiers sans fragilités. Ainsi la CIP puis l'ACI ont précédé l'élaboration de la CIET rendue obligatoire par la loi ALUR en 2014.

logements sociaux minimum dans la loi SRU, démolition reconstruction de logements sociaux avec le PNRU...). Cette latitude laissée aux acteurs dans la mise en œuvre de la loi a entraîné des conceptions et pratiques différentes par rapport à ce que doit être la mixité sociale.

## 1.2. DÉFINITIONS, EFFETS SUPPOSÉS, MISE EN ŒUVRE : LA MIXITÉ SOCIALE AU CŒUR DES DÉBATS SCIENTIFIQUES

Il n'y a pas de lien prouvé entre mixité sociale et amélioration du vivre-ensemble. Les évaluations des expérimentations menées au nom de la mixité sociale sont très nuancées et ne permettent pas d'établir de consensus quant à ses effets positifs.

### 1.2.1. La mixité sociale, un terme non défini

Si l'expression mixité sociale a été reprise dans les différentes lois et dispositifs cités précédemment, elle est longtemps restée indéfinie, laissant aux acteurs chargés de la mettre en place une certaine liberté dans son acception. Les lois sont en effet longtemps restées floues quant à la définition de la mixité sociale (A partir de quels critères / indicateurs peut-on dire d'un territoire qu'il est mixte socialement ?) en s'attachant davantage aux objectifs fixés pour mettre en place cette mixité (quota de 20% de

## A NOTER

Ces dernières années, des lois ont tenté d'objectiver la notion de mixité sociale en faisant du revenu le critère légal de mesure de la mixité sociale.

- En 2014, la loi Lamy fait du revenu l'unique variable déterminant la géographie prioritaire de la politique de la ville. Celle-ci se concentre sur les quartiers où le revenu par habitant est le plus faible en créant les quartiers prioritaires de la ville (QPV)<sup>13</sup>.
- En 2017, la loi égalité et citoyenneté est la première à définir la forme que doit prendre la mixité sociale dans l'action publique : 25% des attributions de logements sociaux situés hors des QPV doivent se faire au bénéfice des 25% des ménages demandeurs de logements les plus pauvres.

<sup>10</sup> La diversification des logements dans les PRU de première génération de la métropole lilloise. Éléments d'analyse pour une synthèse métropolitaine. ADULM, avril 2018, p.16.

<sup>11</sup> Accord collectif intercommunal (2013-2016), adopté le 14 décembre 2012.

<sup>12</sup> Les ménages sont catégorisés selon leurs ressources mensuelles disponibles par rapport au plafond PLUS : les ménages très modestes (ressources inférieures à 40% du plafond PLUS) ; les ménages modestes (ressources inférieures à 60% du plafond PLUS) ; les ménages aux ressources intermédiaires (ressources inférieures à 80% du plafond PLUS) ; les ménages aux ressources plus élevées (ressources supérieures à 80% du plafond PLUS).

<sup>13</sup> Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoire urbain et sont caractérisés par : un nombre minimal d'habitants ; un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine. Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 21 février 2014.

### 1.2.2. La mixité sociale : un concept interrogé par la recherche en sciences sociales depuis les années 1970

À rebours de son importance grandissante dans les politiques publiques, le concept de mixité sociale est de longue date remis en cause par la recherche en sciences sociales, notamment dans le champ de la sociologie urbaine. Dès 1970, **le lien présumé entre cohabitation de ménages issus de différentes classes sociales et l'amélioration du vivre ensemble est critiqué** dans l'article, aujourd'hui référence, de Madeleine Lemaire et Jean-Claude Chamboredon<sup>14</sup>.

#### La mise en évidence de logiques de distinction et de rapports conflictuels entre les catégories sociales

Madeleine Lemaire et Jean-Claude Chamboredon décrivent notamment, dans le style et les références de l'époque mais avec une pertinence qui reste actuelle, **les mécanismes de distinction des différentes catégories sociales coexistant dans les grands ensembles** :



*La signification de l'habitat et des proximités spatiales qu'il impose est fonction de la trajectoire sur laquelle il s'inscrit pour chaque groupe : passage momentané, sur une trajectoire qui conduira à d'autres conditions de résidence, ou situation durable dont on doit, si critiquable soit-elle, se contenter ou même, étant donné ce à quoi elle permet d'échapper, se féliciter. Bref paradoxalement, l'attitude à l'égard du grand ensemble est fonction des chances que l'on a de le quitter, donc du degré de liberté par rapport aux contraintes qui définissent les conditions de logement. [...]*

*Les rapports entre les groupes hétérogènes sont dominés par l'opposition de la morale petite bourgeoise à la condition populaire. La morale populaire n'a pas ici l'intégrité ni l'assurance éthique qu'elle présenterait dans un quartier populaire intégré. Elle tend à prendre des formes misérabilistes sous l'effet conjugué de la position de sous-prolétaire et du sentiment de relégation que le grand ensemble nourrit dans les catégories les plus défavorisées de la classe ouvrière. Celles-ci mobilisent l'attention portée aux classes populaires et, catégorie repoussoir, font l'objet de l'indignation générale parce que leur mode de vie contredit la morale petite bourgeoise dans tous ses articles essentiels, et principalement dans le domaine des comportements économiques, et dans ceux de la fécondité et des méthodes d'éducation.*



### Pas d'éléments prouvant les effets positifs de la mixité sociale sur les parcours de vie

Par la suite, de nombreux chercheurs et évaluateurs de politiques publiques ont eu des difficultés à affirmer les effets positifs de la mixité sociale dans les territoires où des expérimentations de ce type ont été menées. Les évaluations des différentes expérimentations (menées principalement aux Etats-Unis depuis les années 1980) de mobilité résidentielle de ménages noirs et pauvres dans des quartiers blancs et aisés peinent à montrer que le changement de quartier entraîne systématiquement un meilleur accès à l'emploi ou à l'éducation par exemple. Les résultats apparaissent en effet très contrastés et montrent parfois un bénéfice en termes de santé ou de délinquance et dans le même temps une intégration difficile dans la vie du quartier, sur le plan scolaire et social<sup>15</sup>.

#### Un impact limité de la mixité sociale sur le quotidien des habitants

L'enquête menée plus récemment par Julie Pollard et Matthieu Gimat<sup>16</sup> sur des communes d'île de France continuent de montrer **la faiblesse des effets positifs concrets d'une mixité sociale** à une échelle très fine, dans le cadre d'opérations de Vente en état futur d'achèvement de l'Habitat à Loyer Modéré (VEFA-HLM), sur le quotidien des habitants.



*Nos observations nous permettent par ailleurs de faire deux hypothèses quant aux effets sociaux à long terme de la VEFA HLM. En premier lieu, nous avons observé que la mixité sociale à l'échelle du bâtiment a un impact limité sur le quotidien de ses habitants. Les entretiens que nous avons réalisés dans des opérations situées à Pantin et Boulogne-Billancourt, aussi bien avec des accédants à la propriété qu'avec des locataires sociaux, ont mis en évidence le fait que les relations sociales y sont essentiellement pensées et vécues à l'échelle des cages d'escalier, qui sont dans ces cas non-mixtes, plutôt qu'à celle de l'opération dans sa globalité. Vivre dans une opération mixte n'est ainsi apparu ni comme le résultat d'un choix résidentiel spécifique, ni comme un paramètre bouleversant la vie quotidienne.*

*En second lieu, nous avons constaté que les représentations de la mixité sociale des*

*habitants de ces opérations varient selon le contexte socio-spatial dans lequel elles ont été construites. En effet, dans le cas de l'opération mixte construite à Pantin, l'écart social entre les locataires sociaux et les accédants à la propriété est limité. Nous y avons observé que les relations entre les habitants ont tendance à ne pas être influencées par le statut d'occupation des ménages. Les accédants à la propriété développent des discours proches de ceux décrits dans la littérature sur la gentrification, c'est-à-dire faisant montre d'une forme de tolérance vis-à-vis de la diversité, mais traduisant une volonté d'imposer localement leurs valeurs et leur mode de vie (Bidou-Zachariassen, 2003). Au contraire, dans le cas de l'opération mixte à Boulogne-Billancourt, dans un quartier socialement aisé, ses habitants ont tendance à décrire un paysage social plus polarisé. Ainsi, comme dans d'autres situations de cohabitation entre des ménages aux caractéristiques sociales différentes (Bacqué, 2010), des rapports conflictuels sont décrits par les habitants. Malgré l'absence d'incident grave, des accédants à la propriété ont pu expliquer avoir, au sein d'une des opérations étudiées, la sensation de vivre la proximité des logements sociaux comme un « choc culturel », matérialisé par des « différences de valeurs », de « rapports à la civilité ou à la propreté ». Dans ce même cas, des locataires sociaux ont expliqué se sentir « surveillés » (Entretiens réalisés entre mars et avril 2012). Le statut d'occupation des ménages devient ainsi le paramètre qui permet la constitution et la perception de groupes sociaux, entre lesquels les rapports sont basés sur la méfiance et l'anticipation de conflits potentiels.*



### 1.2.3. La remise en cause de la pertinence de l'objectif de mixité sociale et des moyens alloués pour y parvenir

Au vu du caractère incertain des résultats du développement de la mixité sociale et du manque de définition claire de celle-ci, la mobilisation massive et récurrente de ce concept par les sphères politique et médiatique françaises a amené la recherche à questionner la pertinence et la signification des politiques visant à améliorer la mixité sociale et aux moyens alloués pour y parvenir.

#### La mixité sociale ne permet pas de lutter contre les effets de quartiers produits sur les populations les plus précaires

La recherche en sciences sociales critique également la justification des politiques de mixité sociale par les théories sur les **effets de quartiers**. Ces théories désignent l'effet de l'environnement urbain, tant social que matériel, qu'il soit positif ou négatif, sur les comportements individuels et les trajectoires sociales des habitants des quartiers populaires. Ainsi, la **concentration de populations pauvres** a été vue comme une **entrave à l'ascension sociale** des ménages des quartiers ciblés par la politique de la ville. Cependant, ces théories ont soulevé en France et à l'international de vifs débats, parmi la communauté scientifique mais également dans les instances de la politique de la ville<sup>17</sup>, sur la **pertinence des liens de causalité** établis entre la concentration de pauvreté et les comportements spécifiques qui en découleraient.

Les effets de quartier peuvent s'expliquer, s'ils s'observent, par différentes dimensions qui sont pour la plupart extérieures à la concentration de pauvreté. Marie-Hélène Bacqué a distingué en effet plusieurs dimensions des effets de quartier à travers ses travaux sur les programmes étatsuniens :

- la **dimension physique** : l'environnement du quartier peut avoir des effets, par exemple sur la santé des habitants ;
- la **dimension spatiale** : l'isolement spatial a des répercussions en matière d'emploi, particulièrement dans les ghettos nord-américains de centre-ville ;
- la **dimension institutionnelle** : la qualité des services publics dans le quartier joue également un rôle ;
- la **dimension sociale** : les groupes de pairs ou les modèles influent sur les formes de socialisation. Seule cette dernière variable relève de l'effet de quartier lié à la concentration de la pauvreté<sup>18</sup>. On peut noter qu'elle peut constituer tant un effet socialement pénalisant (délinquance, éducation) qu'une ressource, les relations sociales et les sociabilités propres aux quartiers populaires étant souvent à l'origine de réseaux d'entraide et de solidarité.

<sup>17</sup> Les débats sur les effets de quartier ont notamment donné lieu à un colloque sur le sujet « Des "effets de quartier" à la politique de la ville », organisé en 2011 par le centre d'analyse stratégique et le comité interministériel des Villes.

<sup>18</sup> Centre d'analyse stratégique, Actes de colloque. Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales.



©MEL

#### 1.2.4. L'intérêt de la mixité sociale mis en avant par la recherche surtout à l'échelle des établissements scolaires

Si la mixité sociale au niveau du lieu de résidence est beaucoup critiquée quant au bien-fondé de ses prétendus effets positifs, il apparaît dans les expérimentations internationales que la mixité sociale à l'école, ou mixité scolaire, donnait, a contrario, de très bons résultats et faisait l'objet d'un relatif consensus scientifique<sup>19</sup>. Nombreux sont les chercheurs qui rappellent l'importance de l'expérience sociale dans le cadre scolaire, par rapport à celle, souvent moindre, qui se joue sur le lieu d'habitation :

- sur le plan purement scolaire d'une part, les enfants issus de milieux populaires réussissent mieux scolairement au contact d'enfants plus favorisés<sup>20</sup> ;
- et sur le plan de la cohésion sociale d'autre part, le contact avec des enfants venant de différents milieux sociaux aide à lever certaines barrières et handicaps sociaux provoqués par l'entre-soi au sein des établissements scolaires.

Ainsi, pour Pierre Merle, sociologue spécialiste des questions scolaires, « la recherche d'une plus grande mixité sociale constitue pour ces raisons un réel enjeu de politique éducative, un facteur d'égalité effective des chances et, au-delà, de cohésion sociale. »<sup>21</sup>

À l'inverse, les effets d'une forte ségrégation entre les établissements sont perceptibles au niveau de l'organisation et du fonctionnement des établissements les plus ségrégués. Ils pâtissent plus que les autres d'un renouvellement régulier des équipes pédagogiques, de conflits internes aux équipes, pénalisant *in fine* les élèves qui ne bénéficient pas de conditions propices à l'apprentissage et au développement personnel et social.

#### 1.2.5. La recherche de mixité sociale : invisibilisation de la pauvreté et des concentrations ethniques ?

**Certains observateurs ont qualifié la recherche de mixité sociale de tentative non avouée d'invisibilisation de la pauvreté** – la répartition homogène de populations modestes sur le territoire la rendant moins visible aux yeux de la statistique – voire comme menant à des

politiques discriminatoires, l'impératif de mixité sociale étant alors perçue comme **une « réprobation implicite de la spécialisation ethnique » des quartiers populaires**<sup>22</sup>. En effet, l'absence de mixité sociale est davantage reprochée aux quartiers populaires qu'aux quartiers aisés, qui font pourtant souvent preuve d'un entre-soi beaucoup plus marqué comme ont pu le mettre en évidence, par exemple, les travaux de sociologie de la bourgeoisie<sup>23</sup>.

#### DES DISCRIMINATIONS ETHNO-RACIALES DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT PEU ABORDÉES LORS DES ENTRETIENS

Bien que la ségrégation ethno-raciale soit une des dimensions les plus marquantes de la ségrégation socio-spatiale de la Métropole Européenne de Lille, la question des discriminations ethno-raciales n'apparaît qu'en filigrane de la présente étude et souvent de manière évitée ou euphémisée dans les discours d'acteurs.

En effet, 40% de la population de nationalité étrangère de la MEL vit au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville<sup>24</sup>. Ces populations de nationalité étrangère représentent 17% de la population totale des QPV métropolitains contre 7% à l'échelle de l'ensemble de la Métropole Européenne de Lille<sup>25</sup>.

La méthodologie utilisée dans l'analyse de la mise en œuvre de la mixité sociale sur le territoire de la métropole lilloise, notamment le recours à des entretiens semi-directifs<sup>26</sup>, ne permet d'aborder que très peu et très indirectement cette question. Cependant, de nombreux travaux de recherche en sciences sociales montrent qu'elle demeure un point central des freins à l'accessibilité au logement et des mobilités résidentielles. La recherche expose les multiples pratiques et formes que peuvent prendre les discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement, tant dans le parc social que privé. Les travaux de Marine Bourgeois et de Valérie Sala-Pala<sup>27</sup> exposent notamment les effets des catégorisations ethno-raciales opérées par les bailleurs sociaux sur l'accès au logement social des personnes racisées, en rappelant notamment les condamnations pour fichage ethnique dont des organismes HLM de Nanterre et de Saint-Etienne ont pu faire l'objet :

« Le recours au principe de mixité sociale sert localement la construction de normes implicites d'écrémage conduisant à écarter certaines populations du parc HLM ou à les concentrer dans ses segments les moins attractifs. »

Ces discriminations ont aussi lieu dans le parc privé : l'enquête sur les discriminations dans l'accès au logement réalisée par le défenseur des droits<sup>28</sup> montre qu'en raison de contraintes spécifiques et des difficultés d'accès au parc privé, les recherches de logements des personnes immigrées se centrent fortement sur le parc locatif social (46% des recherches contre 25% en moyenne) et majoritairement vers des grands ensembles. Ce rapport pointe également des temps de recherches de logements beaucoup plus longs que la moyenne pour les personnes immigrées :

« Les délais de recherche observés dans l'enquête, sensiblement plus longs pour les personnes immigrées que pour l'ensemble des personnes ayant recherché un logement à louer, pourraient tenir notamment à des freins rencontrés par ces personnes pour l'accès au parc privé, et des recherches en conséquence plus souvent limitées au seul parc social où les délais d'accès sont les plus longs. »<sup>29</sup>

Cette étude mériterait ainsi d'être complétée par d'autres travaux plus spécifiques à la question du lien entre accès au logement et discriminations ethno-raciales.

<sup>19</sup> Choukri Ben Ayed (*La mixité sociale à l'école, tensions, enjeux et perspectives*, 2015) pointe cependant le manque d'études et de résultats sur cette question dans le contexte français, notamment dû au manque de statistiques et d'indicateur sur la mixité sociale à l'école qui ne permettent pas de la dégager comme variable explicative d'un quelconque changement.

<sup>20</sup> Les résultats des enfants issus des milieux favorisés ne semblent pas être, ou seulement à la marge, en leur défaveur.

<sup>21</sup> Merle, *La carte scolaire et son assouplissement. Politique de mixité sociale ou de ghettoisation des établissements ?*

<sup>22</sup> Epstein et Kirszbaum, *Ces quartiers dont on préfère ne plus parler. Les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018)* Op.Cit ; Kirszbaum et Epstein, *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines*. p.4.

<sup>23</sup> Pinçon et Pinçon-Charlot, *Dans les beaux quartiers*.

<sup>24</sup> Les quartiers de la politique de la ville représentent 18% de la population de la Métropole Européenne de Lille. (Source : Insee, DIAF RP 2013 – traitement ADULM)

<sup>25</sup> *Habitat et Peuplement dans les quartiers de la politique de la ville*, Adulm, 2018.

<sup>26</sup> Marine Bourgeois montre, entre autres, qu'une méthodologie fondée sur l'entretien semi directif se heurte, en sociologie de l'action publique, à de nombreuses limites : risques de non-dits, de dissimulation, difficultés à verbaliser les pratiques... (Bourgeois, 2013)

<sup>27</sup> Bourgeois, *Tris et sélections des populations dans le logement social* ; Sala Pala, *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*.

<sup>28</sup> *Enquête sur l'accès aux droits. Les discriminations dans l'accès au logement*, Le défenseur des droits, 2016.

<sup>29</sup> Ibid. p.22.



