

# Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités

## Quelles recompositions ?

Rapport de recherche final du projet API

Novembre 2020

### VOLUME II :

### Annexes : monographies locales

Projet de recherche 2017-2020, coordonné par l'Université Jean Monnet Saint-Etienne (Université de Lyon), laboratoire Triangle (UMR 5206), avec le soutien de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), de la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et des consignations, du Ministère de la Transition écologique et solidaire, DGALN / Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA) et de l'Union Sociale de l'Habitat (USH).





# **Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités**

## **Quelles recompositions ?**

Rapport de recherche final du projet API

Novembre 2020

### **VOLUME II :**

#### **Annexes : monographies locales**

Université Jean Monnet Saint-Etienne

Laboratoire Triangle (UMR 5206)



## *Sommaire*

---

1. Grenoble-Alpes-Métropole (GAM).....	7
2. Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM) .....	54
3. Bordeaux Métropole .....	132
4. Communauté urbaine de Dunkerque (CUD).....	170
5. Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) .....	229
6. Saint-Etienne Métropole (SEM).....	300

# ***Monographie locale : Grenoble-Alpes-Métropole (GAM)***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Marine Bourgeois et Rémi Dormois*

*Contribution : Yoan Miot pour l'analyse quantitative, avec l'appui de Lucas Ghosn*

## **1. Les dynamiques spatiales**

L'objet de cette première partie n'est pas de présenter de façon exhaustive les caractéristiques du marché local de l'habitat dans la métropole Grenobloise, mais de sélectionner des éléments d'information qui renseignent la situation locale sur le plan de la demande et des attributions de logements sociaux. A cet effet, cette première partie rend compte des caractéristiques du parc locatif public (1.1) et de l'évolution observée dans sa répartition géographique sur les dix dernières années (1.2). Elle comprend aussi une description de la demande en logement locatif social et des attributions (1.3).

Cette première partie se veut donc informative et descriptive. Elle s'appuie en partie sur des analyses statistiques réalisées par Yoan Miot et Lucas Ghosn.

Avant d'entrer dans la description du parc social, quelques précisions peuvent être apportées sur l'évolution socio-démographique générale observée récemment dans la métropole grenobloise (GAM, 2017). Avec une croissance moyenne de + 0,5 % /an entre 2008 et 2013, la métropole grenobloise présente un rythme de croissance démographique supérieur à la période précédente (+ 0,2% par an entre 1999 et 2008). La croissance démographique positive du territoire est portée par un excédent des naissances sur les décès. Parallèlement, le solde migratoire de l'ensemble de la Métropole reste déficitaire. Cependant, depuis près de 40 ans, ce déficit migratoire se réduit pour atteindre - 0,2 % entre 2008 et 2013.

Sur le plan de la géographie sociale de la métropole grenobloise, le diagnostic du 4<sup>ème</sup> PLH de GAM note que : « *Sans être parmi les plus inégalitaires de France, elle [La métropole grenobloise] présente néanmoins de fortes inégalités de revenus et des territoires socialement différenciés. Du fait de la présence universitaire et d'activités hautement qualifiées, en lien avec le modèle technopolitain grenoblois, la présence d'étudiants, chercheurs, cadres supérieurs est importante et ne cesse de progresser. Ainsi, les 10 % des habitants les plus aisés, plutôt plus riches qu'ailleurs, sont 5,7 fois plus aisés que les plus pauvres. (...) Dans ce contexte, les différenciations sociales déjà très présentes entre les communes les plus denses du cœur métropolitain et les communes des coteaux risquent de continuer à s'accroître* » (GAM, 2017, p.55).

Enfin, concernant la construction neuve de logements, on peut noter qu'après une période de forte hausse de la construction neuve entre 2008 et 2013 (3180 logements neufs / an contre 1854 logements par an pendant la période 1999-2008), les mises en chantier ont diminué à partir de 2014 du fait notamment des évolutions successives affectant les dispositifs de défiscalisation.

## 1.1. Les divisions socio-spatiales du parc locatif social

« Grenoble et son agglomération ont toujours été **un territoire où le logement social a compté**. Il y a eu d'abord des productions en nombre important de logements sociaux sur Grenoble avec notamment **la ZUP de La Villeneuve et dans les communes communistes limitrophes telles que Fontaine, Saint-Martin-d'Hères et Echirolles** » (Un Toit pour Tous, 2019).

Grenoble Alpes Métropole comprend quarante-neuf communes et représente un poids démographique de 442 800 habitants (INSEE, 2016). Huit communes comprennent plus de 10 000 habitants tandis que vingt-sept communes sont peuplées de moins de 3500 habitants.

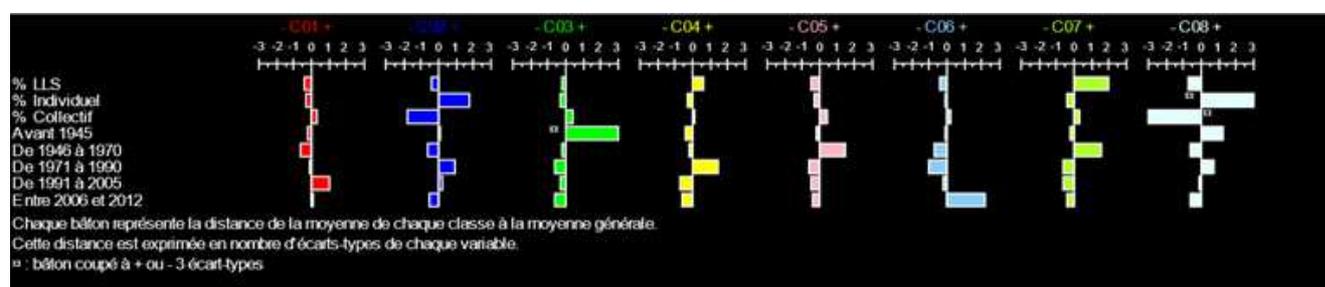
Le parc de logements comprend 221 400 unités composées de 173 400 appartements (79% du parc de logements) et 48 000 maisons individuelles (21% du parc de logements). Le parc social grenoblois est composé de 36 850 logements (16,4% des résidences principales). 3,5% des logements sont individuels, 94,5% en collectifs. 5,3% du parc a été construit avant 1946, 35% entre 1946 et 1971, 30% entre 1971 et 1990, 14% entre 1990 et 2005 et 14% depuis 2006, conduisant à des niveaux de loyers plus élevés (6,2€/m<sup>2</sup>).

La structure du parc social grenoblois s'articule autour de trois variables discriminantes principales<sup>1</sup> :

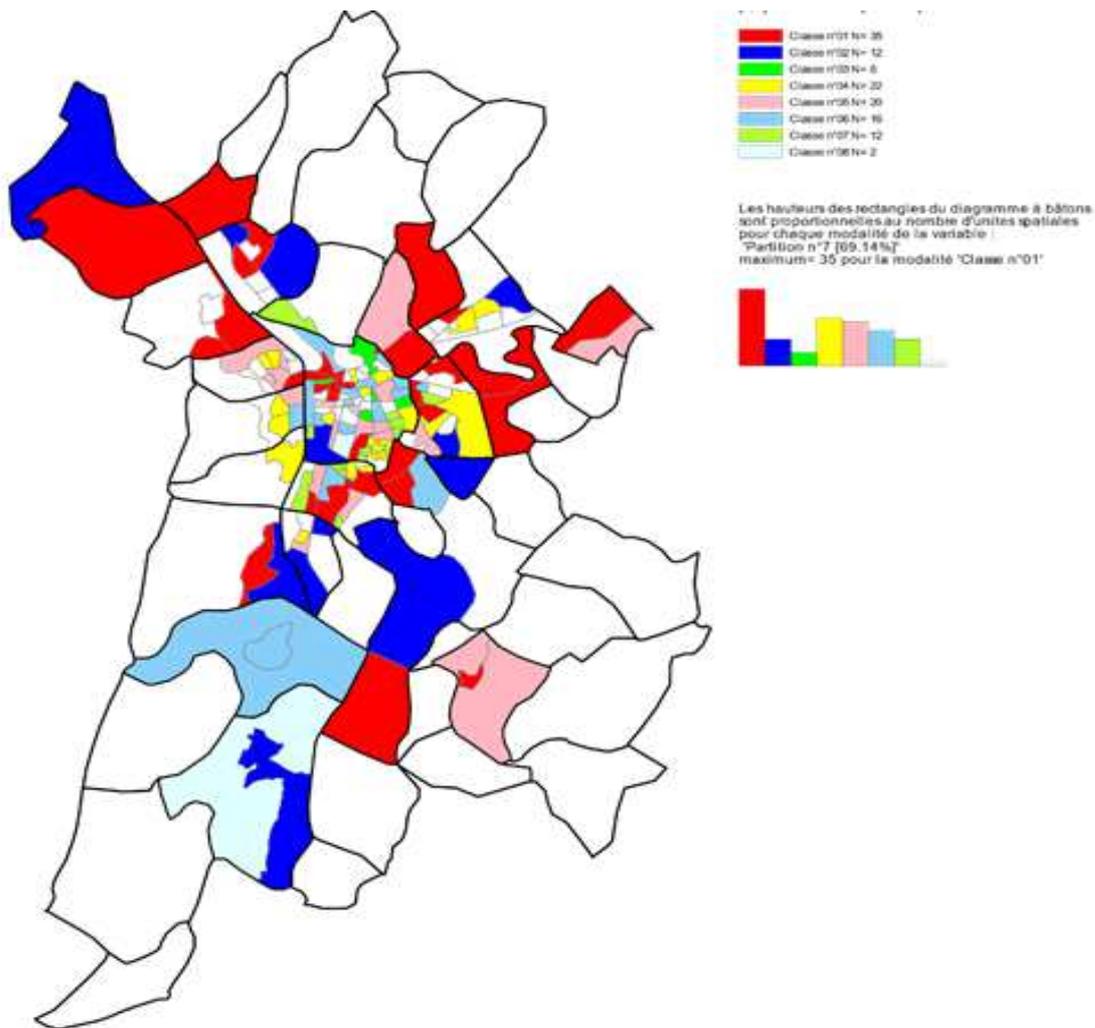
- La part de logement social dans le quartier ;
- La période constructive ;
- La typologie formelle des logements.

### Grenoble « bâti » (69,14% de l'information statistique)

- 1 – QR : Moyenne du parc avec dominante 1990-2005
- 2 – QI : Bâti en individuel, période 1946-1970
- 3 – QA : Bâti ancien (avant 1945) plutôt en collectif
- 4 – QLLS : Sur-représentation de LLS, période 1971-1990
- 5 – QM : Bâti en collectif, période 1946-1970
- 6 – QR : Bâti récent (2006-2012)
- 7 – QLLS : Sur-représentation de LLS, période 1946-1970
- 8 – QI : Forte sur-représentation de l'individuel, avant-45 et de la période 1971-1990



<sup>1</sup> Cette partie a été rédigée par Yoan Miot avec l'appui du travail statistique de Lucas Ghosn.



Source : L. Ghosn, 2019

Cette structure bâtie est complexe à lire en raison d'une forte production récente au cœur de la ville de Grenoble. Au centre de Grenoble, on trouve des quartiers avec des logements sociaux anciens datant d'avant 1945 (classe QA 3). Ce sont des quartiers où la part de logements sociaux est proche de la moyenne intercommunale (16%). Ils se situent soit dans le centre ancien (quartier Saint-André), soit en situation péricentrale (Saint-Laurent Lavalette, Diabes Bleus, Capuche, Cours Berriat). Ensuite, on trouve deux classes avec une surreprésentation de logements sociaux, l'une où les logements sociaux pèsent très fortement dans le parc et sont construits entre 1946 et 1970 (classe QLLS 7) et l'autre où les logements sont moins dominants et construits entre 1971 et 1990 (classe QLLS 4). La classe QLLS 4 regroupe le quartier de la Villeneuve et de la Poterne-Houille Blanche à Grenoble, celui des Granges, Grand-Place et Surieux à Echirolles, celui des Alpes et des Buissonnets à Fontaine, de Pacalaire et de la Fauconnière à Seyssinet-Pariset, du centre de Seyssins, des Olympiades à Pont-de-Claix, des Mûriers et Renaudie à Saint-Martin-d'Hères et du Grand-Pré à Meylan. La classe QLLS 7 est celle des quartiers du Village Olympique, du Mistral et Teisseire-Jouhaux-Bajatière à Grenoble, des Essarts et Viscose à Echirolles, Sémard à Saint-Martin-d'Hères et du sud-ouest de Saint-Martin-le-Vinoux.

Ensuite, vient un ensemble de classes où la part du parc social est inférieure à la moyenne intercommunale. La classe QM 5 correspond à des quartiers où le parc social a été construit de

manière plutôt ancienne (1946-1971) et en collectifs. Elle se situe le plus souvent à proximité de grands ensembles (Fontaine, Echirolles, Pont-de-Claix, Saint-Martin-d'Hères), dans les quartiers péricentraux de Grenoble (sud des Grands Boulevards) et forment des ensembles ponctuels dans des communes plus éloignées et plus résidentielles (Domène, La Tronche et Vizille). La classe QR 1 se compose de quartiers au parc social récent (1990-2005) construit soit dans le quartier Berriat-Saint-Bruno à Grenoble, soit à Echirolles ou des communes moins dotées en logement social (Domène, Champ-sur-Drac, Sassenage, Saint-Egrève, Gières, etc.). La classe QR 6 regroupe des quartiers et des communes au développement récent du parc social (post-2006), soit via des opérations de renouvellement urbain (Caserne de Bonne, Presqu'île, centre d'Echirolles), soit via des développements dans des communes plus périphériques (Seyssins, Varcès-Allières et Risset). Les dernières classes regroupent les parcs de logements sociaux individuels. La classe QI 2 est celle d'un parc social individuel plutôt récent, situé en seconde couronne de Grenoble (Jarrie, Claix, Corenc, Veurey-Voiron, etc.) tandis que la classe QI 8 est celle d'un parc individuel ancien, notamment localisé à Vif, en lien avec les programmes de logements sociaux liés à la production hydroélectrique.

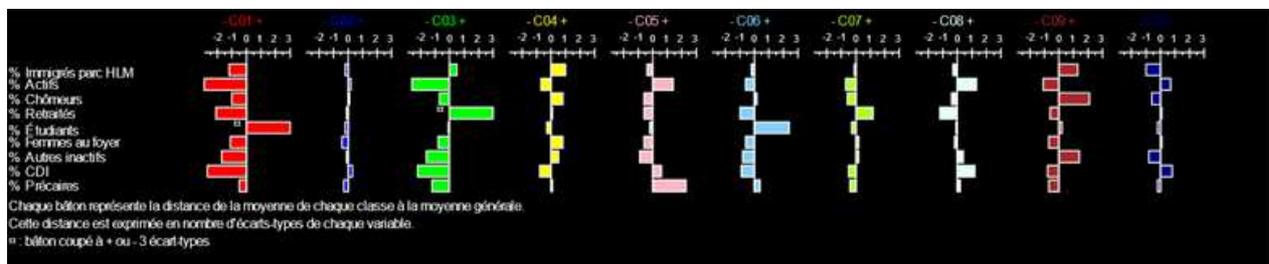
L'occupation sociale du parc grenoblois est caractérisée par un taux important de personnes immigrées : 35,7% des logements sociaux de Grenoble sont occupés par une personne immigrée contre 16,7% dans l'ensemble du parc de logements de l'agglomération. Les actifs en emploi représentent 45,1% des ménages, les chômeurs 15,7%, les retraités 25,2%, les inactifs 15,7% et 3,4% d'étudiants. Les actifs en emplois sont à deux tiers à être en CDI et un tiers à être en contrat précaires. La géographie de cette occupation sociale se structure autour d'un gradient d'âge (étudiants/retraités), d'activités (actifs/chômeurs) et d'immigration. Les quartiers de logements sociaux collectifs de Grenoble (Villeneuve, Village Olympique, Teisseire, Mistral), Echirolles (Essarts, Surieux, Viscose et Grand'Place) et Saint-Martin-d'Hères (Sémard, Renaudie, Mûriers) et du Pont-de-Claix appartiennent à des classes où l'occupation sociale est marquée par une surreprésentation des ménages inactifs, chômeurs et immigrés (classe QIP 4). Des petits quartiers de logements sociaux, aux formes urbaines différenciées, présentent une nette surreprésentation de ménages immigrés, chômeurs, et inactifs (classe QIP 9). Ces IRIS se localisent à Fontaine (Curie-Rolland, Les Floralies) et à Grenoble (Berriat, Génissieu, Rondeau, Constantine). A l'opposé, se trouvent trois classes avec une présence plus forte que dans le parc de ménages actifs, soit en CDI (classes QACDI 8 et 10), soit en contrat précaires (classe QAct 5). Les classes de ménages actifs en CDI se situent majoritairement dans les couronnes autour de Grenoble : Meylan, Champs-sur-Drac, Champagnier, Jarrie, Vizille, Vif, Domène, Corenc, Fontanil-Cornillon et Veurey-Voiron, Saint-Egrève. Ponctuellement, des quartiers de Grenoble (Presqu'île, Hébert-Mutualité, Jeanne d'Arc). Celle des ménages actifs précaires se situe soit dans le centre de Grenoble (Préfecture, Gare, Alpines), soit en première couronne grenobloise à La Tronche, Echirolles et Varcès-Allières-et-Risset.

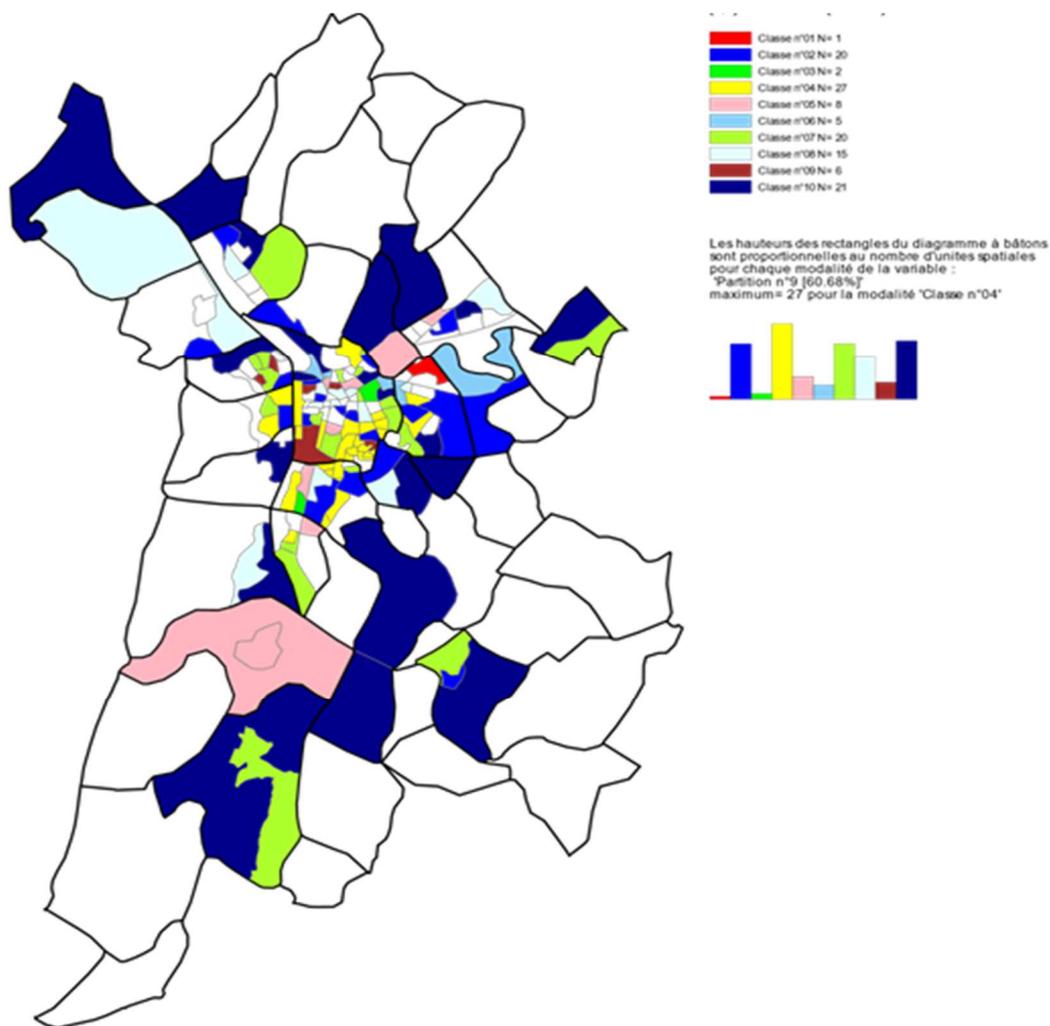
Ensuite, se trouvent deux types de classes opposées : celles où le parc social est occupé fortement par des retraités (classe QR 3 et QAct 7) et celle où le parc social accueille fortement des étudiants (classe QInact 6 et 1). Les deux premières se localisent dans le centre de Grenoble (Clémenceau, Saint-André, Abbaye, Poterne), à Saint-Egrève, Fontaine (quartiers des Alpes), à Pont-de-Claix et Domène. La classe de quartiers occupés par des étudiants se situent à Grenoble (Presqu'île, Valmy), à Saint-Martin-d'Hères (Croix-Rouge) et Gières.

La dernière classe regroupe un ensemble de quartiers au peuplement proche de la moyenne, principalement localisé dans la première couronne autour de Grenoble (Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Martin-d'Hères, Gières et Meylan).

**Grenoble « social » (60,68% de l'information statistique)**

- 1 – QInact : forte sur-représentation des étudiants
- 2 – QAct : moyenne de l'occupation sociale du parc HLM
- 3 – QR : forte sur-représentation des retraités
- 4 – QIP : chômeurs et autres inactifs immigrés
- 5 – QAct : Actifs précaires et mineure en CDI
- 6 – QInact : sur-représentation des étudiants avec précaires et chômeurs
- 7 – QAct : Moyenne avec dominante retraités
- 8 – QACDI Actifs en CDI
- 9 – QIP : Forte sur-représentation des chômeurs et autres inactifs immigrés
- 10 – QACDI : Moyenne avec dominante actifs en CDI

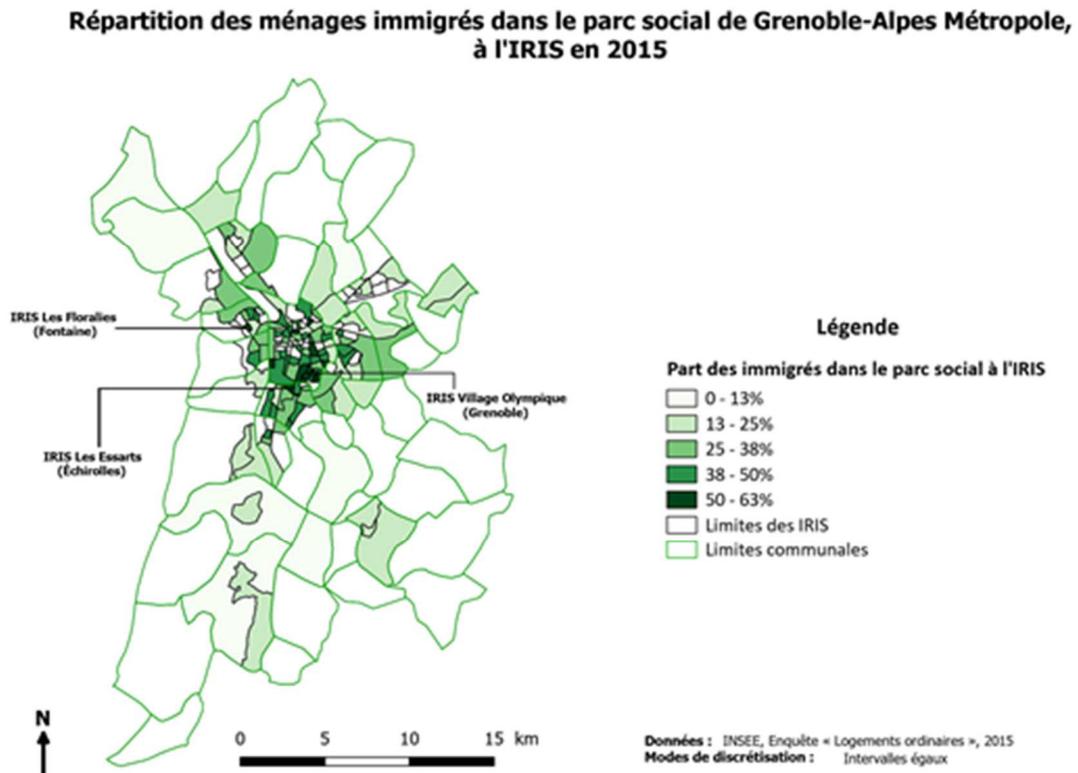




Source : L. Ghosn, 2019

Au-delà, le parc social grenoblois est marqué par une surreprésentation des ménages immigrés dans certains quartiers localisés à Grenoble (Village Olympique, Les Baladins dans la Villeneuve), à Echirolles (quartier des Essarts) et à Fontaine (Les Floralties). Ces quartiers présentent des taux d'immigrés 1,6 à 1,78 fois plus élevés que la moyenne du parc (35,7%). Cette surreprésentation de ménages immigrés se lie, dans le quartier des Floralties à Fontaine, avec une surreprésentation de ménages de femmes au foyer, de ménages monoparentaux féminins et inactifs. Dans le quartier des Essarts et du Village Olympique, elle se lie avec une surreprésentation statistiquement significative de ménages aux revenus modestes : 78% des emménagés récents dans le Village Olympique ont des revenus inférieurs à 20% des plafonds PLUS et 90% des emménagés récents ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds PLUS dans celui des Essarts. Dans ces quartiers, ce sont 47% et 49% des ménages qui ont des revenus inférieurs à 20% des plafonds PLUS et 70% et 76% qui ont des revenus inférieurs à 40% des plafonds PLUS. Dans le quartier des Essarts, cette surreprésentation de ménages immigrés pourrait s'expliquer par un effet des niveaux de loyers constatés. En effet, ils sont statistiquement significativement inférieurs à la moyenne intercommunale avec 4,6€/m<sup>2</sup> de loyer principal. Pour les autres quartiers, l'effet des loyers n'explique pas cette surreprésentation. Dans le quartier des Floralties, du Village Olympique, les loyers ne sont pas significativement inférieurs à la moyenne tandis que dans celui des Baladins, les

loyers sont nettement plus bas que la moyenne mais cela n'est pas corrélé par une surreprésentation de ménages ou d'éménagés récents modestes dans le quartier.



Source : L. Ghosn, 2019

Tableau 1 : Surreprésentation des immigrés et facteurs explicatifs

		Essarts-Sud	Floralies	Baladins	Village Olympique Nord	Moyenne intercommunale
Taux	Immigrés dans le parc HLM	61	63	57	56	35
	Autres inactifs dans le parc HLM	12	16	12	5	8
	Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 20% du plafond PLUS	53	31	51	78	36
	Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 40% du plafond PLUS	75	63	71	NC	57
	Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 60% du plafond PLUS	90	69	88	NC	75
	Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 20% du plafond PLUS	47	19	37	49	27
	Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 40% du plafond PLUS	70	38	59	76	48
Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 60% du plafond PLUS	88	64	75	89	68	
€/m <sup>2</sup>	Loyer principal des logements occupés par les ménages étudiés	4,6€	5,5€	5,2€	5,0€	6,2€
	Loyer principal des T1 occupés par les ménages étudiés	5,8€	NC	7,0€	7,2€	8,0€
	Loyer principal des T2 occupés par les ménages étudiés	5,3€	5,2€	5,1€	6,2€	6,5€
	Loyer principal des T3 occupés par les ménages étudiés	4,7€	5,9€	5,1€	5,1€	6,1€
	Loyer principal des T4 occupés par les ménages étudiés	4,4€	5,5€	4,8€	4,9€	5,8€
	Loyer principal des T5 et plus occupés par les ménages étudiés	4,4€	5,0€	4,7€	4,7€	5,3€

Source : Fichiers Individus Logements, INSEE, 2015 ; Enquête OPS, 2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

Il ressort de cette analyse statistique que le peuplement du parc social grenoblois est marqué par l'existence de grands ensembles où se concentrent des ménages modestes (chômeurs, inactifs), particulièrement aux franges de la commune de Grenoble (Villeneuve, Essarts, etc.) et par un parc plutôt récent logeant des ménages actifs, plutôt peu précaires. Une surreprésentation d'immigrés est également constatée dans un certain nombre de quartier, ce qui peut s'expliquer en partie par les effets de loyers.

## 1.2. L'évolution de la répartition spatiale du parc locatif social

En 2016, le parc locatif détenu par des bailleurs sociaux est toujours concentré à 75% dans les quatre communes les plus importantes de l'agglomération : Grenoble (19 000), Echirolles (6 500), Saint-Martin-d'Hères (6500) et Fontaine (2600). A Echirolles ou à Saint Martin d'Hères, le taux de logement sociaux parmi les résidences principales avoisine ainsi les 40%. Il atteint 30% à Pont de Claix et 26% à Fontaine. Il est compris entre 20 et 24% à Grenoble.

Sous l'impulsion du troisième PLH, un rééquilibrage a été engagé entre les communes urbaines et les communes périphériques en termes de localisation du parc locatif public. Toutes les communes concernées par la loi SRU (+ de 3500 habitants) ont ainsi vu leur taux de logement social augmenter entre 2010 et 2016.

*« Globalement, les communes soumises à des obligations au titre de l'article 55 jouent le jeu avec une programmation régulière de programmes neufs. La mise en place d'un nombre important de contrats de mixité sociale [contrats signés entre l'Etat et chaque commune art.55 déficitaire sans portée juridique mais définissant une programmation de logements sociaux neufs afin de rattraper le déficit] avec les communes concernées a aidé en cela » (DDT, 2018).*

Le diagnostic établi dans le cadre du quatrième PLH relève toutefois que : « *Malgré tout, on constate que le rééquilibrage du parc se fait lentement, l'offre sociale nouvelle se développant aussi encore principalement dans les communes ayant un taux de logement social élevé. Entre 2010 et 2016, 29% des nouveaux logements sociaux ont été réalisés dans une commune disposant de 25% de logements sociaux, contre 23 % dans une commune disposant de moins de 20 % de logement sociaux* » (GAM, 2017, p.57-58).

Un des facteurs explicatifs tient au fait que les communes urbaines restent très attractives pour les promoteurs immobiliers par leur niveau d'équipements et de services et la qualité de leur desserte en transport collectif. Dans le même temps, les PLU de ces communes prévoient la présence systématique de logements sociaux dans les opérations de promotion immobilière. Leur dynamisme immobilier accroît donc mécaniquement leur nombre de logements locatifs sociaux.

Les communes périphériques continuent elles aussi à voir leur parc de résidences principales progresser et les objectifs de mixité sociale inscrits dans leur PLU ne sont pas suffisamment ambitieux pour qu'elles puissent atteindre le seuil des 20% à l'horizon 2025. En lissant annuellement ce rattrapage jusqu'en 2025, ce serait au moins 788 logements locatifs sociaux qui devraient être produits par an sur les 10 prochaines années (de 2016 à 2025), soit au moins 4 730 logements locatifs sociaux à produire entre 2017 et 2022.

Les tensions sur le marché du logement ont été un élément central de justification de l'effort de construction neuve en matière de logements locatifs sociaux. Le PLH3 prévoyait un objectif de production de 7380 logements sociaux sur la période 2010-2015 (1230 / an). 6093 logements sociaux ont effectivement été livrés pendant cette période correspondant à 26% de PLAI, 63% de PLUS et 11% de PLS. La part des PLAI, dont les logements sociaux neufs les moins chers, est inférieure à ce qu'elle est dans les autres EPCI de l'Isère.

Le PLH4 adopté en 2017 prévoit une production de 1100 logements locatifs sociaux familiaux nouveaux par an dont 900 en construction neuve et 200 en acquisition / amélioration. Cet objectif de production a fait l'objet de commentaires de la part des personnes interviewées. La relative stabilité de l'objectif entre le PLH3 et le PLH4 est interprétée comme une forme de renoncement à un choc de l'offre, et notamment de l'offre très sociale, que les acteurs associatifs considèrent comme la seule réponse plausible pour réduire sensiblement le degré de tension sur les attributions. Les chiffres observés dans les programmations des années 2016, 2017 et 2018 semblent leur donner raison puisque 860 logements locatifs sociaux familiaux ont été financés en moyenne sur ces trois années au lieu des 1100 prévus (Observatoire de l'hébergement et du logement, 2019, p.55).