### 1.3. UN CONCEPT, PLUSIEURS APPROCHES

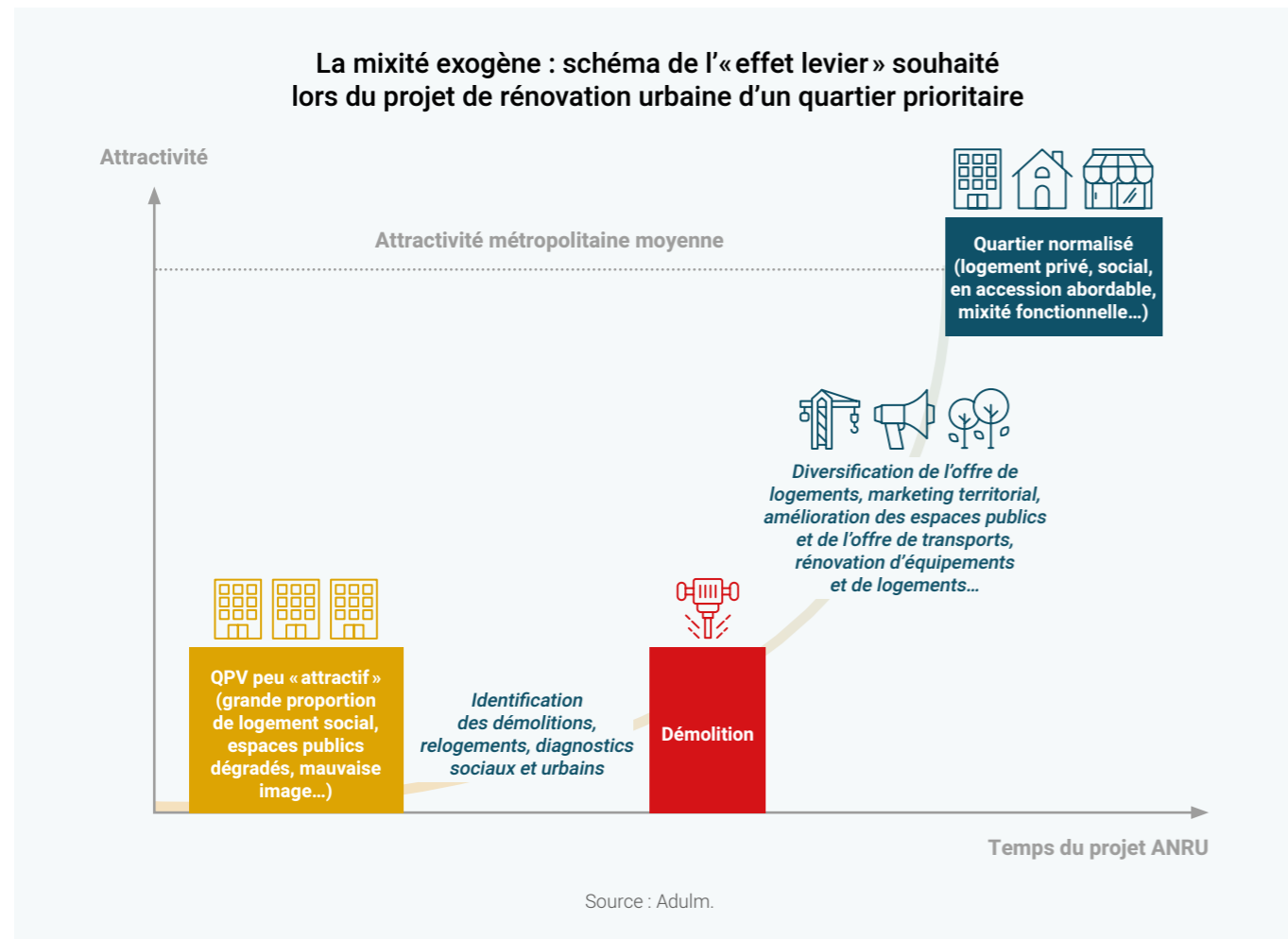
Face à l'absence de définition claire de la notion de mixité sociale, les différents acteurs et observateurs ont donné à cette notion des significations différentes, influant sur la manière dont sont conduites les politiques menées en son nom. Ces approches peuvent être synthétisées en trois concepts :

- **la mixité sociale « exogène »** : selon cette approche, la mixité sociale doit être atteinte par l'attraction de populations aisées dans des quartiers paupérisés et, dans le même temps, par l'emménagement de populations modestes dans des quartiers aisés. Cette approche est adoptée en grande partie dans les programmes de renouvellement urbain portés par l'ANRU, fondés sur la diversification de l'offre de logement dans les quartiers d'habitat social, et dans les politiques de développement du parc social dans les secteurs aisés (loi SRU) ;
- **la mixité sociale « endogène »** : critiquant l'approche par le bâti des politiques de mixité sociale « exogène », certains chercheurs ont fait valoir une approche endogène de la mixité sociale<sup>30</sup>, dans laquelle il s'agirait de créer les conditions favorables au développement endogène des quartiers populaires afin que ses habitants connaissent

une amélioration de leurs conditions socio-économiques et soient acteurs de la vie et du développement de leur quartier. La politique de la ville des années 1980, notamment à travers les opérations de développement social des quartiers, se revendiquait d'une telle approche endogène ;

- **le « droit à la ville »** : mobilisé notamment lors de la promulgation de la loi d'orientation sur la ville (1991) ce concept issu des travaux d'Henri Lefebvre<sup>31</sup>, désigne dans ce cas la possibilité pour tous les ménages de s'installer et d'habiter dans n'importe quel quartier d'un territoire. Les politiques voulant assurer ce droit envisagent la mixité sociale comme le fait de lever les différents freins (financiers, psychologiques, liés à la mobilité) qui entravent les ménages qui ont la volonté de s'installer sur tel ou tel territoire.

Au fil de notre enquête, cette typologie s'est avérée pertinente pour analyser la manière dont les différents acteurs rencontrés se réapproprient et essaient de mettre en place les politiques visant l'amélioration de la mixité sociale. Elle sera ainsi réutilisée tout au long de l'étude pour qualifier les approches, souvent plurielles, des acteurs par rapport à cette notion.



<sup>30</sup> Saint-Macary, *Mixité sociale et diversité de l'habitat* ; Miot, *La ségrégation socio-spatiale dans la métropole lilloise et à Roubaix*.

<sup>31</sup> Lefebvre, *Le droit à la ville* (1968). Si le concept de droit à la ville recouvre un sens beaucoup plus large, avec notamment une vision globale et participative des habitants dans la cité, il sera utilisé dans cette étude selon le sens d'un accès pour tous aux différents territoires d'un espace urbain.



# 2

## LA MIXITÉ SOCIALE : UNE NOTION ENVISAGÉE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES SELON LES ACTEURS

La mixité sociale est traitée à des échelles territoriales différentes selon les acteurs : résidence, îlot, commune. Ces différences d'approche par l'échelle viennent s'ajouter aux différences d'approche en termes de conception développées précédemment : mixité sociale endogène, mixité exogène, droit à la ville.

**Les échelles selon lesquelles est envisagée la mixité sociale ne sont pas hermétiques et coexistent bien souvent dans l'action des acteurs.** Parfois **complémentaires** dans un objectif de mixité sociale intercommunale, ces échelles **peuvent aussi s'opposer** et entraîner des freins à la mobilité résidentielle. Ainsi, quels acteurs envisagent la mixité sociale à la même échelle ? Comment légitiment-ils ce parti pris et agissent-ils ensemble pour construire une mixité sociale en accord avec la conception qu'ils en ont ?

Dans cette partie, les types d'acteurs seront regroupés selon la conception de la mixité sociale qui est apparue le plus régulièrement durant les entretiens :

- les communes historiquement peu dotées en logements sociaux et les bailleurs sociaux ;
- les communes regroupant d'importants quartiers d'habitat social, les bailleurs historiques présents dans ces derniers ainsi que les acteurs du renouvellement urbain.

Les acteurs envisagent la mixité sociale à des échelles différentes qui correspondent à la fois aux conceptions qu'ils en ont et à leur périmètre d'intervention.

### 2.1. LA MIXITÉ SOCIALE, UNE QUESTION D'« ÉQUILIBRE » DU PEUPEMENT DES RÉSIDENCES DANS LES COMMUNES HISTORIQUEMENT PEU DOTÉES EN LOGEMENTS SOCIAUX

#### 2.1.1. Une gestion de la mixité sociale à l'échelle de la résidence pour un « bien vivre ensemble »

Les communes de petite et moyenne taille et les bailleurs sociaux représentent une catégorie d'acteurs qui agissent sur la mixité sociale en grande partie, voire intégralement, à travers le logement social. Les marges d'action de ces acteurs les amènent à rechercher la mixité sociale à une échelle de peuplement très fine, jusqu'à l'échelle de la résidence. À travers les outils dont ils disposent (production et attribution de logements sociaux pour les communes, outil de qualification de l'offre et attributions pour les bailleurs), ils cherchent ainsi à créer une mixité sociale qui soit à l'origine du « bien vivre ensemble » au sein de leurs ensembles de logements sociaux et, par extension de leur commune. **La question de l'intégration dans la commune d'ensembles de logements sociaux apparaît essentielle pour ces communes, tant sur le plan architectural que social.**

**Du côté du bailleur, une vision gestionnaire joue également dans l'adoption de cette échelle :** avoir des résidences qui « vivent bien » est synonyme de moindres dégradations, d'une plus faible vacance, d'une meilleure relation avec

le voisinage et d'intégration dans le quartier. Cette bonne intégration est ainsi le gage d'une meilleure acceptation du logement social par la commune et ses habitants, qui peut être par la suite plus encline au développement du bailleur sur son territoire. Ceci représente un enjeu important pour la stratégie patrimoniale de certains bailleurs, principalement présents dans les petites et moyennes communes.

**Ces bailleurs sociaux ont témoigné en entretien avoir une proportion de logements non réservés au sein de leur parc, pour lesquels les volontés d'attribution des communes pourront être plus souvent satisfaites** que pour des logements contingentés.



*Nous essayons d'avoir des relations très étroites en termes d'attribution et de construction avec les élus locaux. À chaque étape de la construction nous échangeons avec eux. De la même manière, en termes d'attribution, la commune a un regard sur toutes les attributions en dehors du contingent préfectoral, s'ils ont envie de soutenir telle ou telle candidature, ils seront peut-être plus écoutés que chez un autre bailleur.*

**Bailleur social**



Résidence à Croix ©MEL



Tous ces éléments permettent aux bailleurs sociaux et aux communes de créer, au sein des ensembles de logements sociaux, ce qu'ils définissent parfois comme une « vraie » mixité sociale, productrice de « lien social » et de « bien vivre ensemble ». Celle-ci serait créée par un mélange dans les mêmes résidences de ménages aux situations socio-professionnelles diverses (salariés, chômeurs, bénéficiaires du RSA...), aux revenus divers, et parfois aux origines ethniques, réelles ou supposées, diverses.



*Pour nous il est très important de faire une mixité sociale en mettant des personnes qui sont au travail, qui se lèvent tous les matins, qui ont des ressources, et en même temps d'autres personnes, qui sont peut-être au RSA, des retraités, des jeunes, que les gens se disent bonjour, se demandent comment ça va... Et avoir un lien social qui se crée. [...] Il faut garder une mixité des personnes de toutes origines, parce que c'est aussi important et c'est comme cela que l'on arrive, à Croix, à ne pas avoir de ghettos. Si on mélange tout le monde, que l'on fait une belle mixité, on pense qu'on arrive à avoir des personnes qui se parlent et qui s'entraident. Cela permet d'avoir une résidence qui va être calme, qui va vivre correctement dans la propreté et le respect des communs, des parkings. [...] Quand on arrive à recréer un lien, on arrive à remettre un pied à l'étrier et en général ceux qui sont en difficulté retrouvent un travail, une association qui va les accueillir, qui va les remettre sur la bonne route.*

Ville de Croix



En définitive, dans ces communes, l'élaboration minutieuse et attentive d'un peuplement « équilibré » des ensembles de logements sociaux peut, si le ménage ne participe pas à équilibrer le peuplement de la résidence, exclure certains ménages, notamment les plus modestes, de l'attribution d'un logement.

On peut toutefois s'interroger sur les impacts de **cette construction de la mixité sociale qui peut éloigner le parc social communal de l'objectif de « droit à la ville pour tous »** porté initialement par la loi SRU. En effet, un logement qui correspondrait au projet résidentiel d'un ménage pourrait ne pas lui être attribué au motif que ce ménage déséquilibre le peuplement de la résidence, ce qui peut conduire à exclure certains ménages, notamment les plus modestes.



*Lorsque le ménage est présenté en Groupe Technique de Relogement, en fonction de ses capacités et de son souhait de parcours résidentiel, il peut nous être opposé un refus au motif de la CIET. Le contraire s'est déjà présenté aussi. L'accompagnement des ménages est parfois complexe. Quel message doit-on leur faire passer ? Sur quelle base juridique faut-il leur demander d'avoir un autre projet résidentiel ? La réponse institutionnelle interroge. D'une part, elle est « culpabilisante » car elle se traduit par des actions concourant à lever les freins à la mobilité mais ces actions ne portent pas sur l'accès à l'emploi, l'adaptation des horaires de transports en commun, les écoles, etc...*

Bailleur social



À cela peuvent s'ajouter les phénomènes de **préférence communale**, décrits par Fabien Desage dans ses travaux portant sur les attributions des logements sociaux issus de la loi SRU<sup>32</sup>, selon lesquels les administrés d'une commune pourraient être **favorisés dans l'attribution d'un logement par rapport à un ménage originaire d'une autre commune**. Ainsi, si ces bailleurs et communes participent à la construction d'un parc social substantiel, ce dernier n'est pas nécessairement synonyme d'un **meilleur rééquilibrage du peuplement à l'échelle métropolitaine**.

### 2.1.2. Une gestion de la mixité sociale à l'échelle de l'îlot, justifiée par une approche gestionnaire

Amenés à travailler de plus en plus régulièrement avec des promoteurs immobiliers dans le cadre de ventes en état futur d'achèvement (VEFA HLM), **les bailleurs sociaux préfèrent que les bâtiments destinés à être vendus en tant que logements locatifs sociaux soient séparés des bâtiments en accession libre**, de façon à ce que des ménages ayant divers statuts d'occupation vivent dans des bâtiments aux cages d'escalier et espaces communs séparés.

Les bailleurs sociaux avancent des considérations gestionnaires pour justifier le choix de cette échelle. En effet, l'autonomie des bâtiments permet aux bailleurs sociaux de ne pas faire partie de copropriétés dans lesquelles ils seraient minoritaires et ainsi de faire construire et gérer les espaces communs selon des logiques gestionnaires (entretien, durabilité des matériaux...).



Logements sociaux Verlinghem ©ADULM

De plus la cohabitation de ménages aux statuts d'occupation différents (propriétaires, locataires du parc privé, locataires du parc social) est perçue par ces acteurs comme source de conflit entre voisins.

**Le développement de la VEFA HLM a également amené les promoteurs immobiliers à prendre un rôle de plus en plus important dans l'aménagement d'espaces urbains.** Le développement des opérations dites de « résidentialisations » ainsi que la construction par les promoteurs immobiliers de logements sociaux a en effet affirmé leur rôle d'aménageur en étendant la surface d'intervention de ces acteurs. Le recours à des promoteurs, et plus globalement à des acteurs privés, dans des opérations d'aménagement devient un trait caractéristique et récurrent des logiques métropolitaines d'aménagement urbain, notamment à travers la concession d'aménagement de macro-lots sur lesquels la collectivité confie l'aménagement à un maître d'ouvrage, souvent un grand groupe du BTP<sup>33</sup>.

### 2.1.3. La gestion communale des attributions de logements sociaux : une marge de manœuvre importante dans la construction de la mixité sociale

Ayant un regard direct sur la demande de logement social et une relation de proximité avec les ménages demandeurs, les bailleurs sont au cœur du processus d'attribution. Afin de proposer en commission d'attribution des ménages conformes aux attentes des représentants des communes, **la pratique de réunions bailleur-commune en amont de la commission d'attribution est parfois la règle**, bien qu'elle soit illégale. La relation entre les petites et moyennes communes et certains bailleurs sociaux **amène donc ces acteurs à envisager la mixité sociale davantage comme**

### une question communale à gérer à l'échelle de leur territoire que comme un enjeu intercommunal.

En effet, l'article 55 de la loi SRU a contraint les petites et moyennes communes, peu dotées en logements sociaux et qui se caractérisent majoritairement par un statut socio-résidentiel élevé à construire des logements. Mais, les outils dont elles disposent et les caractéristiques de ces communes leur laissent malgré tout « le choix » de produire une forme de mixité sociale correspondant à leur vision de ce qu'elle doit être :

- la récente construction du parc social « dans un objectif de mixité sociale des villes et des quartiers » sur ces communes a permis une **répartition relativement équilibrée** sur le territoire communal ;
- les produits proposés au sein de ce parc social font l'objet d'une **diversification attentive (Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), Prêt locatif à usage social (PLUS), Prêt locatif social (PLS))** de la part des services communaux et logent des ménages aux conditions de ressources différentes ;
- leur localisation parfois **éloignée des grands pôles d'emploi et réseaux de transport en communs**, ainsi que la **faible offre de services sociaux** sur leurs communes sont un frein à l'accueil des ménages les plus modestes ;
- les **marges de manœuvre** dont bénéficient les communes dans le **processus d'attribution, leur attractivité résidentielle** ainsi que **le temps et les moyens dédiés par les services communaux au suivi et à la gestion du parc social** leur permettent de **maitriser le peuplement de leurs résidences** au sein de la grande diversité de publics demandeurs de logement social<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Desage, 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ?

<sup>33</sup> Pour exemple, la rénovation du centre-ville de Mouvaux dont la maîtrise d'ouvrage a été réalisée en partie par la société Nacarat.

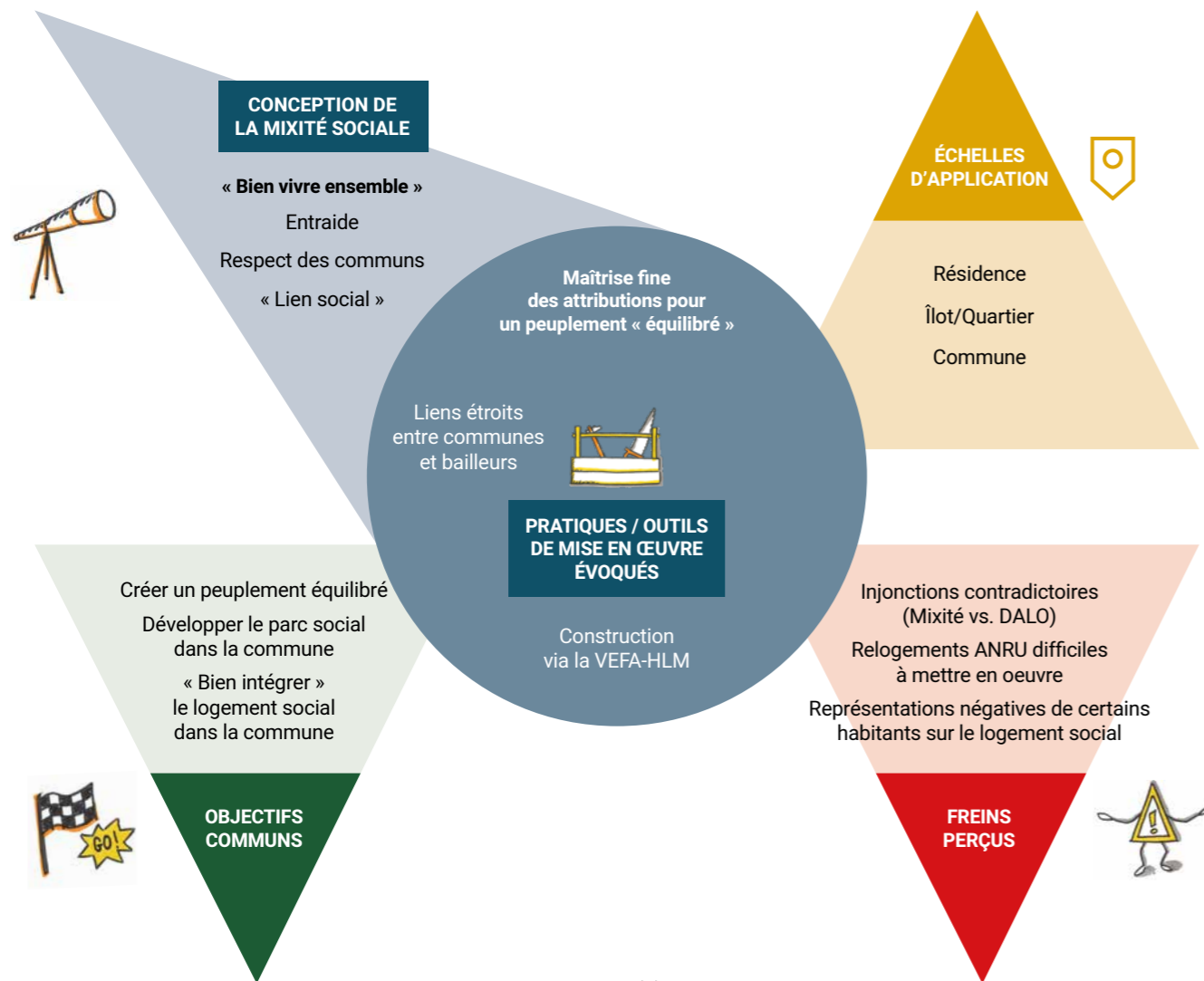
<sup>34</sup> 57% des ménages sont éligibles au logement social sur le territoire de la MEL.

## UNE « VRAIE » MIXITÉ SOCIALE SYNONYME DE « BIEN VIVRE ENSEMBLE » ?

Comme cela a été évoqué dans la première partie de ce document<sup>35</sup>, les effets positifs de la mixité à l'échelle des résidences que défendent certaines communes et les bailleurs sociaux restent très peu vérifiés, et difficilement mesurables eu égard aux travaux scientifiques s'attachant à la notion de mixité sociale. Les logiques et comportements de distinction sociale entre ménages appartenant à différentes catégories sociales ont par ailleurs été documentés de longue date et interrogent les présupposés d'une mixité souhaitable.

Ces logiques de distinction se retrouvent également dans le cadre d'opérations immobilières mixtes, dans lesquelles les cages d'escaliers et bâtiments de la partie libre et la partie sociale sont souvent indépendantes. Des recherches déjà évoquées dans ce document<sup>36</sup> ont montré la relative faiblesse des interactions entre les ménages résidant au sein de ces opérations.

### La mixité sociale vue par les communes historiquement peu dotées en logement sociaux, et les bailleurs sociaux présents sur leurs territoires



## 2.2. LA MIXITÉ SOCIALE COMME GARANTIE DU « DROIT À LA VILLE » POUR LES VILLES CENTRES, LES ACTEURS DU RENOUVELLEMENT URBAIN ET LES BAILLEURS SOCIAUX

### 2.2.1. La mixité sociale, un objectif difficile à atteindre dans les quartiers les moins favorisés de Lille et Roubaix

Les grandes villes interrogées dans cette étude (Lille et Roubaix) comportent de vastes quartiers populaires situés en géographie prioritaire de la ville, produits de l'histoire des quartiers d'habitat social et de la période de désindustrialisation. Elles sont confrontées de façon massive à la pauvreté d'une partie de leurs habitants. De fait, les services communaux ainsi que les chefs de projets de renouvellement urbain des quartiers concernés ont conscience que la forte proportion de parc de logement très abordable, qu'il soit social ou privé, dans leurs quartiers/communes et leur très faible attractivité, rend une répartition équilibrée des catégories sociales en leur sein très difficile à atteindre.

### 2.2.2. La mixité sociale, outil pour le « bien vivre ensemble » et, surtout, pour le « droit à la ville »

Témoins de l'attachement des habitants à leur quartier - appréciable par leur volonté d'y être relogés en cas de démolition de leur logement - et des difficultés auxquelles ceux-ci se confrontent dans l'accès au logement hors des QPV (faibles ressources, faiblesse des politiques sociales sur d'autres communes, discriminations...), ces acteurs conçoivent la mixité sociale comme :

- un moyen de faire en sorte que les quartiers populaires « vivent bien » ;
- une garantie d'accès à tout le territoire pour tous les ménages qui le souhaitent.

Pour ces acteurs, la ségrégation socio-spatiale est davantage une question de « droit à la ville » : plutôt qu'une répartition homogène des différentes catégories sociales sur un territoire, il s'agit de garantir l'accessibilité des différents territoires de la métropole, pour n'importe quel ménage qui souhaite s'y installer. Ils se placent dans une vision plus métropolitaine de la mixité sociale, sans prôner une nécessaire « normalisation » du peuplement des quartiers populaires et des quartiers aisés.



*J'envisagerais plutôt [la mixité sociale] du côté du droit à la ville. Le principal problème, me semble-t-il, c'est de ne pas pouvoir donner accès à tous et à toutes à la ville. Lorsque l'on parle de métropole ségréguée, ça veut aussi dire que certains quartiers ne sont pas accessibles, notamment du fait des prix immobiliers, à des revenus plus modestes. L'enjeu est surtout de donner accès à tous aux centralités, aux aménités urbaines et aux services urbains.*

Renouvellement urbain, MEL



*L'enjeu est de refaire des quartiers populaires, équilibrés où il fait bon vivre. La question c'est quand ces quartiers populaires ou certains quartiers, ne répondent plus qu'à un seul et unique type de peuplement, non choisi ou subi. Le travail est engagé pour améliorer la qualité de vie de ces quartiers.*

Ville de Lille



<sup>35</sup> Cf pp.11-12.

<sup>36</sup> Gimat et Pollard, Op.Cit.



Chantier à Mons-en-Barœul ©MEL

### 2.2.3. Les conditions de l'exercice du « droit à la ville »

L'application de ce droit à la ville requiert plusieurs préalables essentiels :

- la présence d'un **parc de logements abordables** dans tous les **territoires, les plus prisés** mais aussi **dans les quartiers populaires**, afin de répondre à la demande en logement sociaux de la métropole. En effet, la présence de **nombreux services publics** (transports, administrations) et **sociaux** dans les quartiers populaires est bien souvent **recherchée par les ménages les plus modestes** ;
- des **politiques sociales qui permettent la mobilité résidentielle**. Aujourd'hui, nombre de politiques sociales sont **communales** et **bénéficient de moyens inégaux** entre les communes. Leur absence dans certaines communes peut constituer un frein à la mobilité résidentielle de certains ménages qui auraient pourtant souhaité obtenir un logement dans la commune.

### 2.2.4. Un droit à la ville entravé

Si le « droit à la ville » représente l'idéal vers lequel devraient tendre les politiques de mixité sociale pour ces acteurs, celui-ci est entravé dans les faits par différents freins :

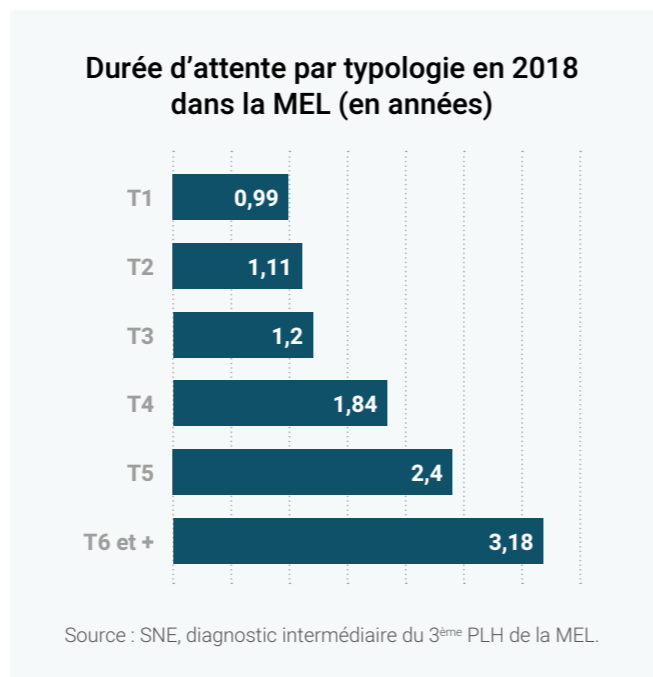
- une **coopération intercommunale et interbailleurs insuffisante**. Les acteurs rencontrés ont pointé que la relative coopération intercommunale et interbailleurs sur le territoire de la métropole entretient la « dualisation géographique du parc social métropolitain », pour reprendre l'analyse de Fabien Desage<sup>37</sup> et des formes de discriminations dans l'accès au logement. Elle rend difficile l'accès aux différents territoires de la métropole, notamment pour les ménages les plus modestes issus des quartiers visés par des opérations de renouvellement urbain.

<sup>37</sup> Desage, *Un peuplement de qualité*.

« La Charte de relogement du NPNRU précise que 40% des ménages doivent pouvoir être relogés par des bailleurs dits « non démolisseurs » et en dehors des communes relevant du NPNRU. A ce jour, le taux de relogement interbailleurs et intercommunal est de 5%. Or, en début de relogement ce sont les ménages les plus mobiles qui déménagent en premier. Qu'en sera-t-il lorsque nous accompagnerons les ménages les plus fragiles, et donc moins mobiles ? En l'absence de position coercitive, que se passe-t-il si un bailleur ne respecte pas ses objectifs ? Comment ce bailleur, volontariste, peut-il gérer des refus communaux ?

**Bailleur social**

- un **nombre de logements sociaux insuffisants**. La carence de logements abordables, qu'ils soient sociaux ou privés, est mise en évidence par la tension actuelle entre l'offre et la demande dans le parc social. Dans la métropole, le temps d'attente moyen pour une demande de logement est de plus d'un an, hors demande de mutation de logement social.



En ce sens, la démolition de 3 182 logements sociaux dans la Métropole Européenne de Lille lors du nouveau programme de renouvellement urbain va entraîner une **réduction substantielle du nombre de logements abordables** et va participer à renforcer la tension sur le parc social le plus abordable.

- **des relogements de plus en plus difficiles à réaliser**. Les relogements issus des programmes de renouvellement urbain posent alors des difficultés aux bailleurs sociaux concernés, aux chargés de projets de renouvellement urbain et aux services habitat des communes. Ayant de moins en moins de logements abordables à proposer à ces ménages dans les quartiers ciblés, ces acteurs doivent néanmoins respecter leurs choix résidentiels<sup>38</sup>. Les ménages souhaitent souvent rester dans leur quartier, de façon à ne pas perdre les réseaux familiaux, sociaux, la vie de quartier et les structures d'entraide dont ils bénéficient. En outre leur relogement peut donc s'avérer très complexe au vu de la difficile coopération intercommunale et interbailleurs explicitée précédemment. Les entretiens ont montré une grande difficulté pour ces acteurs à concilier le respect des choix résidentiels des ménages d'un côté et des objectifs d'attributions contenus dans la CIET<sup>39</sup> de l'autre.

« Dans les quartiers, il y a des familles qui vivent très bien et qui s'y voient vieillir. Il y a les solidarités familiales mais aussi de voisinage. Il y a beaucoup de ménages qui veulent être relogés à côté de leurs voisins. Toutes ces solidarités, le relogement peut venir les perturber. [...] La charte de relogement métropolitaine est annexée à la CIET. Elles forment un même bloc réglementaire. Dans la charte de relogement il est indiqué que les ménages seront relogés en fonction de leurs besoins et de leur souhait. Mais la CIET, précise la nécessité de rééquilibrage territorial en utilisant les quartiles comme indicateur d'attribution. Il y a donc des injonctions contradictoires.

**Bailleur social**

<sup>38</sup> La charte métropolitaine de relogement place les ménages comme les « premiers et principaux acteurs de leur projet résidentiel ».

<sup>39</sup> La convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) prévoit d'assurer 25% des attributions à chaque catégorie de ménages, et fixe des objectifs d'attribution d'un maximum de 50% de ménages modestes (< 60% du plafond PLUS) et d'un minimum de 50% de ménages plus aisés (> 60% du plafond PLUS) dans les quartiers fragiles et inversement dans les quartiers sans fragilités.

<sup>40</sup> Convention pluriannuelle des projets de renouvellement urbain de la métropole urbaine de Lille, 4 avril 2019, p.80.

La convention NPRU de la Métropole Européenne de Lille prévoit par ailleurs une déconnexion entre les relogements et les reconstitutions de logements locatifs sociaux. Selon la convention de renouvellement urbain passée entre la MEL et l'ANRU, ces dernières s'effectuent dans le « cadre de la stratégie de rééquilibrage territorial et de la mixité sociale du PLH »<sup>40</sup> :

« À ce titre, l'objectif est de faire porter la reconstitution sur l'ensemble du territoire métropolitain en orientant celle-ci vers les communes situées en territoire centre d'agglomération et en fonction du respect des obligations de la loi SRU. La reconstitution se fera à hauteur :

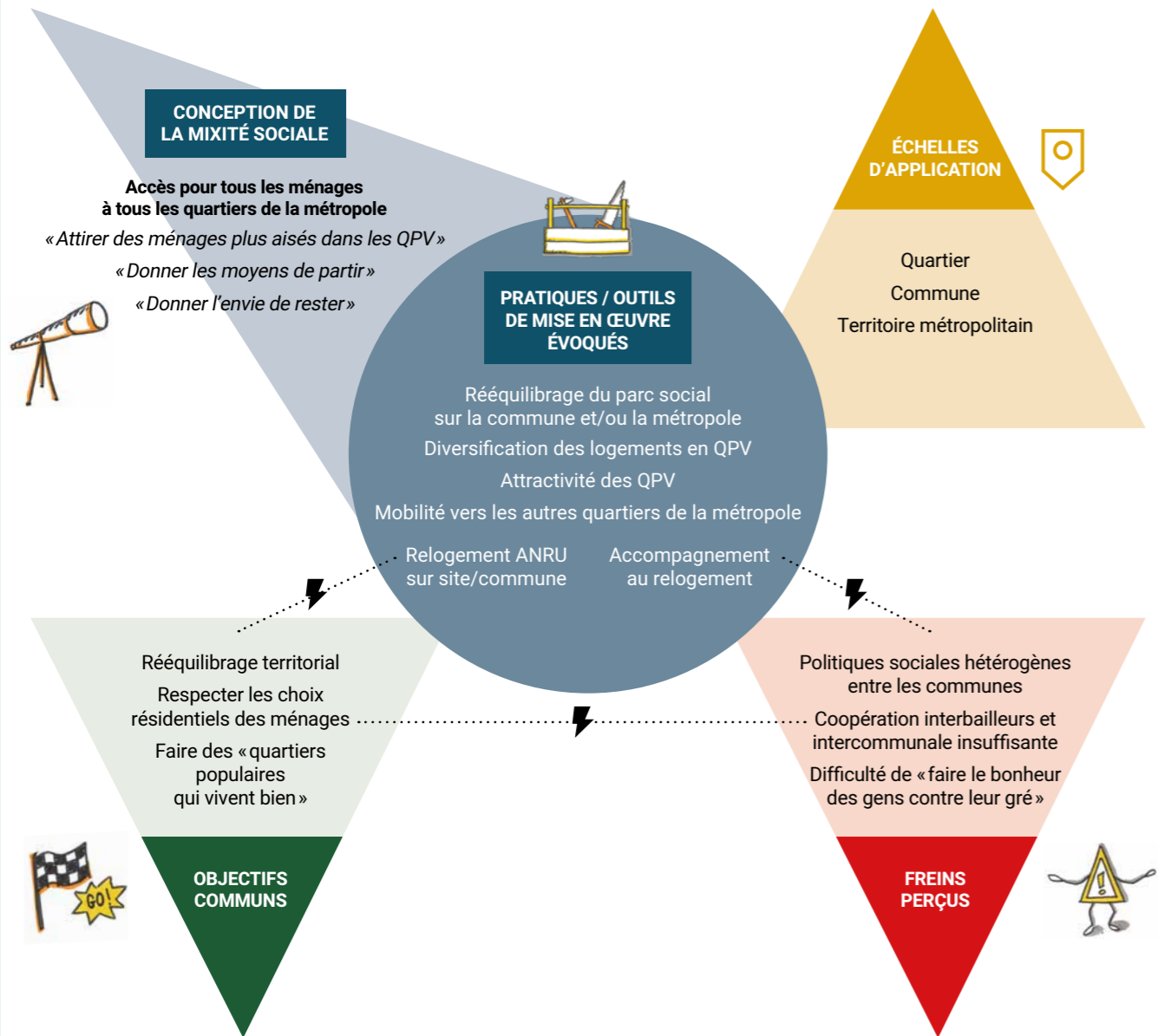
- d'un tiers environ dans les communes NPNRU (1 081 logements environ). L'objectif est d'orienter celle-ci vers les quartiers (IRIS) où le taux de logement social et l'indice de fragilité sociale sont moindres ;
- d'un tiers environ dans des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU (1 081 logements environ) ;
- d'un tiers environ dans les autres communes de la MEL (1 081 logements environ).

**Convention NPNRU**

## LA RECONSTITUTION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX SOUMISE À LA DUALISATION DU PARC SOCIAL ?

La reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux liée au NPNRU présente le risque de s'effectuer selon les logiques de dualisation du parc social explicitées précédemment, freinant potentiellement les parcours résidentiels de certains ménages voulant s'installer sur des communes non ciblées par les programmes du NPNRU métropolitain. Cette dualisation se caractérise, dans l'objectif d'atteindre le quota de logements sociaux prévu par la loi SRU, par l'implantation très contrôlée par certaines communes de certains bailleurs sur leur territoire, quand les grandes villes accueillant le parc social historique, notamment celui hérité des offices publics des grandes villes, ne sont pas visées par les stratégies patrimoniales de ces bailleurs. Le « poids » communal sur les attributions entretient une certaine hétérogénéité entre le parc social majoritairement construit après 2000 des petites et moyennes communes de la métropole et le parc social historique, composé de grands quartiers d'habitat social, qui se retrouve dans les grandes villes de la métropole.

### La mixité sociale vue par les villes centres, acteurs du renouvellement urbain et les bailleurs sociaux fortement impactés par les programmes de renouvellement urbain



Source : Adulm.



Résidence Vendôme à Lannoy ©MEL

# 3

## LES MODES DE PRODUCTION DE L'OFFRE NEUVE DE LOGEMENTS : DES ÉVOLUTIONS EN FAVEUR DE LA MIXITE SOCIALE ?

Depuis les années 1990, les dispositifs législatifs visant l'amélioration de la mixité sociale s'attachent avant tout :

- au développement d'une offre de logements abordables, répartie de manière plus homogène sur le territoire ;
- et aux règles qui en déterminent les attributions.

Néanmoins, c'est bien l'évolution de l'ensemble des marchés du logement qui participe à améliorer ou réduire la ségrégation sur un territoire. En effet, la production du logement en France connaît depuis les années 1980 un retrait progressif du financement de l'Etat et un renforcement croissant des logiques de marché dans la production du logement, notamment dans la production de logements abordables et à loyer modérés : prêts aidés à l'accession à la propriété, incitation fiscale à l'investissement locatif...

Dans ce contexte, l'analyse des propos des acteurs met en évidence le lien entre la mixité sociale et les marchés du logement à plusieurs égards :

- sur le mode de production du logement social ;
- sur les effets sur les prix des logements ;
- sur la capacité à produire des logements les plus abordables.

### 3.1. DES RÈGLES MÉTROPOLITAINES FAVORISANT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX À TRAVERS LA VENTE EN ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT (VEFA) AUX BAILLEURS SOCIAUX : UN MODÈLE À INTERROGER

Depuis 2009, le PLH de la métropole lilloise impose un minimum de 30% de logements sociaux dans chaque opération immobilière. Inscrivant la mixité sociale à une échelle très fine, celle de l'opération immobilière, cette règle permet de produire un nombre substantiel de logements sociaux, répartis dans la plupart des territoires de la métropole. **Cependant, cette règle a participé à modifier en profondeur les modes de faire le logement social.**

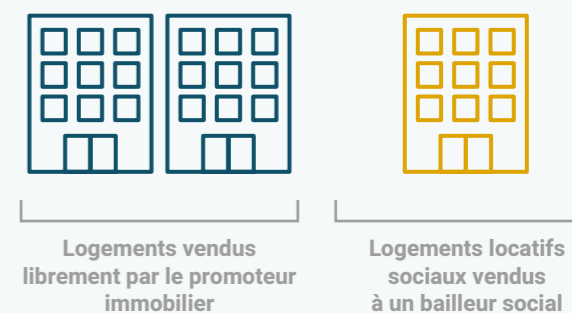
#### 3.1.1. La VEFA HLM, un développement massif depuis 2008

Les opérations dites « mixtes », étant développées par des promoteurs privés, favorisent la production de logements sociaux via l'achat en VEFA de 30% des logements de l'opération par les bailleurs sociaux. S'il a connu un développement important depuis la crise de 2008, ce mode de production du logement social n'est pas neutre sur les marchés du logement et la construction de logements.

**À la faveur de la crise de 2008, la vente en VEFA aux organismes HLM s'est développée de manière accrue au niveau national.** Le rachat par les bailleurs de nombreux projets immobiliers privés mis en péril par la crise financière a marqué le départ d'une massification de la production de logements sociaux à travers la VEFA HLM. Pratique marginale en 2007, qui représentait 3% des logements

sociaux produits à l'échelle nationale, la VEFA HLM en représente aujourd'hui plus de 50%, tant sur le territoire de la métropole qu'à l'échelle nationale<sup>41</sup>.

#### Schéma d'un programme immobilier comprenant une opération en VEFA HLM



Source : Adulm.