Plusieurs arguments sont avancés pour expliquer cette stabilité de l'objectif de production alors même qu'un consensus se dégage pour reconnaître au PLH4 un degré d'opérationnalité renforcé pour garantir la production de nouveaux logements locatifs sociaux avec l'identification d'un potentiel de projets d'habitat sur la période du PLH pour chaque commune avec des informations précises sur le calendrier de leur urbanisation. La rareté au foncier est le premier d'entre eux. Mais un second renvoie davantage à la déclinaison d'un choix politique portée par les élus écologistes. Ces derniers entendent clairement donner priorité à la réhabilitation, à la remise sur le marché de logements vacants sur la construction neuve y compris de logements sociaux. La construction du plan du PLH4 est révélatrice : les orientations se rapportant à la réhabilitation, à la mobilisation du parc vacant viennent avant celles se rapportant au développement de l'offre nouvelle en logements

locatifs sociaux. L'adjoint au logement de la Ville de Grenoble assume clairement ces orientations politiques et en fait même un marqueur politique différenciant de la municipalité élue en 2014 :

*« Sur le territoire de Grenoble, l'une des principales difficultés est **la vacance de logements**. Le Sud de la ville concentre des logements anciens, avec une vraie problématique de copropriétés dégradées. **La réhabilitation est une priorité politique majeure pour la Métro.** (...) **A Grenoble, le logement n'est pas une politique de grands projets.** Les grands projets sont associés aux municipalités passées, celles qui ont été sanctionnées par les électeurs en 2014 et **contre lesquelles nous avons construit notre mandat** » (Ville de Grenoble, 2019).*

Ces choix politiques assumés en faveur de la production d'un parc conventionné dans le parc existant par le conventionnement ANAH ou par la gestion locative par des organismes spécialisées dans le logement de ménages très modestes sont fortement critiqués y compris par des acteurs qui interviennent directement dans cette filière :

*« Les élus écologistes ont décliné leur objectif de décroissance, de moindre développement au champ du logement social. Ils ont misé sur **la captation du parc privé vacant plutôt que sur une relance de la production neuve en logements locatifs sociaux.** C'est couru d'avance, ce sera un échec. L'année dernière [2018], il n'y a eu que **60 logements privés nouvellement conventionnés avec l'ANAH** » (Un Toit pour tous, 2019).*

Même au sein de GAM, l'impact de ces orientations politiques est identifié en termes de risque quant au rééquilibrage de la présence de logements locatifs sociaux entre les secteurs sud et nord de la ville de Grenoble :

*« Au sein de la Ville de Grenoble, **le parc HLM a été massivement construit dans les quartiers Sud.** Le rééquilibrage avec le nord est engagé depuis les années 2000 mais dépend de l'avancée opérationnelle des ZAC (40% de LLS imposés) et de la disponibilité de fonciers » (GAM, 2018).*

Enfin, des tensions sont apparues à ce sujet avec l'ANRU et la DDT, qui représente localement l'ANRU, dans le cadre de la préparation de la convention de rénovation urbaine en 2018 et plus particulièrement concernant le projet de rénovation urbaine du quartier de La Villeneuve à Grenoble. Ce désaccord a abouti à l'inscription dans la nouvelle convention d'une clause de revoyure à trois ans, qui prévoit une révision du programme portant sur la part des démolitions si des rééquilibrages sociaux ne sont pas obtenus dans les attributions portant sur les logements HLM réhabilités.

*« La Métropole et la Ville de Grenoble ont défendu le choix de **donner une priorité aux réhabilitations sur les démolitions** [dans la convention NPNRU]. Les élus voulaient protéger l'esprit de ce quartier que porte encore une partie des habitants issus des classes moyennes qui étaient venues habiter ce quartier sous l'ère Dubedout. La DDT et Action Logement étaient très réservés considérant que pour faire changer l'image du quartier et pour faire revenir des classes moyennes il fallait davantage procéder à des démolitions sur le parc social et sur le parc privé. Si des résultats en termes de retour des classes moyennes sont observées d'ici trois ans [durée de la clause de revoyure] alors le scénario de la réhabilitation lourde sera confirmé et de telles interventions seront mises en place sur les immeubles en cœur de quartier » (DDT38, 2019).*

Au niveau infracommunal, 45% du parc locatif public se situe dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (13 395 logements HLM soit 14% de la population de la métropole grenobloise), contre 64% en 2002. Cette diminution s'explique par les démolitions opérées dans le cadre des projets de renouvellement urbain (Bastille-Néron, Mistral, Teisseire, Village sud, Villeneuve de Grenoble, etc.).

Les quartiers prioritaires de la politique concentrent toujours la majorité des logements sociaux (73%) les plus accessibles financièrement (< à 5,5 €/m<sup>2</sup>). C'est également dans ces territoires que les taux de vacance sont les plus élevés – bien qu'ils restent relativement faibles à l'échelle grenobloise, la vacance de plus de trois mois ne représentant que 1,5% du parc (560 logements).

L'occupation du parc locatif social de la Métro est, en outre, marquée par le fait que 60% des ménages locataires HLM ont des ressources inférieures aux plafonds d'accès au logement très social. Ce taux atteint 75% parmi les emménagés récents, ce qui traduit une paupérisation renforcée dans l'occupation du parc locatif public au fil du temps.

La précarité sociale des occupants des logements sociaux est plus marquée dans les QPV que dans les autres quartiers, ceux-ci concentrant l'offre de logements la plus accessible, et ce d'autant plus que les bailleurs sociaux vendent certains de leurs logements anciens, aux loyers bas, situés dans des quartiers résidentiels des communes urbaines.

*« La segmentation QPV / hors QPV, même si elle ne parle pas aux habitants, est pertinente pour distinguer les caractéristiques de l'occupation du parc social. Les logements situés dans les QPV sont majoritairement occupés par des ménages en situation de précarité. Les impayés sont plus importants en QPV qu'en dehors »* (OPH2, 2019).

*« Les quartiers QPV sont les quartiers où les loyers sont les plus faibles à l'exception notable des logements financés en PLA qui ont été construits à la fin des années 1970 et dans les années 1980, comme c'est le cas dans le centre-ville d'Echirolles »* (OPH2, 2019).

*« Les ventes des bailleurs sociaux portent essentiellement sur des logements HLM à loyer faible (< à 4 €/m<sup>2</sup>) et qui se situent en dehors des QPV car les accédants hésitent à acheter en QPV. Je souhaiterais que les collectivités se saisissent davantage de ce problème car le parc HLM accessible socialement va se réduire quantitativement et particulièrement dans des quartiers ou des communes qui étaient attractives sur un plan résidentiel »* (DDT38, 2018).

### 1.3. Demandes et attributions de logements locatifs sociaux

Afin d'analyser les processus d'attribution des logements sociaux, nous mobilisons la typologie communale du PLH de Grenoble Alpes Métropole, divisant les communes en quatre ensembles : la ville-centre, le cœur d'agglomération (Echirolles, Eybens, Fontaine, Gières, La Tronche, Meylan, Saint-Martin-d'Hères, Saint-Martin-le-Vinoux, Sassenage), les pôles principaux (Pont de Claix, Vif, Vizille et Saint-Egrève), les pôles d'appuis (Domène, Fontanil-Cornillon, Seyssinet-Pariset, Seyssins, Varcès-Allières-et-Risset, Champ-sur-Drac, Jarrie, Saint-Georges-de-Commiers, Vaulnaveys-le-Bas, Brié-et-Angonne) et les pôles secondaires et locaux pour les autres communes<sup>2</sup>.

#### a. Niveau de tension et géographie de la demande et des attributions

L'agglomération grenobloise appartient à un territoire marqué une tension relativement forte sur le parc social. Le rapport entre demandes et attributions a augmenté entre 2015 et 2018, passant de 3,95 à 4,31 demandes pour une attribution malgré une hausse de la rotation au sein du parc. En effet, le taux de rotation est passé de 9,1% à 9,3% sur la même période.

Cela dit, pour certains de nos interlocuteurs, la forte part des mutations internes observée dans les attributions invite à relativiser le degré de tension par rapport à d'autres agglomérations. Cette moindre tension s'expliquerait, selon eux, par la production d'un nombre important de logements locatifs aux loyers encadrés car éligibles aux mécanismes d'incitation fiscale.

*« La situation grenobloise est moins compliquée en termes d'attribution qu'à Lyon, Bordeaux ou Toulouse. Un indicateur ne trompe pas : **il y a beaucoup de demandes de logements sociaux qui proviennent de ménages qui sont déjà locataires du parc HLM.** Cela s'explique par un rythme important de constructions neuves sous les deux mandats de Destot et sous le mandat Piolle avec un PLH ambitieux sur ce plan. Les volumes importants de logements acquis par des investisseurs a permis de créer un parc locatif privé au loyer encadré important en volume. Ce parc a joué son rôle et a limité les effets spéculatifs sur les loyers » (ESH1, 2019).*

En termes de répartition des demandes et des attributions, la ville-centre représente en 2015 et 2018 respectivement 42 à 43% des demandes tandis que sa part dans les attributions s'est sensiblement accrue passant de 36% à 42%. La ville-centre est un des territoires où la tension sur le parc est la plus forte : taux de rotation contenu mais en nette augmentation et déséquilibre important entre demandes et attributions.

Les communes du cœur d'agglomération et les pôles principaux connaissent une situation en nette évolution du point de vue de la tension sur le parc social. En 2015, ces communes représentent respectivement 38% et 9% des demandes pour 42% et 12% des attributions. Ce sont des territoires qui, proportionnellement, accueillent plus fortement de nouveaux attributaires que ceux qu'ils pèsent dans la demande de logement social. La tension y est moins forte avec un ratio entre attributions et demandes de 3,48 dans le cœur d'agglomération et de 2,82 dans les pôles principaux. Les taux de rotation sont supérieurs à la moyenne avec 9,4% et 12,2%. En 2018, la situation de ces deux territoires apparaît plus équilibrée. Ils représentent 35% et 9% des demandes pour 39% et 9% des attributions. Le ratio entre attributions et demandes s'est tendu pour se rapprocher de la moyenne intercommunale, voire le dépasser dans les pôles principaux. Les taux de rotation se sont

---

<sup>2</sup> Cette partie a été rédigée par Yoan Miot avec l'appui du travail statistique de Lucas Ghosn.

également rapprochés de la moyenne. Ainsi, de territoires accueillant plus d'attributaires et moins tendus, ils se sont rapprochés, sur la période d'étude, de la situation moyenne de l'agglomération.

Les pôles d'appui et les pôles secondaires et locaux constituent les territoires représentant la plus faible partie de la demande et des attributions avec 13% des demandes et 10% des attributions. Malgré des taux de rotation élevés (10% et plus), ce sont les territoires où la tension apparaît la plus forte avec un ratio entre demandes et attributions élevés et en augmentation, passant de 4,3 demandes pour une attribution à plus de 5 demandes pour une attribution entre 2015 et 2018.

Tableau 2 : Géographie de la demande et des attributions entre 2015 et 2018

	Poids des territoires (%)				Ratio demandes / attributions		Taux de rotation du parc	
	Demandes		Attributions		2015	2018	2015	2018
	2015	2018	2015	2018				
Grenoble-Alpes-Métropole	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	3,95	4,31	9,1%	9,3%
Ville-centre	42,5%	42,5%	35,9%	42,1%	4,67	4,35	7,7%	9,3%
Cœur d'agglomération	36,6%	35,4%	41,6%	38,7%	3,48	3,94	9,4%	9,0%
Pôles principaux	8,9%	9,6%	12,4%	9,2%	2,82	4,47	12,2%	9,3%
Pôles d'appui	9,2%	9,9%	7,6%	7,7%	4,80	5,52	11,2%	11,7%
Pôles secondaires et locaux	2,7%	2,7%	2,5%	2,2%	4,30	5,17	10,7%	9,8%

Source : Données GIP SNE, 2015 et 2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

### b. Demandes et attributions selon la nature du logement occupé

Deuxièmement, les demandes selon la nature du logement occupé concernent des mutations internes au parc social pour 44%. Viennent ensuite des demandes de personnes logées dans le parc privé pour 27%, des personnes hébergées pour 18%, en structure d'hébergement pour 8% et sans domicile pour 3%. Il n'y a aucune variation dans la typologie de la demande entre 2015 et 2018. La géographie de cette demande est peu contrastée, hormis pour les personnes en structure d'hébergement qui effectuent de manière surreprésentée leur demande vers la ville-centre de l'agglomération. Cette tendance se renforce légèrement au cours du temps. En 2018, 69% des demandes des personnes en structure d'hébergement s'effectuent vers Grenoble. Ce type de demandes représente 13% de l'ensemble des demandes en attente dans la ville-centre, c'est un taux 1,6 fois plus important que celui constaté à l'échelle intercommunale.

Concernant les attributions, elles sont composées de 35% de personnes vivant d'ores et déjà dans un logement, de 25-27% de personnes vivant dans le parc privé, de 24% et 27% de personnes hébergées, de 10-11% en structure d'hébergement et de 3% de personnes sans domicile. Ainsi, proportionnellement, le système d'attributions favorise les personnes hébergées et celles vivant dans des structures d'hébergements tandis que les demandes de mutations sont celles qui aboutissent le moins. D'un point de vue de la répartition spatiale des attributions, peu de déséquilibres existent. La ville de Grenoble concentre bien la majeure partie des attributions des personnes en structure d'hébergement (53-54% de ce type de demandes) mais d'une part cela est moins important que ce Grenoble pesait dans ce type de demandes et, d'autre part, cela ne constitue plus une surreprésentation statistiquement significative en 2018. En 2018, une surreprésentation d'attributions de personnes vivant dans le parc privé apparaît dans les pôles d'appui : 38% des attributions dans ces communes s'effectuent à destination de ces demandeurs, soit 1,5 fois plus que la moyenne intercommunale.

Tableau 3 : Poids des types des communes dans les demandes et les attributions selon la nature du logement occupé en 2018

		Grenoble-Alpes-Métropole	Ville-centre	Cœur d'agglomération	Pôles principaux	Pôles d'appui	Pôles secondaires et locaux
Demandes (2018)	Total	16267	42,5%	35,4%	9,6%	9,9%	2,7%
	Loc. HLM	7231	40,2%	38,1%	10,1%	9,2%	2,3%
	Parc privé	4319	38,8%	33,3%	10,7%	13,2%	4,1%
	Hébergés	2962	40,4%	37,1%	9,5%	10,6%	2,5%
	En structure d'hébergement	1295	69,0%	23,9%	3,7%	2,9%	0,5%
	Sans domicile	460	50,2%	34,1%	7,0%	6,1%	2,6%
Attributions (2018)	Total	3771	42,1%	38,7%	9,2%	7,7%	2,2%
	Loc. HLM	1312	45,3%	37,6%	8,3%	7,0%	1,8%
	Parc privé	952	37,5%	37,9%	10,2%	11,8%	2,6%
	Hébergés	1007	37,6%	41,9%	10,2%	6,9%	3,4%
	En structure d'hébergement	394	53,8%	36,3%	5,8%	3,8%	0,3%
	Sans domicile	106	41,5%	39,6%	15,1%	3,8%	0,0%

Source : GIP SNE, 2018 – traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

### c. Demandes et attributions selon la nationalité

Troisièmement, les demandes et les attributions selon la nationalité témoignent d'importants contrastes à l'échelle communale. A l'échelle intercommunale, 75% des demandes sont effectuées par des personnes de nationalité française, 21% par des personnes de nationalité hors UE et 4% par des personnes venant de l'UE. Cette répartition est stable entre 2015 et 2018. A l'échelle de territoires du PLH, aucun contraste statistiquement significatif apparaît. En revanche, à l'échelle communale, de nette spécialisation peuvent être constatées. Quatre communes se détachent de plus en plus nettement : Grenoble, Echirolles, Fontaine et Saint-Martin-le-Vinoux. Elles présentent en 2018 une sous-représentation significative de la demande de personne de nationalité française et une surreprésentation statistiquement significative des demandeurs de nationalité hors de l'Union européenne. Ce n'était pas le cas en 2015 concernant la sous-représentation des demandeurs de nationalité française. Ainsi, une tendance à la spécialisation de la demande selon la nationalité se dessine.

Concernant les attributions, cette spécialisation est moins marquée et s'atténue au cours du temps. A l'échelle intercommunale, on assiste à un accroissement de la part des attributaires de nationalité hors UE, passant de 22% à 25% entre 2015 et 2018 et une baisse des attributions à destination des personnes françaises (74% à 70%). Proportionnellement, les personnes de nationalité hors UE et UE sont donc favorisées dans les attributions. En outre, alors qu'en 2015, trois communes apparaissaient significativement spécialisées dans les attributions de personnes de nationalité hors UE (Grenoble, Echirolles, Saint-Martin-le-Vinoux), ce n'est plus le cas que pour Grenoble en 2018. Si les demandes continuent de se spécialiser selon la nationalité, cette tendance s'atténue au contraire au niveau des attributions.

Tableau 4 : Indice de spécialisation de la demande et des attributions selon la nationalité

		2015			2018		
		Française	Hors UE	UE	Française	Hors UE	UE
Demandes	Grenoble Alpes Métropole (%)	75%	21%	4%	74%	22%	4%
	Ville-centre	0,88	1,40	1,06	0,87	1,42	1,04
	Cœur d'agglomération	1,02	0,91	1,13	1,03	0,88	1,16
	Pôles principaux	1,15	0,52	0,65	1,16	0,51	0,78
	Pôles d'appui	1,22	0,27	0,71	1,22	0,35	0,50
	Pôles secondaires et locaux	1,28	0,11	0,41	1,28	0,07	0,98
	Échirolles	0,95	1,19	0,87	0,96	1,14	0,92
	Fontaine	0,95	0,98	2,15	0,88	1,12	2,51
Saint-Martin-le-Vinoux	0,84	1,40	1,90	0,94	1,19	0,97	
Attributions	Grenoble Alpes Métropole (%)	74%	22%	5%	70%	25%	5%
	Ville-centre	0,87	1,38	1,23	0,90	1,26	1,05
	Cœur d'agglomération	1,01	0,96	1,06	0,99	0,98	1,18
	Pôles principaux	1,14	0,60	0,61	1,16	0,62	0,58
	Pôles d'appui	1,24	0,33	0,38	1,26	0,34	0,56
	Pôles secondaires et locaux	1,28	0,15	0,46	1,36	0,14	0,24
	Échirolles	0,92	1,22	1,20	0,94	1,16	0,99
	Saint-Martin-le-Vinoux	0,92	1,38	0,45	0,96	1,08	1,17

Lecture du tableau : seules les communes présentant une sous-représentation ou surreprésentation statistiquement significative ont été conservées. Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. À l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

#### d. Demandes et attributions selon la situation professionnelle

Quatrièmement, la demande selon la situation professionnelle est, à l'échelle intercommunale, exprimée d'abord par des personnes en CDI (36%), inactives (28%), puis en contrats précaires (13%), puis retraités (13%) et au chômage (12%). La nature de la demande varie peu entre 2015 et 2018. D'un point de vue géographique, cette demande est peu spécialisée et cette spécialisation s'atténue au cours du temps. En 2015, les communes de Grenoble, Vizille et Echirolles ont une demande significativement surreprésentée de personnes inactives (1,23 et 1,13 fois plus que la moyenne). Ce n'est plus le cas en 2018.

Concernant les attributions, nous pouvons constater une préférence pour les actifs en CDI ou en contrats précaires en 2015. En effet, alors qu'ils représentent respectivement 36% et 13% des demandes, ils représentent respectivement 40 et 16% des attributions. Cela ne constitue cependant pas une surreprésentation statistiquement significative et la tendance est à l'atténuation de cette préférence en 2018. En outre, en 2018, les attributions des inactifs ont sensiblement augmenté, passant de 26% à 35% des attributions. Alors qu'ils étaient moins bien représentés que ceux qu'ils pesaient dans la demande en 2015, leurs attributions sont, en 2018, 1,24 fois plus nombreuses que ceux qu'ils représentent dans la demande intercommunale. En termes spatiaux, il n'y a pas de contrastes statistiquement significatifs dans les attributions. Du point de vue de la situation

professionnelle, entre 2015 et 2018, la tendance est donc à l'atténuation des contrastes tant du point de vue de la demande que des attributions.

Tableau 5 : Indice de spécialisation des demandes et des attributions en 2018 selon la situation professionnelle

	Demandes - 2018					Attributions - 2018				
	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Autres	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Autres
Grenoble Alpes Métropole	35%	13%	12%	11%	28%	38%	14%	4%	10%	35%
Ville-centre	0,83	1,04	0,97	1,08	1,17	0,96	1,14	0,85	1,18	0,95
Cœur d'agglomération	1,06	1,00	0,98	0,95	0,95	0,95	0,92	1,08	0,82	1,13
Pôles principaux	1,08	0,97	1,18	0,99	0,85	0,98	1,14	0,93	0,78	1,03
Pôles d'appui	1,34	0,92	0,98	0,82	0,69	1,37	0,57	1,62	1,01	0,70
Pôles secondaires et locaux	1,33	0,78	1,10	1,01	0,64	1,36	0,77	0,59	1,63	0,58

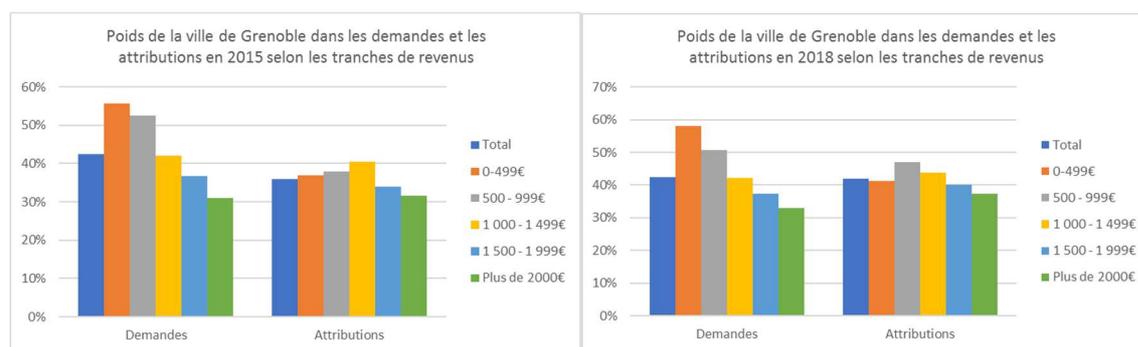
Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

#### e. Demandes et attributions selon les tranches de revenus

Cinquièmement, les demandes selon les tranches de revenus sont effectuées principalement percevant un revenu de 1000 à 1499€ (28%), de 500 à 999€ (24%) puis plus de 2000€ (20%). Les ménages à très bas revenus (0 – 499€) ne représentent que 4% des demandeurs. En termes de répartition de la demande, les ménages les plus modestes sont statistiquement surreprésentés dans la demande s'exprimant à Grenoble : les ménages percevant moins de 499€ et ceux percevant entre 500€ et 999€ sont 1,2 et 1,3 fois plus nombreux que dans la moyenne intercommunale. A l'inverse, les ménages aux revenus plus élevés (à partir de 1000€) sont significativement sous-représentés dans la demande. Grenoble constitue une exception dans son intercommunalité où seules des petites communes avec des effectifs de demandeurs très faibles peuvent être surreprésentés en termes de revenus moyens ou élevés.

Concernant les attributions, celles-ci sont plus fortement à destination des ménages aux revenus moyens et élevés en 2015. Alors que 8% des demandeurs disposent de revenus inférieurs à 499€, seules 4% des attributaires disposent d'un même niveau de revenus. A l'inverse, les ménages aux tranches de revenus de 1500 à 1999€ et à plus de 2000€ représentent 18% et 20% des demandeurs et 20 et 23% des attributaires. Cette dimension s'est légèrement atténuée en 2018. Enfin, en termes d'attributions, quelques déséquilibres peuvent être notés. Les pôles d'appui accueillent significativement plus de ménages aux revenus élevés (plus de 2000€) que les autres communes de l'agglomération tandis que les pôles principaux attribuent significativement plus aux ménages aux revenus moyens (1000 – 1499€). Parallèlement, il est à noter que la ville-centre tend à accueillir de moins en moins fortement les ménages à bas revenus (moins de 1000€). La part des attributions effectuée à ce public passe sous la moyenne intercommunale entre 2015 et 2018. Cette tendance est d'autant plus notable que Grenoble est la commune où la demande est significativement plus pauvre que la moyenne intercommunale.

Tableau 6 : Poids des attributions effectuées à Grenoble en 2015 et 2018



Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

### f. Emménagés récents selon les revenus dans les QPV

Enfin, concernant les QPV, on constate bien une surreprésentation statistiquement significative des ménages à bas revenus tant dans la population de ces quartiers que dans les emménagés récents. C'est particulièrement le cas à Echirolles (Essarts, Luire-Viscose, Village-Sud) et à Pont-de-Claix. Cette surreprésentation peut s'expliquer par des loyers significativement plus bas que la moyenne intercommunale à Pont-de-Claix et dans le quartier Village Sud à Echirolles.

Cependant, ce rôle des loyers ne peut pas être le seul facteur explicatif puisque d'autres quartiers connaissent des niveaux de loyers sensiblement plus faibles que la moyenne et même plus faibles que ces quartiers sans pour autant accueillir de manière significativement surreprésentée des ménages très modestes et des emménagés très modestes. C'est le cas par exemple des quartiers de Grenoble du Mistral et de la Villeneuve-Village Olympique. En outre, le quartier Luire-Viscose connaît une surreprésentation statistiquement significative des emménagés très modestes tout en ayant des loyers proches de la moyenne intercommunale.

Tableau 7 : Revenus des ménages selon les plafonds de revenus et niveaux de loyers dans les QPV

	Grenoble Alpes Métropole	Fontaine	Grenoble				Saint-Martin-d'Hères	Echirolles			Pont-de-Claix	
		Alpes Mail Cachin	Alma - Très Cloîtres - Chenoise	Mistral Lys Rouge Camine	Villeneuve - Village Olympique	Teisseire Abbaye Jouhaux Châtelet	Renaudie - Champberton - La Plaine	Essarts - Surieux	La Luire - Viscose	Village Sud	Iles De Mars Olympiades	
Nombre de logements	40573	575	538	1080	3432	2600	837	1964	1089	734	577	
Emménagés récents dont le	< à 20% du plafond	36	31	38	48	52	46	30	49	61	59	54
	< 40% du plafond PLUS	57	58	69	65	76	72	53	78	83	80	80
	< 60% du plafond PLUS	75	75	> 90	87	89	87	74	89	89	> 90	> 90
Ménages dont le revenu	< 20% du plafond PLUS	27	24	33	32	37	33	25	39	34	42	39
	< 40% du plafond PLUS	48	44	57	52	60	55	42	64	61	71	76
	< 60% du plafond PLUS	68	64	79	75	77	74	62	80	82	> 90	> 90
Loyer principal	Tous logements	6,2	5,6	5,5	5,1	5	5,8	6,8	5	5,7	5,2	5,2
	T1	8	6,3	7,1	6	6,7	7,4	7,8	5,7	8	NC	6,6
	T2	6,5	5,8	5,9	5,7	5,5	6,1	7	5,6	7,3	5,4	5,7
	T3	6,1	5,6	5,2	5,2	5	5,8	7,1	5	5,7	5,3	5,3
	T4	5,8	5,5	4,8	4,8	4,7	5,7	6,4	4,7	5,2	5	4,9
	T5	5,3	5,5	4,5	4,4	4,5	5,5	5,8	4,5	5,2	4,9	4,8

Lecture du tableau : Lorsque la donnée apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée. Source : OPS, 2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

En conclusion, le peuplement du parc social grenoblois apparaît comme relativement peu contrasté. Si les demandes de logements sociaux sont nettement plus modestes, plus immigrées dans la ville-centre et certaines communes du cœur d'agglomération, cette dimension ne se retrouve pas dans les attributions, témoignant de logiques de rééquilibrage territorial.

## 2. La gouvernance locale

L'objectif de cette partie est d'apporter des éléments de connaissance sur les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir au sein de l'intercommunalité grenobloise mais aussi entre GAM, les autres collectivités territoriales et les services de l'Etat. Cette analyse de ce qui est appelé communément la gouvernance locale part de l'observation d'un champ thématique – les attributions HLM et plus largement le logement – mais déborde largement au fonctionnement des institutions et au premier chef de GAM.

### 2.1. La gouvernance intercommunale

Grenoble Alpes Métropole ressort comme une intercommunalité récente ayant connu une succession d'évolutions dans son périmètre géographique et dans le périmètre des compétences exercées. Ces dynamiques conduisent à ce que les apprentissages et les routines politiques sont encore peu stabilisés. Encore récemment (2018), un changement de style politique dans le gouvernement intercommunal est intervenu.

*« Ce mandat-là, qui est en train de se terminer, nous avons vécu le passage à la Métropole [de la compétence politique de la ville], mais dans une métropole qui est en cours de constitution, qui n'est pas véritablement encore une métropole comme Lyon ou même aussi intégrée que celle de Nantes, de Strasbourg ou de Montpellier. **La métropole grenobloise, ce n'est pas une métropole intégrée.** Vous avez Françoise Cloteau sur la partie hébergement, Christine Garnier sur le logement et Renzo Sulli sur la partie politique de la ville. **Vous voyez un peu le bazar. C'est quelque chose qui est encore difficile parce qu'on vient de très loin. C'était beaucoup une politique de guichet la métropole** » (Ville de Grenoble, 2020).*

La communauté de communes de Grenoble Alpes Métropole a été créée en 1994 par transformation du Syndicat Intercommunal d'Étude et de Programmation pour l'Aménagement de la Région Grenobloise (SIEPARG)<sup>3</sup>. Elle comprenait alors 21 communes. Didier Migaud (PS), député et maire de Seyssins est élu président de l'EPCI en 1995, mandat qu'il occupera jusqu'en 2010. En 2000, Grenoble Alpes Métropole prend le statut de communauté d'agglomération et regroupe 23 communes. En 2004, la communauté de communes du Pays de Vif intègre la communauté d'agglomération qui s'étend alors à 27 communes. Marc Baietto (PS), Maire d'Eybens et conseiller général, devient en 2010 président de GAM, mandat qu'il occupera jusqu'en 2014. En 2014, les communautés de communes du Sud Grenoblois et du Balcon Sud de la Chartreuse fusionnent avec Grenoble Alpes Métropole dont le périmètre porte désormais sur quarante-neuf communes. La même année, GAM change de président avec l'élection de Christophe Ferrari (PS puis ex-PS) maire du Pont-de-Claix Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et sans passer par le stade intermédiaire de la Communauté Urbaine, la communauté d'agglomération est transformée en Métropole.

---

<sup>3</sup> La CC prendra le nom de Grenoble-Alpes Métropole – la Metro – en 1996.

Les élargissements territoriaux successifs ont imposé un mode de gouvernement intercommunal basé sur la recherche du consensus et de l'adhésion des maires. Il s'agissait en effet d'organiser la fusion entre des intercommunalités rurales ou des intercommunalités défensives vis-à-vis de l'agglomération grenobloise. La phase d'intégration s'est accompagnée d'une attention particulière accordée à la défense du pouvoir des maires et au traitement égalitaire, au moins symboliquement, de tous les maires quel que soit la taille démographique de la commune. Elle s'est déroulée dans un contexte de stabilité de l'exécutif dirigé depuis 1995 par des élus membres ou proches du Parti socialiste.

Une remise en cause de ce mode de gouvernance est intervenue en 2018. Sur la base d'un constat que la recherche du consensus ne permettait pas d'impulser de réels changements dans le contenu des politiques publiques, l'exécutif de GAM a apporté des modifications dans le fonctionnement de l'institution. Pour résumer, le degré de politisation a été renforcé.

La composition du bureau de GAM a été revue : désormais il ne rassemble plus l'ensemble des maires mais seulement les membres de l'exécutif de GAM (le président et les vice-président(e)s) issus des cinq groupes politiques composant la majorité<sup>4</sup>. Le bureau est un organe décisionnel central : le règlement intérieur lui confère un pouvoir de décision sur des sujets qui ne sont pas soumis au vote du conseil métropolitain, il valide d'autre part l'ordre du jour du conseil métropolitain au sein duquel la majorité comprend suffisamment d'élus pour que ces délibérations y soient votées favorablement.

Le pouvoir des maires a été écorné puisqu'ils ne siègent plus au bureau (sauf s'ils sont membres de l'exécutif) mais dans une conférence des maires dont le rôle est consultatif. Réunie tous les mois, cette conférence des maires a pour objet d'organiser un temps de présentation et de réaction sur un certain nombre de dossiers afférents aux politiques métropolitaines. C'est le président de GAM qui la convoque et qui en contrôle l'ordre du jour.

Cette politisation est clairement assumée :

*« En 2014, l'enjeu était cependant de passer un cran en matière de gouvernance de la Métro. Il existe toujours une conférence des maires, mais **il s'agissait de faire de GAM autre chose qu'une simple réunion de maires, il s'agissait d'en faire une véritable institution politique. La Métro est une intercommunalité politisée dans le sens où elle met en œuvre une politique publique claire, validée par les élus** » (Ville de Grenoble, 2019).*

Le choix d'un gouvernement intercommunal plus politisé semble avoir eu deux effets contradictoires dans la conduite des dossiers se rapportant aux attributions HLM. Pour la vice-présidente en charge de l'habitat et du foncier, tout d'abord, il a permis d'être plus volontariste dans l'affirmation d'une véritable politique métropolitaine visant à faciliter l'accès au logement des publics prioritaires et à mieux répartir l'effort d'accueil de ces populations entre communes de GAM :

---

<sup>4</sup> Les cinq groupes politiques composant l'exécutif de GAM sont : ADIS : Agir pour un développement intercommunal solidaire (DVG, DVD, DIV); CCC : Communes, coopération, citoyenneté (PCF, MRC); PASC : Pour une agglomération solidaire et citoyenne (PS, DVG) ; Métropole en transitions (MT) (EELV, PG, Ensemble, DVG) ; Génération Citoyenneté (GC).