#### 3.1.2. La VEFA, un mode de production du logement social qui présente de nombreux avantages

Ce rapide développement de la VEFA HLM produit plusieurs effets :

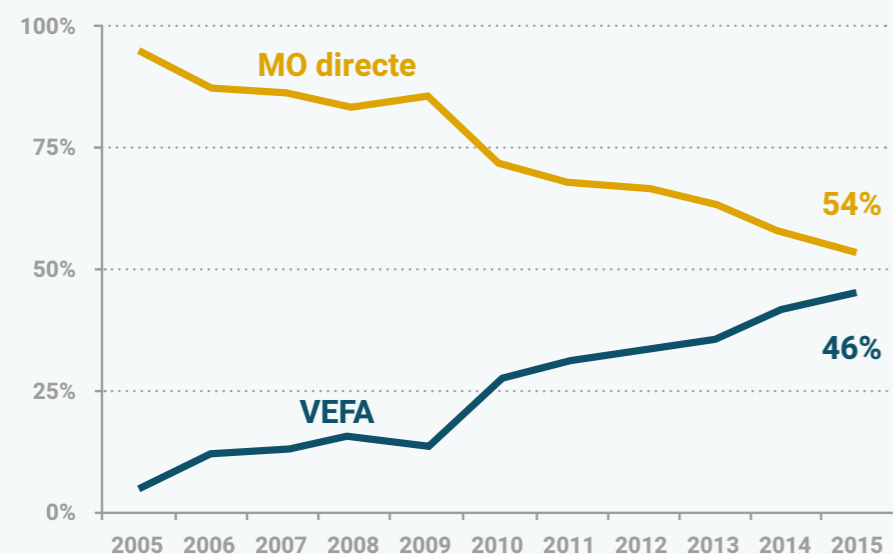
- **les logements sociaux achetés au sein d'opérations immobilières privées sont davantage invisibilisés**, ce qui entraîne souvent une meilleure acceptation par les riverains que s'il s'agissait d'une maîtrise d'ouvrage d'organisme HLM. Ainsi, le développement de la VEFA HLM a permis un développement substantiel de l'offre de logements sociaux dans les communes qui en étaient le moins dotées, conformément à l'ambition de la loi SRU. La VEFA HLM participe ainsi à répartir une offre de logements sociaux sur tout le territoire métropolitain, notamment dans les communes désireuses de conserver le cadre de vie et l'aspect architectural caractéristique de leurs constructions<sup>42</sup>, confrontant le logement social à une opposition moindre de la part d'élus rétifs à l'idée de voir s'ériger des grands ensembles dans leur commune. Ce mode de production du logement social permet également aux bailleurs de s'implanter là où le foncier aurait été trop onéreux à acquérir pour développer des opérations 100% social ;
- **ce développement a pour conséquence la réorganisation de l'action des bailleurs sociaux** : en déléguant progressivement la maîtrise d'ouvrage aux promoteurs immobiliers, elle permet aux bailleurs de se détacher de l'activité de construction ce qui leur permet de concentrer leurs moyens sur les activités d'accompagnement social, de plus en plus importantes comme l'ont évoqué les acteurs. Elle participe ainsi à l'évolution du métier de bailleur social.

<sup>41</sup> Guerrini, Torredemer, et Dupré, *La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses*, politiquesdulogement.com.

<sup>42</sup> Desage, *Un peuplement de qualité*.



### Projets de construction neuve : évolution de la répartition entre maître d'ouvrage et VEFA en France métropolitaine



Source : Les coûts de production des logements sociaux neufs, USH, Direction des études économiques et financières, juin 2016, à partir de données SISAL.

### 3.1.3. La VEFA, une « coopération déséquilibrée » pour la production du logement social ?

La construction de plus de la moitié des logements sociaux métropolitains par des acteurs du logement privé pose certaines questions essentielles à prendre en compte dans la perspective du développement d'une offre sociale pérenne, durable et de qualité.

**La VEFA HLM modifie les façons de construire du logement social.** Les logiques de construction de logements et les finalités sont différentes entre les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux. Les bailleurs sociaux raisonnant sur le temps long (qui correspond à la gestion locative de leurs logements) mettraient ainsi davantage l'accent sur la durabilité des matériaux, quand les promoteurs immobiliers s'inscriraient dans un temps plus court (correspondant à la commercialisation des opérations) et dans une logique de rentabilisation du foncier, en mettant en avant les aspects les plus vendeurs des logements (espaces extérieurs, matériaux plus luxueux...)<sup>43</sup>.

**La VEFA HLM confronte deux cultures professionnelles et manières de faire distinctes :** il en résulte une certaine « hybridation » des pratiques constructives, dont certains chercheurs montrent qu'elle s'avère souvent à l'avantage des promoteurs immobiliers. En effet, en déléguant aux promoteurs immobiliers la construction des logements, les bailleurs sociaux perdent progressivement leurs compétences et leur professionnalisme en termes de maîtrise d'ouvrage, celle-ci constituant pourtant une partie importante de l'identité du mouvement du logement social

en France<sup>44</sup>. De plus, il semblerait que les promoteurs vendent parfois aux bailleurs sociaux les logements les plus difficilement commercialisables de leurs opérations.



Chantier Lambersart ©ADULM

### La VEFA HLM participe par ailleurs à un renforcement des logiques de marché dans la constitution du parc social :

• **le renforcement des logiques de marché :** Anne-Laure Jourdeuil, architecte et chercheuse en aménagement et urbanisme spécialiste de l'évolution de la production du logement social, montre dans ses travaux que les bailleurs sociaux se trouvent, dans le cas des VEFA-HLM, au sein d'une « coopération déséquilibrée »<sup>45</sup> à l'avantage des promoteurs. Sur le territoire de la métropole, les entretiens avec les promoteurs immobiliers mettent en évidence que ces derniers se montrent plus enclins à vendre la partie sociale de leurs opérations aux bailleurs sociaux les plus offrant.

Ceci atteste ce phénomène du « renforcement des logiques de marché dans la fabrication du logement » observé par Anne-Laure Jourdeuil<sup>46</sup> ;

• **le renforcement de la dualisation du parc social métropolitain :** les logiques de marché qui pénètrent le mouvement du logement social influencent les relations et les habitudes de travail entre promoteurs et bailleurs. Elles s'ajoutent alors aux relations qui peuvent exister entre bailleurs sociaux et communes qui ont été évoquées plus haut dans cette étude, et participent à renforcer les logiques de dualisation du parc social métropolitain, ainsi que les dynamiques ségrégatives que cette dualisation entretient ;



*Il y a des habitudes, tel promoteur aime travailler avec tel bailleur, parce qu'il se sent plus écouté. Le choix d'un bailleur par un promoteur ce sont donc à la fois les relations bailleurs-promoteurs mais aussi les relations bailleurs-ville, mais évidemment le bilan du promoteur préférant un bailleur plus généreux dans son prix d'acquisition ! Il n'y a pas donc pas de règle unique. [...] Globalement, les SA restent souvent plus généreuses que les offices publics. Dans certaines villes, certains bailleurs peuvent être plus agressif pour pénétrer une ville qui manque à leur patrimoine et feront l'effort sur le prix d'achat pour avoir un premier patrimoine sur ces communes.*

Promoteur immobilier



• **l'hybridation des pratiques de construction s'accompagne d'une hybridation des pratiques de commercialisation du logement social,** avec l'incitation de l'Etat à la vente HLM notamment. Les logiques de rentabilité et de commercialisation deviennent d'autant plus importantes



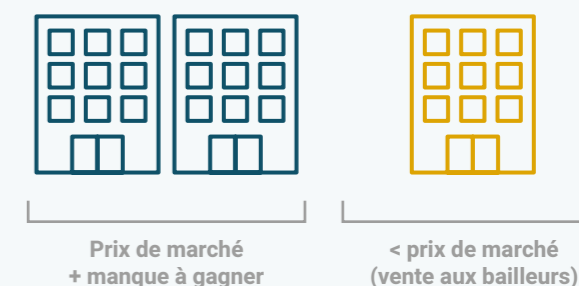
Chantier logements Saint-André ©ADULM

pour les bailleurs sociaux que le secteur du logement social a vu son financement considérablement réduit au cours des dernières années ;

• enfin, un des effets de la vente de 30% des logements issus d'opérations immobilières est **l'augmentation du prix des logements correspondant à la partie privée de ces opérations.** En effet, selon un mécanisme de péréquation, les promoteurs **reportent le manque à gagner issu de la vente de la partie sociale sur les ventes de logements libres de l'opération, qui voient de fait leurs prix augmenter.**

Sur certains territoires français, la VEFA HLM permet aux promoteurs de sécuriser leurs opérations en atteignant plus rapidement le seuil de pré-commercialisation nécessaire à l'obtention des prêts. Néanmoins, le faible prix d'achat en VEFA des bailleurs sociaux de la MEL ne permettant cette sécurisation que dans une moindre mesure, les promoteurs immobiliers assurent dès lors ce seuil en orientant leur vente vers des biens en investissement locatif. Ainsi, plus les bailleurs achètent à un prix bas, plus les prix opérés sur la partie libre vont augmenter, entraînant une déconnexion des marchés neufs du logement privé et du logement social.

### Schéma de l'équilibre financier d'une opération immobilière comprenant une VEFA HLM



Source : Adulm.

<sup>43</sup> Guerrini, Torredemer, et Dupré, *La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses*, politiquesdulogement.com, Op.Cit.

<sup>44</sup> Guerrini, Torredemer, et Dupré. Ibid.

<sup>45</sup> Jourdeuil, *Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs.*

<sup>46</sup> Jourdeuil, Ibid.



### 3.2. LA PRÉDOMINANCE DES INVESTISSEURS DANS LE MARCHÉ PRIVÉ

#### 3.2.1. La règle des 30% de logements sociaux entraîne une hausse des prix des logements privés et le poids accru des investisseurs

Les politiques de mixité sociale, notamment la règle des 30%, peuvent produire des effets contradictoires par rapport à leur objectif d'origine et ainsi participer à renforcer la déconnexion entre le marché privé et le logement social. **Dans les opérations mixtes, la montée des prix d'acquisition des logements libres compense le manque à gagner de la partie sociale** et oriente la commercialisation vers l'investissement locatif. En effet, les investisseurs bailleurs peuvent, plus que les acquéreurs occupants, supporter le surcoût engendré.

« Les investisseurs peuvent davantage supporter un prix plus élevé puisqu'ils ont la possibilité d'en défiscaliser une partie [par le dispositif Pinel ndlr]. L'acquéreur occupant a un certain budget, une certaine capacité d'investissement mais qui est plafonnée. L'investisseur, entre la défiscalisation et le loyer qu'il va toucher du locataire, va pouvoir faire un effort d'épargne plus important qui l'aide au financement du bien. C'est une mécanique complètement différente de l'acquéreur occupant. Effectivement, si le prix moyen augmente, c'est plus dur pour l'acquéreur occupant que pour l'investisseur.

**Promoteur immobilier**

d'incitation fiscale à l'investissement locatif oriente en outre les investisseurs vers les petites typologies, renforçant par conséquent la tension sur les loyers de ce segment du parc de logements déjà soumis à une forte concurrence.

« Lille et quelques communes «premium», attirent des investisseurs hors région - notamment parisiens parce que Lille n'est pas très loin - ou alors venant de villes où le prix moyen du marché est bien plus élevé qu'ici. C'est l'opportunité pour eux d'avoir un bien, un T2 à Lille par exemple, aux alentours de 250 000 - 300 000 euros. A Paris ou même Lyon c'est infaisable. Cela permet aux gens qui ont confiance dans le marché locatif de la ville d'investir à Lille, surtout sur des petits logements. Il y a des salariés, des étudiants, donc, ils n'auront pas de problème de location. Il y a une forte demande, la ville reste très attractive pour ce type de produits.

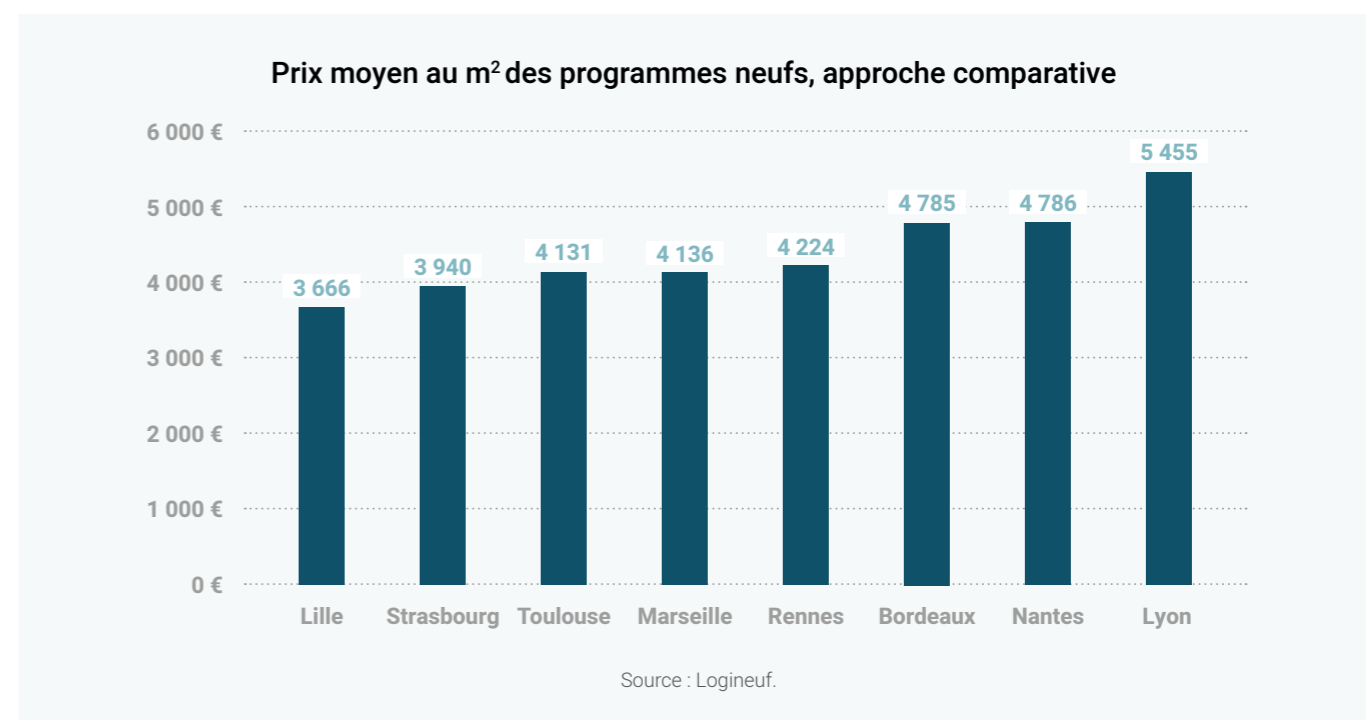
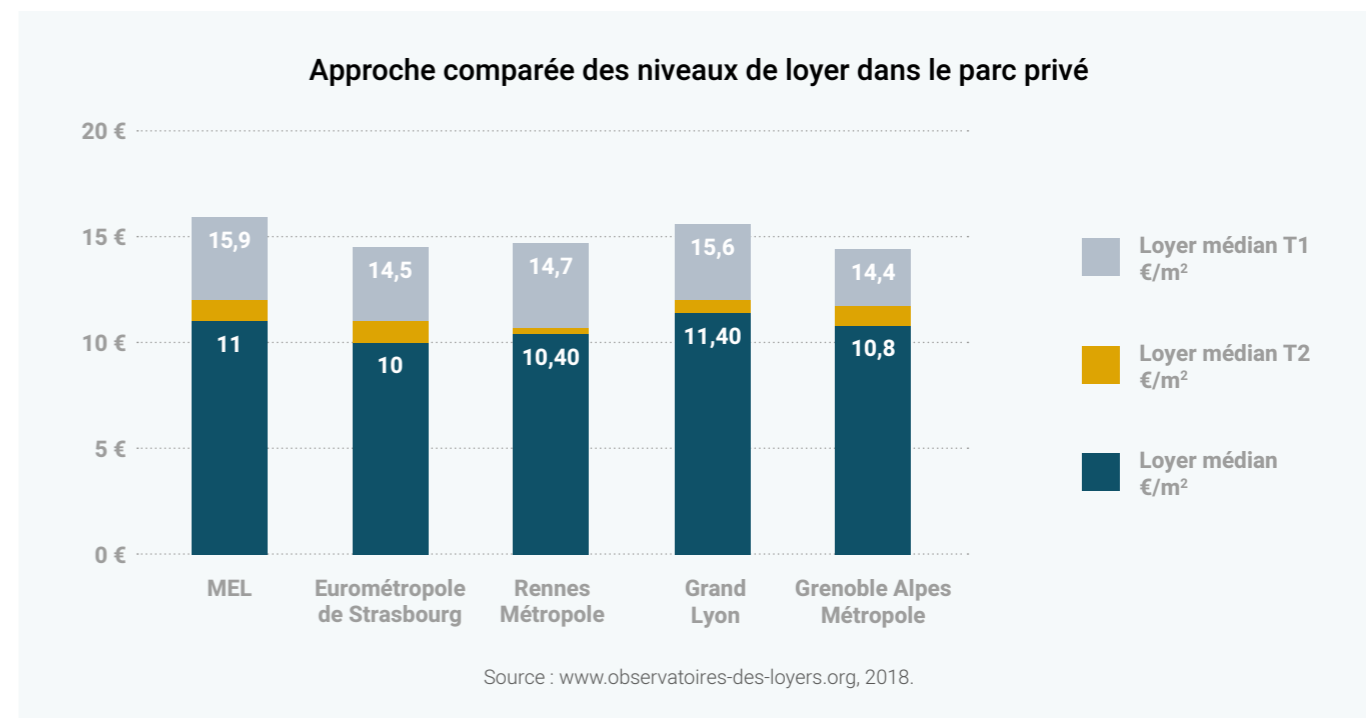
**Promoteur immobilier**

Sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille, ce sont ainsi plus des deux tiers des logements privés qui sont vendus à travers des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, signe d'une attractivité particulière du territoire pour les investisseurs.

#### 3.2.2. La métropole lilloise, un marché locatif privé particulièrement rentable pour les investisseurs

**Dans le territoire de la Métropole Européenne de Lille, les loyers pratiqués sur les petites typologies sont parmi les plus élevés de France tout en ayant un prix d'accession au m<sup>2</sup> parmi les plus bas des grandes métropoles françaises.**

Le territoire métropolitain est ainsi communément considéré comme un territoire à la rentabilité locative théorique importante, ce qui favorise l'investissement locatif de la part d'investisseurs hors région, passant souvent par les canaux d'investissements proposés par les banques. La limite de 300 000 euros fixée par les dispositifs





### 3.2.3. La hausse des prix exclut un nombre croissant de ménages du parc locatif privé

L'objectif de développement de logements sociaux dans tous les secteurs du territoire entretient, voire accélère, la hausse des prix du logement privé, d'autant plus dans les secteurs les plus prisés où le foncier est le plus cher pour les promoteurs immobiliers. S'il permet de répartir le parc social sur différents territoires, ce phénomène participe peu à peu à rendre le parc privé inaccessible à une part croissante des ménages métropolitains, notamment dans les quartiers et communes les plus centraux de la métropole. Ceux-ci se tournent alors soit vers le logement social, renforçant le nombre de demandes au sein d'un parc déjà en grande tension, ou vers l'accession à la propriété dans des territoires où le logement leur est accessible, parfois très éloignés de leur bassin de vie, d'emploi et de relations sociales.

Le constat d'un flux de jeunes ménages ouvriers et employés originaires de la MEL et la quittant pour accéder à la propriété dans un EPCI limitrophe a été mis en évidence par le diagnostic du troisième PLH et en constitue l'un des axes de travail<sup>47</sup>.

La hausse démographique de la métropole est en effet le fait du fort accroissement naturel de ses habitants alors que le solde migratoire est déficitaire, notamment pour les jeunes couples, qui se voient contraints de quitter le territoire faute d'offre adaptée à leur souhait résidentiel et à leur budget. Repenser l'accession abordable est ainsi primordial pour que les politiques d'habitat répondent à ces problématiques d'éloignement, qui engendrent un fort étalement urbain, des déplacements pendulaires engorgeant les réseaux routiers et dégradant la qualité de l'air en ville et qui ont un impact négatif sur la qualité de vie de ces ménages navetteurs.

### 3.3. CONSTRUIRE DU PLAI : UNE ÉQUATION DIFFICILE À RÉSOUDRE

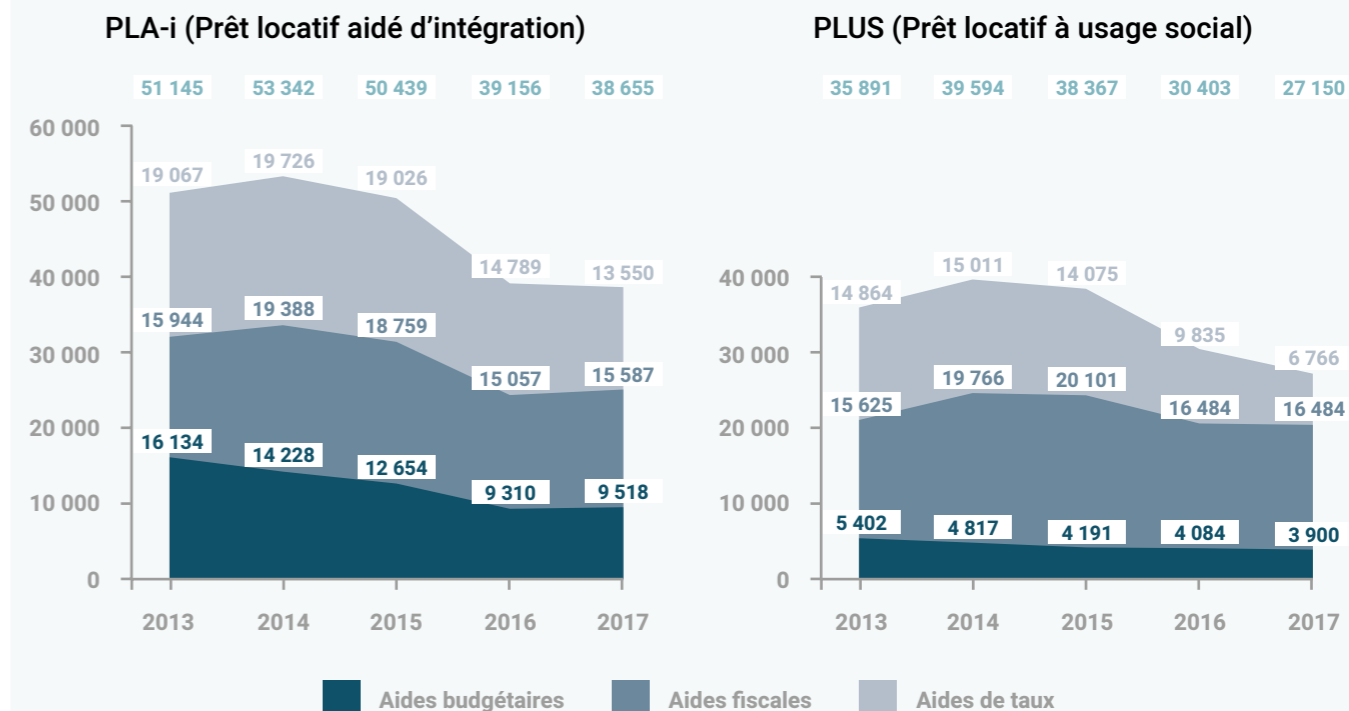
Les logements financés à travers des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAi), souvent désignés comme les logements les « plus sociaux », constituent la catégorie de logements neufs la plus abordable. Bénéficiant des loyers les plus faibles, ils s'adressent aux personnes ayant le moins de ressources et faisant face aux plus grandes difficultés dans l'accès au logement. Cependant, on observe un déficit de ces logements en comparaison des besoins observés au sein de la population métropolitaine. Les démolitions de logements sociaux programmés dans les opérations de renouvellement urbain concernent majoritairement le parc le plus ancien, dégradé et abordable, ce qui renforce la pénurie de ce type de logement dans le territoire de la métropole lilloise.

Dans le Programme Local de l'Habitat, seuls 6%<sup>48</sup> de PLAi sont imposés dans chaque opération immobilière. De plus, le foncier est cher et limité sur le territoire de la métropole, tout comme les ressources des bailleurs sociaux. En effet la construction de ces logements est en effet aujourd'hui de moins en moins financée par l'Etat. Les ressources des bailleurs se voient réduites d'années en années : l'Etat s'est progressivement retiré de la construction de logements sociaux via une baisse constante de ses subventions au mouvement HLM.

De plus, les différentes ponctions réalisées pour les budgets de 2020 (500 millions) et 2021 (plus d'un milliard d'euros) s'ajoutent à la réduction de loyer de solidarité (RLS) décidée en 2019, qui a fait perdre une partie substantielle de leurs recettes aux organismes HLM. Pour pallier la baisse de subventions, l'Etat incite les bailleurs sociaux à vendre une partie de leur patrimoine afin de restituer en partie leurs fonds propres.

Enfin, les réticences des riverains et élus de certaines communes à construire du logement social, et a fortiori, via le PLAi, s'ajoutent aux difficultés techniques de construction de ces logements très sociaux.

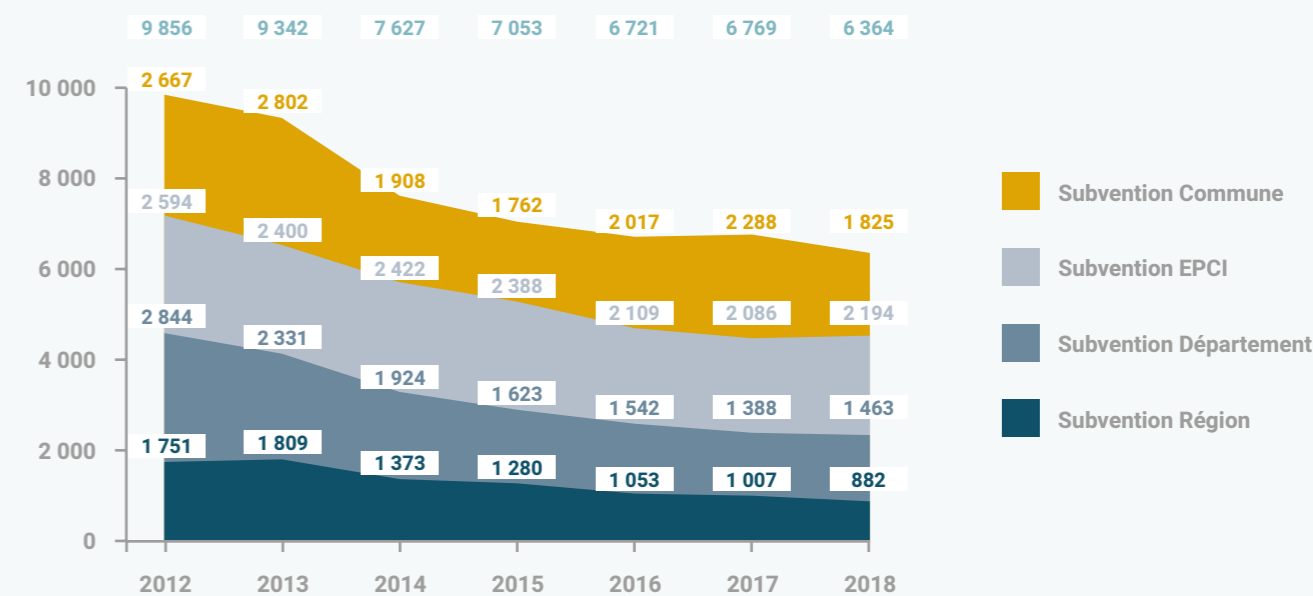
### Montants d'aides d'État par logement neuf en équivalent-subvention (en €/logement)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial. Données Compte du logement 2017, ministère de la transition écologique et solidaire, CGDD/SDES.

**Note de lecture** : en 2017, le montant total des aides pour un PLA-i a été de 38 655 €, dont 9 518 € d'aides budgétaires, 15 587 € d'aides fiscales et 13 550 € d'aides de taux.

### Évolution des subventions des collectivités territoriales (en €/logement)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données des éditions 2012 à 2018 des bilans des logements aidés.

**Note de lecture** : en 2018, la subvention moyenne par logement est de 882 € pour la Région, 1 463 € pour le département, 2 194 € pour l'EPCI et 1 825 € pour la commune, le total des subventions des collectivités territoriales étant de 6 364 €.

<sup>47</sup> Synthèse du diagnostic intermédiaire du PLH3, p.19.

<sup>48</sup> Le PLH impose en effet que 20% des 30% de logements sociaux construits dans chaque opération immobilière soient financés en PLAi.

# CONCLUSION

## LA MIXITÉ SOCIALE EST MISE EN ŒUVRE PAR UN SYSTÈME D'ACTEURS EN INTERACTION ET PEUT PRODUIRE DES EFFETS CONTRADICTOIRES

Le corpus d'entretiens constitué pour cette étude permet de faire apparaître un système d'acteurs en permanente interaction concourant à la fabrique et à la mise en place de l'action publique en matière de mixité sociale sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille. L'analyse par catégorie d'acteurs met en lumière les logiques d'action et contraintes propres à chaque acteur ainsi que certaines pratiques communes entre eux.

### PLUSIEURS LOGIQUES D' ACTIONS AYANT PARFOIS DES EFFETS CONTRADICTOIRES

L'étude qualitative du système d'acteurs du logement a permis de mettre en évidence plusieurs logiques d'action traversées par des problématiques communes. L'analyse croisée de leurs actions permet de comprendre, de manière non exhaustive, dans quels cadres ils entrent en interaction et travaillent ensemble à l'objectif de mixité sociale :

- dans le cadre du respect des dispositifs nationaux (loi SRU, loi égalité citoyenneté...) et, à l'échelle locale, des stratégies partenariales d'attribution de logements sociaux ;
- dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ;
- dans le cadre de la production de logements neufs, dans le parc social comme dans le parc privé.

Lors de ces interactions, la confrontation des intérêts et des contraintes des différents acteurs peut avoir des effets sur les marchés du logement qui peuvent s'avérer contradictoires à l'objectif de mixité sociale pourtant poursuivi :

- le respect des cadres légaux de la mixité sociale amène les communes et bailleurs sociaux à travailler ensemble avec une définition commune de la mixité sociale à une échelle fine, qui peut amener à l'exclusion de certains ménages, notamment les plus modestes. Ceci s'opère dans le cadre de dynamiques de dualisation du parc social métropolitain entre les différentes communes au détriment d'une gestion de la mixité sociale à l'échelle métropolitaine ;
- les logiques nationales de renouvellement urbain centrées sur les opérations de démolition-reconstruction renforcent la tension dans le parc social et entraînent des opérations de relogement des ménages difficiles à mener du fait de la raréfaction du nombre de logements très abordables et de la volonté des ménages de rester proche de leur quartier ;

- le développement de la VEFA-HLM renforce les logiques de marché au sein du logement social et participe à la hausse des prix des parties libres de ces opérations, qui deviennent de moins en moins accessibles aux acquéreurs occupants.

### DES LOGIQUES D'ACTEURS À REPLACER DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION DU MARCHÉ IMMOBILIER

Les actions des acteurs en faveur de la mixité sociale doivent être replacées dans le contexte du marché immobilier du logement de la métropole lilloise. La forte tension du marché du logement entraîne une très forte concurrence entre les ménages dans l'accès au logement, ce qui entraîne une hausse des prix d'accession et des loyers dans le parc privé et des délais d'attente très longs pour les ménages demandeurs d'un logement dans le parc social. L'attractivité de la métropole lilloise et plus particulièrement du centre métropolitain, alimentée par le dynamisme étudiant de la métropole, renforce cette tension, surtout sur les petites typologies. Ainsi, la métropole lilloise est aujourd'hui dans une situation de pénurie de logements abordables, avec :

- 4,3 fois plus de demandes pour un logement social que d'attributions<sup>49</sup> ;
- 24 300 demandes de logement social restées sans réponse en 2018<sup>50</sup> ;
- une inadéquation entre l'offre de logement créée et le niveau de revenu des ménages<sup>51</sup>.

Une part croissante de ses habitants qui ne peuvent accéder à un logement privé décent, s'orientent soit vers le parc privé dégradé, soit vers d'autres territoires plus abordables<sup>52</sup>. C'est dans ce cadre que viennent se déployer les actions des différents acteurs.

Dès lors, dans un contexte de pénurie de logements, les politiques visant l'amélioration de la mixité sociale sont extrêmement difficiles à déployer. **Il ne peut y avoir de politique de mixité sociale sans une politique de production de logements à la hauteur des besoins constatés sur le territoire. L'effectivité du droit au logement et l'amélioration du vivre-ensemble sont en effet dépendants d'une offre adaptée et suffisante aux besoins en logement abordables des habitants du territoire.**

### Cette pénurie de logements interpelle différentes politiques publiques :

- les politiques sociales et les politiques d'accueil et d'accompagnement sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- le rôle de la Métropole dans l'attribution des logements sociaux ;
- la politique métropolitaine de renouvellement urbain ;
- la politique foncière, d'aménagement et de programmation ;
- les modes de production de la ville et du logement.

<sup>49</sup> Attributions hors mutations en 2019. Source SNE, MEL, projet de diagnostic du PLH 3.

<sup>50</sup> 24 326 demandes hors mutations restant en attente. Source: SNE 2018.

<sup>51</sup> D'après le diagnostic du PLH2. Source : MEL, Projet de diagnostic du PLH 3.

<sup>52</sup> *Vivre ensemble dans la métropole lilloise : mobilités résidentielles et ségrégation socio-spatiale dans le territoire de Lille Métropole*, ADULM 2021.

# ENJEUX ET PISTES DE RÉFLEXION POUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Cette étude permet d'identifier un certain nombre d'enjeux prégnants sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille dans la perspective d'une politique de l'habitat tournée vers la satisfaction des choix résidentiels de ses habitants et de la réalisation de leur « droit à la ville ». Ces enjeux, de nature très générale, demandent à être traduits en politiques opérationnelles par les acteurs du territoire.

## PERMETTRE LA MOBILITÉ DE TOUS LES MÉNAGES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE QUESTIONNE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES POLITIQUES SOCIALES ENTRE LES COMMUNES

Les entretiens menés durant cette étude mettent en lumière que le logement n'est qu'une des dimensions des difficultés rencontrées au sein du territoire métropolitain en matière de mixité sociale, et qu'une action centrée uniquement sur le logement ne peut en aucun cas résoudre à elle seule les différentes problématiques rencontrées par les populations les plus fragiles.

À ce titre, la très grande majorité des acteurs rencontrés appellent à la **confortation d'une vision métropolitaine des politiques sociales** qui permettrait un accueil aussi favorable d'une commune à l'autre pour les ménages qui souhaitent s'installer dans une autre commune que celle dont ils sont originaires.

Les politiques sociales sont aujourd'hui en grande partie gérées par les communes, notamment à travers les centres communaux d'action sociale (CCAS). Reposant sur le budget des communes, ceux-ci sont de taille très inégale et mettent en place des politiques sociales en fonction de leurs moyens et des souhaits politiques locaux.

Régulièrement évoqué par les acteurs, le prix de la restauration scolaire, qui peut être très différent d'une commune à l'autre, est l'exemple d'un frein très concret à la mobilité de certains ménages.

Cette inégalité à l'échelle intercommunale **est à l'origine de nombreux freins à la mobilité résidentielle** au sein du territoire de la métropole.

Dans la perspective d'une amélioration des mobilités résidentielles et de la réduction des phénomènes dits de « ségrégation subie », une **plus grande harmonisation et un développement au niveau métropolitain des différentes politiques familiales et sociales** constitue un enjeu préalable à celui d'une meilleure répartition des différentes catégories sociales sur le territoire métropolitain. Les moyens des communes dans ces domaines sont aussi à interroger au-delà des volontés politiques locales.



*Très franchement, on peut développer du logement social à bas coût dans des villes où les habitants sont plus riches, si le repas de la cantine coûte six euros il y a un vrai souci. Les habitants les moins aisés et les plus pauvres ne peuvent pas y vivre. Et donc si on veut vraiment une solidarité territoriale au bénéfice de tous les habitants, si on veut rééquilibrer à l'échelle métropolitaine, je crois qu'il ne faut pas sous-estimer cet enjeu politique, d'un meilleur quadrillage de l'offre de services et d'une politique sociale jusqu'ici gérée à la seule échelle des communes (en fonction des caractéristiques actuelles de leur peuplement, avec certaines villes qui ne souhaitent pas forcément accueillir des populations plus précaires)... Je pense que c'est là un des grands défis de la métropole pour le prochain mandat.*

Renouvellement urbain, Lille



**Les ambitions de mixité sociale réinterrogent les politiques sociales et familiales locales, pourtant porteuses d'initiatives nombreuses, innovantes mais disparates :**

Comment imaginer une organisation des politiques sociales qui garantissent un même niveau d'accompagnement et de service pour les ménages sur tout le territoire métropolitain ?



## LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ POUR LE « DROIT À LA VILLE »

Si la question des discriminations, notamment ethno-raciales, n'est que peu revenue dans les entretiens avec les différents acteurs<sup>53</sup>, de nombreux travaux de recherche pointent qu'elle demeure une question centrale des freins à l'accès au logement, tant dans le parc privé que dans le parc social.

- du côté des agences immobilières notamment, des phénomènes d'anticipation de réponses négatives des propriétaires sont observés lorsqu'un dossier d'un ménage composé d'une ou plusieurs personnes racisée(s) est déposé pour un logement<sup>54</sup> ;
- l'origine ethno raciale, réelle ou supposée, peut également parfois être associée par les propriétaires à des comportements jugés prévisibles ;
- dans le parc social, des phénomènes de catégorisation de ménages jugés « indésirables » (revenus, situation par rapport à l'emploi, composition familiale...) ont pu également être observés. A l'échelle nationale, deux bailleurs sociaux ont fait l'objet de condamnations pour « fichage ethnique » et refus de logement à des ménages sur des critères « dosage ethno-racial » fondés sur le respect de la mixité sociale<sup>55</sup>.

Hormis ces exemples, la mobilisation du droit par les personnes victimes de ces discriminations s'avère très faible, et les poursuites judiciaires encore plus limitées.

**Souvent invisibilisée derrière « l'universalisme républicain », la question des discriminations reste prégnante dans l'accès au droit, et notamment dans l'accès au logement. ainsi, plusieurs pistes de réflexions peuvent être envisagées pour répondre à cet enjeu :**

- Comment utiliser la cotation de la demande de logement social pour davantage limiter les discriminations en CAL ?
- Comment faciliter la parole et le recours au droit des personnes victimes de ces discriminations dans l'accès au logement ?
- Comment sensibiliser les acteurs de la globalité de la chaîne d'attribution des logements sociaux aux questions de discrimination ?



Lille République ©MEL

Octobre 2019

Études & Résultats

Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine

Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits  
REPUBLIQUE FRANÇAISE

©defenseurdesdroits.fr

## AMÉLIORER LA DIMENSION INTERCOMMUNALE DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Outre la production de logements sociaux, le contrôle métropolitain des attributions est déterminant pour mener une politique de l'habitat intercommunale ambitieuse.

Depuis 2009 et la création d'une conférence intercommunale de peuplement, la métropole lilloise s'est montrée très volontariste en matière de politique d'attribution en développant des stratégies partenariales de suivi et d'orientation des attributions dans une perspective de lutte contre la ségrégation socio-spatiale. Cependant, l'analyse du système d'acteurs ainsi que les propos des acteurs ont montré certaines limites à ces stratégies.

Ces instruments d'orientation ont en effet été développés sans mesures coercitives<sup>56</sup>. L'étude montre que, dans les faits, une marge de manœuvre est laissée aux communes dans la maîtrise du peuplement du parc social<sup>57</sup>. Cela participe à entraver des parcours résidentiels. Il s'agirait ainsi, pour la MEL, de rendre plus opérantes ces stratégies métropolitaines d'attribution, en se saisissant notamment d'instruments pour lesquels elle est légitime et qui relèvent pourtant aujourd'hui de l'action communale.

**L'effectivité relative des politiques de mixité sociale et des stratégies métropolitaines intervenant dans les attributions de logement sociaux amène à réfléchir à comment réguler les pratiques d'attribution :**

- Comment organiser le processus d'attribution vers une plus grande prise en compte des choix des demandeurs pour garantir l'accès pour chaque ménage au territoire qu'il souhaite ?
- Comment organiser la présence de la MEL en CAL de façon à rappeler les objectifs d'attributions aux acteurs qui ne les atteignent pas ?
- Faut-il faire passer la gestion des attributions du contingent métropolitain à la MEL alors qu'il est aujourd'hui géré par les communes ?
- Faut-il mettre en place l'équivalent de groupes de suivi de peuplement dans les quartiers aisés pour s'assurer du respect des stratégies métropolitaines d'attribution ?
- Comment utiliser le passage à la gestion en flux des contingents prévus par la loi Elan pour garantir l'accès pour chaque ménage au territoire qu'il souhaite ?

<sup>53</sup> Marine Bourgeois montre, entre autres, qu'une méthodologie fondée sur l'entretien semi directif se heurte, en sociologie de l'action publique, à de nombreuses limites : risques de non-dits, de dissimulation, difficultés à verbaliser les pratiques... (Bourgeois, 2013)

<sup>54</sup> *Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine*. Défenseur des droits, octobre 2019.

<sup>55</sup> L'Opac de Saint-Etienne et le bailleur social Logirepd e Nanterre ont en effet été condamnés pour fichage ethnique et discrimination raciale, respectivement en 2009 et 2016.

<sup>56</sup> L'article 16 de la CIET rappelle que les communes « contribuent à la constitution du contingent métropolitain et le gèrent en proximité[...], contribuent à la mise en œuvre des orientations de la CIET et du plan de gestion [...], participent aux préconisations définies en instance de coordination dont elles garantissent le respect et l'application, en proximité, lors de la CAL [...], jouent un rôle d'arbitrage dans les attributions au nom de la MEL dans les attributions de logements, conformes aux objectifs de la CIET ».