*« La politisation de La Métro a été un élément déterminant pour avancer sur la thématique des attributions » (GAM, 2018).*

Mais la mise en place d'un mode de gouvernement donnant aux maires un rôle moins central dans le processus décisionnel a eu aussi des effets en termes de non réappropriation, de non portage des réformes introduites dans la conduite des attributions HLM. Certes, l'activation du rapport majorité/opposition a été un outil efficace pour faire prendre les décisions et éviter de longues négociations qui auraient abouti à faire perdre le sens aux réformes voulues par l'exécutif. En revanche, les décisions prises se heurtent au retour du pouvoir des maires dans leur mise en œuvre.

*« GAM fonctionne avec une majorité et une opposition. La CIA a été adoptée par une majorité mais cela ne signifie pas que l'ensemble des maires souscrivent aux objectifs de la CIA. **L'opposition n'a pas été en capacité de bloquer l'adoption de la CIA mais certains maires font maintenant de la résistance au moment de la mise en œuvre de la CIA** » (ESH1, 2019).*

Il faut toutefois insister sur l'effort d'information et d'échange déployé par la vice-présidente en charge de l'habitat et du foncier auprès des maires et des élus communaux au sujet de l'élaboration de la convention intercommunale d'attribution (CIA) et de la mise en place du plan partenarial de gestion de la demande (PPGD) en logement social. A son initiative, ces dossiers ont été présentés à plusieurs reprises en conférence des maires. En plus de la commission thématique habitat qu'elle anime, la vice-présidente a décidé de mettre en place un groupe politique logement qui est ouvert à tous les adjoints des communes en charge du logement. Toutefois, ce groupe visant à organiser des échanges politiques sur les dossiers logement portés par la Métropole semble rencontrer des difficultés dans son institutionnalisation. La participation y est faible en raison de l'absence d'adjoints spécifiquement en charge du logement et de l'absence de services logement dans plusieurs communes :

*« En groupe de travail, par exemple Habitat, où ça se discute il y a rarement tous les adjoints des quarante-neuf communes et le problème c'est qu'il n'y a pas toutes les communes qui ont un service logement et qui ont un adjoint au logement, **c'est souvent les grosses communes quand même** » (Pont-de-Claix et GAM, 2020).*

La vice-présidente a aussi rencontré en bilatéral plusieurs maires pour expliquer les changements introduits par ces dispositifs dans la gestion des attributions HLM. Cet effort de pédagogie et de rencontres avec les maires a été apprécié.

Cette politisation a également été mal perçue par les partenaires techniques de GAM et au premier chef par les services de l'Etat. Une comparaison est établie entre les modalités de gouvernance de la politique intercommunale de l'habitat sur la période 1995-2015 et sur la période récente. Elle met en avant un changement de style entre une période dominée par une approche de type *policies* où ce qui compte ce sont les dispositifs mis en place et le partenariat qu'ils génèrent et une période dominée par une approche de type *politics* où ce qui domine relève davantage de valeurs et de postures :

*« Sous le pilotage de Migaud ou de Baietto, le PLH était quand même très précurseur sur la façon dont ils envisageaient la politique sociale du logement, parce qu'il y avait des élus qui étaient à la tête de la métropole qui avaient ça dans le sang j'allais dire. **Avec l'ère Piolle, le politique prend le pas sur les politiques de mise en œuvre** » (DDCS 38, 2019).*

« Mme Garnier est élue sur la partie logement, je ne crois pas que ce soit une spécialiste du logement, de par ses fonctions avant, et elle n'a pas été forcément élue de terrain beaucoup précédemment. L'autre vice-présidente, c'est Mme Cloteau, qui est élue sur la partie hébergement, et gens du voyage, c'est son portefeuille d'action. Elle était, elle est toujours je crois maire de Champagnier, une petite commune. **J'ai connu l'ancienne équipe de la métropole, Jean-Philippe Motte, il avait 40 ans de logement et de pratique réelle. Donc du coup, l'exécutif de GAM a des ambitions politiques qui, pour moi, n'ont pas trait à la réalité de ce qu'il est possible de faire** » (DDCS 38, 2019).

« **GAM est devenue une technostucture qui complique les choses d'où une traduction opérationnelle de ces ambitions politiques qui prend du temps et qui est insatisfaisante. GAM n'a pas une capacité opérationnelle à la hauteur de son ambition politique** » (Préfecture de l'Isère, 2019).

Cette politisation assumée de GAM a eu aussi comme conséquence de renforcer les tensions avec le Conseil Départemental de l'Isère. Les exécutifs des deux collectivités ont finalement peu de relations entre eux, avec comme conséquence un faible portage collectif de dossiers d'importance auprès des instances nationales. Les observateurs locaux font néanmoins remarquer que même lorsque les présidents des exécutifs de la Ville de Grenoble, de GAM et du Conseil Départemental appartenaient à la même famille politique, la coalition d'acteurs ne fonctionnait pas de façon optimale pour défendre les projets stratégiques auprès des partenaires nationaux.

« **La forte politisation de GAM se traduit par des rivalités politiques qui obèrent la capacité à créer une union transpartisane pour défendre des dossiers au plan national. Les relations entre le président de GAM socialiste (courant Montebourg puis ayant cherché à rallier LRM), le maire de Grenoble Vert et le président du Département LR sont tendues. Mais cette incapacité à faire union était vraie aussi sous le mandat Destot avec une lutte interne au PS avec le président GAM (Cour des Comptes) et le président du CG38** » (DDT 38, 2019).

Ce climat de tension rejaillit dans les relations entre GAM et les opérateurs du Conseil Départemental :

« **Le maire de Sassenage, qui est vice-président Habitat au Département, préside l'ADIL. Les relations politiques entre le Département, GAM et la Ville de Grenoble n'étant pas bonnes, les relations entre l'ADIL et ces deux dernières institutions se font essentiellement sur un plan technique** » (ADIL, 2019).

« **Les relations politiques entre la présidente de l'OPAC 38 (LR) et l'exécutif de la Métropole (PS et Verts) sont en revanche assez tendues** » (OPH2, 2019).

## 2.2. L'habitat dans l'agenda intercommunal

Le passage en Métropole et les évolutions législatives dans le champ de l'habitat ont abouti à renforcer le rôle de GAM dans le champ de l'habitat et notamment des attributions HLM – ce qui est revendiqué avec force dans le bilan établi du troisième PLH : « [Depuis sa transformation en Métropole], GAM exerce désormais la compétence habitat de plein droit sur son territoire, alors que celle-ci était jusqu'alors partagée avec les communes » (GAM, 2017, p.4). Des moyens humains et budgétaires supplémentaires ont été alloués à cette politique métropolitaine.

Sur le plan des ressources humaines, la direction de l'habitat et du foncier compte en 2020 soixante-dix agents. Le service gestion du logement social et de l'hébergement, intégré dans cette direction, comprend vingt-six agents. Des créations de postes dues à des missions précédemment assurées par le CCAS de la Ville de Grenoble (dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre) ou renforcées pour la conduite de la politique du logement d'abord ont eu lieu au printemps 2019.

Sur le plan des moyens financiers, le quatrième PLH adopté en 2017 prévoit pour la période 2017-2022 une capacité d'investissement de GAM de 86 M€ d'investissement ramenés à 71 M€, si l'on s'en tient aux actions relevant strictement de l'habitat et du foncier. Le PLH4 prévoit aussi, sur la même période, 14 M€ de crédits de fonctionnement ramenés à 5,9 M€ si l'on se limite au strict périmètre habitat et foncier. Sur la période du PLH précédent (2010-2016), 110 M€ avaient été engagés en investissement et en fonctionnement. L'importance des moyens humains et des moyens financiers consacrés à l'habitat par GAM appelle trois observations.

La première est que l'accroissement de ces moyens a été une ressource importante pour l'affirmation du leadership de GAM sur le sujet du logement social et plus spécifiquement sur celui des attributions. Parce que GAM a affecté des moyens humains et financiers importants à ces thématiques, elle a été reconnue comme un interlocuteur légitimé par l'Etat local et les communes.

*« La période 2013-2016 est la période où la Métropole est reconnue comme légitime pour intervenir dans le champ des attributions. (...) L'Etat et les bailleurs sociaux ont été sensibles à l'augmentation des moyens humains dans les services de la Métropole tandis que les maires étaient sensibles à la prise en compte du dialogue avec les communes » (GAM, 2018).*

*« Avec le transfert de la compétence logement du service habitat [de la Ville de Grenoble à GAM] et d'une bonne dizaine d'agents, GAM se dote de **nouvelles ressources, de nouveaux moyens d'action. Elle devient pilote** » (Ville de Grenoble, 2019).*

La deuxième observation porte sur la perception d'un décalage entre ces efforts humains et financiers et la place occupée par les questions de logement à l'agenda intercommunal. Plusieurs acteurs interrogés analysent de façon convergente une forme de moindre visibilité de cette thématique à l'agenda intercommunal depuis l'élection du nouvel exécutif en 2014.

*« **Le logement, ce n'est pas la priorité de la métropole** parce que si vous voulez quand on mesure... il y a les dires et il y a les faire. Les dires, évidemment qu'ils vont vous dire que c'est très important la politique du logement, et après comme par hasard, on a diminué le financement du logement dans ce mandat à la Métropole. Donc on peut faire des effets d'estrade en disant le logement c'est très important, et le logement*

*social en particulier. C'est accès pour tous, etc. Et puis dans les faits, vous baissez les aides publiques. Moi, je regarde les faits » (Ville à Grenoble, 2020).*

Plusieurs raisons sont évoquées. Certaines ont trait aux caractéristiques de champ d'action. Sa technicité, sa dilution dans un nombre important de dispositifs d'intervention souvent partenariaux rendraient plus difficile l'imputabilité du rôle politique de la Métro contrairement à des grands projets d'investissement comme la réalisation d'un téléphérique urbain permettant de relier des quartiers de la ville-centre avec des communes périphériques. La rubrique des grands projets présente dans le site institutionnel de GAM n'évoque par exemple que les opérations de renouvellement urbain conduites avec l'ANRU. D'autres raisons renvoient à la personnalité de la vice-présidente en charge de l'habitat et du foncier. Elle semble moins portée cette thématique que ses prédécesseurs, moins maîtrisée ses dossiers ce qu'elle reconnaît partiellement :

*« J'avais un intérêt plus marqué pour les questions de construction neuve et de réhabilitation que pour les sujets tels que les attributions HLM. **Je m'appuie donc beaucoup sur les services dans ce domaine. J'ai tenu à ce que ma délégation ne se limite pas aux sujets de logement mais intègre aussi le foncier** » (GAM, 2018).*

La vice-présidence habitat et foncier rencontrerait aussi des difficultés à affirmer son rôle politique dans le fonctionnement de GAM, et donc la mise à l'agenda des dossiers qu'elle suit, du fait de son appartenance partisane, de son style politique mais aussi de son genre. Cela se traduit par des relations directes établies entre les services et le cabinet de GAM sans que la VP ne soit toujours informée. Le fait que l'hébergement ne soit pas dans son périmètre d'action mais dans celui d'une autre vice-présidente<sup>5</sup> peut aussi constituer une difficulté pour la VP Habitat et foncier dans ses positionnements sur les dossiers liés aux attributions compte tenu des interactions fortes avec des sujets tels que la politique du « Logement d'Abord ».

*« Mme Garnier souffre politiquement, malgré sa pugnacité et son souci de vouloir maîtriser ses dossiers, parce que c'est une femme et qui plus est issue des Verts » (GAM, 2018).*

Enfin, l'importance des moyens humains suscite des critiques de la part des partenaires de GAM. La force de frappe de la direction de l'habitat et du foncier, et son expertise incontestée, auraient abouti à une forme de dérive technocratique. L'administration intercommunale serait dans une situation d'impulser en permanence de nouvelles réflexions, de nouveaux groupes de travail, ainsi que de nouvelles méthodes. La complétude et la qualité des productions produites est reconnue mais, dans le même temps, critiquée car elles apparaissent en décalage avec les besoins et surtout le manque de moyens ressenti collectivement sur des actions opérationnelles.

*« Et du monde ! Ils sont un paquet à ne faire que ça. (...) J'ai fini par comprendre le fonctionnement, vous savez ils font de beaux diaporamas, ils justifient beaucoup leur salaire. Il faut les occuper donc **ils font des supers trucs, des usines à gaz mais il ne faut pas regarder ça, il faut regarder la finalité, la finalité c'est quoi ? C'est loger les gens** » (Point de Claix, 2020).*

Pour certains élus, ce poids de la technocratie dans le domaine d'action du logement est une conséquence de l'absence de solidarité intercommunale sur les questions de répartition dans l'effort

---

<sup>5</sup> Il s'agit de Françoise Cloteau, vice-présidente déléguée à l'hébergement et aux gens du voyage, Grenoble Alpes Métropole.

de logement des personnes les plus défavorisées. Le rapport de pouvoir entre la sphère politique et la sphère technique se serait déplacé au bénéfice de la seconde faute de l'affirmation d'orientations politiques claires et partagées entre les maires de GAM :

*« Une métropole intégrée qui fonctionne bien, ça veut dire que les élus de Grenoble ou d'Echirolles ou de Saint Martin d'Hères, ils devraient se préoccuper tout aussi fortement des uns des autres, c'est-à-dire de ce qui se passe dans les villes des uns et des autres, et pas uniquement de ce qu'il se passe dans leur ville de là où ils sont élus. [...] Or, pour le moment, il y a la technocratie, mais ça ne reste qu'une technocratie. Le politique est beaucoup moins organisé lui pour être à égalité avec la technocratie, ce qui fait que la technocratie a pris le pouvoir en quelque sorte » (Ville de Grenoble, 2020).*

Pour certains, les moyens financiers affectés aux charges de personnel pourraient être affectés plus utilement au financement des actions dans un contexte de réduction des moyens financiers consacrés à l'habitat et au foncier entre le troisième et le quatrième PLH :

*« Les effectifs du service habitat de la Métropole ont fortement augmenté. C'est devenu une structure technique très puissante. La masse salariale du service représente 20% du montant financier des actions menées dans le champ de l'habitat. C'est dire ! On s'est embarqué dans une dérive technocratique. La Métropole a aujourd'hui ses propres travailleurs sociaux. Cela va trop loin. Cela n'a plus de sens » (Un Toit pour Tous, 2019).*

D'autres constatent plus prosaïquement le décalage entre les moyens techniques de la Métropole et ceux dont ils disposent. Les bailleurs sociaux, Action Logement et les services de l'Etat insistent sur leurs effectifs très réduits qui ne leur permettent pas de suivre les groupes de travail mis en place par GAM, de faire le reporting statistique demandé notamment pour le suivi des attributions HLM. Le ressenti d'une forme de violence symbolique a pu émerger dans certains entretiens : GAM imposant un rythme de travail très élevé et n'hésitant pas à souligner l'absence d'implication et ou de rendu des partenaires associés.

*« La Métropole de Grenoble est très active sur la question des attributions. Elle veut innover et tester des dispositifs. Cela entretient la tradition grenobloise d'être un laboratoire, un lieu d'innovation notamment sur les questions sociales. Mais la contrepartie est que la participation à toute une série de groupes de travail est chronophage » (Action Logement, 2019).*

*« Il y a une forte asymétrie des moyens d'ingénierie entre la DDCS et la Métropole sur ces questions d'attribution HLM. Les équipes de la Métro sont beaucoup plus étoffées, ce qui peut avoir un effet néfaste : la production d'usines à gaz » (Préfecture de l'Isère, 2019).*

*« On n'a pas les mêmes moyens qu'à la métropole. Et ça, c'est très compliqué à faire comprendre, pour suivre le rythme qui peut être imposé. (...) On a quand même beaucoup de mal à produire des choses qui sont à la hauteur [de celles réalisées par GAM]. Prenons l'exemple du SNE, on nous a dit : mais votre truc ça va jamais tenir, ça ne va jamais marcher, ça sera jamais un outil qui va rester gratuit » (DDCS 38, 2019).*

Du point de vue de GAM, il s'agissait d'abord de s'organiser pour répondre à l'augmentation d'objectifs réglementaires fixés par l'Etat entre 2014 et 2019.

### **2.3. Un partenariat local autour des attributions HLM qui se fissure : le retrait d'Action Logement puis de l'Etat**

Les attributions HLM ont fait l'objet d'un partenariat local développé au début des années 2000 entre GAM, les bailleurs sociaux et les services de l'Etat. Les réformes législatives successives sont venues affaiblir ce partenariat. Deux exemples peuvent l'illustrer.

Un fichier unique de la demande, appelé ETOIL, a été mis en place au début des années 2000. Ce fichier était co-administré par GAM, la DDCS et les bailleurs. Il était porté techniquement par l'ADIL et financièrement par les utilisateurs de l'outil. A l'échelle de la région Rhône-Alpes, il s'agissait d'une démarche innovante et peu diffusée puisque seuls les départements de l'Isère et du Rhône étaient couverts par un tel dispositif. La mise en place du SNE a conduit à arrêter le dispositif ETOIL. La mise en place d'une interface entre ETOIL et le SNE, envisagée un temps, s'est avérée aussi trop coûteuse et trop compliquée techniquement. L'Etat n'était pas animé non plus d'une réelle volonté de développer de telles interfaces préférant une bascule rapide sur le SNE. Ce changement d'outil de gestion d'un fichier unique de la demande a aussi été perçu comme une forme de retour en arrière car les fonctionnalités du SNE, au moment de son lancement, étaient moins riches et diversifiées que celles proposées par ETOIL.

*« La gestion de la demande de logements sociaux faisait l'objet d'un partenariat très poussé depuis le début des années 2000. **Un dispositif local de partage de la demande existait à l'échelle du département. Les réformes institutionnelles ont fait voler en éclat ce partenariat** » (ADIL, 2019).*

*« On a basculé après sur SNE, avec pas les mêmes fonctionnalités, qui avaient été développées sur Etoile.org. **On a eu l'impression qu'avec l'Etat et le SNE, on faisait un bond en arrière. Et c'est un peu ça qui est perçu aujourd'hui** » (DDCS 38, 2019).*

Depuis 1992, des Commissions Sociales Intercommunales (CSI) avaient été établies sur les EPCI de l'Isère hors GAM. Ces commissions visaient à pré-attribuer les logements PLAI libres et rassemblaient à cet effet l'ensemble des réservataires, l'attribution définitive restant du ressort de la CAL du bailleur social concerné. Ce dispositif a été étendu en 2012 à Grenoble Alpes Métropole. La réforme nationale d'Action Logement aboutissant à la fusion de tous les collecteurs du 1% Logement au sein d'Action Logement Services eu une première conséquence sur le partenariat noué autour de la CSI de GAM. Le maintien de la participation d'Action Logement dans la CSI est apparu à ses représentants comme un facteur de risque de ne pas pouvoir contrôler les attributions au bénéfice de ménages salariés sur les PLAI dont Action Logement était réservataire prioritaire. Compte tenu d'un degré de pression renforcé par le niveau national sur l'utilisation du contingent d'Action Logement pour y loger les salariés des entreprises cotisantes, les représentants locaux d'Action Logement décidèrent donc de sortir du dispositif partenarial de la CSI dès 2016.

*« **Les candidats que proposaient Action Logement n'étaient pas souvent retenus prioritaires au regard d'autres ménages prioritaires proposés par l'Etat ou la commune. Action Logement avait donc le sentiment que ses logements PLAI***

*servaient à loger d'autres publics que les salariés même prioritaires* » (*Action Logement, 2019*).

L'adoption de la loi Egalité et Citoyenneté fut aussi à l'origine du retrait de l'Etat de la CSI de GAM au printemps 2019. Ce n'est pas un effet réglementaire direct. En effet, la loi Egalité et Citoyenneté prévoyait que l'Etat puisse laisser la gestion de son contingent préfectoral aux EPCI auxquels avait déjà été accordé par l'Etat la gestion déléguée des aides à la pierre ce qui était le cas de GAM. Du reste, autant GAM bénéficiait conventionnellement de la délégation par la Ville de Grenoble de la gestion de son contingent de réservations, autant la CSI n'empêchait pas l'Etat de conserver le contrôle de ses réservations. GAM demanda donc à l'Etat la gestion déléguée du contingent préfectoral ce qui lui fut refusé pour trois raisons. La première renvoyait à la circulaire de la Ministre en charge du logement transmises aux préfets de département en décembre 2016 et leur demandant de conserver le contrôle sur le contingent préfectoral pour en optimiser l'utilisation en faveur de l'accès au logement des ménages en difficulté par rapport au logement et en particulier ceux reconnus prioritaires au titre du DALO (Ministère du Logement, 2017). La seconde raison tenait aux difficultés rencontrées pour stabiliser les modalités de travail entre la DDCS et les services de GAM que supposait cette gestion déléguée du contingent préfectoral. La demande de gestion déléguée était intervenue dans un contexte où les administrations locales concernées n'étaient pas parvenues à un accord ce qui renforcé le risque pour l'Etat local de perdre tout contrôle dans le suivi de son contingent.

*« La loi Egalité et Citoyenneté permet de pouvoir continuer cette délégation de gestion du contingent préfectoral pour les EPCI qui bénéficient déjà de la gestion de la délégation des aides à la pierre [GAM et Pays Voironnais]. On a travaillé avec GAM. On a fait des organigrammes pour mettre noir sur blanc des façons de fonctionner, et au final, ça s'est traduit par un refus de GAM. Enfin, c'était la première impression qui avait été donnée. Et au final GAM a demandé le contingent préfectoral, ce à quoi le Préfet a refusé »* (DDCS 38, 2019).

La troisième raison tenait à une forme d'insatisfaction de l'Etat local dans la prise en compte du logement de ses publics prioritaires par la CSI de GAM. Avec comme risque potentiel, le paiement d'indemnités financières dans le cadre de condamnation DALO Logement pour délai anormalement long. L'insatisfaction du service rendu par la CSI semble s'être accrue avec les obligations réglementaires introduites par la LEC concernant la localisation des attributions bénéficiant aux ménages bas revenus et devant être réalisé à 25% en dehors des QPV y compris sur le contingent Etat.

*« La DDCS n'étaient pas satisfaite de la réactivité de la Métro dans l'accès au logement de ses publics prioritaires avec comme conséquence des indemnités financières que devaient payer l'Etat pour des ménages DALO ayant un délai d'attente anormalement long »* (*Action Logement, 2019*).

*« Pas assez de réactivité, une instruction trop compliquée, ce qui a conduit l'Etat à reprendre le suivi sur l'intégralité de son contingent »* (*Préfecture de l'Isère, 2019*).

Les réformes institutionnelles récentes intervenues dans le champ des attributions ont donc eu comme conséquence de remettre en cause le partenariat local qui s'était constitué dans ce champ

d'action. L'Etat, comme Action Logement, ont voulu reprendre le contrôle direct sur leur contingent de réservations et sont donc sortis de dispositifs partenariaux existants.

Comme nous le verrons plus en détail dans la partie suivante, ces réformes législatives ont permis de renforcer le leadership technique de GAM sur le champ des attributions. Mais dans le même temps, elles ont repositionné l'Etat local comme un acteur central en lui redonnant des marges de manœuvre qu'il avait perdu dans le cadre des dispositifs partenariaux.

*« Les réformes institutionnelles ont permis à l'Etat de retrouver une place dans le dispositif local » (ADIL, 2019).*

*« La DDCS a voulu reprendre le contrôle sur son contingent pour ne plus dépendre d'autres acteurs. Elle retrouve une forme de pouvoir pour loger les publics prioritaires dont elle a la responsabilité » (Un Toit pour Tous, 2019).*

### **3. Les stratégies locales d'attribution HLM aux échelons intercommunal et communal**

Dans cette partie, nous nous centrons sur une analyse des dispositifs portant sur la gestion intercommunale des attributions HLM. Nous proposons d'en dresser un état des lieux dans la période actuelle, mais aussi sur la période passée de façon à explorer le processus de mise à l'agenda intercommunal de cette thématique (3.1). L'objectif poursuivi au travers de cette analyse est de retirer des éléments de connaissance sur les stratégies d'attribution déployées par les différentes catégories d'acteurs (3.2) : GAM, les communes, les bailleurs sociaux, les services de l'Etat ou d'Action Logement. Sont-elles convergentes ? Divergent-elles, au contraire, et sur quels points ?

#### **3.1. Les dispositifs d'action portant sur la gestion intercommunale des attributions HLM**

La remontée au niveau intercommunal de la gestion des attributions HLM intervient en 2008 et résulte d'une volonté politique des élus grenoblois. Jean-Philippe Motte, adjoint au logement et à la politique de la Ville depuis 1995, devient en 2008 vice-président de GAM en charge du logement. Sociologue de formation et ancien salarié de l'agence d'urbanisme de Grenoble, il a une sensibilité particulière pour les sujets liés au logement et aux politiques sociales urbaines. Il défend l'idée d'une implication renforcée de l'échelon intercommunal dans la gestion des attributions pour lutter contre les stratégies ségrégatives portées par certains maires. D'après les acteurs interrogés dans le cadre de cette recherche et ayant travaillé directement avec Jean-Philippe Motte, ce positionnement politique s'expliquait par une volonté de rupture à l'égard des dérives observées dans les attributions telles que réalisées sous les mandats d'Alain Carignon. Les critiques formulées par les élus socialistes grenoblois vis-à-vis de l'ancien maire de Grenoble étaient de deux ordres : les attributions HLM ont servi de ressource pour entretenir des soutiens politiques ; les attributions HLM ont aussi été mobilisées pour regrouper spatialement des ménages partageant les mêmes caractéristiques d'origine ethnique. Dans la période récente, la légitimation de l'action intercommunale en matière d'attribution a également reposé sur une volonté de l'exécutif de

Grenoble – et des autres communes urbaines concentrant le parc HLM – de répartir l’effort d’accueil des ménages à bas revenus entre un nombre élargi de communes.

*« La vision de la Métropole sur la question des attributions HLM est très importante car il faut bien comprendre – et faire comprendre – qu’il ne s’agit pas des pauvres de Grenoble seulement. Il importe de réfléchir à une échelle plus étendue et de sortir des soupçons de clientélisme »* (Ville de Grenoble, 2019).

L’affirmation du leadership de GAM sur les attributions HLM ne se fait pas immédiatement. Trois séquences peuvent être distinguées.

**La première séquence, qui s’étend de 2008 à 2013**, peut être qualifiée de période de construction et de revendication d’un rôle pour GAM dans la gestion des attributions HLM. En 2012, la Métropole reprend en direct la gestion de son contingent métropolitain. Cette période est celle aussi d’un retrait des services de l’Etat sur le champ des attributions : la RGPP aboutit à une réduction des effectifs et à une scission du logement social entre DDSC et DDT. Enfin, en 2010, des émeutes urbaines se déclenchent dans le quartier de la Villeneuve et durent plus de 15 jours.

**La seconde séquence, qui s’étend de 2012 à 2018**, est marquée par une reconnaissance accordée au leadership technique de GAM sur les sujets liés aux attributions HLM. Cette reconnaissance repose sur plusieurs facteurs. D’abord, en 2014, la Ville de Grenoble décide de transférer le droit de réservation antérieur à 2012 à GAM. Les logements du contingent municipal rejoignant le contingent métropolitain en 2015, et le service logement de la Ville est transféré à GAM. Ce transfert de gestion du contingent municipal permet à GAM d’être légitime pour intégrer plusieurs dispositifs d’action partenariaux structurés dans le champ des attributions HLM. Il s’agit en premier lieu des instances techniques et politiques liées au fonctionnement du fichier unique départemental de la demande en logement social ETOIL. Ce sont ensuite les groupes de travail mis en place pour organiser le relogement des ménages dont le logement social devait être démoli dans le cadre du premier programme de rénovation urbaine contractualisé avec l’Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). L’accroissement des moyens budgétaires et des moyens humains consacrés à l’habitat est un deuxième élément. Les évolutions législatives conduisant à un rôle renforcé donné aux EPCI dans ce domaine compte aussi. Mais le facteur central reste la dynamique procédurale impulsée par GAM. Dès 2012, une commission intercommunale sociale est mise en place. Elle rassemble les différents gestionnaires de contingents de réservation de logements sociaux. Sa finalité est de pouvoir décider de façon partenariale, c’est-à-dire en inter-réservataire, l’attribution des PLAI qui se libèrent sur le territoire de la Métropole.

*« Par délibération du 18 novembre 2011, Grenoble Alpes Métropole a décidé d’animer une commission sociale intercommunale ayant pour objectif de préparer les attributions de logements locatifs très sociaux publics et privés (financements PLAI et PLATS, conventionnés très sociaux et PST). Cette instance partenariale, dont le modèle est issu du Plan départemental pour l’accès au logement et à l’hébergement des ménages défavorisés (PALHDI), a été mise en place en concertation avec les communes, les bailleurs sociaux, l’Etat, le Conseil départemental de l’Isère et les organismes membres d’Action Logement »* (GAM, 2018, p.25).

*« La Commission Sociale Intercommunale est au début fortement investie par les élus. Sa création est soutenue par les bailleurs publics car les services de l’Etat sont confrontés*

*à de plus en plus de difficultés pour loger les ménages prioritaires, ce qui les place dans un rapport de force avec les bailleurs sociaux. L'association départementale des bailleurs sociaux était d'ailleurs demandeuse d'un pilotage par l'EPCI » (GAM, 2018).*

En 2014, et ce dès la promulgation de la loi dite loi LAMY, l'élaboration d'une première convention intercommunale d'équilibre territoriale est engagée. GAM sera un des rares EPCI à adopter la CIET. Toutefois la loi Egalité et Citoyenneté revoit le dispositif des CIET dès janvier 2017 pour lui substituer la mise en place de conférence intercommunale du logement (CIL) et de conventions intercommunales d'attribution (CIA). GAM doit donc remettre sur l'ouvrage sa CIA dont elle adoptera une version modifiée et enrichie en juillet 2019.

### **Les objectifs d'attribution définis dans la CIA adoptée en 2018 par GAM**

*« Les ménages GAM représentent environ 4280 ménages (soit 32% de la demande) pour lesquels les partenaires s'engagent collectivement à réaliser au moins 32% des attributions annuelles du territoire » (GAM, 2018, p.18).*

*« Chaque territoire doit répondre à un enjeu de maintien de l'occupation (sauf pour les territoires où le taux de prise en charge des ménages GAM est supérieur à 32%) et à un enjeu de rééquilibrage (celui peut être plus ou moins important selon le taux de prise en charge des ménages GAM mesuré au démarrage de la démarche) » (GAM, 2018, p.22).*

*« En complément de l'objectif d'attribution du territoire, il convient pour les communes avec un taux SRU inférieur à 25%, qu'entre 30 et 40% des attributions d'un programme neuf soient dédiées à des ménages GAM » (GAM, 2018, p.22).*

*« La Conférence intercommunale du Logement a proposé et retenu un objectif-seuil de rééquilibrage à 30% des attributions annuelles dans les 10 Quartiers reconnus Prioritaires (QPV) dédié à des ménages en activité. (...) La population active regroupe les actifs ayant un emploi et les chômeurs » (GAM, 2018, p.18).*

*« Dans un objectif de mixité sociale, le nombre de relogements [des ménages concernés par les démolitions de leur logement situé dans les quartiers ANRU] sera limité par opération à 50 % du nombre de (re)mises en location de l'opération » (GAM, 2018, p.40).*

*« Grenoble-Alpes Métropole dédie à la mise en œuvre et à l'évaluation de la Convention Intercommunale d'attribution 1 ETP » (GAM, 2018, p.24).*

Depuis l'approbation de sa CIA, les services de GAM travaillent à la mise en place des outils qui permettront d'évaluer l'atteinte des objectifs inscrits dans la convention. Ils se sont heurtés à deux difficultés majeures. Le dispositif des instances de suivi s'est avéré beaucoup plus lourd à mettre en œuvre car les maires ont refusé que ces instances regroupent plusieurs communes. Les services de GAM ont aussi buté sur l'incomplétude des données portant sur les attributions et inscrites dans le SNE. La Métropole est donc en train de structurer une centralisation des comptes rendus des CAL pour savoir comment les bailleurs respectent les objectifs de la CIA.

Les services de GAM ont également développé une ingénierie spécifique pour l'animation territoriale de la mise en œuvre de la CIA, dont l'idée principale est de mettre en place des groupes

de suivi de la CIA à l'échelle de secteurs regroupant plusieurs communes : ce sont les ILSOA, ou instances locales de suivi des objectifs d'attribution.

« Le rôle de la Métro s'est affirmé dans ce domaine d'action avec comme effet **une attention plus grande accordée à ce sujet. Le sujet des attributions a gagné en visibilité** du fait des initiatives et des démarches menées par la Métro. Les communes urbaines, telles que Saint-Martin-d'Hères et Echirolles, s'investissent plus fortement dans le suivi des attributions. Elles y accordent plus de temps » (CNL, 2019).