<sup>57</sup> Le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L441-2 du Code de la Construction et de l'Habitation rappelle que les communes participent aux commissions d'attribution logement (CAL), dont elles sont membres de droit. Le maire est membre de droit et dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

## DAVANTAGE ADAPTER LA POLITIQUE MÉTROPOLITAINE DE RENOUVELLEMENT URBAIN AUX CONTEXTES LOCAUX

L'analyse des entretiens réalisés avec les chefs de projets de renouvellement urbain met en lumière une difficile adaptation des logiques de renouvellement urbain prônée par l'ANRU aux caractéristiques et aux difficultés de certains territoires de la métropole.

**Les quartiers lillois et de la périphérie Sud et Est de Lille, qui profitent de l'activité du centre métropolitain et où se trouvent les dynamiques de marché immobilier les plus importantes, sont propices à l'« effet levier » duquel les projets ANRU entendent être à l'origine.**



*Wattignies est une ville attractive pour les promoteurs. Les franges du Blanc-Riez ont profité de cette dynamique. On a un effet levier sur certains secteurs qui bordent le quartier.*

**Renouvellement urbain, Wattignies**



Il est néanmoins nécessaire de reconstituer une part substantielle de logements abordables et d'une offre en accession adaptée aux capacités financières des populations pour éviter le remplacement progressif des populations les plus modestes de ces quartiers par des ménages plus aisés et la captation du parc de logement par l'investissement locatif, spécialement dans les quartiers anciens où des phénomènes de « gentrification marginale »<sup>58</sup> peuvent être observés.



*C'est vrai que plus on suscite l'attractivité, plus on se rend compte que ça entretient la spéculation immobilière. Dans tous les cas, le marché immobilier cherche à capter cette attractivité, les investisseurs s'en emparent. Le fait que Lille soit attractive entraîne une sorte de cupidité, qui est aussi liée au fait que Lille soit une ville universitaire et qu'il y manque du logement. Il n'y a pas plus tard qu'il y a trois jours je voyais à Moulins, une chambre de 22m<sup>2</sup> à 420 euros. C'est sûr que si rien qu'une chambre c'est 420 euros charges incluses, une famille aux revenus modestes ou moyens ne va pas pouvoir trouver un logement à loyer abordable facilement. Pour moi, c'est l'un des écueils majeurs auquel il faut veiller en permanence.*

**Renouvellement urbain, Lille**



**Dans le territoire roubaisien, les projets de renouvellement parient davantage sur l'amélioration des logements et espaces publics existants que sur la diversification résidentielle et la mixité exogène.**



*Il y a deux politiques de fond différentes. L'équipe municipale roubaisienne à l'époque du PRU avait une stratégie d'attractivité, de recherche de nouveaux arrivants sur Roubaix pour rétablir la mixité sociale. En cela, elle s'est inscrite dans les paradigmes de l'ANRU qui visaient à démolir pour construire du neuf et attirer de nouvelles populations. A la fin 2015, on constate une perte de population plutôt qu'un retour d'attractivité. Par la suite, l'équipe municipale portée par Guillaume Delbar, porte l'idée que c'est par l'intérieur de Roubaix que reviendra l'attractivité territoriale, par les roubaisiens qui sont là, qui sont des valeurs ajoutées et pas par l'apport de nouvelles populations. Et c'est pour ça que le nouveau programme de renouvellement urbain porte bien moins la volonté de produire du logement neuf en partant du principe que, de toute façon, cela n'attire pas plus mais de recréer un tissu urbain et des logements de qualité avec un fort programme de réhabilitation des logements d'habitat privé et social.*

**Renouvellement urbain, Roubaix**



Les logiques d'intervention de l'agence nationale sont relativement peu adaptées aux tissus urbains mixtes à dominante d'habitat privé et aux marchés immobiliers détendus. Pour cette raison, la ville de Roubaix a choisi de s'éloigner des méthodes de l'ANRU pour construire un projet de renouvellement urbain relativement éloigné des objectifs d'attractivité de ménages extérieurs à la commune et plus adapté aux problématiques de son territoire. Elle entend ainsi développer davantage la qualité des espaces publics roubaisiens et se servir du parc de logements existant pour favoriser les parcours résidentiels ascendants de ses habitants.

Dans la perspective d'une coopération intercommunale pour le renouvellement urbain et de réduction des difficultés sociales, la Métropole Européenne de Lille accompagne les territoires les plus en difficultés pour lesquelles l'intervention selon les logiques de l'ANRU ne fonctionne pas ou très peu. Les investissements métropolitains pour les projets de renouvellement urbain roubaisiens représentent déjà 50% des fonds totaux alloués aux NPRU. Sur ces territoires, **une plus grande substitution des politiques métropolitaines aux programmes nationaux de rénovation urbaine, peu adaptés aux réalités locales, permet de penser un renouvellement urbain plus en phase avec la diversité des territoires de la métropole**, davantage en synergie avec d'autres politiques sociales et de développement économique des territoires.

**Élargir le renouvellement urbain à d'autres champs que celui du logement remet en question le principe systématique de démolition-reconstruction de logements sociaux qui fait porter sur les ménages les plus modestes le coût pratique et symbolique du renouvellement urbain :**

Comment penser un renouvellement urbain plus en phase avec :

- les besoins des habitants des quartiers populaires (logement, actions sociale, emploi...) ;
- la tension du marché du logement, et notamment du logement social dans la métropole ;
- l'articulation des différentes politiques métropolitaines de droit commun ?

<sup>58</sup> Collectif Degeyter, *Sociologie de Lille*. p.56.



## LA MAÎTRISE FONCIÈRE : UNE DIMENSION ESSENTIELLE DE LA LUTTE CONTRE LA HAUSSE DES PRIX DU LOGEMENT

Le foncier disponible constructible est rare aujourd'hui dans la métropole. Laissé aux dynamiques de marché sur un territoire attractif comme celui de la Métropole Européenne de Lille, **le foncier est l'objet de logiques spéculatives et marchandes qui rendent de plus en plus difficile la mise en place d'une politique locale de l'habitat** dont la production de logements soit en phase avec les besoins, demandes et parcours résidentiels des habitants du territoire. Une meilleure connaissance du foncier de la MEL et de ses communes est par conséquent essentielle dans la perspective d'une meilleure maîtrise de l'évolution des prix du logement et requiert des outils adaptés à son suivi. Des initiatives existent et la prise de conscience collective de cet enjeu, notamment dans le cadre de la construction du PLH3, est réelle.



Le PLH 3 de la MEL annonce des objectifs ambitieux en termes de construction et de rénovation de logements : 6 200 logements neufs par an sur la période 2022-2028 ainsi que la réhabilitation de 5 200 logements sur la même période. Une des orientations principales du PLH3 pour atteindre cet objectif est la construction d'une politique foncière d'anticipation, devant permettre la construction de 1 000 logements par an grâce à une mobilisation plus forte des fonciers appartenant à la MEL en faveur du logement et l'acquisition de nouveaux fonciers par la MEL et l'Établissement public foncier.

La maîtrise du foncier demande une adaptation fine aux différents marchés immobiliers présents sur la métropole lors des procédures de préemption. Alors qu'il existe de grandes différences de prix entre les fonciers de la métropole, des acteurs ont souligné que le financement métropolitain dans les procédures de préemption ne tenait pas assez compte des spécificités des marchés locaux et était menée de manière trop homogène dans les différents territoires métropolitains.

Les moyens alloués pour les préemptions peuvent-ils être ainsi évalués en fonction de la tension du marché immobilier où les fonciers à préempter se situent ? L'utilité stratégique de posséder des fonciers métropolitains est d'autant plus grande que la tension sur le secteur considéré est importante, par exemple, pour produire du logement abordable au cœur du centre métropolitain.



## Exemples d'initiatives sur d'autres territoires

La Métropole rennaise mène depuis 1994 une politique foncière volontariste reconnue à l'échelon national. Elle s'est en effet inscrite dans la lignée des efforts de préemption et d'acquisition de terrains menés depuis les années 1950 par la ville de Rennes. La constitution d'importantes réserves foncières et l'adoption d'outils propres a permis sur le long terme un développement contrôlé et orienté vers les besoins du territoire métropolitain, en termes d'habitat et d'équipements, ainsi qu'une limitation de l'étalement urbain et une densification des zones urbaines.



- Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1994 a pour cela généralisé un outil prospectif, la Zone d'Aménagement Différée (ZAD), qui a permis d'identifier et de « geler » de nombreux terrains pour la mise en œuvre des projets futurs.
- Dès 1998, la Ville de Rennes a également généralisé le Droit de Préemption Urbain (DPU), afin d'être en mesure de pouvoir étudier toutes les opportunités permettant d'anticiper un développement ou un projet futur. Cet outil de régulation du marché foncier, rarement utilisé à cette échelle, légitime le cadre de la négociation où la puissance publique est en capacité prioritaire d'acquérir un bien foncier ou immobilier pour la réalisation d'une opération publique d'aménagement d'intérêt général.
- En 2005, l'observatoire foncier est créé pour mettre en œuvre un référentiel partagé visant à mieux réguler le prix du foncier brut, et plus particulièrement en zone d'extension urbaine. Ainsi, en lien avec le PLH, un seuil à 5€/m<sup>2</sup> est défini comme plafond d'acquisition foncière en zone AU. Le suivi des transactions via les DIA permet d'intervenir si nécessaire en mobilisant les outils coercitifs (notamment la préemption) pour assurer la production du foncier nécessaire à l'urbanisation, dans des coûts compatibles avec les objectifs de diversité et de mixité d'accueil, prévus dans le PLH pour chacune des communes.
- Le Programme d'Action Foncière (PAF) a été créé par Rennes Métropole pour accompagner les communes dans leur projet urbain, dès lors que celui-ci s'inscrit dans la mise en œuvre globale de la politique locale de l'Habitat. Il vise à porter la constitution de réserves foncières, principalement en amont des opérations d'aménagement.
- L'Établissement Public Foncier (EPF), un partenaire stratégique pour le portage foncier de la métropole : la mise en place de l'EPF de Bretagne, en 2010, a permis de renforcer et de développer les moyens de portage foncier sur le territoire de Rennes Métropole.

Elements tirés du document *Politiques locales de l'habitat : les expériences rennaises et nancéennes*, France urbaine, juin 2018.



Ce type de politique demande la mobilisation de moyens substantiels pour l'observation et la prospection foncière dans un premier temps, puis, la préemption et l'acquisition de terrains dans un second temps.

D'autres territoires se sont dotés d'outils allant dans le sens d'une plus grande égalité territoriale. **La communauté urbaine de Dunkerque a adossé à sa convention NPRU, un atlas foncier liant les fonciers identifiés pour la reconstitution de l'offre de logements à des bailleurs sociaux peu présents dans les communes** dans lesquelles se trouvent ces fonciers. Dans l'optique de la contractualisation du NPRU métropolitain, ceci pourrait permettre de lutter contre la dualisation du parc social à l'œuvre sur le territoire de la métropole, en soustrayant la production du logement social aux logiques de marché auxquelles elle est soumise, notamment à travers la VEFA HLM.

## Une meilleure maîtrise foncière nécessite une stratégie et méthodologie d'observation foncière qui mobilise les compétences du territoire :

Comment construire cette observation de manière quasi permanente pour comprendre à la fois les phénomènes sur le long terme et faciliter l'identification des fonciers disponibles et sur quelles échéances ?

## L'ACCESSION ABORDABLE PÉRENNE : UN ENJEU PRIMORDIAL POUR LES POLITIQUES MÉTROPOLITAINES DE L'HABITAT

Les ménages modestes quittant la métropole pour accéder à la propriété représentent un enjeu pour la Métropole et un levier pour la mixité sociale et intergénérationnelle dans un contexte de vieillissement accru de la population métropolitaine<sup>59</sup>. Il existe en effet une réelle demande d'accession à la propriété émanant de ménages ouvriers et employés, non satisfaite par l'offre actuelle du territoire de la métropole<sup>60</sup>. Par ailleurs, l'analyse du profil des acquéreurs des logements issus des opérations de diversification menées dans les quartiers en renouvellement urbain montre l'existence d'une demande d'accession de la part des habitants de ces quartiers lorsque qu'une offre abordable est produite.



*[Les acquéreurs des produits de diversification] sont souvent des ménages issus du quartier, qui y ont grandi et qui ont envie d'y devenir propriétaires ! Ils sont attachés à leur quartier d'enfance. C'est rare d'avoir de la clientèle exogène dans ces opérations.*

Promoteur immobilier



La production d'une offre d'accession à la propriété abordable pour les ménages modestes du territoire est déjà un objectif de la Métropole Européenne de Lille et de la ville de Lille depuis quelques années. Cette étude, ainsi que le succès des programmes d'accession abordables, montrent tout l'intérêt de **poursuivre, de massifier et de rendre pérenne cette politique, notamment grâce à l'office métropolitain de foncier solidaire (OFSML)** dont la création et les premières opérations récemment commercialisées sont des premiers pas engageants.



### L'OFS de la métropole lilloise : un outil pour l'accession abordable

Les organismes de foncier solidaires (OFS) sont des structures permettant de vendre des logements à des ménages qui désirent accéder à la propriété de leur logement tout en dissociant la propriété du foncier qui reste celle de l'OFS, ceci dans une logique anti-spéculative. Ceci permet de réduire le prix du logement du montant de la valeur du foncier, qui peut aller jusqu'à la moitié du prix de marché en zones très tendues, moyennant une redevance mensuelle du ménage à l'organisme. Créé en 2017, l'office foncier solidaire de la métropole lilloise (OFSML) fut le premier OFS opérationnel de France. Il prévoit, pour chaque logement, une redevance foncière aux alentours d'un euro par m<sup>2</sup>.

Le bail réel solidaire (BRS) est la procédure par laquelle un ménage devient acquéreur d'un logement OFS. Prenant la forme d'un bail emphytéotique renouvelable, le BRS doit ainsi permettre au ménage d'acheter son logement à prix réduit et à la collectivité de contrôler le prix du bien à son éventuelle revente, pérennisant ainsi une offre d'accession abordable sur le territoire.

**Le développement du bail réel solidaire (BRS), sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille, et sa généralisation à différents segments de l'offre, neuve comme ancienne, permettrait de sanctuariser un important parc de logements destiné à l'accession abordable :**

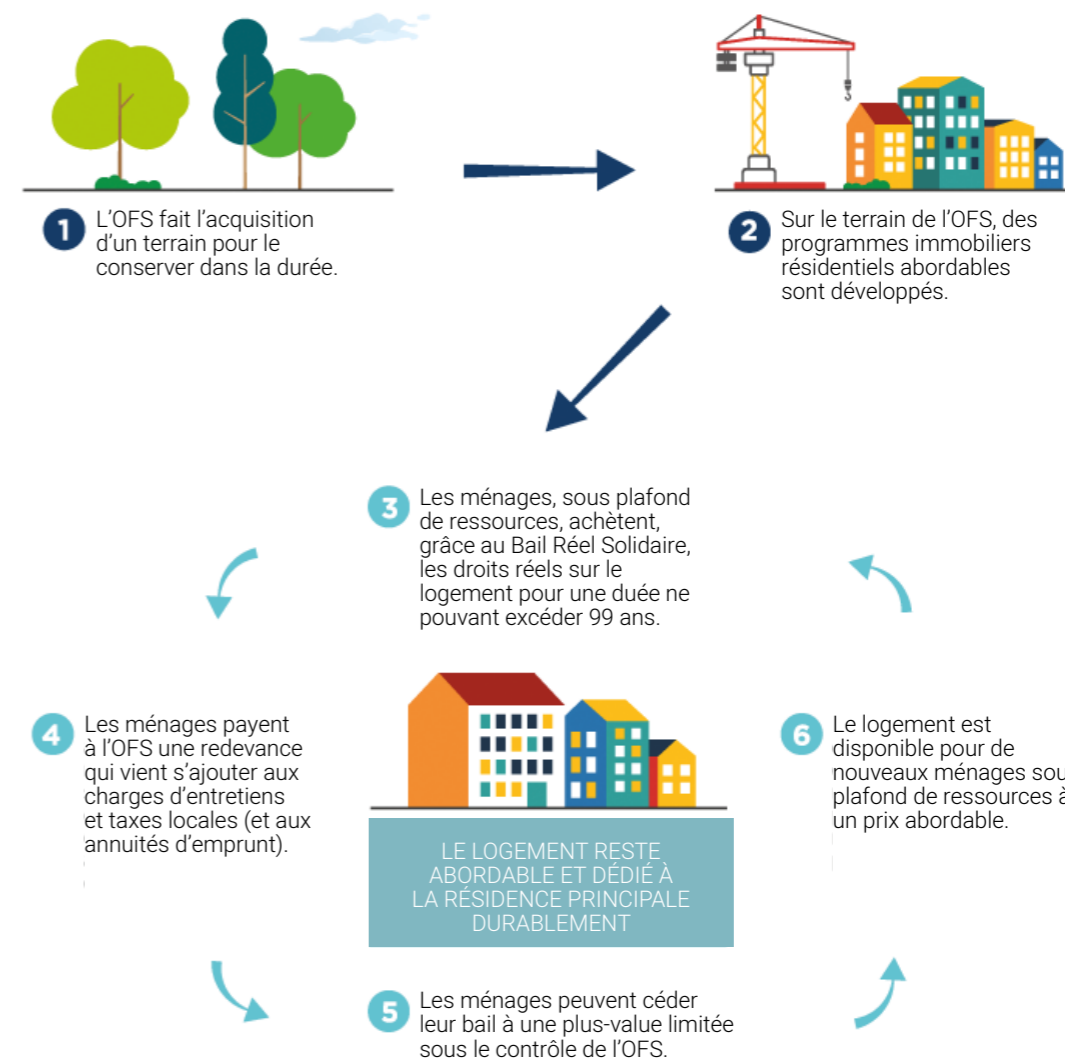
- **la vente HLM** : les logements sociaux vendus en BRS permettent d'accompagner des parcours résidentiels ascendants de ménages locataires du parc social, tout en sécurisant l'accession de ces ménages à la propriété. De plus, cela permet de sanctuariser une offre d'accession abordable pérenne issue de logements qui ont été largement financés par la collectivité. Un accompagnement financier ambitieux de la Métropole aux bailleurs sociaux peut, selon ce schéma, les amener, sur le long terme, à constituer un parc important de logements en accession sociale qui ne souffre pas d'un phénomène de « perte dans le marché » à la revente du logement ;
- **la rénovation de logements vacants et dégradés** : une forte demande de maisons individuelles avec jardin est exprimée par les ménages quittant le territoire pour accéder à la propriété. Or, nombre de logements correspondant à cette demande existent sur le territoire de la métropole. Cependant, ces

maisons sont soit hors du budget de ces ménages, soit nécessitent des travaux trop importants. Ceci amène les ménages à recourir à la construction neuve, plus facilement adaptable selon eux à leurs souhaits et leurs besoins, et à quitter le territoire pour rentrer dans leur budget. L'absence de marché sur certains secteurs de la métropole freine aussi les ménages à investir et rénover un logement sur les secteurs les plus en difficultés, car ils craignent de ne pas trouver un acheteur en cas de volonté de revendre leur bien. Sur un modèle proche de celui du dispositif «Maison à 100 000 euros» expérimenté à Roubaix, la rénovation de logements vacants et dégradés pourrait être une opportunité pour développer le BRS et redynamiser certains territoires fortement dépeuplés, en sécurisant l'investissement des acquéreurs.

**Des secteurs préférentiels (et non exhaustifs) du développement du BRS ont d'ores et déjà été identifiés et intégrés aux cahiers territoriaux du PLH 3 de la MEL :**

Quels outils convoquer et quels produits pour envisager une politique métropolitaine d'accession abordable d'envergure via le BRS ?

### Schéma du fonctionnement d'un OFS et du BRS



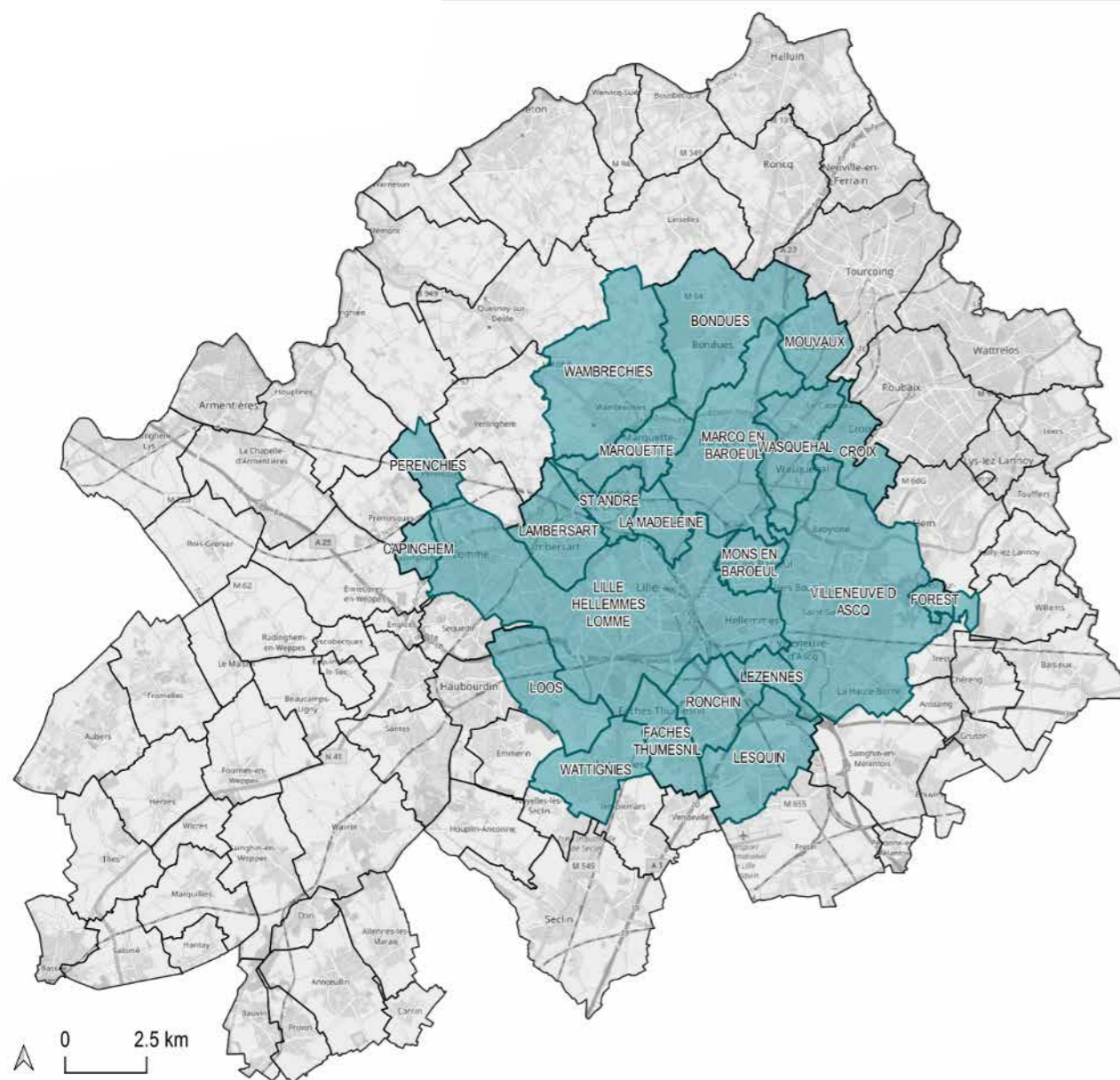
Source : Espacil accession – Groupe Action Logement.

<sup>59</sup> Synthèse du diagnostic intermédiaire du PLH. p.27.

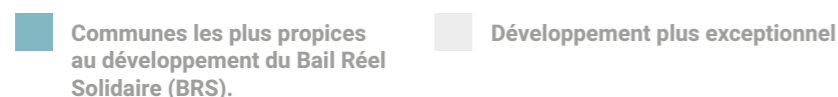
<sup>60</sup> *Vivre ensemble dans la métropole lilloise. Ségrégation socio-spatiale et migrations résidentielles dans le territoire du Scot de Lille Métropole*, ADULM, automne 2021, Op. Cit. p.43.



## Secteurs préférentiels de développement du BRS



Secteurs préférentiels pour le développement du Bail Réel Solidaire (Cahiers de territoire, PLH3) :



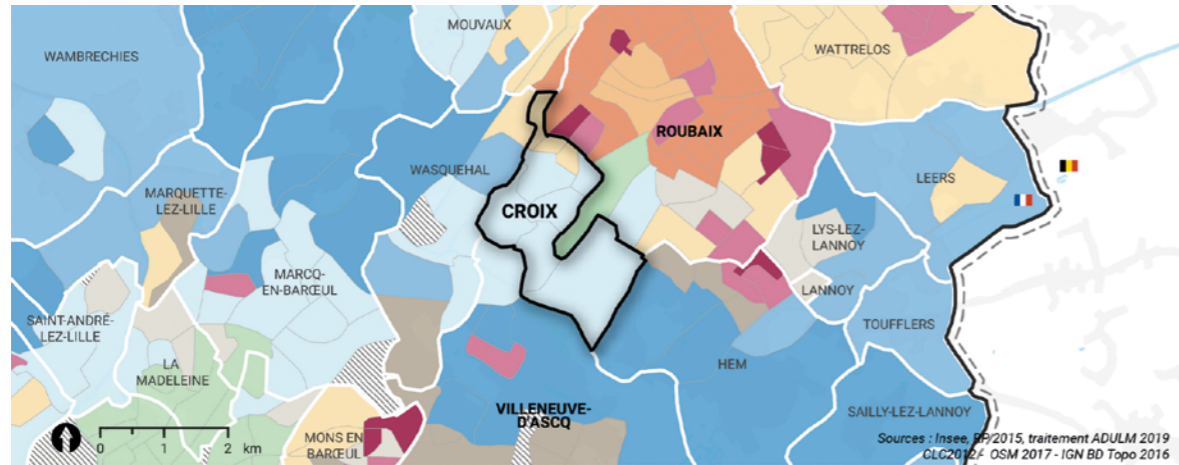
Source : MEL.

# CONSTRUIRE LE VIVRE ENSEMBLE AU SERVICE DU BIEN ÊTRE DES HABITANTS

À l'instar des différents enjeux soulevés, d'ordre et de nature bien différents, les sujets qu'interrogent les politiques de mixité sociale sont divers, complexes et méritent une réflexion globale à construire avec les différents acteurs du logement, des politiques sociales, éducatives, de l'accès au droit... L'objectif de l'accès au logement pour tous selon ses choix et volontés est un défi au cœur des transitions actuelles (sociales, écologiques...) qui interpelle différents champs de l'action publique et pour lesquelles de multiples pistes d'actions, dont celles évoquées ici ne représentent qu'un aperçu des possibles, pour tendre vers un meilleur vivre-ensemble et bien-être des habitants du territoire métropolitain.

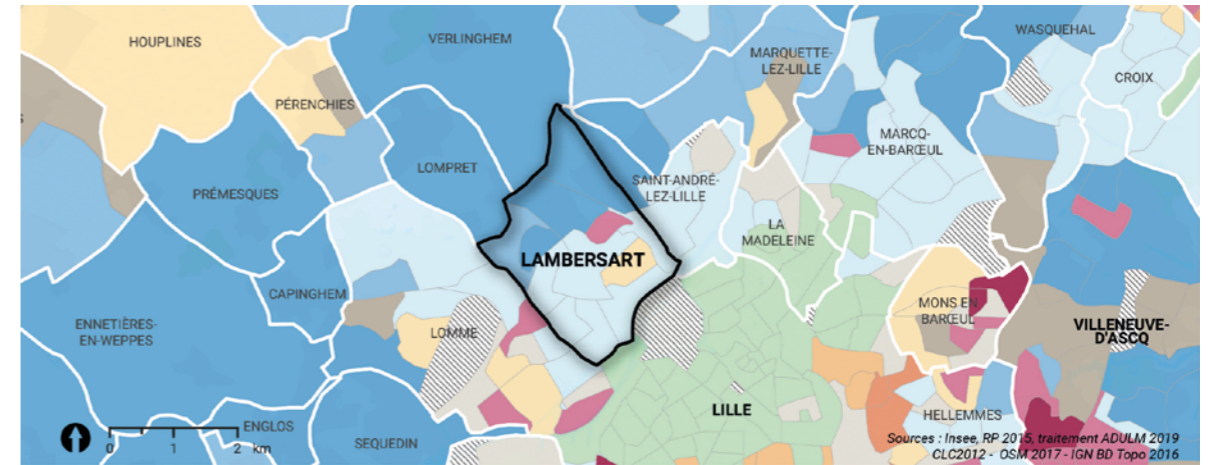
# ANNEXE 1

## Profil socio résidentiel de la ville de Croix



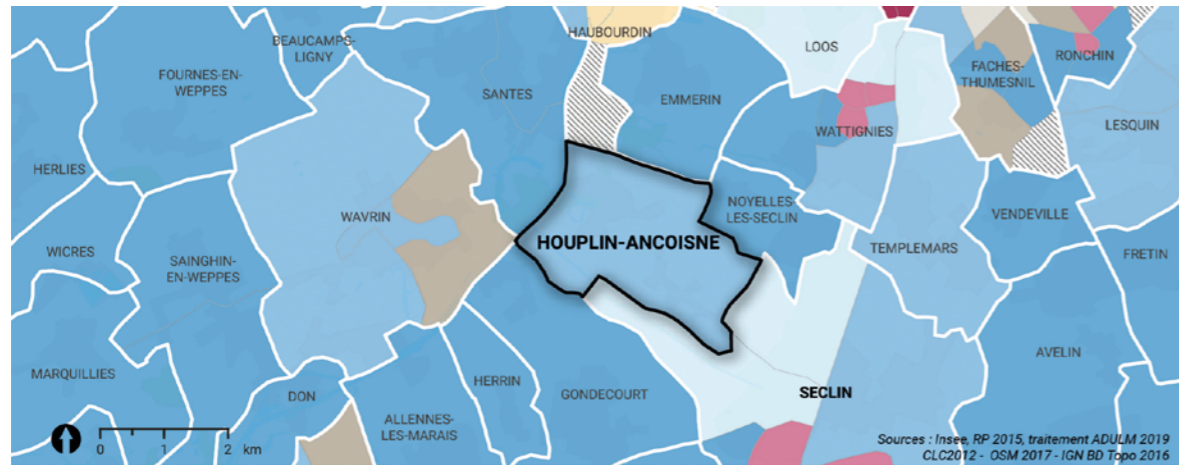
- Communes et quartiers périurbains**
- accueillant une population aisée à dominante d'habitat individuel abritant une population plutôt aisée
- Communes et quartiers centraux**
- de cœur d'agglomération et centre-bourgs d'habitat mixte dominés par des locataires du parc privé cadres ou de professions intermédiaires
  - de centre métropolitain composés d'appartements anciens en locatif privé occupés par des cadres et des professions intermédiaires
- Communes et quartiers aux tissus urbains différenciés**
- de logements en locatif social ou en propriété au profil social mixte aux statuts d'occupation divers marqués par une surreprésentation de ménages modestes
- Quartiers anciens**
- de maisons anciennes dominées par la propriété occupante avec une surreprésentation d'ouvriers
  - d'appartements en locatif privé et social dominés par des employés, des actifs précaires et des immigrés
  - d'habitat mixte dominés par le locatif privé et social, occupés par des classes populaires très précarisées et par des immigrés
- Quartiers de logements sociaux**
- occupés par des ménages de classe populaire précaires et immigrés dominés par les grands ensembles et accueillant une population de classe populaire fortement précarisée et immigrée
- Autres**
- Iris non habités ou accueillant moins de 100 ménages
  - Limite des Iris

## Profil socio résidentiel de la ville de Lambersart



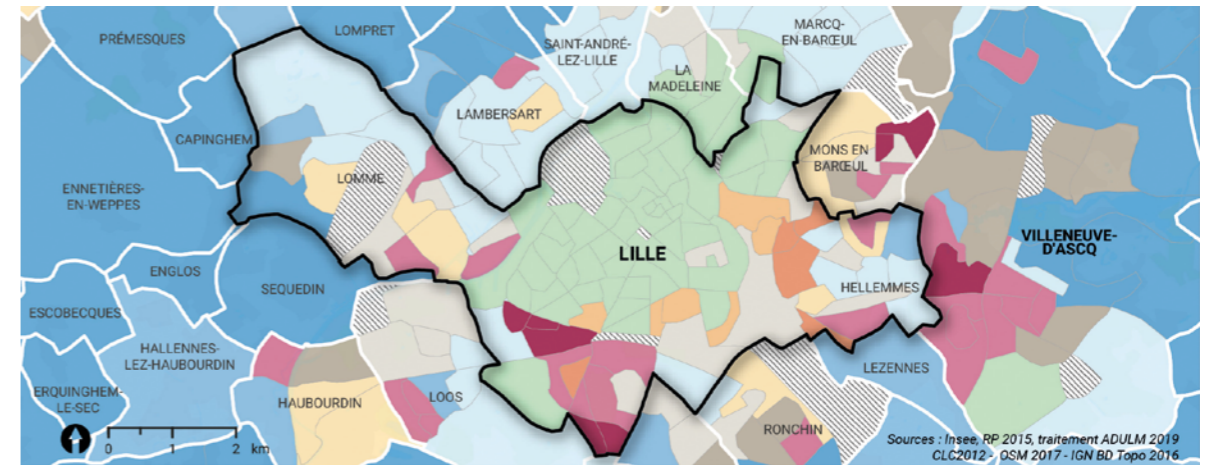
- Communes et quartiers périurbains**
- accueillant une population aisée à dominante d'habitat individuel abritant une population plutôt aisée
- Communes et quartiers centraux**
- de cœur d'agglomération et centre-bourgs d'habitat mixte dominés par des locataires du parc privé cadres ou de professions intermédiaires
  - de centre métropolitain composés d'appartements anciens en locatif privé occupés par des cadres et des professions intermédiaires
- Communes et quartiers aux tissus urbains différenciés**
- de logements en locatif social ou en propriété au profil social mixte aux statuts d'occupation divers marqués par une surreprésentation de ménages modestes
- Quartiers anciens**
- de maisons anciennes dominées par la propriété occupante avec une surreprésentation d'ouvriers
  - d'appartements en locatif privé et social dominés par des employés, des actifs précaires et des immigrés
  - d'habitat mixte dominés par le locatif privé et social, occupés par des classes populaires très précarisées et par des immigrés
- Quartiers de logements sociaux**
- occupés par des ménages de classe populaire précaires et immigrés dominés par les grands ensembles et accueillant une population de classe populaire fortement précarisée et immigrée
- Autres**
- Iris non habités ou accueillant moins de 100 ménages
  - Limite des Iris

## Profil socio résidentiel de la ville d'Houplin-Ancoisne



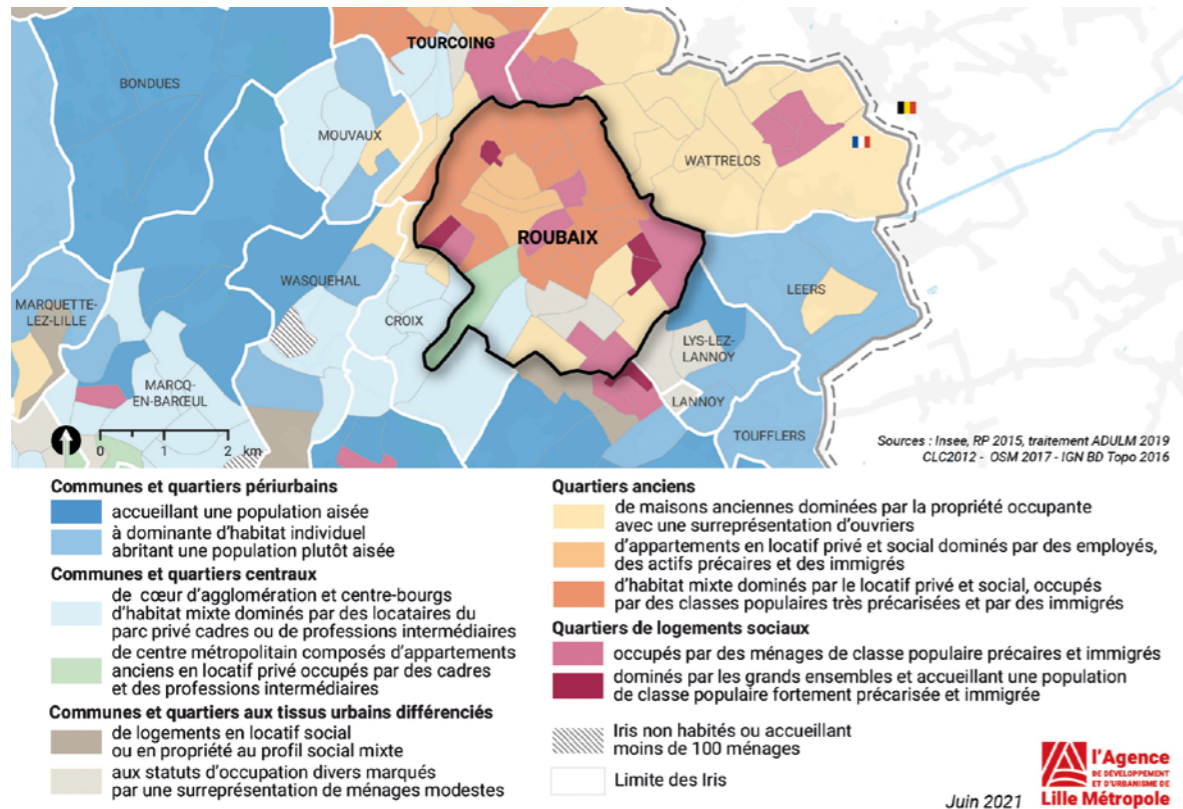
- Communes et quartiers périurbains**
- accueillant une population aisée à dominante d'habitat individuel abritant une population plutôt aisée
- Communes et quartiers centraux**
- de cœur d'agglomération et centre-bourgs d'habitat mixte dominés par des locataires du parc privé cadres ou de professions intermédiaires
  - de centre métropolitain composés d'appartements anciens en locatif privé occupés par des cadres et des professions intermédiaires
- Communes et quartiers aux tissus urbains différenciés**
- de logements en locatif social ou en propriété au profil social mixte aux statuts d'occupation divers marqués par une surreprésentation de ménages modestes
- Quartiers anciens**
- de maisons anciennes dominées par la propriété occupante avec une surreprésentation d'ouvriers
  - d'appartements en locatif privé et social dominés par des employés, des actifs précaires et des immigrés
  - d'habitat mixte dominés par le locatif privé et social, occupés par des classes populaires très précarisées et par des immigrés
- Quartiers de logements sociaux**
- occupés par des ménages de classe populaire précaires et immigrés dominés par les grands ensembles et accueillant une population de classe populaire fortement précarisée et immigrée
- Autres**
- Iris non habités ou accueillant moins de 100 ménages
  - Limite des Iris

## Profil socio résidentiel de la ville de Lille

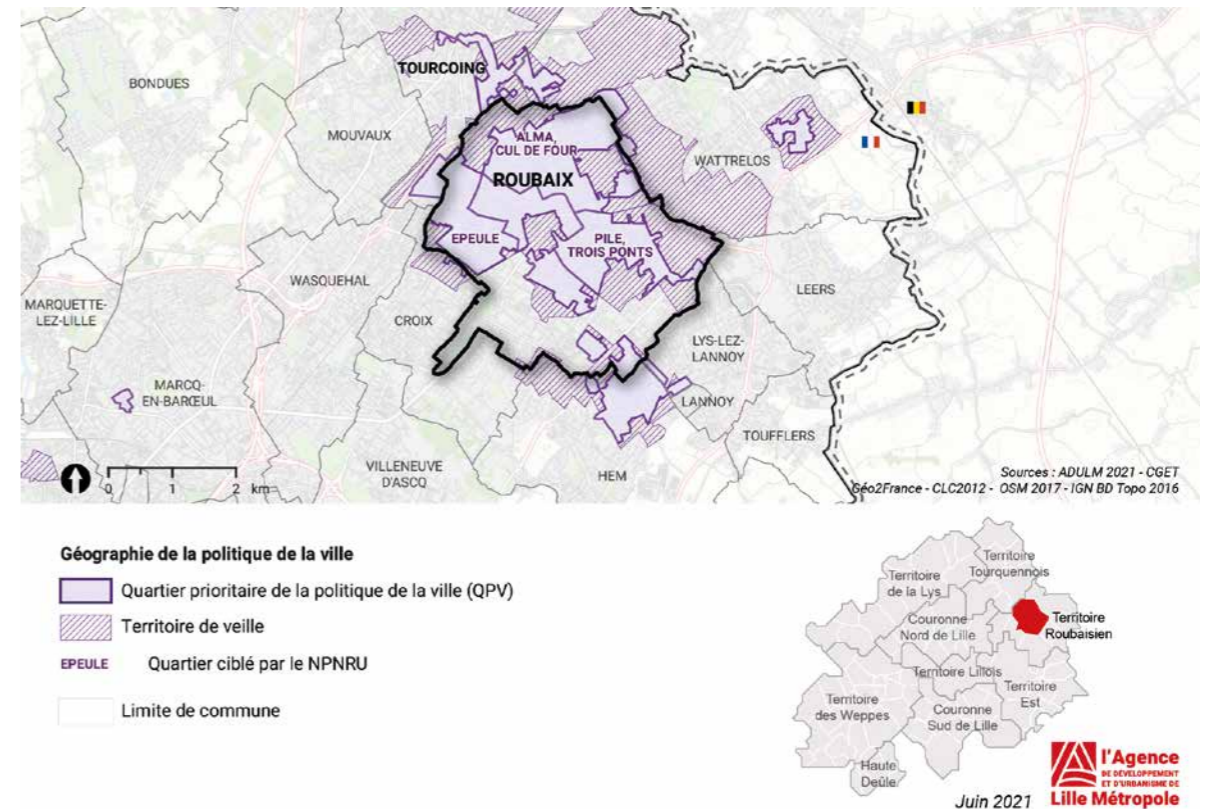


- Communes et quartiers périurbains**
- accueillant une population aisée à dominante d'habitat individuel abritant une population plutôt aisée
- Communes et quartiers centraux**
- de cœur d'agglomération et centre-bourgs d'habitat mixte dominés par des locataires du parc privé cadres ou de professions intermédiaires
  - de centre métropolitain composés d'appartements anciens en locatif privé occupés par des cadres et des professions intermédiaires
- Communes et quartiers aux tissus urbains différenciés**
- de logements en locatif social ou en propriété au profil social mixte aux statuts d'occupation divers marqués par une surreprésentation de ménages modestes
- Quartiers anciens**
- de maisons anciennes dominées par la propriété occupante avec une surreprésentation d'ouvriers
  - d'appartements en locatif privé et social dominés par des employés, des actifs précaires et des immigrés
  - d'habitat mixte dominés par le locatif privé et social, occupés par des classes populaires très précarisées et par des immigrés
- Quartiers de logements sociaux**
- occupés par des ménages de classe populaire précaires et immigrés dominés par les grands ensembles et accueillant une population de classe populaire fortement précarisée et immigrée
- Autres**
- Iris non habités ou accueillant moins de 100 ménages
  - Limite des Iris