Les ILSOA visent à partager une vision globale de l'ensemble des attributions, de renforcer les partenariats, d'analyser les attributions par quartier en prenant en compte les caractéristiques des attributaires et des logements, et plus largement de prendre le contexte communal et ses spécificités. Ces instances peuvent être communales ou organisées sur la base du regroupement volontaire de plusieurs communes. Ces dernières ont alors désigné un chef de file, devenu l'interlocuteur principal de la Métropole. Tous les membres du groupement doivent cosigner une charte pour définir les modalités de fonctionnement de l'instance. C'est notamment pour conjuguer les efforts, développer de nouvelles pratiques et limiter la multiplication de ces instances que la Métropole incite les communes à se regrouper.

## **Les ILSOA et leur premier bilan**

### ***10 ILSOA Communales***

Corenc, Fontaine, Grenoble, La Tronche, Le Fontanil Cornillon, Meylan, Pont de Claix, Saint Egrève, Saint-Martin d'Hères, Sassenage.

### ***5 ILSOA regroupées***

Domène / Gières / Murianette

Echirolles / Eybens

Claix/ Seyssinet / Seyssins

Vif / Miribel Lanchâtre / Le Gua/ Varcès Allières Risset

Champ sur Drac / Jarrie / Vaulnaveys le haut / Vizille / Champagnier

### ***ILSOA Métropolitaine***

Brié et Angonne, Herbeys, Le Sappey, Notre Dame de Commiers, Notre Dame de Mésage, Noyarey, Poisat, Saint Barthélemy de Séchilienne, Saint Georges de Commiers, Saint Martin le Vinoux, Séchilienne, Vaulnaveys le bas, Venon, Veurey Voroize.

### ***Communes sans parc social ou sans réservataire***

Bresson, Montchaboud, Mont Saint Martin, Proveysieux, Saint Paul de Varcès, Quaix en Chartreuse, Saint Pierre de Mésage, Sarcenas.

Si les objectifs CIA en matière d'attribution en faveur des 3 derniers quartiles en QPV sont atteints, le bilan de ces ILSOA met en lumière plusieurs points de vigilance : d'abord, une part importante des ménages appartenant au deuxième quartile (Q2) dans les attributions et une attractivité assez faible pour les ménages Q3 et Q4. Ensuite, au-delà de l'intérêt que représente la location active, dans le cadre de la lutte contre la vacance, le public attiré en QPV via ce mode de diffusion relève souvent des 1ers et 2èmes quartiles.

Nous pouvons noter également un décalage entre l'offre et la demande :

**Petites typologies** : La demande relevant d'une recherche de logements T1-T2 représente plus de 57% sur le territoire métropolitain. Au regard du parc disponible (19,5%) et de la faible rotation de ces logements, seuls 30% des baux ont été signés sur des logements T1 et T2. Les communes suivantes ont fait part de grandes difficultés d'attribution en faveur des ménages souhaitant des T2 : Claix, Seyssins, Seyssinet-Pariset, Saint Egrève, Saint Martin d'Hères, Varcès, La Tronche, Eybens, Meylan, Fontaine. Les communes de Saint-Egrève et Saint-Martin d'Hères ont besoin de logements T2 prioritairement PLAI pour mieux répondre aux enjeux de la politique du logement d'abord ; Meylan prioritairement en PLUS. Les partenaires s'accordent globalement pour dire qu'il est très difficile de commercialiser des logements T1 même auprès des ménages les plus précaires.

**Grandes typologies** : Pour répondre à la demande croissante des familles nombreuses, les grandes typologies de logements sont recherchées, particulièrement sur les communes suivantes : Saint-Martin d'Hères, Claix, Seyssins, Seyssinet-Pariset, La Tronche, Eybens, Echirolles. Les communes d'Echirolles et d'Eybens notent également un besoin de logements T5 hors QPV.

**Logements adaptés** : Les logements adaptés et accessibles PMR sont de plus en plus recherchés face à la demande croissante d'une population vieillissante, notamment sur les communes suivantes : Saint-Martin d'Hères, Claix, Seyssins et Seyssinet-Pariset. La commune de Saint-Martin d'Hères alerte sur la précarisation des seniors et sur la nécessité de proposer des logements adaptés à bas loyers.

Dans la suite de l'adoption de la loi Egalité et Citoyenneté, GAM a également installé sa conférence intercommunale du logement et élaboré son plan partenarial de gestion de la demande en logement social (PPGD).

Mais GAM va plus loin que la mise en œuvre des outils prévus par le législateur dans le champ des attributions HLM.

En 2017, GAM a d'abord décidé de gérer directement les réservations dans les programmes neufs dont elle dispose en contrepartie des garanties d'emprunt qu'elle accorde aux bailleurs sociaux. Ce droit de réservation existait potentiellement depuis 2012, date à laquelle GAM était devenue la seule collectivité garantissant les emprunts des bailleurs sociaux, mais la gestion des réservations avait été laissée jusqu'alors aux communes. Aujourd'hui, dans le cadre de la déclinaison communale de la CIA, des conventions territoriales d'objectifs et de moyens (CTOM) ont été signées avec les communes qui le souhaitent pour reprendre la délégation de la gestion de leurs droits de réservation.

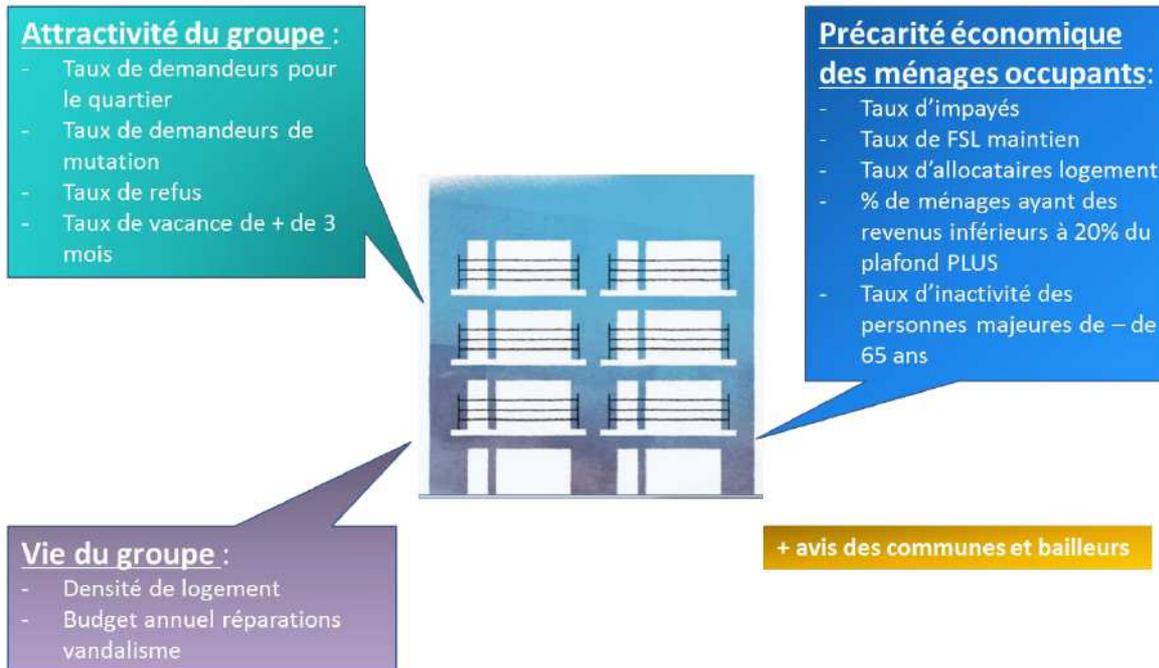
Les services de GAM animent, en outre, le service métropolitain d'accueil et d'information du demandeur de logement social, qui se structure en cinquante-deux lieux d'accueil avec des prestations à trois niveaux : le premier niveau correspond à de l'information sur le système d'attribution ; le deuxième niveau permet l'enregistrement des demandes de logement social ; le troisième niveau renvoie à un service de conseils et d'entretiens avec les personnes les plus en difficultés (Ces pôles comptent des travailleurs sociaux).

Les services de GAM ont aussi réalisé un diagnostic de l'occupation sociale du parc HLM de la Métropole afin d'évaluer leur capacité à accueillir des ménages défavorisés. Cette démarche est extrêmement lourde à réaliser puisqu'elle suppose d'agréger des données précises auprès des bailleurs sociaux sur les caractéristiques sociales des ménages qui occupent le parc HLM.

## Méthodologie de qualification du parc social retenue par GAM (GAM 2018, p.20-21)

La qualification des groupes de logements HLM (entendus comme unités de gestion par les bailleurs) a été construite sur la base des 3 entrées suivantes :

- Attractivité du groupe
- Vie du groupe
- Précarité économique des ménages occupants



L'ensemble des critères a permis de classer les groupes de logement en 7 classes, visant à évaluer leur capacité d'accueil de ménages bas revenus en mesurant leur écart à la moyenne métropolitaine.

La démarche de qualification du parc social donne à voir à l'échelle d'un quartier la possibilité d'accueillir ou non des ménages prioritaires GAM et à l'échelle des groupes de mesurer la pertinence d'une attribution à un ménage prioritaire GAM à un endroit précis.

Ce travail de diagnostic très complet permet à GAM, via un partage sur l'application GEO à l'ensemble des partenaires, de positionner ses ménages prioritaires en fonction de la situation des logements libérés. Mais les maires, alertés par certains bailleurs sociaux, ont vu là un risque que la technostructure ne prenne le pas sur le pouvoir des maires dans les attributions et ont donc bloqué l'utilisation opérationnelle de ce matériau.

**« Ce travail très lourd a été partagé techniquement, avec les bailleurs publics et les services de l'Etat, mais n'a pas été validé politiquement » (GAM, 2018).**

La Métropole a également lancé la démarche « Dix quartiers en mouvement » visant à valoriser les atouts résidentiels des QPV auprès des habitants, ainsi que des personnels en charge de la gestion locative au sein des organismes HLM et d'Action Logement. Des documents de communication sont préparés et diffusés par GAM pour mettre en avant les atouts de chacun des QPV que ce soit en termes d'accessibilité, de présence d'équipements et de services, de proximité de zones d'emplois, etc. Des actions de formation/action préparées par la commune et GAM permettent

de fournir à l'ensemble des acteurs des arguments étayés et précis permettant de répondre aux refus/idées reçues/craintes sur le quartier (thématiques : sécurité, propreté, etc.).

**La troisième séquence, qui débute en 2018 et se poursuit actuellement**, est celle d'une remise en cause de plusieurs éléments du dispositif conçu par GAM du fait des effets de réformes nationales mais aussi de tensions locales.

La dynamique procédurale s'est heurtée à des tensions locales très fortes avec les services de l'Etat et à une forme de « lâcher prise » des bailleurs sociaux. En 2018, L'Etat local décide de reprendre en main la gestion de son contingent. Pour mémoire, dès 2016, Action Logement en avait fait autant avec son propre contingent. GAM ne gère plus que son contingent de réservation et sur la commune de Grenoble, puisque le contingent métropolitain est délégué aux communes pour toutes les autres communes. La conséquence de cette sortie d'Action Logement mais surtout de la DDCS du partenariat local est la transformation de la Commission Sociale Intercommunale (CSI) en une instance de coopération autour d'un volume plus réduit de logements PLAI. Cette instance s'est néanmoins enrichie d'opérateurs d'accompagnement social (en plus des bailleurs et des communes) de manière à faire dialoguer les différents types d'acteurs concernés par des attributions aux ménages cibles de la politique du Logement d'abord. Par ailleurs, la nouvelle impulsion donnée par cette politique, cop-portée par l'Etat et la Métropole, a permis de retrouver des espaces de travail partagés entre, d'une part, Métropole et Etat (mobilisés sur la recherche de l'offre pour les publics prioritaires) et, d'autre part, entre Etat/ communes (signalement par les communes de ménages prioritaires) et Etat/ bailleurs. Faute de moyens humains, les services de l'Etat font toujours appel aux bailleurs, aux communes et à la Métropole pour trouver des candidats.

### **3.2. Les stratégies d'attributions portées par les différents acteurs**

#### **a. GAM et ses communes membres**

Les objectifs poursuivis par GAM rejoignent ceux inscrits dans les lois récemment promulguées dans ce domaine. Il s'agit de lutter contre les processus de polarisation socio-spatiale observés sur le territoire métropolitain. Une diversification sociale des QPV est visée par l'attribution de logements sociaux à des salariés (hors premier quartile) proposés par Action Logement et à des ménages dont les niveaux de ressources sont supérieurs à ceux des ménages en place. En parallèle, GAM promeut l'accueil de ménages à bas revenus dans des quartiers ou dans des communes où les occupants du parc social public ont des niveaux de ressource supérieurs.

Ces objectifs sont soutenus par les maires des communes urbaines qui concentrent le parc locatif social le plus ancien et le plus accessible financièrement aux ménages ayant des bas revenus. Ils souhaitent en effet enrayer la spécialisation sociale de leur parc social public qui, sans action corrective volontariste, loge des ménages de plus en plus modestes au fil des attributions.

*« Les maires des communes urbaines ont **des dépenses sociales très importantes compte tenu de la précarité de leur population**. Ils sont aussi très préoccupés **par les questions de sécurité publique**. Ils demandent donc aux bailleurs de participer au rééquilibrage social de leur commune » (ESH1, 2019).*

*« Voilà, nous **c'est mixité, rééquilibrage, attirer les familles parce qu'on perd de la population à Pont-de-Claix donc on veut ré-attirer des gens.** Des familles avec des enfants pour nos écoles parce que tout est lié, c'est ça. Puis, surtout, **le rééquilibrage, le bien vivre ensemble** » (Pont de Claix et GAM, 2020).*

L'objectif d'une meilleure répartition spatiale dans l'effort d'accueil des ménages très modestes est apparu nettement lors de l'organisation du relogement des ménages impactés par la démolition de leur logement telle que prévue dans le premier programme de rénovation urbaine.

*« Ces craintes [chez les maires des communes urbaines] ont d'abord porté **sur la relocalisation des ménages qui résidaient dans les quartiers ANRU et dont le logement allait être démoli.** Mais un autre type de crainte était exprimé par des maires de communes paupérisées telles que Saint-Martin-d'Hères, Échirolles et Fontaine : ils pointaient que **seul le parc HLM situé en QPV était accessible financièrement aux ménages pauvres et donc qu'ils allaient devoir accueillir des ménages encore plus pauvres que ceux qui résidaient déjà sur leur commune** » (GAM, 2018).*

En revanche, la poursuite des objectifs de diversification sociale des QPV et d'équilibre territorial dans la localisation des ménages très modestes se heurte à plusieurs difficultés qui mettent en évidence des divergences voir des oppositions dans les stratégies d'attribution portées par les différents acteurs.

Les maires des communes attractives sur un plan résidentiel et dont le parc locatif social est majoritairement occupé par des ménages salariés expriment des réticences à accueillir des ménages bas revenus. La carence en desserte en transport public, en équipements ou en services sociaux sont régulièrement mises en avant pour justifier une position de refus quant à l'attribution de logements sociaux à des ménages très modestes. Certaines représentations collectives alimentent aussi ce positionnement chez les maires de communes périphériques notamment celle qui renvoie à des formes de déplacement organisées de ménages très modestes issus des QPV les plus stigmatisés de Grenoble.

*« Sur la question du logement social, il faut aussi être très clair, **tout le monde ne joue pas le jeu. Il y a un certain nombre de communes qui refusent de construire du logement social,** et c'est quand ils en ont marre de payer la taxe SRU qu'ils en construisent un petit peu, mais je vous passe les détails sur les choix des gens qui vont dedans. Ils font très très très très attention. La hantise de beaucoup de maires de la Métropole, c'est d'avoir du relogement des gens de Mistral ou de la Villeneuve » (Ville à Grenoble, 2020).*

Face à ce qu'ils percevaient comme des facteurs de risque sur l'évolution du peuplement de leurs communes, les maires des communes périphériques ont cherché à maintenir un contrôle direct, ou via leurs adjoints, sur les attributions. Cela ressort nettement dans les difficultés rencontrées par GAM pour la mise en place d'instances de suivi des objectifs de la CIA sur des secteurs intercommunaux. Devant le rejet par les maires d'instances pensées sur des secteurs intercommunaux, GAM a dû revoir son dispositif et revenir à des réunions communales qui permettent aux maires, ou à leurs adjoints, de suivre précisément la mise en œuvre de la CIA à l'échelle de leur commune.

« GAM voulait mettre en place des instances de suivi intercommunales de suivi des objectifs d'attribution de la CLA autour de quatre bassins de vie. Toutefois, **à la demande des communes, la plupart de ces groupes sont devenus des groupes communaux à l'exception d'un groupe intercommunal qui rassemble des communes de montagne** » (GAM, 2018).

« **On a toujours soutenu la Métropole, pas contre les communes mais voilà, c'est vrai que le dialogue communes/ bailleurs il est souvent compliqué du fait des droits à construire potentiels, où quand la commune dit « il faudra attribuer à un tel et un tel » en PRE-CAL, c'est compliqué pour les bailleurs de ne pas donner suite. Les communes sont assez prescriptives** » (ABSISE, 2020).

« **Donc on essaie de choisir, de sélectionner en fonction de l'ancienneté, de l'urgence, de la composition familiale, etc. Et ensuite on priorise. Il faut mettre trois à cinq propositions. On met un ordre, et cet ordre-là de candidats on l'envoie au bailleur qui lui, a sa propre CAL et qui elle-même est souveraine.**

Q : Et en, en règle générale ils...

R : **Ils suivent notre ordre** » (Pont-de-Claix et GAM, 2020)

Cette volonté de maintenir un contrôle communal sur les attributions HLM s'est aussi manifestée dans les difficultés rencontrées par GAM pour mettre en place des guichets d'accueil à l'échelle de secteurs intercommunaux. Le dispositif prévoyait que GAM porte, et mette les moyens humains nécessaires à cet effet, des lieux pour enregistrer la demande en logement social et, le cas échéant, apporter un accompagnement aux demandeurs. Ces guichets d'accueil devaient accueillir les demandeurs issus de plusieurs communes. Ce système conduisait donc à court-circuiter les communes dans le processus d'enregistrement même si elles conservaient leur rôle dans les CAL. Certains maires de GAM ont fortement réagi négativement. Le dispositif a alors été adapté selon les niveaux de services que les communes étaient en mesure d'assurer (information, enregistrement, conseils). Le PPGD permet aux communes de rester lieu d'enregistrement de la demande.

« **Les communes conservent un poids [sur le contrôle des attributions] aussi au travers des guichets d'accueil. L'idée initiale était de mettre en place un guichet métropolitain mais les communes ont voulu rester la porte d'entrée des enregistrements** » (GAM, 2018).

Ce contrôle communal sur les attributions est légitimé par un discours insistant sur la proximité. La connaissance approfondie des ménages de la commune par les élus aiderait à proposer des attributions préservant les équilibres de bon voisinage. Leur connaissance fine de la situation sociale à l'échelle de l'immeuble leur permet d'appréhender les ménages dont les caractéristiques sociales sont compatibles avec l'environnement social du logement.

« **Et puis nous aussi on fait attention par exemple, parce que dans ce genre d'endroit j'évite de mettre des femmes seules avec des enfants ou des ados. J'ai des familles qui ont des adolescents, qui n'ont pas habité la commune. Même s'ils viennent d'ailleurs, c'est pour pas... Enfin, ce n'est pas pour les tenter, quoi. Parce que ça peut être vite... Ils peuvent vite se faire embarquer par des influences ou être embêtés** » (Pont-de-Claix et GAM, 2020)

Ce discours sur le bien-fondé d'une gestion de proximité des attributions permet aux élus communaux de défendre le rôle de l'échelon communal dans le système des attributions tout en reconnaissant la légitimité de GAM à mettre en place des outils de contrôle ou de bilan pour s'assurer du respect des obligations législatives à condition que ces activités de supervision n'aboutissent pas à alourdir le travail de proximité.

*« On va gérer leur contingent [le contingent de GAM] mais normalement le contingent devrait tout être à la Métro parce qu'ils garantissent les emprunts, c'est ce qu'ils nous ont expliqué c'est-à-dire que comme ils garantissent les emprunts, c'est eux qu'ont garanti les emprunts maintenant c'est comme ça. Mais ils nous délèguent la gestion de notre, du contingent communal. Donc c'est vrai qu'on se doit de rendre des comptes. Il n'y a pas de soucis de rendre des comptes mais il faut que ce soit... Comment dire... De manière intelligente et efficace... Si c'est pour redemander des comptes mais que ça demande une semaine aux agents pour remplir des tableaux etc. pour des stats etc., enfin ce n'est pas non plus... Ce n'est pas génial » (Pont-de-Claix et GAM, 2020)*

Ce travail politique et technique sur les attributions HLM est clairement distingué de toute forme de clientélisme. Les élus communaux rappellent que les ménages doivent s'inscrire dans le cadre d'une demande de logements sociaux, que les critères de priorisation des demandes sont connus de tous et que les CAL des bailleurs restent souveraines. Ils concèdent toutefois jouer un rôle de médiation pour alerter tel ou tel bailleur sur telle ou telle situation.

*« Donc ce qu'on fait c'est que, moi-même ou le service, parce que c'est quand même le principal, c'est eux qui travaillent le plus, on envoie un mail au bailleur : "Voilà on a cette situation, c'est vraiment ... - Est-ce que, vous? Nous, on n'a pas de logement, mais est-ce que vous, dans votre patrimoine enfin... Vous avez quelque chose sur la commune, de libre, de dispo à tel endroit ?" » (Pont de Claix et GAM, 2020).*

*« Quand j'ai été élue, ils m'appelaient carrément sur mon portable perso, les gens : "Allo, pour mon cousin machin... - On se calme. Tu ne m'appelles pas sur mon numéro perso, tu prends rendez-vous. Ce n'est pas toi qui appelles pour ton cousin ou ton hamster. Je m'en fiche. C'est ton cousin qui appelle. Je n'en parle pas avec toi." C'est un point d'honneur. Si on veut que les choses se passent bien, il faut mettre des règles et s'y tenir » (Pont de Claix et GAM, 2020).*

## **b. Bailleurs sociaux, DDCS et Action Logement**

Les bailleurs sociaux, les services de l'Etat et Action Logement ne peuvent pas faire autrement que de souscrire aux objectifs de GAM qui reprennent les objectifs fixés par la loi. Pourtant, la mise en œuvre de ces objectifs ne va pas sans leur poser des difficultés. C'est donc au niveau opérationnel que des stratégies d'évitement vont se déployer pour permettre à chaque catégorie d'acteurs de satisfaire ses intérêts. Un récit est alors produit qui met en avant la nécessité de pouvoir tenir compte des spécificités territoriales pour déroger à une application systématique des objectifs définis par GAM.

L'attribution de logements pour des ménages très modestes en dehors des QPV, et particulièrement dans des communes périphériques, peut susciter des refus de la part des ménages concernés. Les ménages craignent qu'un éloignement géographique vis-à-vis de Grenoble ne

complicque leurs déplacements, leur recherche d'emploi, leur réalisation de démarches administratives ou encore leur activation de réseaux sociaux d'entraide. Les services de l'Etat dont le contingent est très fortement concerné par cette catégorie de ménages sont donc dans une situation de devoir « passer leur tour » dans les situations où ils ne sont pas en capacité de proposer un candidat bas revenu volontaire pour résider dans une commune périphérique. En outre, les services de l'Etat dans le cadre de l'application des directives nationales se trouvent dans l'impossibilité de donner suite à toutes les demandes émanant des ménages prioritaires qui souhaitent résider dans un QPV.

**« On a toujours évité de mettre des publics difficiles dans des quartiers prioritaires de la Politique de la ville. C'est pour ça qu'on rendait une partie de nos logements »** (DDCS 38, 2019).

**« On fait tout notre possible pour que les ménages DALO ne soient pas en QPV. Du coup, il y avait une période, où nous avons 40% de refus sur nos DALO, ce qui était beaucoup »** (DDCS 38, 2019).

Ces situations génèrent beaucoup de frustrations pour les techniciens en charge des attributions à la DDCS puisque dans le même temps la liste des ménages classés prioritaires s'allonge dans le fichier de la demande et que des recours DALO Logement se font jour. La difficulté pour les services de l'Etat à être en capacité de proposer des ménages est renforcée par le rythme accéléré des CAL organisées par les différents bailleurs et par le rythme des commissions intercommunales sociales.

Les mêmes difficultés que celles pointées au sujet des services de l'Etat existent pour les bailleurs sociaux. La mise en œuvre des objectifs d'attribution portés par GAM peut les conduire à porter de la vacance dans les QPV. Certains bailleurs sociaux l'acceptent et y sont même incités par Action Logement, d'autres s'y refusent et vont jusqu'à mettre en place des dispositifs pour faciliter la location des logements libérés situés en QPV. L'OPH2 a recours à la mise en ligne des logements sociaux libres dans ces quartiers comme le ferait une agence immobilière classique. Cet office a aussi établi des baux précaires pour pouvoir accueillir des demandeurs d'asile dans les QPV.

**« Il faut porter de la vacance dans les quartiers ANRU y compris sur des logements du contingent d'Action Logement. Il ne faut pas attribuer systématiquement au risque de remettre en cause les équilibres de peuplement dans ce quartier »** (Action Logement, 2019).

**« L'OPAC 38 se refuse à porter de la vacance dans les QPV. La vacance accentue les difficultés dans le fonctionnement de l'immeuble ou de la cage d'escalier : sentiment d'abandon, la sous occupation favorise le développement des trafics ou de squats. Pour occuper des logements vacants situés dans des quartiers stigmatisés, l'OPAC 38 a mis en place dès 2008 des conventions d'occupation précaire pour loger des demandeurs d'asile »** (OPH2, 2019).

**« Mais quand on sait, par exemple que pour les Îles de Mars [QPV situé sur la commune du Pont-de-Claix], il faut passer au moins le logement trois ou quatre fois en CAL avant d'avoir un candidat qui accepte, c'est compliqué. C'est-à-dire qu'au bout d'un moment, je comprends aussi que le bailleur, il faut quand même qu'il loue »** (Pont-de-Claix et GAM, 2020).

Les bailleurs sociaux rejoignent aussi les réticences exprimées par certains maires de communes périphériques quant à l'accueil de ménages à bas revenus. Certes, l'expression de ces réticences est moins directe car les bailleurs sociaux se doivent de montrer qu'ils respectent les objectifs fixés par la loi et par GAM. Mais au fil des situations individuelles qui sont examinées dans les CAL, les bailleurs sociaux disposent des marges de manœuvre suffisantes pour pouvoir s'écarter de la mise en œuvre *stricto sensu* des objectifs retenus dans la CIA.

*« Je ne comprends pas l'entêtement des représentants de GAM en CAL pour défendre des demandeurs prioritaires alors que l'attribution du logement les placerait dans une situation très difficile avec un reste à vivre très faible. L'objectif de 32% des attributions « 1er quartile » en dehors des QPV sera très dur à réaliser ou à mettre dans la difficulté des ménages qui seront vite confrontés à des impayés. La Métro n'a pas à gérer ensuite les conséquences de certaines attributions en termes de gestion locative. Ce sont les maires et les bailleurs qui sont en première ligne » (ESH1, 2019).*

Les difficultés rencontrées par Action Logement dans la mise en œuvre des objectifs d'attribution tels que définis dans la CIA rejoignent celles rencontrées par les services de l'Etat. Les ménages salariés ne veulent pas donner suite aux propositions faites dans les QPV même si les quittances y sont moins élevées. Comme Action Logement doit rendre des comptes à ses entreprises cotisantes sur la satisfaction apportée aux demandes des salariés, Action Logement doit pouvoir proposer rapidement une solution de repli qui correspond mieux aux aspirations des demandeurs. L'objectif pour Action Logement est donc de maintenir un pouvoir de contrôle sur la part de son contingent qui se situe dans les communes attractives sur un plan résidentiel et situées à proximité des grandes zones d'emploi de la Métropole. Pour ce faire, Action Logement a décidé dès 2016 de sortir du dispositif partenarial d'attribution des PLAI mis en place à l'échelle intercommunale. Ses représentants souhaitent aussi s'investir plus fortement dans le nouveau programme de rénovation urbaine que dans le précédent pour pouvoir peser sur la localisation des contreparties qui seront offertes à Action Logement en « échange » de ses investissements financiers dans les projets de rénovation urbaine :

*« Action Logement veut être acteur du territoire et donc partenaire des politiques de mixité sociale. Je tiens à être associée à la définition des contreparties bénéficiant à Action Logement dans le cadre du NPNRU pour ne pas reproduire ce qui s'est passé dans le premier PRU [Le travail d'identification des contreparties dont devait bénéficier à Action Logement dans le premier programme de rénovation urbaine n'est toujours pas terminé]. Toutefois, ce discours n'est pas toujours bien reçu par les entreprises qui craignent que cela aboutisse à un éloignement entre lieu de travail et lieu de résidence. D'autres expriment une inquiétude sur les conditions de logement de leurs salariés dans les QPV » (Action Logement, 2019).*

Les efforts déployés par Action Logement pour maintenir un contrôle sur ses réservations risquent néanmoins d'être remis en cause par la loi ELAN qui prévoit un passage du stock en flux. Cette évolution est perçue par les représentants d'Action Logement comme une perte de traçabilité sur leur contingent dans un contexte où le groupe Action Logement développe une offre de services auprès des entreprises cotisantes basée sur sa capacité à proposer une offre locative au plus près géographiquement des attentes des salariés.

*« Je suis inquiète quant aux effets de la mise en place d'un système de gestion de réservation par flux et non plus par stock. Jusqu'alors Action Logement disposait d'un patrimoine localisé de logements sociaux où il était prioritaire en termes d'attribution. Le passage à une gestion par flux fait que ce sont les bailleurs qui feront des propositions de logements locatifs sociaux libres d'occupation à Action Logement. Un même logement pourra donc, au fil du temps, servir à des attributions relevant de plusieurs réservataires. Certes ce système apporte une souplesse pour les bailleurs sociaux mais il m'inquiète. Est-ce que les logements proposés se situeront à proximité de là où les entreprises expriment de la demande ? », (Action Logement, 2019).*

### 3.3. Qui sont les gagnants et les perdants des réformes ?

Nous venons de voir que les différents acteurs impliqués dans les attributions HLM portaient des intérêts différents et participaient donc de façon inégale à la mise en œuvre des objectifs définis par GAM dans sa CIA. Peut-on essayer de définir les rapports de pouvoir entre ces acteurs ? Est-ce que certains acteurs disposent de ressources d'action plus fortes que d'autres ce qui leur permet de satisfaire plus facilement leurs objectifs en termes d'attribution ? Inversement, d'autres acteurs souffrent-ils d'une carence en ressources qui les contraignent dans la mise en œuvre de leur stratégie d'attribution ?

A partir de cette grille d'analyse en termes de rapports de pouvoir, GAM apparaît comme ne disposant pas des ressources d'action suffisantes pour être en capacité de traduire opérationnellement les objectifs qu'elle a inscrits dans la CIA. Inversement, les bailleurs sociaux ressortent comme dotés de ressources suffisantes pour pouvoir satisfaire leurs objectifs en matière d'attribution HLM.

Le déficit de ressource de GAM provient essentiellement de la fin du partenariat inter-réservataire qui existait pour l'attribution des PLAI. Avec le retrait d'Action Logement et celui des services de l'Etat, le nombre de PLAI attribué au sein de la CSI a fortement diminué. GAM dispose ainsi d'autant moins de capacité opérationnelle pour mettre en œuvre les objectifs inscrits dans la CIA. Sa marge de manœuvre est aussi réduite par le fait qu'elle a en charge le relogement des ménages résidant dans des logements amenés à être démolis dans les quartiers ANRU (400 ménages identifiés en 2019). La CIA et la convention partenariale signée avec l'ANRU prévoit que le relogement devra participer à la mixité sociale et offrir des parcours résidentiels ascendants aux ménages. Pour satisfaire à ces objectifs, GAM sera amené à utiliser une partie de ses réservations pour permettre le relogement de ces ménages diminuant d'autant sa capacité opérationnelle pour reloger les autres ménages prioritaires GAM.

*« La Métropole a un contingent de réservation limité qui est inférieur aux objectifs d'attribution qu'elle a fixés dans la CIA » (ESH1, 2019).*

Les bailleurs sociaux sont perçus comme disposant des ressources nécessaires pour pouvoir atteindre leurs objectifs en matière d'attribution HLM. Les réformes institutionnelles ont introduit une complexité qu'ils sont les seuls à maîtriser. Ils tirent aussi de leur position d'intermédiation entre les volontés intercommunales et les volontés communales une ressource d'action.

*« **Les attributions restent contrôlées par les bailleurs sociaux.** Les services de la Métropole élaborent des stratégies très fines, ont beaucoup de données **mais ils ne sont pas décisionnels.** La multiplication des normes juridiques, la mise en place des règles telle que 25% des attributions bas revenus en dehors des QPV... Tout ceci contraint encore le système des attributions et conduit à **un allongement des durées d'attente dans les attributions.** **Qui sont les gagnants de ce système ? Les bailleurs sociaux car ils voient leur marge de manœuvre s'accroître.** **Le degré de tension s'accroissant, ils ont plus de capacité de choix bien souvent au détriment des ménages prioritaires** » (Un Toit pour Tous, 2019).*

L'existence d'une association inter-bailleurs dynamique et reconnue, ABSISE (Association des bailleurs sociaux de l'Isère) par les autres partenaires aide aussi à renforcer leur positionnement dans le champ des attributions. L'association leur sert à définir des positions communes et à les porter auprès des partenaires institutionnels :

*« **Moi, je suis arrivé à Absise en 2002, donc il y a un certain temps, au moment où la branche animation de réseau se mettait en place.** Cette branche a pris une importance beaucoup plus forte, au point de devenir **un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics** » (ABSISE, 2020).*

Cela évite l'expression sur la place publique de divergences entre bailleurs, divergences qui pourront s'exprimer au sein des instances de l'association mais qui ne seront pas affichées en externe. L'association a aussi une fonction de vitrine en ce qu'elle porte des démarches, prend des initiatives pour faire évoluer les pratiques professionnelles dans le champ des attributions. ABSISE a organisé, par exemple, des groupes de travail sur la location active ou sur la cotation des demandes de logements sociaux. ABSISE a aussi élaboré une charte pour lutter contre les pratiques discriminatoires dans l'accès au logement social.

*« Notre projet **« Lutte contre les discriminations »** est né d'une prise de conscience vraiment de beaucoup de directeurs généraux et de ma part aussi **suite à la condamnation de l'OPH de Saint-Etienne.** On a emmené les partenaires avec nous, c'est-à-dire tous les réservataires : Action Logement, les collectivités (communes et EPCI), l'Etat, le Conseil départemental et même des CHR. On a pris en charge **ces formations aux partenaires.** On les a invités dans les formations. Et à partir de ça, on a fait le diagnostic. **On a formé pour que les gens puissent répondre aux questions. Et ça a été la bonne méthode, parce qu'on aurait pas du tout répondu la même chose aux questions avant la formation qu'après.** **C'était des journées plutôt de sensibilisation.** **Ensuite, on a fait des groupes de travail pour essayer d'identifier les pistes correctrices des discriminations** » (ABSISE, 2020).*

Les bailleurs sociaux semblent conscients de leur position de force dans le système des attributions HLM. Le non-respect des objectifs qui leur sont assignés dans la CIA ne semble pas leur poser de problème particulier.

*« De toute façon, si on ne respecte pas les objectifs de la CIA que se passera-t-il ? **Les bailleurs seront convoqués. Il y aura peut-être un chantage aux agréments mais il n'y a pas de système de pénalité** » (ESH1, 2019).*

Certains bailleurs sociaux disposent d'une confiance suffisante pour remettre en cause le bien-fondé de la stratégie portée par GAM. L'OPH2 est ainsi convaincu que par la location active il

parviendra à satisfaire les objectifs qui lui sont assignés par la CIA sans devoir rendre compte dans le détail de ses attributions comme le souhaiteraient les services de GAM.

*« La Métro défend une approche qui consiste à renforcer le suivi des bailleurs sociaux en introduisant de nouvelles catégories de ménages dans les publics prioritaires, en fixant à chaque bailleur social de loger un certain nombre de ménages issus de telle ou telle catégorie. L'OPAC 38 défend une toute autre approche : il promeut la locative active et est persuadé que la mise en œuvre de la location active fera que les attendus fixés par la Métropole sur le logement des ménages les plus défavorisés seront satisfaits » (OPH2, 2019).*

Quant aux communes, elles ne semblent pas avoir été mises hors-jeu du fait de l'intercommunalisation des politiques d'attribution. Bien au contraire, la montée en puissance de GAM dans ce champ d'action publique s'est accompagnée d'une forte réactivation de la volonté de contrôle des communes sur leurs réservations en réaction à une approche « supra » des attributions qui poserait des soucis dans le fonctionnement social des quartiers :

*La Métropole n'a pas encore pris conscience de cette dimension de faire attention de qui elle met, où elle les met. Elle dit « là il y a des logements qui ne sont pas chers, donc je mets en face des... » Je caricature sans doute un peu parce qu'ils font sans doute un peu attention, mais pas forcément. (...) La métropole n'a pas la connaissance fine de comment bien répartir toutes les personnes qui sont demandeuses de logement social de façon à ce que ce soit équilibré et qu'il n'y ait pas de soucis non seulement au niveau du quartier, mais également au niveau de l'immeuble » (Ville de Grenoble, 2020).*

Cet élément d'analyse s'observe aussi sur la Ville de Grenoble. Le renforcement du niveau intercommunal dans la conduite de la politique de la ville et dans le pilotage du nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU), dans un contexte politique où le maire de Grenoble n'est pas le président de GAM, a conduit les élus de Grenoble à être plus présents dans ces domaines pour une meilleure prise en compte des intérêts territoriaux de la ville-centre par la Métropole :

*« En 2016, (...) Eric Piolle m'a demandé de bien vouloir prendre en plus [de la présidence de Grenoble Habitat] la politique de la ville mais surtout la conduite du projet ANRU sur le quartier de La Villeneuve. Moi je m'occupe de la Villeneuve de Grenoble, le maire d'Echirolles de la Villeneuve d'Echirolles. On a une seule candidature, mais avec deux projets différents et des volontés communales un peu différentes. Echirolles démolit davantage. (...) Je défends les besoins pour la ville de Grenoble en politique de la ville. C'est un souci qu'on doit avoir parce qu'on est la plus grosse ville qui a le plus de quartiers en QPV. Ça nécessite de le rappeler à la Métropole parce qu'elle peut l'oublier » (Ville de Grenoble, 2020).*

#### **4. Approfondissements thématiques**

Dans le cas de Grenoble, nous avons fait le choix de développer deux approfondissements thématiques. Il s'agit d'abord de la construction d'une catégorie de ménages prioritaires, les ménages GAM, et son usage par les différents acteurs impliqués dans le système local des

attributions HLM (4.1). Il s'agit ensuite de la mise en place d'un dispositif d'action appelé « location active » dont la finalité est de fluidifier le processus d'attribution (4.2).

#### 4.1. La construction d'une catégorisation de ménages prioritaires : les ménages GAM

##### a. Définition et genèse de la catégorie

La catégorie dites des ménages prioritaires GAM a été définie lors de l'élaboration de la première CIA, appelée alors CIET, dans la suite de la promulgation de la loi LAMY.

La loi LAMY énonce que les objectifs de mixité sociale et d'équilibre territorial qui seront inscrits dans la CIET seront fixés en fonction d'un critère de revenu et des engagements pris dans les accords collectifs portant sur le logement des publics prioritaires (Loi LAMY, art. 8). Le critère de revenu retenu dans la loi LAMY est défini ainsi : « 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 LAMY, art.5).

La définition de la catégorie des ménages prioritaires GAM s'inscrit dans le cadre énoncé par la loi LAMY puisqu'elle va composer plusieurs entrées : une entrée par le niveau de revenu, une entrée par la position du ménage vis-à-vis de l'emploi et une entrée à partir des différents critères définissant les publics prioritaires dans les accords collectifs (sortie d'hébergement, violences conjugales, situation d'insalubrité ou d'indécence). Certaines familles monoparentales qui ont des taux d'effort élevés font aussi partie des ménages GAM. Le critère ressources est donc pris en compte mais n'est pas l'unique critère pris en compte.

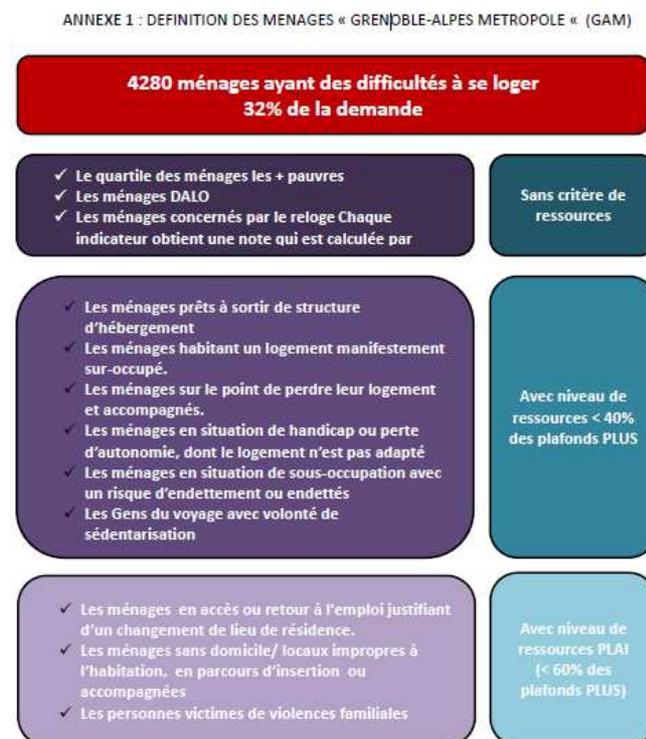


Schéma figurant dans l'annexe 1 de la CIA adopté par GAM en 2018 (GAM 2018, p.47)

Cette approche mixant critères de ressources, critères d'emploi et critères repris au Code de la Construction et de l'Habitation a eu aussi une fonction politique. La simple reprise des critères définissant les publics prioritaires tels que définis par le CCH aboutissait à ce que 40% de la demande enregistrée sur le territoire métropolitain relève de cette catégorie. La CIA aurait dû donc indiquer que 40% des attributions réalisées annuellement se fassent à destination de ces ménages prioritaires. Mais ce taux apparaissait trop élevé aux élus et notamment aux maires des communes urbaines qui voulaient enrayer la spirale de paupérisation observée dans l'occupation de leur parc HLM. Ce sont donc eux qui ont plaidé pour que les critères ressources et CCH soient combinés et ainsi parvenir à une définition plus restrictive de la notion de public prioritaire GAM.

*« Le président de GAM est le maire de Pont de Claix qui est une des communes les plus pauvres de La Métropole. Nous avons été très vigilants aux critères de définition des publics prioritaires. L'application stricte des critères fixés par le CCH aboutissait à reconnaître 40% des demandeurs en tant que public prioritaire, ce qui était dur à faire admettre politiquement. Nous avons donc introduit des critères de ressources au sein des catégories de publics prioritaires. L'adoption de la loi égalité et citoyenneté, avec sa notion de ménages à bas revenus, nous oblige aujourd'hui à revoir nos catégories » (GAM, 2018).*

La promulgation de la loi Egalité et Citoyenneté introduit un changement important puisque les objectifs de mixité sociale sont définis uniquement à partir du critère de ressources. La loi LAMY retient comme catégorie de ménages, à l'aune de laquelle vont être définis les objectifs de meilleure répartition spatiale des ménages pauvres résidant dans le parc HLM, la catégorie des ménages bas revenus. Les ménages bas revenus correspondent aux ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur ou égal au revenu fiscal dont dispose les 25% des ménages de l'agglomération les plus pauvres (ou au-dessus duquel 75% des ménages de l'agglomération disposent d'un revenu fiscal supérieur). Il est à noter que ce seuil est calculé pour chaque unité urbaine de l'INSEE.

La loi Egalité et Citoyenneté ne remet pas en cause la notion de public prioritaire telle que définie par le CCH mais elle donne une visibilité particulière à la catégorie des ménages bas revenus puisque c'est cette catégorie qui va être utilisée pour définir les objectifs d'attribution hors QPV pour les ménages pauvres. En effet, la loi égalité et citoyenneté stipule que 25% des attributions HLM à destination de ménages bas revenus devront se faire en dehors des QPV et assigne comme objectif que 50% des attributions HLM en QPV soient faites à destination de ménages dont le revenu fiscal de référence est supérieur au revenu définissant le premier quartile.

#### **b. Les tensions apparues autour de la catégorie**

Suite à la promulgation de la loi égalité et citoyenneté, GAM décide, dans un premier temps, de ne pas revenir sur la définition de la catégorie des ménages prioritaires GAM considérant que cette catégorie tient compte des ménages bas revenus mais sans s'y limiter. Cette position va générer des tensions avec les services de l'Etat et les bailleurs sociaux. En effet, le ministère du logement et le mouvement professionnel des HLM vont mettre en place des outils statistiques basés sur le suivi des attributions pour les ménages bas revenus. La charge de travail que représente la mise en place de ces outils et la production des extractions périodiques à destination des échelons régionaux et nationaux est très importante pour la DDCS et les bailleurs sociaux. Il ne leur paraît pas concevable de maintenir un double système de catégorisation (ménages prioritaires GAM, ménages bas revenus loi Egalité et Citoyenneté).

*« L'OPAC 38 fait régulièrement passer le message aux techniciens de GAM qu'il faut se limiter à la production des statistiques demandées par le cadre réglementaire et ne pas aller au-delà », (OPH2, 2019).*

La DDCS et les bailleurs sociaux demandent donc à GAM que les objectifs inscrits dans la CIA le soient en prenant comme référence la catégorie des ménages bas revenus et non celle des ménages prioritaires GAM. GAM refuse car elle considère la catégorie des ménages bas revenus comme trop restrictive pour évaluer la mise en œuvre de la politique métropolitaine de l'habitat et particulièrement les efforts de la Métro dans le cadre de sa politique du logement d'abord visant à désengorger la pression observée sur les structures d'hébergement en proposant un accès au logement pour des publics fragiles avec un accompagnement social renforcé. La CIA adoptée en 2018 précise donc que 31% des attributions HLM réalisées dans l'année devront bénéficier à des ménages prioritaires GAM. Cet objectif d'accueil est territorialisé : pour chaque commune un taux des ménages prioritaires GAM est déterminé dans l'ensemble des attributions.

*« La DDCS a encore du mal à admettre que la Métropole n'est pas une somme de communes mais a ses objectifs en propre. D'où des tensions sur la terminologie des publics prioritaires GAM au point de ne pas soutenir la Métropole dans les réunions avec les communes » (GAM, 2018).*

Ces tensions et leurs effets échappent à une partie des acteurs. Les représentants d'Action Logement rencontrent d'abord des difficultés à comprendre la catégorie des ménages prioritaires GAM et à saisir les évolutions apportées par la loi Egalité et Citoyenneté. Ils se rapprochent de l'ADIL de l'Isère pour bénéficier de son expertise. Les acteurs associatifs restent aussi à l'écart sceptiques devant cette production de nouvelles normes, de nouvelles catégories d'analyse mais sans que de nouveaux réels moyens opérationnels ne soient mis en œuvre.

Finalement au début de l'année 2020, une forme de « compromis » entre les attentes de GAM et les réticences exprimées par les bailleurs sociaux se dessine. Officiellement, la catégorisation GAM n'est pas abandonnée mais de fait, aucun reporting sur cette dimension n'est réalisé par les réservataires. L'affichage politique de cette catégorisation est donc maintenu mais l'instrumentation de son suivi est, pour le moment, laissé en retrait. La remontée de la charge de travail supplémentaire occasionnée par la double comptabilité, ménages GAM et ménages prioritaires au sens LEC, de la part des bailleurs sociaux et des communes a certainement joué dans ce changement de position et ce dans un contexte où GAM a besoin que les bailleurs sociaux maintiennent leurs efforts dans la construction neuve et la réhabilitation malgré l'impact financier des réformes nationales (SLS, révision du taux de TVA réduite).

*« A un moment, la Métropole a eu l'intelligence de revenir là-dessus, on ne va pas s'échiner à suivre des trucs en plus... Suivons déjà le premier quartile. C'est bien qu'ils aient assoupli, parce que c'est épuisant quand on a de la complexité qui se rajoute comme ça et qui rend les choses complètement illisibles. A un moment vraiment, quand la LEC a été votée et qu'il a fallu mettre tout ça en place, c'était infernal pour comprendre les objectifs » (ABSISE, 2020).*

Cette évolution récente suscite quelques interrogations chez des élus communaux pour lesquels la stabilité sociale d'un demandeur est davantage fonction de son rapport à l'emploi que de son niveau

de ressources qui peut reposer uniquement sur des aides sociales avec toute la fragilité que cela entraîne :

*« Bah il y a les ressources parce que ça rentre dans l'attribution du logement, pour le taux d'effort, etc. Mais le fait, oui, d'être actif, même si c'est deux personnes qui ont un petit CDI à mi-temps c'est pas grave, c'est déjà ça. La loi, des fois, nous impose des choses : (...) il faut mettre le barème quelque part, il faut mettre la ligne. **Mais non, je trouvais que le lien à l'emploi était plus pertinent quand même** »*  
(Pont-de-Claix et GAM, 2020).

#### 4.2. La location active et ses enjeux en termes d'attribution

La location active est un dispositif mis en place par plusieurs bailleurs sociaux, dont l'OPH2, pour renforcer l'attractivité de la commercialisation des logements locatifs sociaux libres. Sur le modèle de la commercialisation des logements locatifs privés, des annonces de disponibilité de logements sociaux sont mis en ligne. Il s'agit souvent, mais pas seulement, de logements locatifs sociaux situés dans des quartiers peu attractifs et dont le bailleur sait que la relocation risque d'être difficile. L'objectif sur le territoire de GAM est qu'à terme 20% des logements locatifs sociaux disponibles soient commercialisés via ce dispositif.

Par la mise en ligne de l'offre locative, le bailleur social aspire à élargir le panel des ménages potentiellement intéressés. Il s'adresse en effet à tous les ménages même si par la suite le ménage intéressé devra faire une demande de logement social et que tous les critères d'éligibilité seront vérifiés par le bailleur. Il espère toucher ainsi des ménages pour lesquels la représentation de tel ou tel quartier est moins connotée négativement que pour des ménages déjà inscrits dans le fichier des demandeurs.

Par la mise en ligne de l'offre locative, les bailleurs aspirent aussi à ce que le ménage soit davantage acteur de son attribution. C'est lui qui se positionne sur une offre alors que classiquement le ménage est positionné sur une offre à l'issue du processus d'attribution. Le renversement de perspective peut être, selon les bailleurs les plus enclins à développer ce dispositif, un élément d déclencheur d'un attachement plus fort du ménage vis-à-vis de son logement (entretien, respect du voisinage).

En première analyse, la location active n'est qu'un mode renouvelé de commercialisation mais qui n'impacte pas le processus d'attribution puisque la candidature du ménage qui se positionne « activement » sur l'offre publiée reste examinée en CAL qui reste seule souveraine pour l'attribution. Dans les faits, quatre limites sont pointées.

En premier lieu, la location active amoindrit le rôle des travailleurs sociaux présents chez les bailleurs sociaux dans le processus d'attribution. Il n'y a plus d'entretien préalable avec un(e) conseiller(ère) en économie sociale familiale (CESF). Pour ces conseillers, il existe là un risque que l'attribution conduise à des dysfonctionnements sociaux qui auraient été évités par l'entretien préalable et le suivi social du ménage.

*« Côté bailleurs, ce n'est pas tant dans les décideurs que dans la mise en place [que se situent les freins au développement de la location active]. On va dire... C'est des grosses machines. Donc pour changer les mentalités des gens qui ont toujours eu la main sur les attributions, le peuplement... ouvrir comme ça, c'est compliqué. (...) Leur dire ben vous n'avez plus la main, vous prenez ceux qui ont postulé... »* « Ah mais

*moi, j'aurais lui à placer, c'est hyper important ». Et c'est normal. Ce n'est même pas une critique quand je dis ça. Parce que quand on est face à des demandeurs, on a envie de les satisfaire. Donc quand on n'a plus la main totalement sur les logements, ben on leur dit « ben postulez... » **C'est un changement de mentalités** » (ABSISE, 2020).*

En second lieu, la location active favorise les ménages connectés puisque la publication des offres locatives se fait sur les sites internet des bailleurs. Les ménages âgés peuvent donc souffrir d'une forme de mise à distance de ces offres locatives.

*« Oui, c'est bien, c'est intéressant. **On s'en sert beaucoup de la location active. Cela dit, c'est un peu compliqué avec le temps cette affaire-là parce que les plus rapides, les plus équipés sur le numérique sont ceux qui vont le plus vite, qui regardent les logements et donc qui les attrapent les plus vite. Ça aussi ça crée un peu de ségrégation cette affaire-là** » (Ville de Grenoble, 2020).*

En troisième lieu, certains acteurs reconnaissent la plus-value de ce nouveau dispositif mais regrette qu'il ne soit pas accompagné d'autres dispositifs ayant des impacts plus importants sur le rééquilibrage social des quartiers et des communes de GAM. Ils pointent notamment la nécessité de faire baisser les loyers des logements HLM situés dans les communes périphériques. Il s'agit là pour eux de la priorité en termes d'action publique.

En quatrième lieu, par la fluidité et la réactivité qu'elle nécessite, la location active peut être un dispositif qui complique le suivi des objectifs définis par GAM concernant les attributions. GAM promeut la location active toutefois lors des entretiens ont émergé des tensions entre GAM et les bailleurs sociaux notamment l'OPH2 au sujet du reporting demandé par GAM au sujet des attributions réalisées par le biais de la location active.

*Mais aujourd'hui, nous on prêche au niveau d'Absise – on n'est pas forcément en phase avec la Métro là-dessus – que **la location active se banalise. Qu'on ne soit plus en train d'avoir des tableaux de suivi monstrueux pour récupérer de l'information, montrer que la location active répond à tel besoin, qu'elle satisfait Action Logement, qu'elle loge les prioritaires de l'Etat, les sortants de CHRS, etc. ce que l'on ne demande pas aux autres systèmes d'attribution. Enfin, on le demande globalement. Donc nous ce qu'on veut, c'est qu'on le fasse aussi globalement pour la location active et qu'on arrête de pointer ce système d'attribution comme un risque** » (ABSISE, 2020).*

## **Bibliographie**

Grenoble Alpes Métropole, 2017, *Programme Local de l'Habitat 2017-2022*, 618 p.

Grenoble Alpes Métropole, 2017, *Bilan du Programme Local de l'Habitat 2010-2016*, 104 p.

Grenoble Alpes Métropole, 2018, *Convention intercommunale d'attribution : Une meilleure intégration de l'offre et du processus d'attribution au service de l'équilibre du territoire métropolitain*, 165 p.

Grenoble Alpes Métropole, 2019, *Instances Locales de Suivi des Objectifs d'Attribution*

*Etude des demandes actives et des baux signés en 2018 sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole*, 54 p.

Ministère du logement, *Instruction du Gouvernement du 23 décembre 2016 relative aux droits de réservation de l'Etat et au suivi des contingents des autres réservataires*, NOR : LHAL1702498J, 22 p.

Observatoire de l'hébergement et du logement, 2019, *L'état du mal logement en Isère 2018-2019*, 87 p.

# ***Monographie locale : Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM)***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Marine Bourgeois*

*Contribution : Yoan Miot pour l'analyse quantitative, avec l'appui de Lucas Ghosn*

Cette monographie se structure en quatre parties. La première partie est consacrée aux dynamiques spatiales qui caractérisent la Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux (CAPM). La deuxième rend compte de la gouvernance locale structurée autour des enjeux d'habitat et du logement social. La troisième partie est centrée sur les stratégies locales d'attribution développées par les différents acteurs du territoire (CAPM, communes, bailleurs sociaux, Action Logement, Etat local). Enfin, la quatrième partie de la monographie consiste en un approfondissement thématique sur les effets d'apprentissage liés à la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine de Meaux, depuis le début des années 2000.

## **1. Les dynamiques spatiales**

Dans cette première partie, nous nous focalisons sur la situation locale du Pays de Meaux en matière d'habitat, de logement social et d'attributions. Trois axes principaux sont abordés. Premièrement, nous rendons compte des principales caractéristiques du parc locatif social en termes quantitatifs, géographiques, ainsi que du point de vue des acteurs en présence. Puis, nous abordons les évolutions constatées au niveau de la répartition géographique du parc HLM en pointant les dynamiques de production et de rééquilibrage du parc locatif social au sein de la CAPM. Enfin, nous présentons les caractéristiques de la demande et des attributions réalisées dans le Pays de Meaux. Ces dernières donnent à voir un marché du logement assez contrasté : tendu dans la ville-centre, mais avec des signes de détente dans les communes périurbaines.

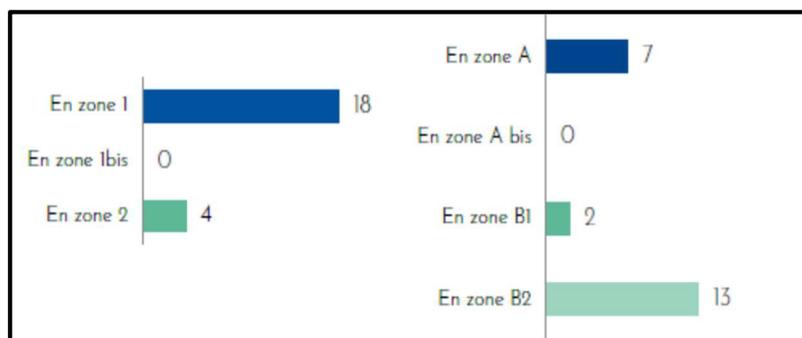
### **1.1. Le logement social dans la CAPM**

Installé dans une cuvette creusée dans le plateau de la Brie, le Pays de Meaux se situe à proximité des grands pôles de développement de l'Île-de-France : le pôle de Roissy au Nord/ Ouest et le pôle de Marne-la-Vallée au Sud/ Ouest. Le Pays de Meaux représente 6% de la population seine-et-marnaise, 7% des emplois du département et 6% des actifs occupés. Le territoire est en légère croissance démographique (+1,1% entre 2011 et 2016). Son attractivité repose sur des prix immobiliers inférieurs aux référents franciliens, dans le neuf comme dans l'ancien. Les populations qui vivent en première couronne de l'Île-de-France – notamment les familles avec enfants originaires (2,52 personnes par ménage, 2% des familles avec enfants de moins de 25 ans sont des

familles nombreuses) – sont les principales responsables de la croissance démographique. Entre 2003 et 2008, ce sont environ 2230 personnes qui sont venues s’installer dans le Pays de Meaux chaque année, dont 40% du reste de la Seine-et-Marne. Entre 2008 et 2017, la croissance démographique s’élevait ainsi à +1,7% dans l’agglomération. Elle atteint un taux d’évolution moyen annuel de 0,6% entre 1999 et 2009, proche de l’objectif défini dans le premier PLH (+0,5% par an), mais en-deçà du seuil fixé dans le SCOT (1%). Cette croissance démographique est principalement portée par la ville-centre qui concentre plus de 75% des emplois de l’agglomération. Il reste que la majorité des habitants du Pays de Meaux travaille en dehors du périmètre de la CAPM (Roissy, Val d’Europe, Marne la Vallée). Le rythme de croissance est en légère diminution par rapport à la période précédente. Ce ralentissement est lié à la réduction du solde naturel sur Meaux et à une forte réduction des apports migratoires sur le reste de la communauté d’agglomération (PLH 2013-2018). Certaines communes sont, par ailleurs, restées à l’écart de la dynamique démographique : Germigny-Levêque qui a à peine maintenu sa population, et dans une moindre mesure Poincy et Varreddes. Le zonage du logement social rend compte de ces contrastes territoriaux (FIGURE 1).

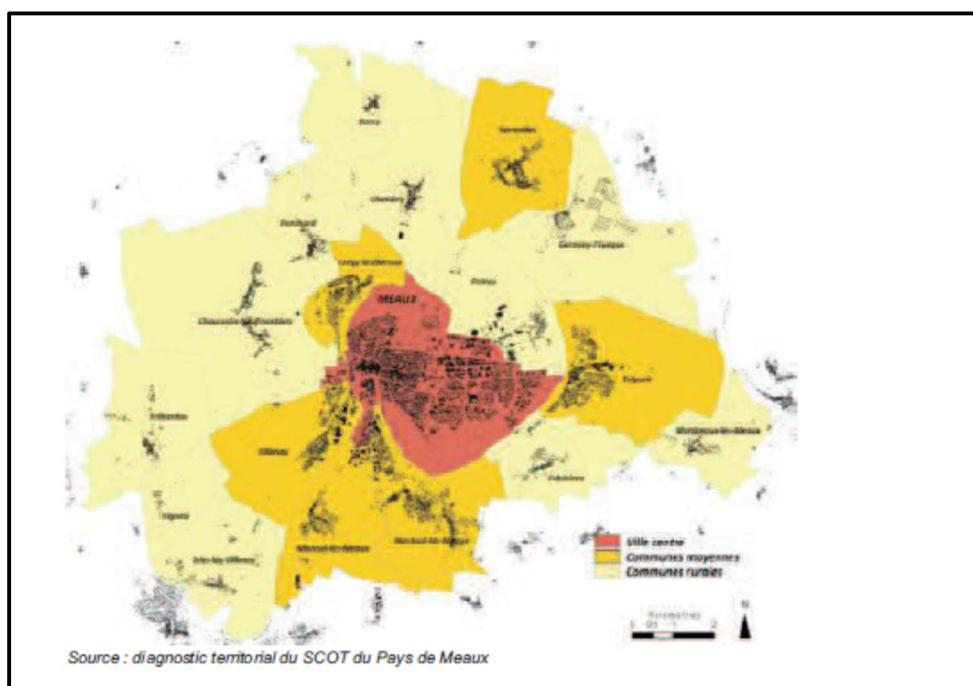
*« C’est un territoire très contrasté. L’avantage de Meaux, c’est que vous êtes à une demi-heure de Paris. Vous êtes proche de zones d’emploi telles que celles de Disney, de Roissy. Dans une ville verte. C’est une ville à la campagne. Vous n’êtes pas ici dans une ville de banlieue comme on peut le connaître dans la première couronne parisienne, c’est plutôt une ville en banlieue qui ressemble à une ville de province. Vous sortez de Meaux, vous avez les champs ! Vous avez beaucoup de vert ! » (Ville de Meaux, février 2020)*

**FIGURE 1. La répartition des communes de la CAPM selon le zonage du logement social (AORIF 2019)**



Les principaux documents d’urbanisme (SCOT, PLH) identifient trois types de communes au sein de la CAPM, définis selon un clivage centre/ périphérie (CARTE 1) : premièrement, la ville-centre, dont le poids démographique est supérieur à 50 000 habitants et qui concentre les principales fonctions urbaines de l’agglomération ; deuxièmement, la première couronne de communes périurbaines – Trilport, Crégy-lès-Meaux, Villenoy, Mareuil-lès-Meaux, Nanteuil-lès-Meaux et Varreddes – qui représente une population de 20 000 habitants à proximité de Meaux ; troisièmement, un chapelet de communes rurales – Isles-lès-Villenoy, Vignely, Trilbardou, Chauconin-Neufmontiers, Penchard, Chambry, Barcy, Poincy, Germigny-l’Evêque, Montceaux-lès-Meaux, Fublaines – regroupant une population de près de 12 000 habitants.

**CARTE 1. Un clivage centre/ périphérie marqué (PLH 2013-2018)**



En 2010, le revenu médian mensuel par unité de consommation est de 1 557 euros, ce qui représente 259 euros de moins que le revenu médian en Ile-de-France et 214 euros de moins que dans le reste de la Seine-et-Marne. Le revenu maximal des 20% des ménages les plus modestes qui vivent avec moins de 801 euros par an et par équivalent adulte est également inférieur à ceux de la région (-100 euros) et du département (près de 200 euros). Le rapport entre les revenus des ménages les plus aisés et des ménages les plus modestes y est de 6, ce qui est supérieur au rapport interdécile enregistré en Seine-et-Marne, mais en deçà du rapport régional. En 2019, le seuil du premier quartile a été fixé à 9 720 euros. Les disparités socioéconomiques sont également marquées au sein de l'agglomération (TABLEAU 1).

**TABEAU 1. Les disparités à l'échelle de la CAPM (PLH 2013-2018, INSEE 2016<sup>6</sup>)**

Commune	Population (en milliers)	Variation de la population 2011-2016 (en %)	Taux de chômage des 15-64 ans (en %)	Taux de vacance (en %)	Revenu médian/UC/mois (en euros)
Barcy	299	+3,7	9,2	2,1	1906
Chambry	973	+1,1	9,2	5	1791
Chauconin-Neufmontiers	3 157	+2,8	6,4	4,7	1945
Crégy-lès-Meaux	4 726	+1,7	11,5	4	1791
Forfry	217	-4,3	5,9	14	-
Fublaines	1 284	+1,9	11,5	5,7	1884
Germigny-L'Evêque	1 312	-0,7	11,1	4,1	2 312
Gesvres-le-Chapitre	154	-1,4	8,4	1,4	-
Isles-lès-Villenoy	907	-0,1	7,3	4,9	2 094
Mareuil-lès-Meaux	2 959	+5,7	12,4	5,2	2 059
<b>Meaux</b>	<b>54 331</b>	<b>+0,8</b>	<b>16</b>	<b>8,2</b>	<b>1293</b>
Montceaux-lès-Meaux	598	-0,3	8,6	8,7	2 106
Monthyon	1 710	+0,8	9,6	5,6	-
Nanteuil-lès-Meaux	6 016	+2,0	8,9	7,7	1 929
Penchard	1 085	+0,6	8,9	2,7	1 932
Poincy	682	-0,5	9	4,5	2 089
Saint-Soupplets	3 252	+0,1	10,3	4,6	-
Trilbardou	672	+0,6	7,3	7,2	1887
Trilport	5 005	+0,6	10,1	5,3	1874
Varredes	1 945	+0,9	10,2	8	-
Vignely	310	+3,6	5	4,3	2 097
Villenoy	4 697	+2,5	10,2	7,6	1820
<b>CAPM</b>	<b>96 291</b>	<b>+1,1</b>	<b>13,2</b>	<b>7,3</b>	<b>-</b>

A l'échelle de la CAPM, le parc de logements comprend près de 40 578 logements dont 17 831 maisons (43,9%), 22 382 appartements (55,2%) et 2 951 logements vacants (7,3%)<sup>7</sup>. A Meaux, le nombre de logements s'élève à 23 957 unités dont 5 009 maisons (20,9%) et 18 757 appartements (78,3%) et 1 976 logements vacants (8,3%) (INSEE 2016). Le parc HLM compte 10 795 logements<sup>8</sup>, ce qui représente 24,1% de l'ensemble du parc. 46% des ménages de la CAPM sont

<sup>6</sup> Avant élargissement du périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>7</sup> Ce chiffre est en augmentation de 0,5 points entre 2011 et 2016.