## Profil socio résidentiel de la ville de Roubaix

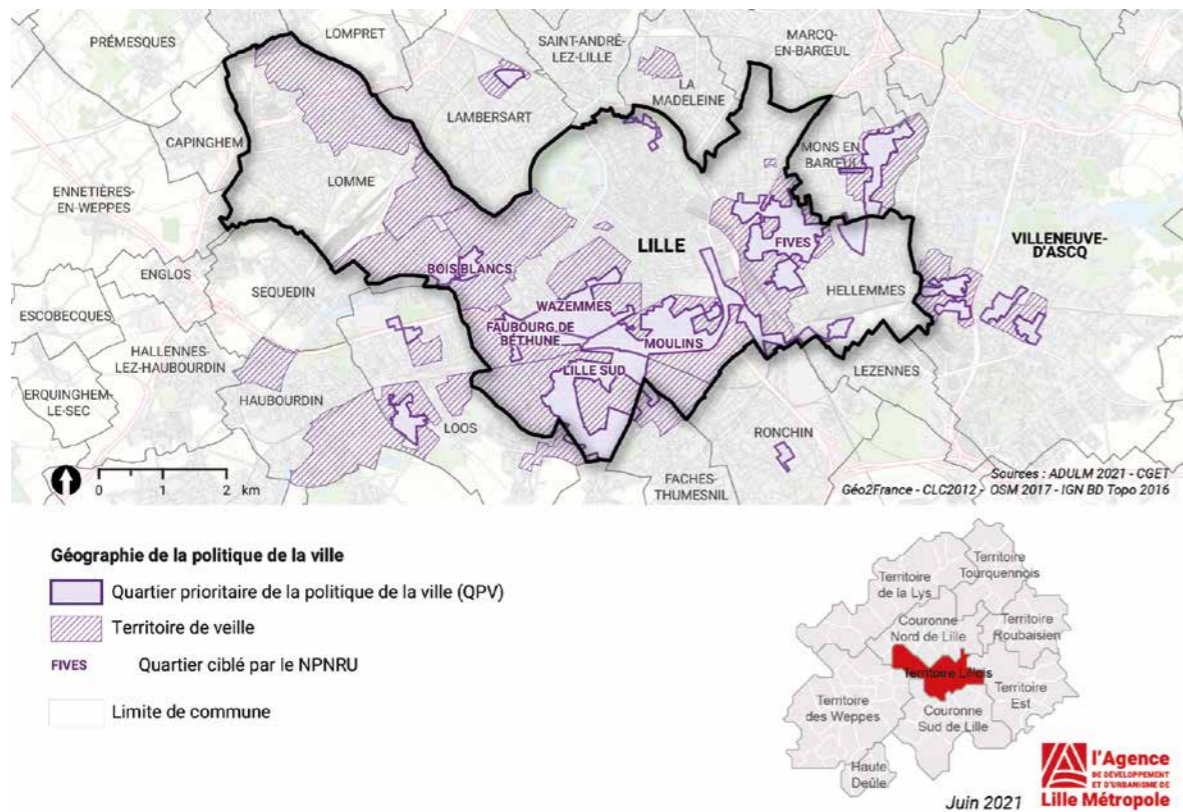


## Territoires faisant partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la commune de Roubaix

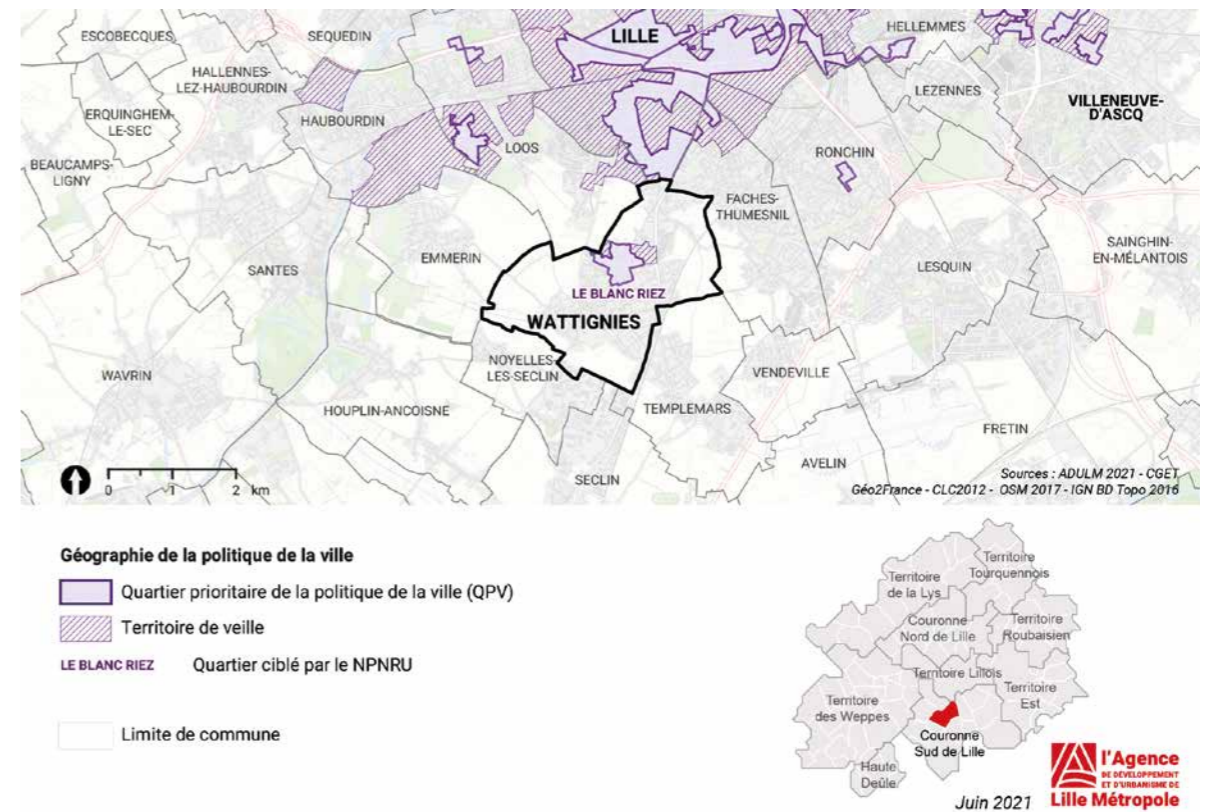


## ANNEXE 2

### Territoires faisant partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la commune de Lille

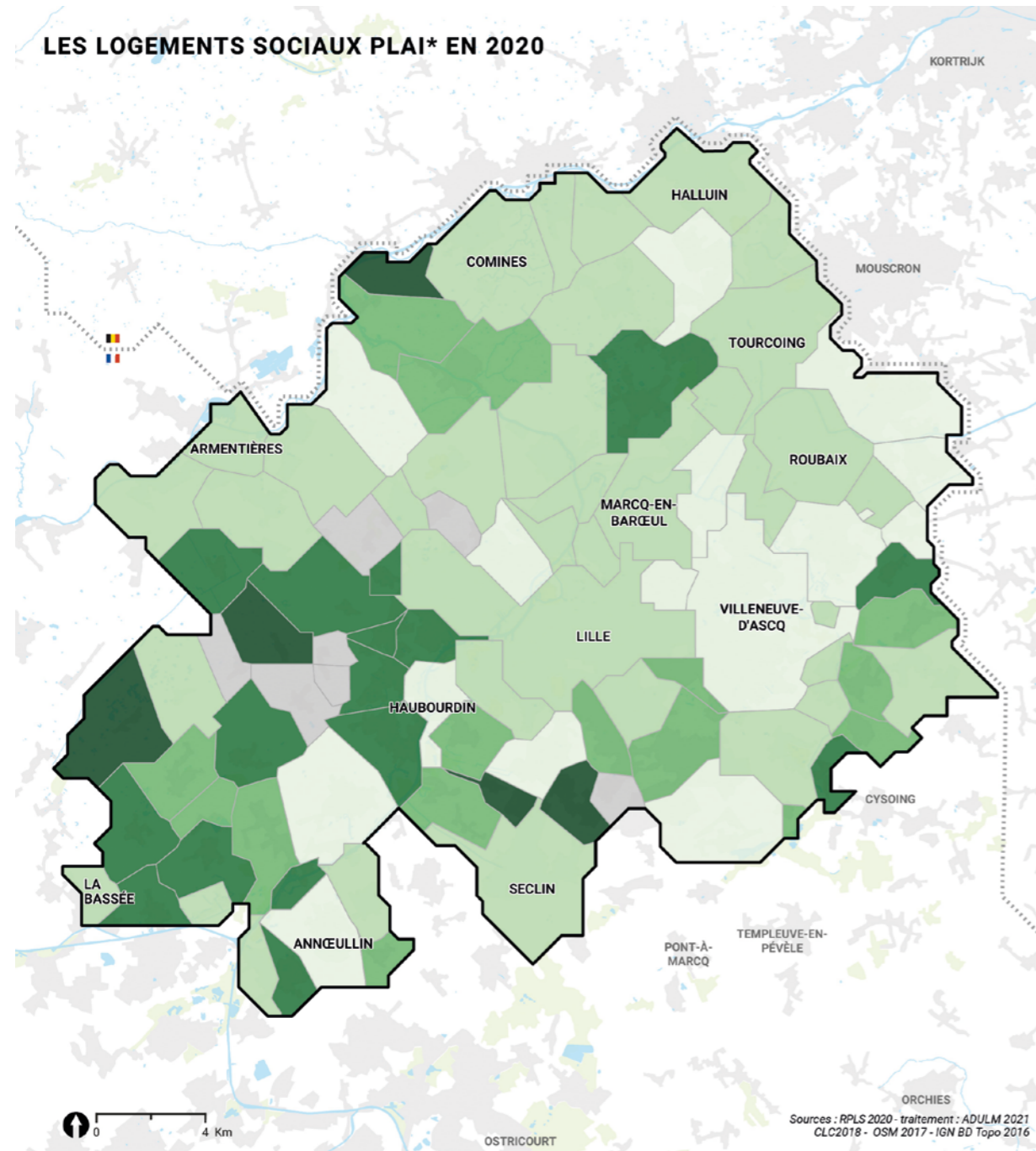


### Territoires faisant partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la commune de Wattignies



# ANNEXE 3

Taux de logement PLAI dans le parc de logement social des communes de la Métropole Européenne de Lille



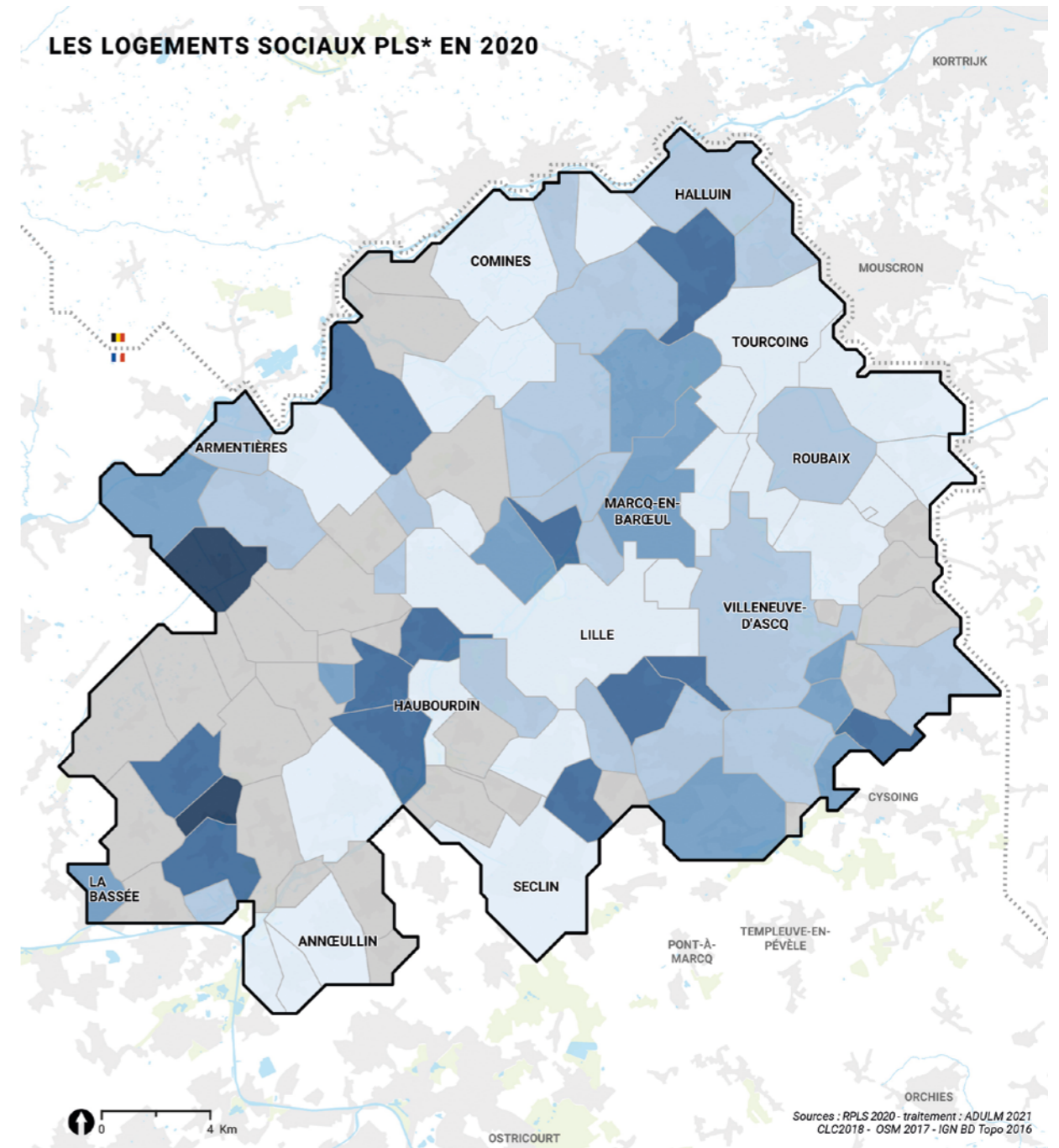
Part des logements PLAI\* dans le parc social



\*Logement financé par le prêt locatif aidé d'intégration

# ANNEXE 4

Taux de logement PLS dans le parc de logement social des communes de la Métropole Européenne de Lille



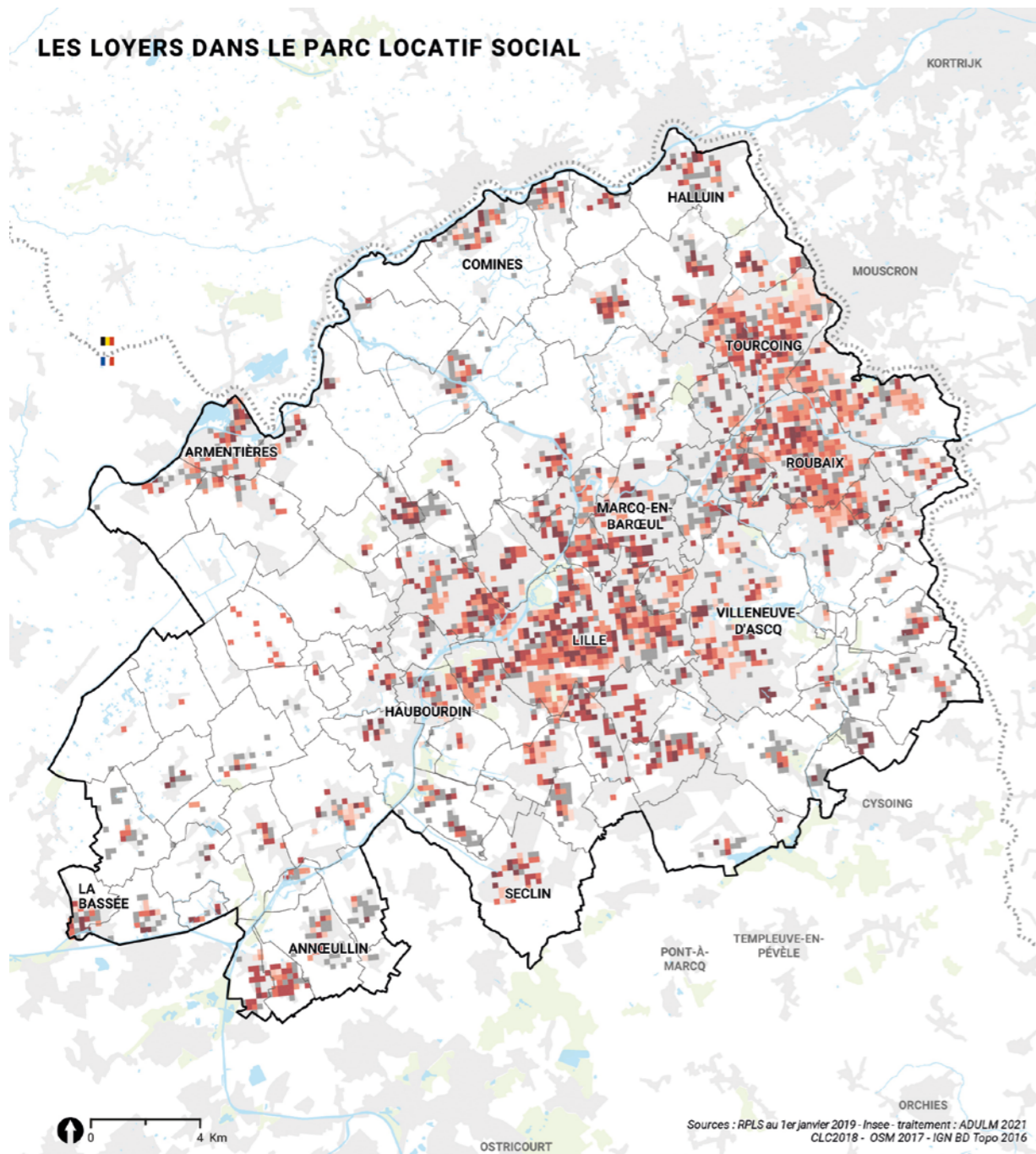
Part des logements PLS\* dans le parc social



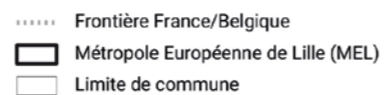
\*Prêt Locatif Social

# ANNEXE 5

## Niveau de loyer du parc social métropolitain



Loyer médian par mètre carré (corroyage insee)





**L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole**

+33 (0)3 20 63 33 50 / [agence@adu-lille-metropole.org](mailto:agence@adu-lille-metropole.org)  
Centre Europe Azur / 323 Avenue du Président Hoover / 59000 Lille

  [adulm59](#)  [adulm](#)  
[adu-lille-metropole.org](http://adu-lille-metropole.org)