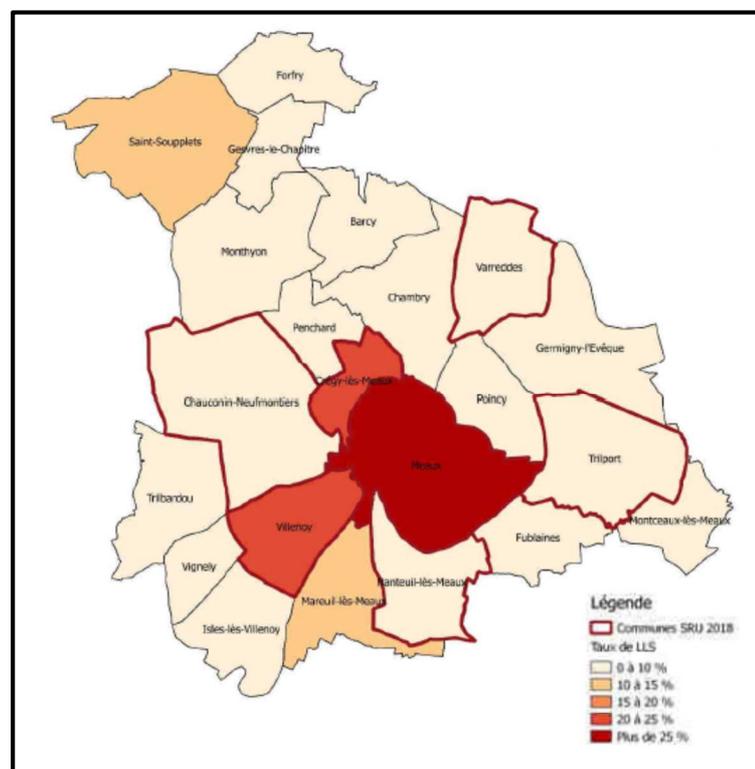
<sup>8</sup> Ces données portent sur la CAPM à dix-huit communes, avant le rattachement des quatre communes de la communauté de communes des Monts de la Goële devenu effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (communes de Forfry, Gesvres-le-Chapitre, Monthyon et Saint-Soupplets) et l'entrée de quatre nouvelles communes dans le périmètre de l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

locataires dont 24% locataires dans le parc locatif social. Près de 90% d'entre eux vivent à Meaux. La ville-centre compte ainsi près de 39% de logements sociaux.

Le parc locatif social est très concentré dans le quartier prioritaire de la politique de la ville de Meaux (QPV). Construit dans les années 1950-1960, ce QPV est constitué de deux grands ensembles emblématiques : la Pierre Collinet, rebaptisée Dunant, et le quartier de Beauval, tous deux localisés le long du canal de l'Ourcq qui coupe la ville en deux. Il regroupe près de 4 700 logements sociaux, ce qui représente 16 000 habitants (15% de la population de l'agglomération), 45% de l'offre de logements sociaux de la CAPM et 51% de l'offre de logements de la ville de Meaux. En y ajoutant la « bande des 300 mètres » localisée aux franges du quartier, on y dénombre près de 6 800 logements sociaux représentant 65% de l'offre de logements de l'agglomération et 75% de celle de la ville-centre.

En dehors du QPV, Meaux compte 20% de logements sociaux. Deux autres communes disposent d'un parc de logements sociaux supérieur à 20% : il s'agit de Crégy-lès-Meaux et de Villenoy (CARTE 2). A l'inverse, trois communes sont déficitaires au sens de la loi SRU : Nanteuil-lès-Meaux, Trilport et Mareuil-lès-Meaux. Elles étaient sept avant la parution des décrets de mai 2017 et de novembre 2018. Chauconin-Neufmontiers et Varreddes sont les deux dernières communes à être sorties du périmètre d'application de la loi sur avis du préfet de région, et après adoption de la loi Elan en octobre 2018<sup>9</sup>. En revanche, suite à l'élargissement du périmètre de la CAPM au 1<sup>er</sup> janvier 2020, Quincy-Voisins devient également concernée par les obligations légales de construction du logement social. 95% des logements sociaux de l'agglomération sont conventionnés.

**CARTE 2. La répartition territoriale des logements sociaux (CIL 2018)**



<sup>9</sup> Le seuil de 3 500 habitants s'applique localement – et non plus comme avant de 1 500 – tant que la CAPM est considérée comme étant extérieure à l'unité urbaine de Paris.

94,5% des logements sociaux sont collectifs et 5,5% individuels. La période de construction de ce parc s'est majoritairement effectué entre 1946-1970 (33%) et entre 1971 et 1990 (41%). 15% du parc a été construit entre 1990 et 2005 et 5% après 2005. Il se caractérise également par des logements de plus grande typologie et reste accessible aux demandeurs les plus modestes. Les loyers y sont plus faibles que dans le reste de l'Ile-de-France : 6,05 euros/m<sup>2</sup> de surface habitable en moyenne contre respectivement 6,2 euros/m<sup>2</sup> et 6,8 euros/m<sup>2</sup> pour le département et la région (FIGURE 2).

**FIGURE 2. Les loyers selon le type de financement du logement social (AORIF 2019)**

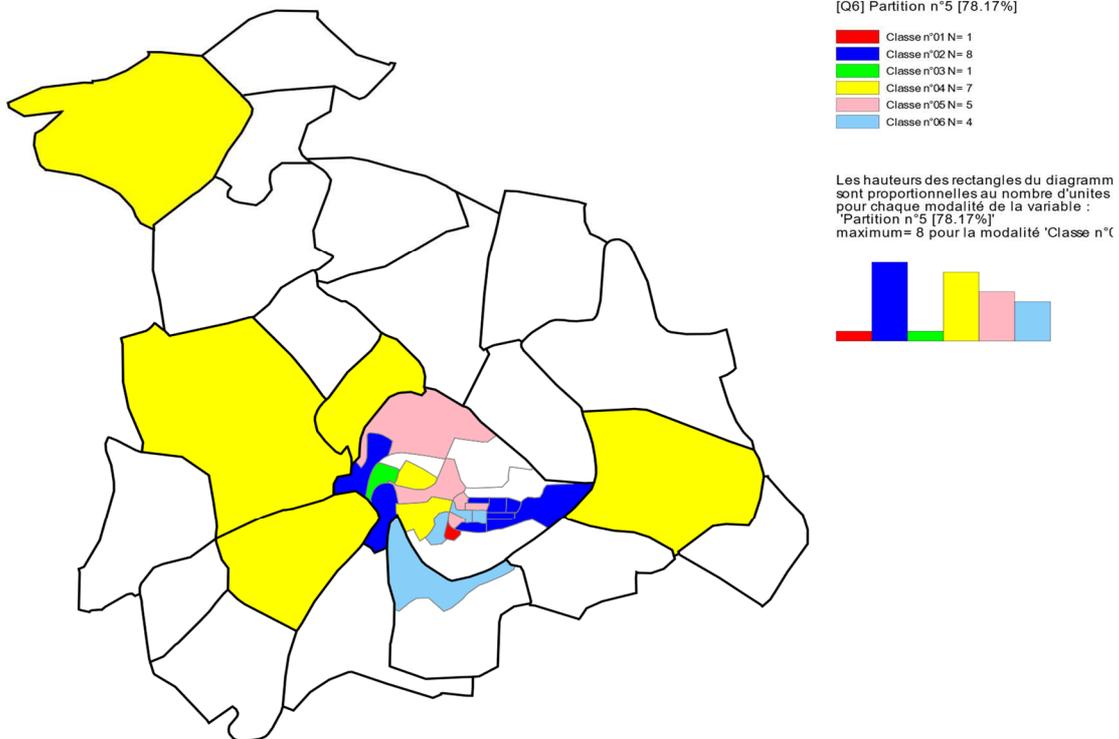
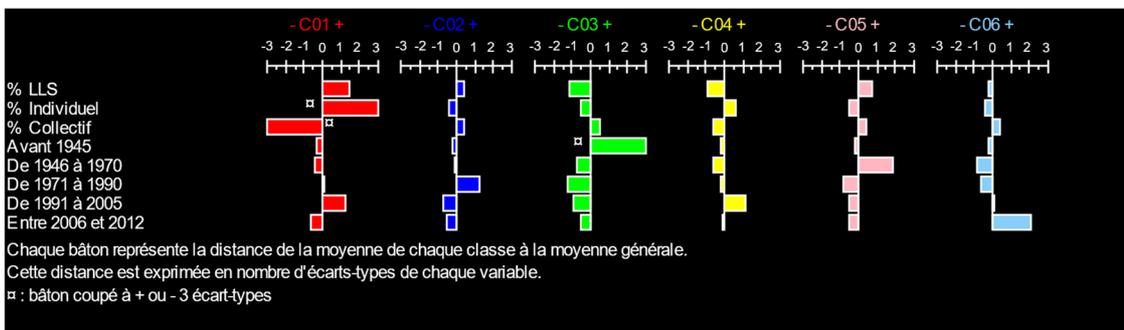
	Moyenne au m <sup>2</sup>	Moyenne au m <sup>2</sup> en QPV
<b>PLAI</b>	5,65	5,19
<b>PLUS avant 1977</b>	5,02	5,04
<b>PLUS après 1977</b>	6,57	6,38
<b>PLS</b>	8,66	9,03
<b>PLI et divers</b>	7,66	7,66
<b>Ensemble</b>	6,05	5,33

D'après les résultats de l'étude statistique réalisée par Yoan Miot, avec l'appui de Lucas Ghosn, la géographie du parc social est étroitement liée aux périodes constructives des logements.

Six classes de logement sont distinguées. En premier lieu, la classe 3, au centre-ville de Meaux, se caractérise par un parc social à plus de 85% dans des logements anciens datant d'avant 1945. Ce parc a été constitué dans le cadre de processus d'acquisition-amélioration en diffus. On trouve ensuite la classe 5, regroupant des logements sociaux dont le poids dans le parc est supérieur à la moyenne intercommunale, et construit à plus de 50% entre 1946-1970 (Saint-Faron, Allobroges et Colbert-Nord). La classe 2 correspond, à un parc plus diffus et construit entre 1971 et 1990 (Saint-Faron, Platanes, Buffon, Colbert-Sud). La classe 1 correspond à un quartier de rénovation urbaine construit entre 1990 et 2005, Pierre-Collinet centre, dominé par de l'individuel (95%). La classe 4 est celle du parc de logement social plutôt localisé en dehors de Meaux (Crégy-les-Meaux, Trilport, Chauconin-Neufmontiers, Villenoy) ou dans la partie péricentrale de Meaux (Foch-Allende) dans des espaces où le logement social est peu présent et marqué par une part plus importante que la moyenne de logements individuels. La dernière classe regroupe des quartiers de rénovation urbaine dont le parc a été développé après 2005 (Pierre Collinet, Colbert Centre et Est) ainsi que les développements récents à Nanteuil-les-Meaux. Ainsi, le parc social de Meaux est à la fois fortement marqué par son développement dans le cadre de la ZUP de Beauval et par sa rénovation urbaine depuis le début des années 2000.

## Meaux « bâti » (78,17% de l'information statistique)

- 1 – Bâti en individuel avec surreprésentation de logements locatifs sociaux, période 1990-2005
- 2 – Moyenne de la structure du parc à dominante 1970-1990
- 3 – Bâti ancien (avant 45) avec une sous-représentation de logements locatifs sociaux
- 4 – Bâti en individuel avec une sous-représentation de logements locatifs sociaux, période 1990-2005
- 5 – Bâti en collectif avec surreprésentation de logements locatifs sociaux, période 1946-1970
- 6 – Bâti de construction récente



Source : L. Ghosn, 2019.

## 1.2. Les enjeux de production et de rééquilibrage du parc social

« Le maire de Meaux veut justement qu'il y ait une mixité partout sur la ville, pas qu'il y ait, effectivement comme il fût un temps, un quartier réservé à telle population, un quartier réservé à... Aujourd'hui, il faut que ce soit mélangé quoi. » (OPH1, avril 2019)

« Ce qu'il se passe à Meaux, c'est ce qu'il s'est passé dans de très nombreux quartiers d'habitat social, c'est-à-dire une diminution de l'offre sur place par des démolitions et une extension du secteur géographique sur lequel les populations à faibles ressources se dispersent. » (ESH1, juillet 2018)

La dynamique démographique constatée au sein du Pays de Meaux est liée à une activité de production importante en matière de logements (+2% en 2017). L'objectif de 550 nouveaux logements sociaux par an, indiqué dans le premier programme local de l'habitat (PLH), a été établi pour tenir compte des besoins de renouvellement du parc social programmé dans le cadre de la rénovation urbaine. Il a fixé une orientation claire visant « un rythme de production de logement permettant d'accueillir de nouvelles populations tout en assurant les parcours résidentiels de ses habitants » (PLH 2013-2018, p. 6). Deux objectifs sont affichés : rééquilibrer le parc HLM à l'échelle de la CAPM et diversifier l'offre de logements disponibles à Meaux en favorisant l'accession à la propriété.

« A chaque fois qu'on démolit un logement social, on reconstruit deux logements : un social et un en accession à la propriété, ce qui fait que la ville se développe. On a une population qui augmente, qui ne cesse de croître avec un solde démographique qui est positif. Meaux est une ville relativement jeune ! On a aussi un solde migratoire positif, ce qui n'était pas le cas par le passé. Globalement, on voit beaucoup de Meldois qui achètent. Et le côté positif, c'est que parmi ces personnes qui achètent, il y en a beaucoup qui viennent du logement social et qui franchissent le pas de devenir propriétaires. Surtout, on a vu d'anciens Meldois qui sont partis dans les années 1980-1990 et qui reviennent parce qu'ils voient que l'image de la ville a changé et qu'ils font le pari d'acheter à Meaux. » (Ville de Meaux, février 2020)

« On démolit les tours et on reconstruit à l'échelle de l'interco pour rééquilibrer le nombre de logements sociaux par territoires. » (Ville de Meaux, juillet 2018)

« La reconstruction, elle se fait à l'échelle de la CAPM, c'est les exigences de l'ANRU. » (Ville de Meaux, juillet 2018)

Dans le premier PLH, la priorité a donc été donnée aux actions portant sur le locatif social et le renouvellement urbain. Les enjeux associés au locatif privé et aux copropriétés du centre historique de Meaux (quartiers Cathédrale et Saint-Nicolas) ont en revanche été laissés de côté<sup>10</sup> : « L'état du parc hors ZUS est dans ce contexte moins suivi ; or le réaménagement et les travaux de valorisation des résidences dans le cadre du PRU risquent de conduire à une moindre attractivité de ce parc extérieur, qui en grande partie a été construit il y a plusieurs dizaines d'années. Ce parc hors ZUS, de l'ordre de 2200 à 2300 logements, représente de l'ordre de 25% du patrimoine de Meaux Habitat sur le territoire de la ville, la proportion étant à peu près équivalente pour le patrimoine de l'ensemble des autres bailleurs présents sur la ville » (diagnostic du PLH 2007-

<sup>10</sup> Ce constat est posé dans le PLH et les entretiens, malgré l'opération programmée d'amélioration de l'habitat, l'opération de restauration immobilière et le PIG « Energie Habitat » qui ciblent le centre historique de Meaux.

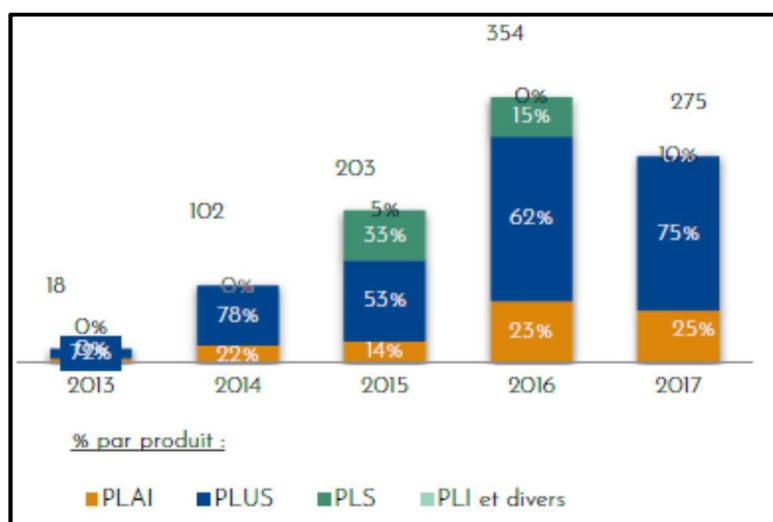
2012, p. 80). Comparativement aux 3 300 logements prévus pour 2007-2012, ce sont environ 4 150 logements qui ont été livrés sur la période, soit une moyenne annuelle de 690 logements neufs (TABLEAU 2). Le développement de l'offre s'est appuyé sur des incitations réglementaires inscrites dans les plans locaux d'urbanisme, telles que l'obligation de construire au moins 30% de logements sociaux dans chaque programme neuf. Les orientations et le programme d'actions du PLH 2007-2012 ne fixaient pas d'objectifs quantitatifs territorialisés pour le développement de la construction neuve. La répartition de l'offre s'est opérée de la façon suivante : 3 180 logements ont été réalisés sur la ville de Meaux (77%), 790 sur les sept communes moyennes (14%) et 180 logements sur les dix communes rurales (8%).

**TABLEAU 2. La production de logements sociaux (diagnostic PLH 2007-2012)**

	Indice de construction/an/1000hab	
	1996-2006	2007-2012
<b>Meaux</b>	2,8	10,9
<b>CAPM</b>	4,5	8,4
<b>CAPM hors Meaux</b>	7,2	4,7

Le deuxième PLH poursuit la dynamique engagée sur la période précédente. L'objectif de production a ainsi été fixé à 680 logements par an sur la période 2013-2018, parmi lesquels 30% de PLAI, 10 à 15% de PLS, et 55 à 60% de PLUS. Il est précisé que le taux de logements sociaux sur la ville-centre ne doit pas dépasser le seuil de 40% de l'offre nouvelle. En revanche, l'accession aidée ou maîtrisée, financée par de la TVA réduites, doit représenter entre 25 et 30% des logements neufs. La FIGURE 3 montre une répartition de la nouvelle offre de logements sociaux de plus en plus favorable aux PLUS et aux PLAI. Parmi les logements mis en service en 2015, on compte ainsi 33% de logements de type PLS, 53% de logements de type PLUS et 14% de logements de type PLAI. En 2017, les logements livrés sont à 75% de type PLUS et à 25% de type PLAI. Les réflexions autour de l'élaboration du troisième PLH devraient débuter début 2021.

**FIGURE 3. Répartition par types de logements des mises en service (AORIF 2019)**



De nouveaux programmes de logements sont en cours de définition sur la quasi-totalité des communes de la CAPM. Vingt-quatre logements sociaux ont été inaugurés à Varreddes en septembre 2016 et trente-trois supplémentaires sont en cours de construction. La même année, le bailleur Trois Moulins Habitat a livré trois opérations à Nanteuil-les-Meaux. En 2017, soixante-sept logements ont été construits sur Chauconin-Neufmontiers, quarante et un logements à Trilport et cent logements à Crégy-lès-Meaux. Quatre communes ont fourni un effort notable en matière de productions : Chauconin-Neufmontiers est ainsi passée de 0,5% de logements sociaux en 2006 à 7,4% en 2016 ; Nanteuil-Lès-Meaux est passée de 3,1% en 2006 à 7,6% en 2016 ; Crégy-Lès-Meaux est passée de 17,6% en 2006 à 21% en 2016 ; Villenoy est passée de 19,7% en 2007 à 22,4% en 2016 (TABLEAU 3).

**TABLEAU 3. Rééquilibrage du parc locatif social et dynamique de rattrapage (CIL 2018)**

Communes	Taux de LLS à atteindre d'ici fin 2025	Nombre de LLS retenus au 1/1/2016	Taux de LLS	Nombre de LLS manquants	Objectif 2017-2019	Nombre mini de PLAI 2017-2019	Nombre maxi de PLS 2017-2019
Crégy-lès-Meaux	25%	345	21%	66	21	6	6
Nanteuil-lès-Meaux	25%	178	7,6%	409	134	40	27
Trilport	25%	133	7%	343	113	34	23
Villenoy	25%	447	22,7%	14	14	4	4
Quincy-Voisins (depuis le 1/1/2020) <sup>11</sup>	25%		7-8%				

A l'échelle de la CAPM, le rééquilibrage du parc social prend la forme d'un redéploiement de l'offre de logements sociaux sur les extérieurs et d'une « déspecialisation » des quartiers de Meaux – en particulier de son QPV Beauval-Dunant. Pour cela, deux leviers principaux ont été actionnés : l'application de la loi SRU qui contraint les communes de plus de 3 500 habitants à disposer d'un parc d'au moins 25% de logements sociaux et le programme de rénovation urbaine de Meaux qui constitue un projet « vitrine » sur le territoire (ENCADRE 1). Sur l'ensemble de la période, le PRU organise la démolition de 2 873 logements et la reconstitution de 2 904 logements dont 2 374 en constructions neuves : 77% de ces logements sont reconstruits sur Meaux et 23% dans les communes périurbaines de la CAPM – les quatre principales déficitaires au titre de la loi SRU :

*« Dans la convention du NPNRU, ce qui avait été fléché pour la reconstitution, ce sont les quatre communes qui sont restées dans le champ d'application de la loi SRU. On avait plus ou moins anticipé la sortie de Varreddes et de Chauconin. On s'était dit que ce n'était pas intéressant de flécher de la reconstitution sur ces deux communes. Donc nous, côté convention NPNRU, ça ne change rien et on estime que le rééquilibrage de l'offre sociale, elle accompagne tellement la politique de rénovation sociale, donc pour nous le rééquilibrage passe par le NPNRU. Il peut y avoir à la marge des objectifs de*

<sup>11</sup> Les obligations de la commune en termes de production de logements locatifs sociaux seront précisées début 2021 : taux de logements sociaux, déficit de logements sociaux et un objectif de rattrapage lui sera fixé pour les années 2021 et 2022. En plus de l'objectif quantitatif, la commune devra veiller à respecter un objectif qualitatif, à savoir 30 % minimum de PLAI et 20 % max de PLS. Un programme de 66 logements sociaux vient d'être agréé sur la commune (projet de Trois Moulins Habitat). La commune, soumise pour la première fois à l'application de la loi SRU, ne sera pas soumise au prélèvement SRU pendant les trois premières années.

*construction de logements sociaux sur des communes non imposées par la loi SRU. Ils ne sont pas opposés à continuer de construire du logement social mais à leur rythme, pas à l'échelle de 90 logements sur trois ans. Chauconin, c'est pareil. Ils sont sortis du champ d'application de SRU, mais ils ont une politique de développement de leur population qui fait que, à un moment donné, ils savent qu'ils vont re-renter dedans, donc en fait ils ont des emplacements réservés logements sociaux sur leur territoire, dans leur PLU, donc ils vont continuer leur politique. La politique de rééquilibrage, elle va se faire progressivement. Après quand on considère les masses, on est encore à plus de 80% de l'offre de logement social qui est sur la ville de Meaux de fait. Nous, on vient densifier et diversifier les types d'habitat, donc introduire plus d'accession à la propriété dans les programmes. » (CAPM, juillet 2019)*

### **ENCADRE 1. Le programme de rénovation urbaine de Meaux**

**LE PRU 1 (2004-2014)** a mobilisé un budget de 270 millions d'euros, avec une participation financière de l'ANRU à hauteur de 68,6 millions d'euros et une participation de la ville de Meaux de 27 millions d'euros. Ce programme a permis la démolition de 1 683 logements sociaux dans le QPV de Beauval et Dunant et la reconstitution de 1 714 logements sur le territoire de l'agglomération, parmi lesquels 530 logements conventionnés (38%), le reste en accession aidée ou maitrisée (38%) ou en locatifs libres et intermédiaires (24%), avec le soutien de la Foncière Logement. 1 054 logements ont été construits à Meaux – 599 dans le QPV, 455 hors du QPV – et 130 logements dans les communes périphériques de la CAPM.

**LE PRU 2 (2018-2024)** prévoit, dans la continuité du PRU 1, la démolition de 1 190 logements dans le QPV de Beauval-Dunant et la reconstitution de l'offre selon la répartition suivante : 25% sur le QPV soit 298 logements, 40% sur les autres quartiers de Meaux soit 476 logements et 35% sur les communes de la CAPM hors Meaux (Crégy-lès-Meaux, Trilport, Nanteuil-lès-Meaux, Villenoy), soit 416 logements. La convention du NPNRU, signée le 12 octobre 2018, introduit également l'obligation de construire 60% de logements de types PLAI et 40% de logements de type PLUS dans l'offre de reconstitution, ce qui représente environ 700 logements sociaux.

*« Nous, on a bien sûr une obligation de reconstructions de PLAI. Au temps du PRU, elle était plus faible, le nombre de PLAI était de 20 ou 30% ; aujourd'hui, il faut 60% donc... Ça les communes vont le découvrir dans les opérations... Alors je vais un peu vite, mais dans la nouvelle convention de rénovation urbaine, donc pour les 1200 logements qui sont en voie de démolitions/ reconstructions, on aura seulement 65% de la reconstruction à Meaux et 35% sur l'agglomération, et les 35% vont se glisser sous les opérations SRU, lesquelles SRU vont devoir absorber la règle des 60% de PLAI [...] Notre objectif, c'était de signer la convention avec l'ANRU. Ça va prendre du temps de toute façon puisque l'essentiel de la reconstruction dans les quatre ou cinq premières années va se concentrer à Meaux parce qu'on a le mode opératoire et parce que les ménages veulent être relogés à Meaux, donc par construction je dirais que les reconstitutions périphériques se feront à la fin, en tous cas en deuxième partie de convention et qu'on a du temps pour cela, à la fois pour identifier du foncier avec les maires dans le cadre du volet foncier du PLH, on a un nouveau PLH qui va démarrer et puis s'acculturer à ce que cela veut dire. Mais on peut imaginer qu'un maire nous dise « ben écoutez finalement, votre opération de reconstitution ANRU, je n'en veux pas. Je demande à l'Etat de financer une opération SRU normale, avec seulement 30% de PLAI, je ne veux pas de votre opération ». Ça va être de la négociation. Forcément. Après on peut aussi avoir un Etat qui dit : « moi préfet, je suis délégué de l'ANRU sur le territoire. Je ne donne plus l'agrément logement sur les communes qui font partie de la convention ANRU, je finance d'abord les logements ANRU et c'est ça ou rien. Et si ce n'est rien, c'est l'amende ». » (CAPM, juillet 2018)*

Le développement de l'habitat périurbain donne lieu à un léger report d'une partie des ménages de Meaux dans les territoires périphériques de l'agglomération, plus éloignés des pôles d'emploi et moins bien desservis par les transports en commun (TABLEAU 4). Ses mobilités résidentielles internes à la CAPM font émerger une préoccupation très forte sur le plan de la régulation du foncier : le deuxième PLH pointe « un risque de surproduction en contexte fragile » et préconise « un développement équilibré qui veille aux équilibres territoriaux habitat/ équipement » (p. 8).

**TABLEAU 4. Des mobilités résidentielles au sein de la CAPM (PLH 2013-2018)**

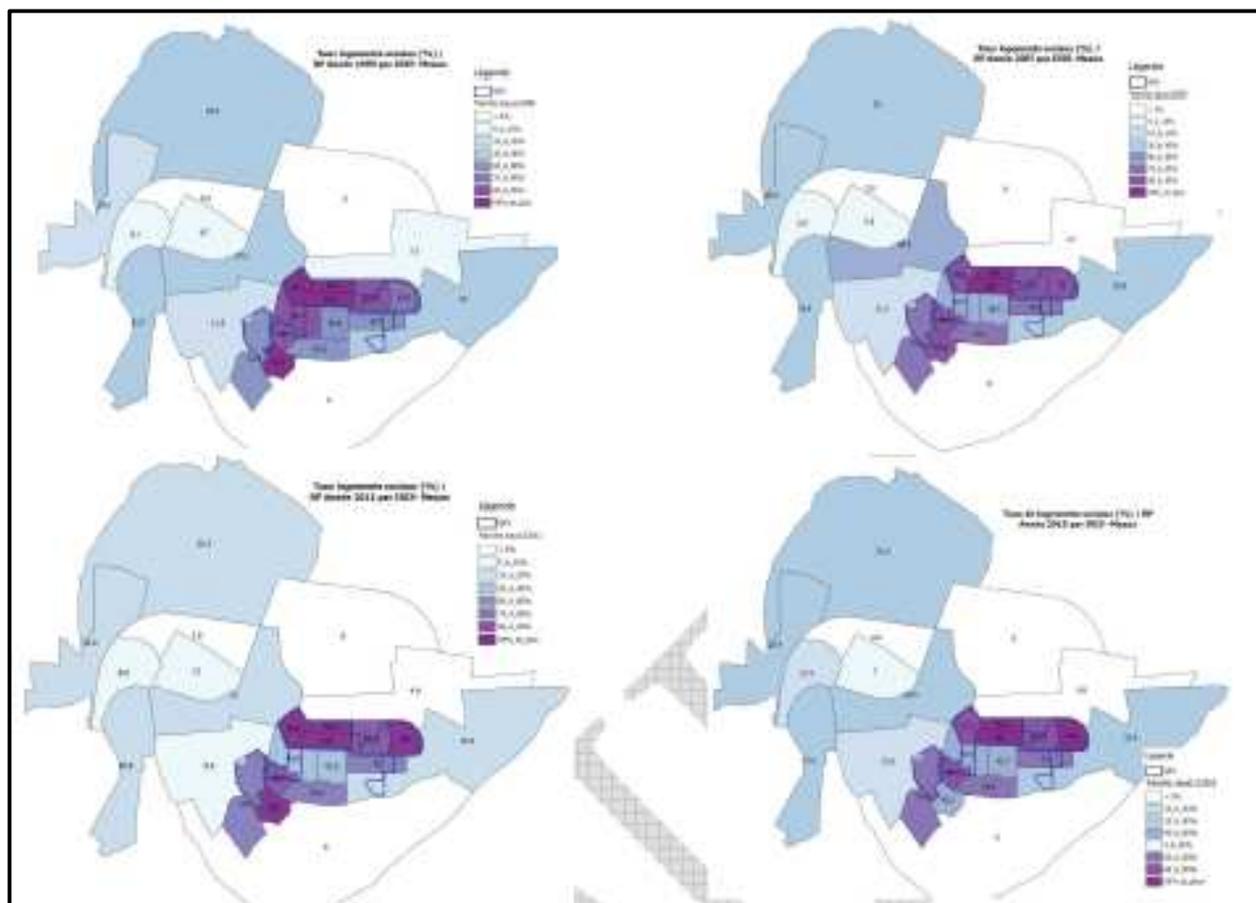
Origine géographique des Meldois ayant changé de logement et de commune au sein de la CAPM	Installation dans une des communes moyennes (autre que celle d'origine)	Installation dans une des communes rurales (autre que celle d'origine)	Installation sur Meaux	Total des migrations internes
Meaux	82%	18%	-	100%
Communes moyennes	25%	16%	59%	100%
Communes rurales	36%	25%	39%	100%
Ensemble du Pays de Meaux	54%	18%	28%	100%

La production de logements sur les extérieurs s'est accompagnée d'une diminution du taux de logements sociaux dans la ville-centre et d'une diversification de son offre de logements. Meaux compte aujourd'hui 39% de logements sociaux, contre 55% en 1995. Cette diminution tient moins à une baisse du nombre de logements HLM qu'à une augmentation du stock global de logements. L'accent a été mis sur le développement de l'accession sociale à la propriété (Prêt Social Location Accession), du locatif libre ou intermédiaire, avec la construction de nombreux logements de type PLS. 800 logements en accession ont été construits à Meaux, ce qui représente 30% de la nouvelle offre de logements. Le PLS a été mobilisé sur les quartiers en PRU pour « diversifier l'offre de logements par le haut » (diagnostic du PLH 2007-2012, p. 34). Le NPNRU marque une inflexion sur ce volet en introduisant une obligation de construction sur les PLAI. Dans le cadre de la rénovation urbaine, près de 1 400 logements ont également été construits depuis 2007 dans le QPV Beauval-Dunant et la ZAC Etang du Cygne. La règle appliquée est la suivante : « 1 pour 1 + 1 logement privé » (CARTES 3 ET 4).

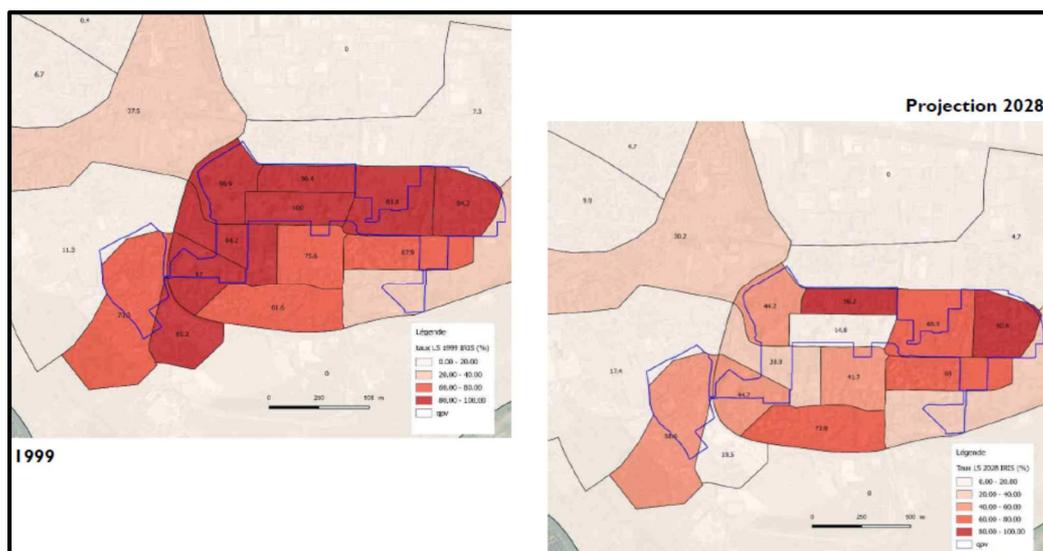
*« Dans le cadre de la rénovation urbaine, il y a de la reconstitution « un pour un » donc de toute façon la taille du parc ne diminue pas en fait sur Meaux. On a reconstruit autant de logements sociaux qu'on en avait démolis. C'est simplement que l'on a aussi construit des logements en accession et que du coup en proportion... On a une population qui a beaucoup augmenté sur la ville de Meaux, et on a du coup un parc de logements qui a beaucoup augmenté. On a diversifié notre parc. » (CAPM, juillet 2018)*

« Sur les quartiers en rénovation urbaine, on voit ici en bleu toute la ZUP des années 1960 : Pierre Collinet, donc 1850 logements qui ont été intégralement démolis, aujourd'hui on a reconstruit complètement. Ici, 1200 logements également démolis et reconstruits. Et ici toujours, avec le PNRU qui arrive, 1200 logements à démolir de nouveau sur Beauval. Dunant étant l'ex Pierre Collinet. C'est des opérations à chaque fois de 10 hectares, qui ont pris une bonne dizaine d'années. Le logement social ne représente que 35% maximum de reconstructions. Donc on a réussi une vraie diversification avec l'introduction de l'accession à la propriété, ce que l'on va poursuivre ici. Plus, bien sûr le redéploiement vers les autres quartiers. On a l'écoquartier ici, qui sert à ça. Petit à petit, la frontière qui était complètement étanche entre le logement social ici et un peu moins là, enfin il y a quand même 18% de logements sociaux sur le quartier du marché, ce n'est pas rien non plus, en tous cas il y a une porosité des frontières. Et en résultat, alors c'est un résultat parce qu'on ne l'avait pas posé comme tel, après quinze ans de rénovation urbaine, pour un logement social démolit, il y a eu un logement social de reconstruit de par l'obligation de l'ANRU, mais également un logement privé en diversification. » (CAPM, juillet 2018)

**CARTE 3. Evolution du taux de logements sociaux à Meaux à l'IRIS entre 1999 et 2015 (CIL 2017)**



**CARTE 4. La diversification des quartiers à l'issue du PRU et du NPNRU (CIL 2018)**



### 1.3. Les demandes et les attributions de logements sociaux<sup>12</sup>

Au 31 décembre 2018, la CAPM enregistrait 5 408 demandes actives de logement social. Les demandeurs enregistrés y sont en moyenne plus pauvres que dans le reste de la région francilienne : 46% des demandeurs ont un emploi stable, contre 53% en Ile-de-France. Leur revenu moyen s'élève à 1 113 euros, contre 1 280 en Ile-de-France. 77% des demandeurs de logement de la CAPM ont des ressources inférieures aux plafonds du PLAI, contre 71% dans la région. L'ancienneté moyenne des demandes est de 24 mois, contre 31 en Ile-de-France. 66% des demandes ont été enregistrées il y a moins de deux ans, 25% entre deux et cinq ans, et 7% depuis plus de cinq ans. 30% des demandes sont liées à un logement inadapté (trop grand, trop petit, trop cher, etc.). 88% des demandes de logements enregistrées sur la CAPM concernent la ville-centre. 3% portent sur Crégy-lès-Meaux et Villenoy, 2% Chauconin-Neufmontiers et Mareuil-lès-Meaux, 1% Varreddes et Fulbaines.

L'ancienneté moyenne des demandes satisfaites s'élève à trente-deux mois. Plus de 80% des attributions réalisées en 2018 l'ont été sur Meaux, 11% sur Villenoy, 4% sur Crégy-lès-Meaux et 2% sur Trilport. Parmi les attributaires, on dénombre 62% de ménages ayant un emploi stable. 76% ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources du PLAI. Le revenu moyen des ménages attributaires est de 1 238 euros.

Les mutations représentent également un enjeu important sur le territoire : elles constituent plus d'un tiers de la demande de logement social (36% contre 29% en Ile-de-France) et seulement 30% d'entre elles sont satisfaites. Ce chiffre comprend les relogements effectués dans le cadre du programme de rénovation urbaine, qui exerce une pression particulière à l'entrée du parc. Les dossiers DALO ne représentent que 6% des demandes de logement, mais concernent 22% des attributions réalisées.

<sup>12</sup> Cette partie repose en grande partie sur les résultats de l'étude statistique réalisée par Yoan Miot, avec l'appui de Lucas Ghosn.

86% des demandes s'effectuent vers Meaux, 14% dans les communes périphériques et 80% des attributions se font à Meaux pour 20% dans les communes périphériques. Ce différentiel s'explique par un taux de rotation plus élevé dans les communes périphériques (8,8% en 2018) qu'à Meaux (7,2% en 2018).

Les demandes selon le type de logement occupé concernent d'abord des demandes de mutations (36%), puis des personnes hébergées (29%), vivant dans le parc privé (25%), vivant dans des structures d'hébergements (7%) ou sans domicile (3%). Il n'y a pas d'évolution notable dans la demande entre 2015 et 2018. D'un point de vue spatial, la demande est peu spécialisée, même si la ville de Meaux concentre plus fortement les demandes de ménages en structure d'hébergement et que les communes périphériques sont destinataires de demandes plus fortes émanant de ménages du parc privé.

Concernant les attributions, celles-ci évoluent légèrement entre 2015 et 2018. En 2015, elles s'effectuent d'abord en faveur des personnes en demandes de mutations (30%), des personnes hébergées (27%), vivant dans le parc privé (25%), vivant en structure d'hébergement (13%) ou ne disposant pas de domicile (4%). En 2018, la réponse en faveur des demandes de mutation s'est accrue puisque 37% des attributions s'effectuent en faveur de ce public tandis que les réponses à destination de ménages en structure (9%) d'hébergement diminuent ainsi que celles à destination des hébergés (27%). Géographiquement, la ville-centre attribue plus fortement à des ménages en demandes de mutation et vivant en structure d'hébergement tandis que les communes périphériques attribuent plus fortement à des personnes hébergées ou vivant dans le parc privé. Ces différenciations ne sont en revanche pas statistiquement significatives.

Les demandes selon la nationalité sont à 72% faites par des personnes de nationalité française, 23% par des personnes de nationalité hors Union européenne et 5% de personnes venant d'un pays de l'Union européenne. Le nombre de demandeurs disposant de la nationalité d'un pays hors Union européenne s'est accru de 22%, passant de 23% à 25%. Les demandes de personnes de nationalité française sont plus importantes dans les communes périphériques (87%) que dans la ville-centre (70-67%) tandis qu'à l'inverse, les personnes de nationalité étrangère sont plus nombreuses dans la ville-centre que dans les communes périphériques. 95% des demandeurs de nationalité hors Union européenne le font à destination de la commune de Meaux.

Les attributions s'effectuent dans des proportions égales au profil des demandeurs : 72% à destination de ménages de nationalité française, 23% à destination hors Union européenne et 5% Union européenne. Spatialement, la répartition constatée dans la demande s'applique également aux attributions. On peut toutefois constater une moindre attribution aux personnes de nationalité française dans les communes périphériques qu'attendu au regard du profil de la demande : 82% des attributions se font vers ce type de ménages alors qu'ils représentent 87% des demandeurs vers ces communes. Aussi bien concernant les attributions que les demandes, ces répartitions différenciées ne constituent pas des déséquilibres statistiquement significatifs.

**TABLEAU 5. Indice de spécialisation de la demande et des attributions entre 2015 et 2018 selon la nationalité dans la CAPM**

		2015			2018		
		Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne
Demandes	CAPM	72%	23%	5%	70%	25%	4%
	Meaux	0,97	1,10	1,02	0,95	1,13	1,03
	hors Meaux	1,21	0,37	0,84	1,25	0,33	0,84
Attributions	CAPM	73%	22%	5%	69%	25%	6%
	Meaux	0,97	1,07	1,07	0,98	1,04	1,06
	hors Meaux	1,10	0,71	0,73	1,08	0,82	0,75

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

Les demandes selon la situation professionnelle sont d'abord le fait d'actifs en CDI (46%), en contrats précaires (11%), puis d'inactifs (20%), de chômeurs (14%) et de retraités (8%). La répartition de cette demande est stable dans le temps : seul le rapport entre actifs en CDI et en contrats précaires évolue. La part des demandeurs en contrats précaires s'accroît à 13%. Géographiquement, la demande ne présente pas de différenciations statistiquement significatives. En revanche, la ville-centre concentre plus fortement les demandeurs inactifs et chômeurs tandis qu'inversement, les communes périphériques présentent une demande plus marquée par des ménages actifs en CDI (1,2 fois plus que la moyenne intercommunale).

Du point de vue des attributions, celles-ci s'effectuent très fortement en faveur des actifs en CDI (61,9% en 2015 et 56,5% en 2018). C'est 1,3 fois plus que ce que représentent ces ménages dans la demande. Viennent ensuite les demandeurs en contrats précaires qui, également, sont favorisés dans les attributions au regard de leur poids dans la demande (12% en 2015 et 15% en 2018). A l'inverse, les inactifs, les chômeurs et les retraités sont moins présents dans les attributions qu'attendus au regard de leur poids dans la demande. En effet, avec 10% et 13% des attributions à destination des inactifs, le poids des inactifs dans les attributions est de 40% inférieur à ce qu'ils représentent dans la demande. C'est aussi le cas des chômeurs qui, avec 9% et 7% des attributions, se voient attribuer 50% fois moins de logements qu'attendu au regard de leur poids dans la demande. Spatialement, la ville-centre attribue plus fortement à des demandeurs retraités ou des ménages chômeurs que la moyenne intercommunale tandis que les communes périphériques attribuent plus fortement à des ménages actifs et inactifs. Ces différenciations ne sont cependant pas statistiquement significatives.

**TABLEAU 6. Indice de spécialisation des demandes et des attributions selon la situation professionnelle entre 2015 et 2018 dans la CAPM**

		2015					2018				
		CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Inactifs	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Inactifs
Demandes	CAPM	46%	11%	8%	14%	20%	44%	13%	9%	14%	20%
	Meaux	0,97	1,02	0,97	1,04	1,05	0,96	1,06	0,97	1,03	1,03
	Hors Meaux	1,21	0,86	1,21	0,75	0,69	1,19	0,69	1,15	0,86	0,82
Attributions	CAPM	62%	12%	6%	9%	11%	57%	15%	8%	7%	14%
	Meaux	0,98	0,99	1,18	1,09	0,97	0,98	0,98	1,19	1,04	0,99
	Hors Meaux	1,10	1,03	0,25	0,63	1,14	1,10	1,08	0,17	0,82	1,06

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

La demande de logement social selon les tranches de revenus s'effectue à 6% par des ménages dont le revenu est inférieur à 499 euros, à 18% par des ménages dont le revenu est compris entre 500 et 999 euros, à 26% entre 1000 et 1 499 euros, à 21% entre 1 500 et 1 999 euros et à 27% par des ménages dont le revenu est supérieur à 2000 euros. Peu d'évolutions sont notables entre 2015 et 2018. Spatialement, la ville-centre présente une demande très légèrement plus modeste que le reste de l'intercommunalité qui présente une demande plus forte de ménages aux revenus intermédiaires (1500-2000 euros). Cela ne constitue pas pour autant des différenciations statistiquement significatives.

Les attributions sont très favorables aux ménages à revenus supérieurs et défavorables aux ménages à bas revenus. En effet, 2% des attributions s'effectuent à destination de ménages dont les revenus inférieurs à 499€ alors qu'ils représentent 6% des demandeurs. De même, seules 10% des attributions s'effectuent vers les ménages aux revenus compris entre 500 et 999 euros alors qu'ils représentent 18% des demandeurs. Ainsi, ces ménages à bas revenus sont, en proportion, 2 fois moins nombreux dans les attributions que ce qu'ils pèsent dans la demande. A l'inverse, les ménages à revenus élevés (sup. à 2000 euros) sont proportionnellement bien plus nombreux dans les attributions que ce qu'ils représentent dans la demande : alors qu'ils pèsent pour 27% des demandeurs, 42% et 39% des attributions leur sont destinés, soit 1,4 à 1,5 fois plus qu'attendu au regard de la répartition de la demande. Spatialement, peu de différenciations existent et ne sont pas, dans tous les cas, statistiquement significatives.

**TABLEAU 7. Indice de spécialisation selon les revenus entre 2015 et 2018 dans la CAPM**

		2015					2018				
		0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€	0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€
Demandes	CAPM	6%	18%	26%	21%	27%	5%	17%	26%	21%	27%
	Meaux	1,06	1,05	1,00	0,95	0,99	1,08	1,05	1,01	0,96	0,96
	hors Meaux	0,61	0,68	0,99	1,29	1,09	0,57	0,71	0,92	1,21	1,20
Attributions	CAPM	2%	10%	24%	21%	42%	1%	10%	23%	25%	39%
	Meaux	1,05	0,96	1,08	0,95	0,99	1,23	0,94	1,06	0,95	1,01
	hors Meaux	0,78	1,14	0,68	1,20	1,06	-	1,27	0,75	1,21	0,94

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot.

Finalement, l'analyse des demandes et des attributions de logements sociaux montre que l'on se situe dans un contexte de marché du logement tendu caractérisé par un taux de rotation très faible dans le parc social (7,5% en 2018) et un ratio entre demandes et attributions très dégradé (6,9). En 2015, on enregistrait 4794 demandes en attente pour 650 attributions. La tendance est d'ailleurs à l'augmentation puisque les demandes passent à 5408 en 2018 pour 800 attributions.

**TABLEAU 8. Indicateurs de tension du parc dans la CAPM entre 2015 et 2018**

	Nombre de logements	Taux de rotation		Ratio Attribution / Demande	
		2015	2018	2015	2018
CAPM	10 795	6,4%	7,5%	6,89	6,90
Meaux	9 062	6,2%	7,2%	7,40	7,44
hors Meaux	1733	7,9%	8,8%	4,81	5,15

Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

Ce constat est partagé par l'ensemble de nos enquêtés :

*« C'est une ville attractive, oui, car c'est une ville à taille humaine. C'est une ville plutôt bien desservie. C'est une ville avec une qualité de vie. Ce n'est pas une ville champignon. C'est une ville avec une âme. » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Avant, les promoteurs il fallait les draguer, il fallait leur donner envie, leur expliquer qu'on allait transformer les quartiers, etc. Aujourd'hui, c'est eux qui viennent nous voir... Et il faut les calmer ! L'important, c'est donc que tous les grands fonciers sont à la main de la ville ou de [l'OPH1]. On veut s'assurer que les fonciers, on les fait partir de manière échelonnée, étapes par étapes pour éviter d'inonder le marché immobilier et que le marché immobilier s'effondre. Pourquoi est-ce qu'à Melun, le marché est moins porteur ? Ben c'est parce qu'à un moment donné, il y avait tellement de fonciers, tellement de terrains à construire qu'à un moment donné le marché de l'immobilier, il chute ! On ne livre pas 5000 logements en l'espace de trois ans, c'est juste idiot, c'est con ! » (Ville de Meaux, février 2020)*

## 1.4. L'occupation du parc social<sup>13</sup>

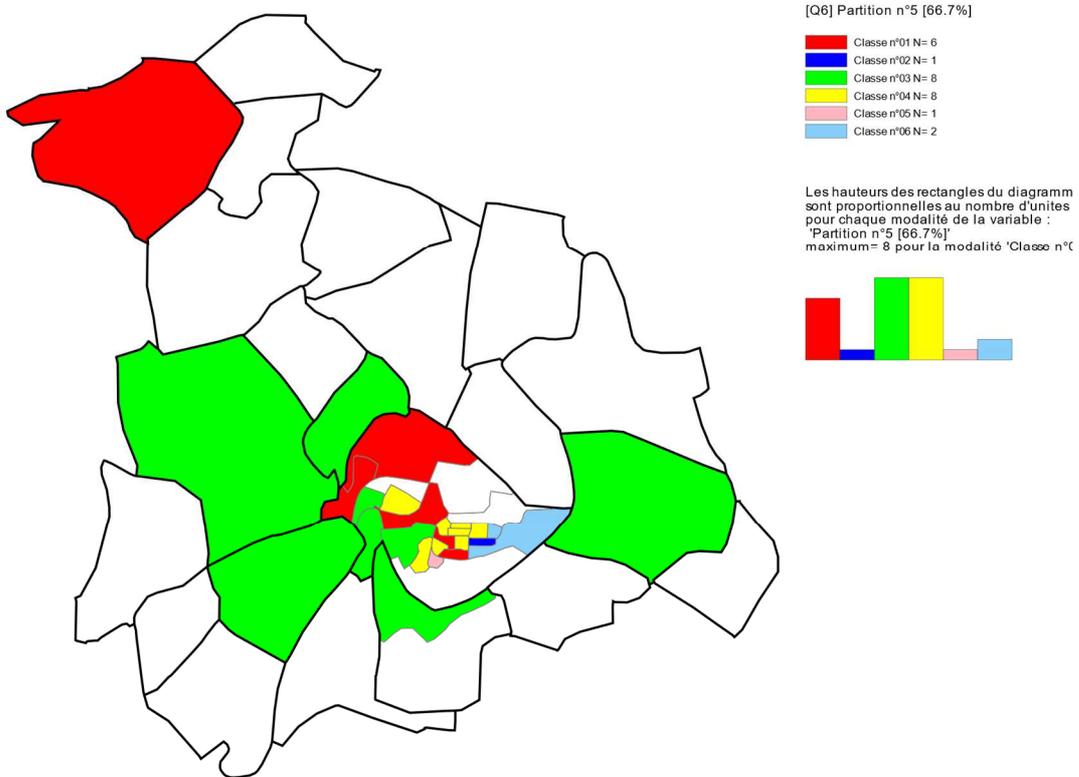
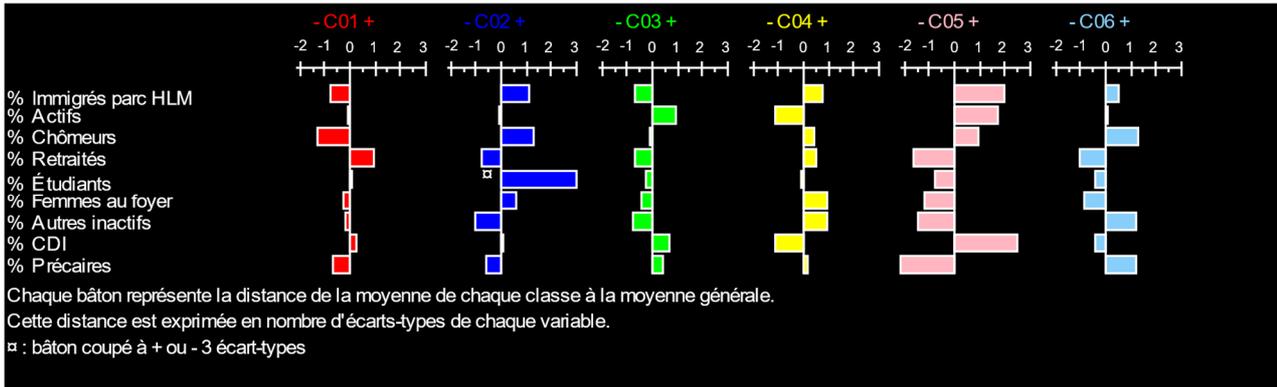
Du point de vue de l'occupation sociale, le parc HLM de Meaux est marqué par un poids très important des actifs dans le parc : ceux-ci représentent 56% des ménages occupants le parc. Ces derniers sont à plus de deux tiers en CDI. Les retraités représentent 20% des occupants du parc, les étudiants 1%, les femmes au foyer 2%, les inactifs 6,6% et les chômeurs 13%. 31,4% des occupants du parc social sont immigrés. La géographie de l'occupation sociale est nettement différenciée entre le quartier Beauval et le reste de l'agglomération. Au centre de Meaux et dans les communes périphériques, on trouve la classe 3, caractérisée par des ménages actifs en CDI ou en contrat précaires (60 à 72%) plus nombreux que la moyenne et présentant un nombre plus faible de ménages immigrés (entre 7,5% et 22%). Viennent ensuite les classes des espaces en rénovation urbaine et du second quartier de logement social de Meaux (Saint-Faron). La première (classe 1) se différencie par son taux inférieur à la moyenne d'immigrés (19%) et par un nombre sensiblement plus élevé de retraités (27 à 34%). La seconde (classe 5) correspond au quartier de la Pierre Collinet-centre, composée de logements individuels récents, présentant un très fort taux de personnes immigrées (56%) et d'actifs en CDI (77%). Ensuite, se trouvent trois classes appartenant au quartier de Beauval. La première (classe 4) regroupe des IRIS où le parc accueille plus massivement des ménages immigrés (environ 35% à 51%) et des ménages marqués plus fortement qu'ailleurs par la précarité (deux fois plus que la moyenne de femmes au foyers et d'inactifs, taux de chômeurs dépassant les 15%). La seconde présente un profil très proche avec cependant une part cinq fois plus importante que la moyenne d'étudiants (quartier des Platanes) en raison de la présence d'un foyer de jeunes travailleurs. La dernière classe – la classe 6 – se différencie par un taux de chômeurs, d'inactifs et d'actifs précaires deux fois plus importants que la moyenne.

**Meaux « social »** (66,7% de l'information statistique)

-  1 – QR : Retraités
-  2 – QIP : quartiers immigrés, précaires avec surreprésentation d'étudiants
-  3 – QACDI : Moyenne avec une dominante d'actifs en CDI non-immigrés
-  4 – QIP : Chômeurs et autres inactifs avec une sur-représentation d'immigrés
-  5 – QACDI : Immigrés actifs en CDI et non-précaires
-  6 – QInact : Chômeurs, autres inactifs

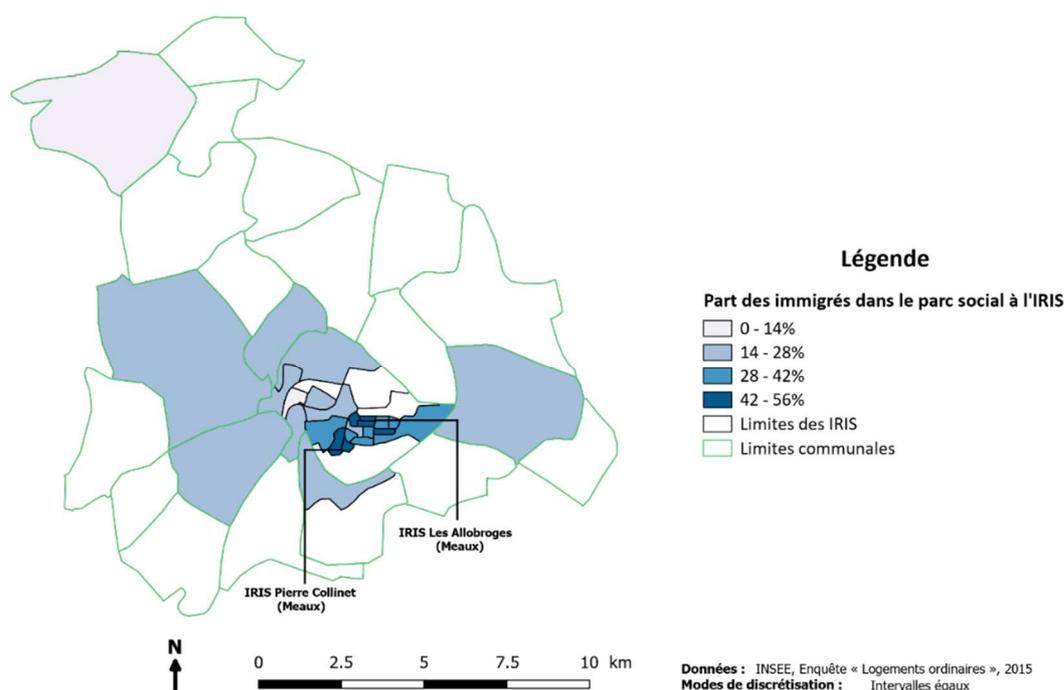
---

<sup>13</sup> Cette partie repose en grande partie sur les résultats de l'étude statistique réalisée par Yoan Miot, avec l'appui de Lucas Ghosn.



Source : L. Ghosn, 2019

**CARTE 5. Répartition des ménages immigrés dans le parc social de la CAPM à l'IRIS en 2015**



Concernant la place des immigrés dans le parc social de Meaux, il convient de souligner leur présence massive dans le quartier de Beauval, soit dans ces parties non rénovées, soit dans l'opération du centre de la Pierre Collinet. Deux IRIS présentent une surreprésentation statistiquement significative d'immigrés dans le parc social : il s'agit de l'IRIS du centre de la Pierre Collinet et celui des Allobroges Nord. Dans ces deux quartiers, le taux de personnes immigrées vivant dans le parc social dépasse 50%, soit 1,6 fois le taux moyen dans l'agglomération. Le quartier des Allobroges Nord est également marqué, sans que cela constitue une nette surreprésentation, par une occupation plus précaire (inactifs, femmes au foyer), celui du centre de la Pierre Collinet par une nette surreprésentation de ménages de grande taille (5 personnes et plus). Ces deux éléments pourraient expliquer cette localisation singulière des immigrés. En effet, le centre de la Pierre Collinet est constitué d'un parc de logements individuels nettement surreprésenté en T4 et plus, pouvant répondre aux besoins de grands ménages tandis que le quartier des Allobroges Nord présente des niveaux de loyers sensiblement inférieurs à la moyenne intercommunale. Cependant, il est intéressant de souligner les importants contrastes existants au sein même du quartier. Joutant l'IRIS de la Pierre Collinet Centre, l'IRIS Colbert centre présente un taux d'immigrés inférieur de 25% à la moyenne intercommunale alors qu'il a été également massivement concerné par la rénovation urbaine.

**TABLEAU 9. Indice de spécialisation des IRIS de la CAPM selon le taux de personnes immigrées**

	Immigrés	Inactifs	Femmes au foyer	Ménages 5+	T4	Loyers (€/m <sup>2</sup> )
CAPM	31,20%	6,60%	2,10%	15,30%	28%	5,90 €
Allobroges Nord	1,62	1,31	1,26	1,53	24	4,90 €
Pierre Collinet Centre	1,78	-	-	2,44	74	6,80 €
Colbert Centre	0,74	0,20	0,98	0,94	36	5,50 €

Lecture du tableau : une donnée apparaît en bleu, cela traduit une donnée très nette inférieure par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée. Sources : OPS, 2018 et INSEE, RGP, 2015 ; traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

De plus, dans le QPV de Beauval, nous ne constatons pas de surreprésentation d'emménagés récents très modestes et modestes par rapport à la moyenne intercommunale ou communale. Si les emménagés récents à très bas revenus (inf. à 20% du plafond PLUS) sont 1,4 fois plus nombreux que dans la moyenne intercommunale, tout comme ceux ayant des revenus inférieurs à 40% des plafonds PLUS, cela ne constitue pas de surreprésentation statistiquement significative.

**TABLEAU 10. Emménagés et ménages selon leurs revenus et indice de spécialisation**

2018	CAPM	QPV Beauval	Indice
Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 20% du plafond PLUS	22%	31%	1,41
Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 40% du plafond PLUS	50%	61%	1,22
Emménagés récents dont le revenu est inférieur à 60% du plafond PLUS	73%	82%	1,12
Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 20% du plafond PLUS	21%	27%	1,29
Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 40% du plafond PLUS	45%	53%	1,18
Ménages étudiés dont le revenu est inférieur à 60% du plafond PLUS	68%	75%	1,10

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée. Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn.

En conclusion, il ressort que le peuplement du parc social de l'agglomération est structuré autour de son grand ensemble, Beauval-Dunant, qui pèse pour 50% du parc social de la CAPM. La ville-centre et son QPV présentent un peuplement précarisé et immigré, qui évoluent au gré d'un système d'attribution favorisant nettement les ménages actifs et aux revenus intermédiaires et élevés. Les communes périphériques restent néanmoins les territoires accueillant le plus fortement les ménages actifs et aux revenus élevés. Cette première partie nous a donc permis de rendre compte d'une organisation du logement social relativement contrastée, avec un peuplement

différencié suivant une logique radioconcentrique. Historiquement beaucoup moins concernées par le logement social, les couronnes sont aujourd'hui sollicitées sur le volet de la production du logement social dans un objectif très marqué de rééquilibrage du parc social.

## 2. La gouvernance locale de l'habitat

Cette partie met l'accent sur trois caractéristiques principales de la gouvernance locale : une intercommunalité récente, marquée par une faible intégration ; une intervention intercommunale limitée sur les questions d'habitat ; un système local HLM cohérent, en pleine reconfiguration.

### 2.1. Une intercommunalité marquée par une faible intégration

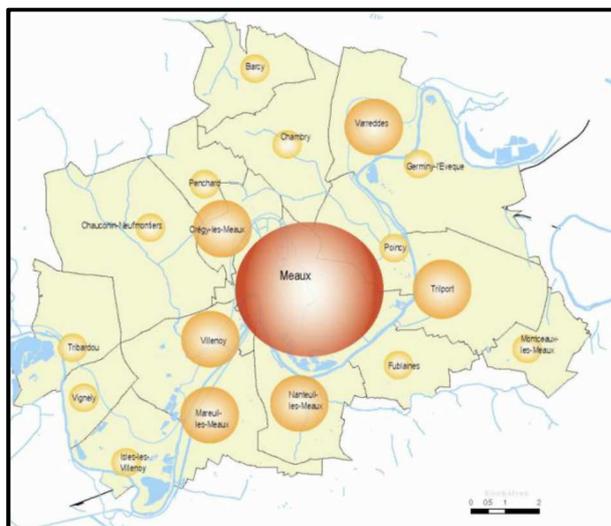
La communauté d'agglomération du Pays de Meaux est une agglomération récente. Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2003 sous la forme d'une communauté d'agglomération, elle regroupe la quasi-totalité des communes des anciens cantons Nord et Sud de Meaux. Suite à la loi NOTRe de 2015, un nouveau projet de schéma départemental et de coopération intercommunale (SDCI) est approuvé, qui prévoit la fusion de la communauté d'agglomération du pays de Meaux avec la communauté de communes des Monts de la Goële (Forfry, Gesvres-le-Chapitre, Monthyon et Saint-Soupplets). Ce schéma est mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'EPCI regroupe alors vingt-deux communes et conserve la dénomination de communauté d'agglomération du Pays de Meaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle intègre quatre nouvelles communes – Boutigny, Saint-Fiacre, Quincy-Voisins et Villemareuil – portant sa population à 106 900 habitants. La CAPM se caractérise par le poids prépondérant de la ville-centre, qui se manifeste à trois niveaux : démographique – Meaux représente plus de 60% de la population de l'agglomération (CARTE 6) – politique et au niveau de sa technostructure. « *C'est une ville mutualisée, une ville-agglo* » (technicien.ne de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019).

*« On est un cas un peu atypique, mais vous voyez la carte, Meaux c'est 60 000 habitants, le reste c'est 30 000 répartis en vingt et une communes. Ne serait-ce qu'en termes de taille, voilà, c'est la ville-centre. Terminé. Voilà. Ceci étant, on a toujours veillé et ça fait partie de l'ADN de l'agglo, la volonté du président, ça a été de faire en sorte que justement de la plus petite commune à la plus grande, chacun puisse être entendues. Alors c'est compliqué parce que ça oblige à beaucoup de réunions, à beaucoup de process on va dire, voilà. Mais, et donc ça prend du temps aussi pour décider, parce qu'on essaie toujours autant que possible hein, ce n'est pas toujours le cas, à une espèce de consensus sur les grands projets, sur les différentes politiques qui sont menées, sur les actions et autres. Donc effectivement c'est beaucoup Meaux, du fait de la taille, le pourcentage de logements sociaux. Je n'ai plus les chiffres en tête, mais on ne doit pas être loin de 80%. Donc oui c'est beaucoup Meaux, mais ça n'exclut pas les autres communes. Vous avez des maires de communes qui représentent trois étages de la tour A hein... Quand vous êtes maire de Barcy ou de machin, c'est quatre étages de tours qui en comptent seize... Ce n'est rien ! Mais il est au conseil, il est président d'une commission et la personne est intégrée au process de décision. Alors parfois, ça marche, quelquefois ça ne marche pas. Je ne vais pas vous la faire genre tout va bien, mais ça se parle quoi ! Donc de ce point de vue-là, c'est beaucoup Meaux, mais il y a une volonté de travail en commun [...] A la base, personne ne voulait créer d'agglo sur Meaux parce que tout le monde pensait que Meaux allait tout bouffer. Et c'est toujours le reproche de certains maires. Ils sont toujours en train de dire ça. Sauf qu'on a fait la preuve par l'exemple depuis quinze ans maintenant que non... Oui, on*

*est plus gros... Honnêtement, on peut vivre sans eux hein, euh mais en fait ce n'est pas le cas. On essaie de faire ça de manière un peu collective quoi. Y en a qui jouent le jeu, d'autres non... » (OPH1, juillet 2018)*

*« Il faut bien comprendre la structuration de notre territoire. On a une ville-centre qui est imposante, qui est la première ville de Seine-et-Marne, mais quand on prend les autres villes de l'agglomération, on pourrait presque les caractériser de villages. On passe d'un seuil de 56 000 habitants à des seuils de 5 000 habitants, donc ce ne sont plus du tout les mêmes organisations, les mêmes enjeux ni les mêmes échelles. » (Ville de Meaux, juillet 2018)*

## CARTE 6. Représentation cartographique de la CAPM (contrat de ville 2015-2020)



Depuis sa création en 2003, la CAPM est présidée par le maire de Meaux, Jean-François Copé. Situé à droite de l'échiquier politique (RPR puis UMP et LR), ce dernier dirige la ville-centre depuis 1995, avec une interruption de trois ans entre 2002 et 2005. Il a été réélu sans encombre à l'issue du premier tour des élections municipales de 2020 (76% des suffrages exprimés). Il a assumé plusieurs mandats au niveau national, occupant tour à tour les fonctions de porte-parole du gouvernement (2002-2007), de Secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement (2002-2004), de Ministre délégué à l'Intérieur (2004), de Ministre délégué au Budget (2004-2007), de Président du groupe UMP à l'Assemblée Nationale (2007-2010), de Secrétaire général de l'UMP (2010-2012), de Président de l'UMP (2012-2014) et de député (2007-2017). Fort de cette visibilité sur la scène politique nationale, Jean-François Copé dispose d'un leadership incontesté au sein de la CAPM, notamment sur les questions d'habitat et de peuplement. Dès l'adoption de la loi Borloo en 2003, il donne toute la priorité au programme de rénovation urbaine de Meaux, qui est vu comme un levier particulièrement intéressant pour « déspecialiser » les quartiers historiques de la Politique de la Ville. « *A Meaux, il y a un patron ! La chance de cette agglo, c'est qu'elle a un maire avec une vision* », résume un responsable d'organisme HLM lors d'un entretien.

*« C'est lié à l'organisation politique parce que le président de l'agglomération est incontestablement le maire de la ville-centre. Je dis incontestablement parce qu'il y a un vote formel, mais on ne peut pas imaginer aujourd'hui que le président puisse être quelqu'un d'autre...*

Les rapports de force sont clairs ?

*Ben oui, vous avez 56 000 habitants sur la ville-centre et la première ville secondaire vient avec 5 000 habitants, donc sauf accord vraiment particulier, de circonstance, tous les élus adhèrent en fait à ce que ce soit la ville de Meaux qui soit leader, qui soit force de proposition, force de gouvernance... enfin voilà. Ça, c'est lié au leadership naturel de Jean-François Copé, son charisme, etc. qui fait qu'il s'attache évidemment à ce que toutes les communes dans leur singularité existent.* » (CAPM, juillet 2018)

Aujourd'hui, le fonctionnement de la CAPM repose sur un équilibre subtil entre la ville-centre et les autres communes : « L'agglomération, c'est beaucoup Meaux mais il y a une volonté de travail en commun ». Celle-ci se traduit à la fois par « la règle des trois tiers » au niveau des représentations politiques et par la répartition des vice-présidences au niveau intercommunal. Ainsi, sur les soixante-huit conseillers qui siègent dans le Conseil communautaire, un tiers des voix a été confié aux représentants de la ville de Meaux, un tiers des voix revient aux représentants des communes de la première couronne et un tiers pour les représentants des communes périurbaines. L'élargissement du périmètre de la CAPM en janvier 2020 n'a pas remis en cause cette distribution des voix.

*« A la création de la CAPM, les droits de vote auraient pu être de 50% réservés à la ville de Meaux compte tenu de la population, compte tenu des critères, des statuts. Le président a privilégié la répartition aux trois tiers : ville-centre, ville moyenne et ville rurale pour donner 30% à chacun. On pourrait croire que Meaux s'approprie tout, il aurait pu tout s'approprier, il en avait la possibilité légale, mais Jean-François Copé n'a jamais voulu de ça. Il a voulu répartir en trois parties pour donner une audience de pluralité des votes. C'est une forme de solidarité.* » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)

*« Vous avez le maire-adjoint à l'urbanisme et à la rénovation urbaine et aux transports et au logement de la ville de Meaux, Artur-Jorge Bras, qui est vice-président de la commission urbanisme et habitat de l'agglomération et... Voilà, il y a aussi ce pont-là qui existe politiquement et qui est reconnu hein. Alors que la vice-présidente déléguée à l'aménagement et à l'habitat est une maire de la ville... d'une commune rurale, Penchard. Donc c'est aussi une alchimie subtile dans les représentations politiques. Vous avez aussi un jeu d'acteurs qui va devoir s'écrire... On n'est pas dans des logiques d'hostilité frontale. Les maires discutent, négocient.* » (CAPM, juillet 2018)

Depuis 2008, la vice-présidente déléguée à l'habitat, au logement et à l'aménagement urbanistique est Anne Dumaine, maire sans étiquette (mais proche de Jean-François Copé) de Penchard, une commune d'environ 1100 habitants située en deuxième couronne de la CAPM. Sa mission, telle qu'elle a été définie par le président de la CAPM, est de convaincre les élus des communes périurbaines de construire du logement social. En tant que maire d'une petite commune bénéficiant d'une certaine antériorité sur le territoire, elle serait la plus légitime pour accomplir cette tâche, pour « prendre son bâton de pèlerin » et aller convaincre les autres maires ruraux de l'agglomération :

*« Il y a une vice-présidente en charge de l'habitat, Anne Dumaine, qui est maire d'une petite commune, qui est plutôt sensible aux questions de logement social. Et c'est vrai que dans les équipes politiques qui prévalaient à l'époque, Jean-François Copé quand il a voulu mettre en place la vice-présidente en charge de l'habitat, il s'était dit que ça avait du sens que ce soit plutôt une élue de l'agglomération qui soit en*

charge de ces questions-là, notamment pour porter la bonne parole du logement social vis-à-vis des communes de la loi SRU plutôt que la ville-centre, pour ne pas avoir le sentiment que c'est la ville-centre qui impose la construction de logements sociaux et qui donc pourrait vouloir, indirectement, reloger les habitants qui sont dans les tours chez eux [...] Qu'est-ce qu'elle leur dit Anne : « faites du logement social, vous n'aurez pas les relogements, mais surtout, c'est un avantage pour vous parce que ça va vous permettre de rajeunir votre centre-bourg, en apportant des solutions de logement aux enfants de vos administrés. Comme on a beaucoup de demandeurs, c'est compliqué d'apporter des réponses à tout le monde à Meaux ». Donc on dit aux communes de créer du logement pour que les enfants de leurs habitants restent chez eux. » (Ville de Meaux, février 2020)

« L'essentiel des enjeux, c'était la rénovation urbaine et la politique de l'habitat sur Meaux, donc on s'est réparti les tâches de manière intelligente. Elle [la vice-présidente à l'habitat de l'EPCI] me laisse piloter le sujet, et par contre, voilà, elle va davantage participer aux différentes réunions de concertation qui ont lieu avec le département, la région, où elle représente la CAPM parce qu'elle est beaucoup plus légitime. Elle nous a beaucoup accompagné, par contre, avec l'office puisqu'elle était au conseil d'administration, notamment au sein de la commission d'attribution des logements où là elle a fait un gros travail sur le sujet. [...] Qui sera le futur vice-président à l'habitat de l'agglomération, il faut qu'on regarde ce qu'il peut se passer sur les autres communes de l'agglomération. Moi, je ne demande pas forcément la vice-présidence pour différentes raisons. Après c'est Jean-François Copé qui décide. Simplement, je trouve que ça peut avoir du sens que ce soit un maire d'une commune de taille moyenne ou d'une petite commune qui porte la vice-présidence parce qu'il arrivera plus facilement à porter ce bâton de pèlerin de pousser les élus de l'agglomération à construire du logement social que l'élus de la ville-centre. » (Ville de Meaux, mars 2020)

« Madame Dumaine est quelqu'un qui maîtrise assez bien cette histoire de l'intérêt communautaire sans histoire d'étiquette politique. Du coup elle peut se permettre de départager des débats assez facilement, et du coup sans parti-pris. Elle est là depuis de nombreuses années. Elle a la légitimité, l'écoute, elle est très respectée. » (CAPM, juillet 2019)

La distribution des rôles est de fait assez claire : l'Etat impose et sanctionne les communes ; la CAPM incite les communes à construire et les accompagne dans la production de logements sociaux. L'extrait d'entretien ci-dessous fournit un exemple du type d'argumentaire mobilisé localement :

« Je me souviens des premières réunions qu'on avait pu avoir au niveau de la commission habitat et urbanisme. Moi, à un moment donné, j'avais même pu leur dire : n'ayez pas peur du logement social, c'est ça qui est important. Parce qu'il y a un peu dans l'imaginaire de certains élus que le logement social égale cas sociaux égale problèmes de délinquance et d'insécurité. Voilà. C'est ça. Donc nous, on leur explique. On leur explique que le logement social, c'est trois quart de la population qui peut émarger au logement social. Il y a différentes typologies. Aujourd'hui les enfants de vos habitants, quand ils veulent partir du logement familial, ils n'ont pas les moyens d'acheter. Qu'est-ce qu'ils font ? Ils cherchent la location. Le problème, c'est que quand vous démarrez dans la vie, quand vous avez un revenu modeste, ben vous ne pouvez pas accéder au privé parce qu'on vous demande trois fois le montant du loyer en termes de ressources. Donc ils font une demande de logement. Où ça ? A Meaux, parce qu'il n'y en a pas dans vos différentes communes. Or nous, on n'a pas forcément la capacité d'accueillir tout le monde. Il y a une liste d'attente relativement longue, donc finalement ces jeunes ménages ils ne peuvent pas s'émanciper du logement familial. Construire du logement social sur vos communes, ça vous permettra de faire venir de

*nouveaux habitants, de ne pas en perdre et donc de dynamiser un peu le centre-bourg, de dynamiser vos petites communes. C'est vraiment ça qu'on a mis en place. Les élus se sont engagés là-dessus. On a vu un vrai changement de mentalités. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

Ces modalités de gouvernance assurent une majorité de consensus : « *C'est vraiment de la coopération intercommunale de fait* », analyse un.e technicien.ne de l'EPCI. La CAPM apparaît ainsi comme une intercommunalité « dépolitisée » : les compromis semblent l'emporter sur les divergences partisans. L'intérêt communautaire est souligné à plusieurs reprises dans les entretiens, ce qui ne signifie pas que les conflits sont évacués pour autant. La question du désengagement financier de l'Etat est par exemple soulignée comme problématique par les petites communes, dont les équipements ne seraient pas suffisants pour accueillir de nouvelles populations.

*« Notre agglomération, elle est tout sauf politique. Ce sont des personnes qui ont décidé de mettre en commun un certain nombre de choses pour bâtir un projet de territoire. Et ça se passe en bonne intelligence, il n'y a pas de sujet politique ! » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Là aussi c'est complètement apolitique. Y'a des maires de gauches, y'a... Mais dans l'ensemble dans une petite commune, vous ne voulez pas avoir une étiquette politique, c'est pas possible. Même... Y'avait deux communes qui étaient très clairement... Y'avait Crégy, parce que le maire était député socialiste, là il avait une étiquette donc on pouvait se dire qu'il y a un lien. Y'avait Trilport parce que le conseiller était... Enfin, le maire était conseiller général socialiste donc oui.*

Donc ce n'est pas une interco qui est très politisée ?

*Pas du tout. Il y a deux représentants de Meaux qui sont, enfin qui étaient... Alors eux, mais le doigt hein, représentants, qui eux étaient très étiquetés. C'était le représentant du PS local et l'inénarrable représentant du Front National... » (CAPM, avril 2019)*

*« Il y a des oppositions politiques sur certains sujets naturellement, mais il n'y a pas de logique de gouvernance majoritaire. La plupart des décisions, presque toutes les décisions, sont prises je dirais sous forme de consensus, et quand vraiment des décisions doivent être prises, soit de par la loi ou des compétences, etc. alors là évidemment il peut y avoir quelques votes minoritaires mais c'est souvent très marginal. Il n'y a pas de césure si vous voulez sur les grands enjeux : d'habitat, de développement économique, d'aménagement du territoire... Il y a vraiment une cohésion, en sachant pour le coup qu'il y a aussi vraiment une logique de respect des singularités de l'ensemble des composantes de cette agglomération. » (CAPM, juillet 2018)*

*« Le sujet plus qui est porté politiquement, pour le coup, c'est la question du désengagement de l'Etat pour les équipements, la charge pour les communes, les questions de solidarité par exemple qui reviennent, avec des communes qui réclament l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire par exemple. » (CAPM, juillet 2018)*

## 2.2. Une intervention intercommunale tardive et encore limitée dans le domaine de l'habitat

Le déficit d'intercommunalité a freiné l'émergence d'une politique intercommunale de l'habitat. Le premier PLH n'a ainsi été adopté qu'en 2007. Un PLH2 lui a succédé en 2013 et est actuellement prolongé dans l'attente d'un PLH3. Le PLH 1 et le PLH 2 sont fondés sur une même volonté de réguler la production de logements sociaux et d'organiser le rééquilibrage territorial à l'échelle intercommunale. Il est en revanche silencieux sur la question des attributions. Aucun dispositif du type des POPS n'a d'ailleurs été mis en place.

La planification territoriale est elle aussi assez faible puisque faute d'un accord de toutes les communes le PLUi n'a pu être adopté : les maires souhaitent conserver la maîtrise de leur foncier, même si l'instruction des permis de construire est aujourd'hui réalisée par la direction de l'urbanisme de l'EPCI. En raison d'un manque de moyens, la CAPM n'a pas non plus été en mesure de prendre la délégation des aides à la pierre. Des réflexions ont depuis été lancées pour la mise en place d'un fonds de concours à la construction de logements sociaux, mais elle n'a pour le moment aucune réservation dans le parc social. La CAPM n'est pas représentée au sein des commissions d'attributions des bailleurs sociaux.

« Pourquoi ne pas avoir pris la délégation des aides à la pierre ?

*On n'a pas les moyens... En gros, on s'est posé la question il y a une dizaine d'années, la seule chose c'est que ça nécessiterait d'avoir du personnel supplémentaire. Nous, on s'est engagés dès 2015-2016, au lendemain des élections municipale et communautaire, avec les baisses de dotations, on s'est très vite engagés sur ce qu'on appelait un plan de précaution. Notre parc d'activité était pas totalement commercialisé. On avait des prêts relais derrière, donc on a voulu réduire assez fortement l'évolution de la masse salariale des différentes dépenses. Donc récupérer la délégation des aides à la pierre, ça voulait dire recruter à minima une personne dans le service. Or on n'en avait pas les moyens. On s'est dit que ça n'apporterait pas une plus-value supplémentaire. Aujourd'hui, les permis de construire sont instruits par le service urba de l'agglomération sur la plupart des communes. On a une vision globale... Voilà. Ça ne nous aurait pas apporté grand-chose. On n'y voyait pas l'intérêt. C'est pour ça qu'on n'avait pas repris la compétence à l'époque et que même aujourd'hui, je ne vois pas trop le sujet. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

Les contenus des politiques intercommunales de l'habitat restent largement définis par l'agenda politique de la ville-centre. Mises au service d'un triple de rééquilibrage territorial, de déspecialisation » du QPV et de diversification de l'offre, elles reposent sur la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, d'une part, et l'application de la loi SRU, d'autre part. La combinaison de ces deux leviers assure une contrepartie aux démolitions réalisées dans le cadre du PRU. Elle permet de réduire la part du logement social sur Meaux, tout en l'augmentant sur les communes périphériques déficitaires. Encouragée par le législateur, la montée en puissance de l'EPCI dans le domaine de l'habitat constitue de ce point de vue une opportunité pour les acteurs locaux de structurer les dynamiques territoriales existantes, pour une meilleure répartition de l'offre locative sociale.

*« Je pense qu'il a saisi comme une opportunité la création de l'EPCI de la communauté d'agglomération, il est évident qu'il vaut mieux avoir un peu partout des populations modestes, avec le chapelet de difficultés qu'elles ont... » (ESH1, juillet 2018)*

*« Certains élus m'amuse parce qu'ils me disent c'est un projet meldois, on vous laisse faire. Oui et non. Il a quand même des impacts sur la communauté d'agglomération. Et puis comme on reconstruit sur leur commune... La reconstitution de l'offre concerne nos collègues de l'agglomération, mais pas le relogement. C'est ça qui est important. Les habitants de Meaux sont relogés à Meaux. Pourquoi ? Parce qu'ils sont bien à Meaux, ils veulent rester à Meaux. C'est même notre difficulté, ils veulent rester dans le quartier ! Il n'y a pas de crainte à avoir. » (Meaux, mars 2020)*

Au niveau de la technostructure, l'intégration intercommunale a permis une mutualisation des services et des équipements dans le but de rationaliser l'organisation et de réaliser des économies d'échelle.

*« Dès la construction de l'agglomération, il y a maintenant quinze ans, ça a été posé comme ça. Le maire-président a dit : « Je ne vois pas comment on va créer deux administrations parallèles, deux sièges, tout dédoubler », alors même que, encore une fois, la ville-centre pèse plus de 60% de la population de l'agglomération. »*

Donc on est sur un système d'agglomération très intégré ?

*Oui, oui. Même si encore une fois, il y a des effets d'affichage et des conflits, mais personne ne conteste aujourd'hui les économies d'échelle que cela a permis, l'efficacité... Enfin imaginez deux secondes, je parle pour nous hein, un directeur de l'aménagement urbanistique de l'agglomération qui doit, tous les trois jours, se bagarrer avec le directeur de l'aménagement de la ville... et la direction de la rénovation urbaine par exemple... Euh... Gérer un trio de cette nature alors que les sujets sont juste identifiés, concentrés... Voilà donc ça n'a pas de sens de disperser cette gouvernance. » (CAPM, juillet 2018)*

La direction de l'urbanisme et de l'aménagement urbanistique de l'EPCI comprend aujourd'hui une dizaine d'agents dont plusieurs possèdent la « double casquette » ville de Meaux/CAPM. Si ces derniers sont compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement, ils restent, en revanche, très en retrait sur le volet des attributions. Dans ce domaine, ce sont les services communaux, voire les maires (pour les communes qui disposent du moins d'ingénierie), qui interviennent directement par le biais de leur contingent de réservation. Le service logement de la direction de l'Action Sociale joue ce rôle à Meaux.

*« On a une administration complètement intégrée, enfin plus exactement mutualisée. La direction de l'urbanisme et de l'aménagement urbanistique que nous représentons est une direction d'agglomération. On est une douzaine d'agents avec des compétences naturelles : planification urbaine, aménagement, habitat, urbanisme, développement durable et puis système d'information géographique... Ce service comporte aussi un service d'information du droit des sols d'agglomération pour lequel les communes adhèrent par voie de convention de gestion de services puisque ce n'est pas une compétence transférée aux agglomérations donc ça ne peut se faire que sous forme de volontariat. Et on a quatorze communes aujourd'hui qui sont adhérentes sur vingt-deux. Voilà et donc à l'intérieur de cette direction, certains agents sont 100% agglomération puisque l'habitat est une compétence de l'agglomération, comme les transports ou le*

développement économique. A contrario, des postes comme le mien sont localisés entre la ville et l'agglomération. Donc il y a un temps partagé et évalué en commission locale d'évaluation des charges transférées, donc tout ça, est fait selon les règles prévues par la loi, mais donc effectivement tout l'organigramme de la communauté d'agglomération est également superposé avec l'organigramme de la ville. Le directeur général des services est le même... Ainsi qu'un certain nombre de services. » (CAPM, juillet 2018).

« L'urba est une direction intercommunale et c'est l'urba qui pilote les questions d'habitat, notamment la CIL. Ils sont sur des enjeux stratégiques. Nous, ville, on est la porte d'entrée pour l'habitant, pour le locataire. C'est comme ça qu'il faut le voir. » (Ville de Meaux, juillet 2018).

« Le service habitat-urbanisme est bien agglô. Le CCAS n'est pas agglô. Cela ne les empêche pas de participer à tous les sujets mais... Le responsable du CCAS, aujourd'hui, il n'est pas agglô, et pourtant la Politique de la Ville c'est une compétence communautaire et il m'organise bien tous les conseils Politique de la ville au titre de la CAPM. Bon, c'est comme ça. Et la politique du logement, c'est pareil. On a mis en place la Conférence Intercommunale du Logement. Le CCAS nous aide sur un certain nombre de choses, mais ce sont les agents de la ville qui le font. Soit. Ça évoluera. » (Ville de Meaux, février 2020)

Dans les entretiens, les acteurs locaux opèrent ainsi une distinction nette entre les compétences habitat et urbanisme, qui relèvent de la CAPM, et la compétence logement, qui est du ressort communal. La première renvoie aux enjeux de production du logement social : elle est débattue tous les deux mois en commission habitat-urbanisme avec l'ensemble des maires de l'agglomération. La deuxième renvoie aux questions de proximité et de gestion des attributions : elle suppose une connaissance fine du peuplement et des demandeurs de logement, dont ne dispose pas la CAPM.

« La politique de l'habitat est une compétence communautaire de par la loi et les différents statuts des communautés d'agglomération. » (Ville de Meaux, février 2020)

« On a mis en place une commission habitat-urbanisme, qui en vérité traite essentiellement des questions d'habitat au sein de la communauté d'agglomération du Pays de Meaux. On en organisait une tous les deux mois, deux mois et demi, où on balaie toutes les questions relatives à l'habitat. Les maires y sont invités. Certains venaient directement, comme celui de Varreddes, celui de Trilport ou de Marenil. C'est des communes qui étaient ou qui sont soumises à la loi SRU, donc très sensibles à toutes ces questions. Après, ces commissions portaient très majoritairement sur la ville-centre : la rénovation urbaine, les démolitions-reconstructions, mais également le développement du logement social sur la CAPM, les fonds qui pouvaient être mis en place, comme le fonds SRU. On échangeait aussi sur les différents PLU qui étaient adoptés au sein de l'agglomération. On avait mis en place un SCOT [non adopté] qui n'a finalement pas été approuvé, mais sur lequel on avait fait un gros travail sur la dynamique du territoire, les fonciers que l'on souhaitait affecter au logement, le développement qu'on souhaitait mettre en place sur les différentes communes par rapport à leur capacité d'accueil... » (Ville de Meaux, février 2020)

*« La commission habitat construit, et chaque élu attribue sur les logements construits sur sa commune. Voilà. La CAPM n'a pas vocation à intervenir sur les attributions. Parce que je n'ai pas les services pour pouvoir instruire. Chaque commune a son service logement et chaque service instruit les demandes de logement sur son contingent, sur sa part réservataire. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

### 2.3. Un système local HLM cohérent

Le système local HLM comprend dix-sept bailleurs sociaux dont quinze sont adhérents à l'AOIRIF – l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France. A priori très fragmenté, ce système s'organise en réalité autour de trois organismes principaux : une SEM (société d'économie mixte, 7 239 logements sociaux) qui regroupe, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'ancien OPH intercommunal (5 500 logements sociaux) et une société d'économie mixte (1 200 logements sociaux), ainsi que deux entreprises sociales pour l'habitat. D'autres bailleurs sont présents sur le territoire de la CAPM mais de façon plus marginale<sup>14</sup>.

#### **ENCADRE 2. Les principaux opérateurs de logements sociaux présents dans la CAPM**

**La SEM** est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2020 suite à la loi Elan de 2018, qui prévoit la disparition des bailleurs sociaux gérant moins de 12 000 logements et des sociétés d'économie mixte ne dépassant pas les 40 millions d'euros de chiffre d'affaires. Ni l'OPH, ni la SEM existante ne disposaient d'un parc de plus de 12 000 logements. En revanche, le chiffre d'affaires de la SEM était de 42 millions d'euros, ce qui a permis de réaliser cette fusion en optant pour une SEM. Les élus de la ville-centre et de la CAPM restent actionnaires majoritaires de la SEM, en partenariat avec la Caisse des dépôts. Son président est Artur-Jorge Bras, maire-adjoint délégué à l'habitat, à l'urbanisme, à la rénovation urbaine, à la mobilité et aux transports de Meaux. Son directeur général est Edouard Pasquelin, l'ancien directeur de Pays de Meaux Habitat et directeur de cabinet de Jean-François Copé.

**L'OPH1** est un office public HLM créé en 1932. D'abord rattaché à la ville de Meaux, il est associé à la CAPM au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'OPH compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 103 salariés. En 2004, le bailleur s'était également doté de compétences d'aménageur, lui permettant d'acquérir et de viabiliser des terrains pour les rendre constructibles. L'office avait ainsi été chargée, par la ville de Meaux, de l'aménagement de deux zones d'aménagement concerné (ZAC des Berges de l'Ourcq, ZAC du parc Chenonceau). L'organisation se structure autour de six directions (la direction générale, la direction du patrimoine, la direction du développement, la direction financière et informatique, la direction juridique et des ressources humaines). Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'office possédait un parc de 5 400 logements sociaux implantés dans les communes de Meaux (quartier Beauval-Val Fleury, quartier Dunant, quartier Saint Nicolas-Foch, quartier Frot-Saint Faron, quartier centre-ville Cathédrale, quartier centre-ville marché grande-île), Crégy-lès-Meaux, Trilport et Villenoy. 1 406 logements sont situés dans les quartiers centraux de Meaux, 452 dans les communes périphériques de la CAPM et environ 3 560 logements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville Beauval et Dunant. L'OPH1 est le principal acteur concerné par le PRU de Meaux et la conduite des relogements. Avec 57% de locataires sans emploi, l'OPH intercommunal reste perçu comme « le bailleur des pauvres », ce qui a pu entraver son développement sur les communes périphériques. Combinée à la RLS, la rénovation urbaine a

<sup>14</sup> Données au 1<sup>er</sup> janvier 2018, non actualisées : <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/> [consulté le 1<sup>er</sup> avril 2020].

également pesé sur les finances de l'office, d'où une relance de sa politique de ventes. En 2018, elle enregistrait un taux de vacance de 3,45% et un taux de rotation de 6,64%.

**L'ESH1** est une ESH membre du groupe Polylogis, ancienne filiale de la Sonacotra. Elle a été créée en 1961. Au 31 décembre 2017, elle disposait d'un parc total de 17 597 logements sociaux, dont environ 9 000 logements pour l'agence qui gère le parc de la CAPM. L'ESH est présente dans le QPV, aux franges de Beauval, ainsi que dans les communes périphériques.

**L'ESH2** est la deuxième ESH du département. Elle possède un parc de près de 7 700 logements sociaux dans tout le département, dont 1 590 dans la CAPM. Elle est principalement implantée à Meaux (1 582 logements), et de façon beaucoup plus marginale à Chauconin (3 logements), Nanteuil (4 logements) et Varreddes (1 logement). I3F est très présent dans le QPV de Meaux (environ 1 000 logements).

L'OPH1 détient le parc de logements sociaux le plus important à Meaux, en particulier dans le QPV de Beauval-Dunant. C'est un acteur majeur de la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine. La SAIEM de Meaux dispose, pour sa part, de compétences d'aménageur et d'un parc locatif social de « meilleure qualité », avec une offre de logements PLS plus grande. Du fait de la complémentarité des deux organismes, leur fusion est perçue positivement : elle nourrit des espoirs aussi bien de consolidation financière que de construction d'un véritable outil de la politique intercommunale. La nouvelle SEM est présentée comme le « bras armé de la collectivité » : dotée d'une large palette de logements (logements social, accession sociale), elle devrait également être en mesure de se développer de manière plus ambitieuse sur les communes périphériques, jusque-là plutôt investies par les ESH1 et 2. La proximité des équipes et des directions facilite, en outre, la conduite opérationnelle de la fusion.

*« La fusion permet d'avoir un seul outil à l'échelle de la ville et de l'agglomération, donc des ambitions beaucoup plus fortes : l'OPH ne s'interdit plus maintenant de se développer sur le reste de l'agglomération [...] On a créé une SEM à partir de deux équipes qui se connaissaient bien, avec une gouvernance quasiment identique. Les conseils d'administration étaient composés principalement d'élus de la ville ou de l'agglomération qui partageaient les mêmes éléments. La CDC est également montée au capital. Ils nous ont apporté quatre millions d'euros donc c'est très bien, c'était une bonne nouvelle, ce qui fait qu'aujourd'hui on a plus de fonds propres pour mener à bien les différentes opérations. Ça permet d'avoir un outil sur l'agglomération, recapitalisé. C'est une bonne nouvelle pour l'OPH qui avait une santé économique fragile. Clairement, les projets de rénovation urbaine ont pesé sur ses finances... A l'inverse, la SAIEM avait une situation économique solide. Elle s'était plutôt spécialisée sur les constructions de logements sociaux intermédiaires, les PLS, alors que Pays de Meaux Habitat est plutôt sur du logement social classique. Ça nous permet d'avoir une palette d'offre assez large. » (Ville de Meaux, février 2020)*

Les relations entre les bailleurs sociaux sont faites de coopération et de concurrence. Au niveau régionale, l'association interbailleurs (AORIF) joue un rôle de veille législative et d'accompagnement des organismes HLM. En revanche, elle paraît trop éloignée du terrain pour permettre de véritables coopérations en matière de gestion du parc.

*« Nous, on a des échanges avec l'AORIF. On a des échanges avec l'Union sociale pour l'habitat. Dans le passé, l'AORIF nous a beaucoup accompagnés, Pays de Meaux Habitat, mais dans le cadre du suivi*

*des finances du bailleur social, qui est un peu la prospective. Ils nous aident à établir la prospective, dans le cadre de la rénovation urbaine, que le plan de charges que l'on s'est fixé est un plan de charges plutôt solide, qu'on est capable de mener à bien. Voilà... Là, plus récemment, sur les deux dernières années, on n'a pas mal échangé avec la fédération des établissements publics locaux et l'AORIF dans le cadre de la fusion Pays de Meaux/ SAIEM. Notamment sur, voilà, quelles sont les expériences qui peuvent se mettre en place sur les différents territoires, avec la baisse aussi des loyers, liée à la baisse des APL. Après, honnêtement, sur la politique de l'habitat, sur la politique des attributions, moi, à mon niveau, je n'ai pas échangé avec ces différentes instances. Les directeurs généraux à l'époque de SAIEM et Pays de Meaux Habitat ont des contacts avec eux. Est-ce qu'ils ont échangé plus que cela avec eux ? Je ne sais pas. Je sais qu'il y a eu un certain nombre de réunions qui ont été faites autour de la CIL, des nouvelles règles d'attribution et des CALEOL. Mes services m'en ont régulièrement parlé. Il y a eu des réunions d'information, de sensibilisation. Bon. Après voilà. Ils nous ont accompagné sur de la sensibilisation et de la formation sur les sujets. Notamment pour mes services. Mais après, je ne peux pas vous en dire plus. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

*« On est toujours partie de l'idée que s'il y avait une coordination à faire, c'était à l'AORIF de le faire, de proposer les outils, ce qu'elle fait du reste, par exemple les instruments de calcul du reste à vivre, des choses comme ça, la convention de transmission des données OPS c'est eux qui l'ont écrite également, donc ils ont ce rôle-là de coordination entre les bailleurs. » (CAPM, juillet 2019)*

La CAPM régule l'arrivée des promoteurs et des bailleurs de manière à empêcher l'implantation d'acteurs nationaux sur le territoire. Ces-derniers sont perçus négativement par les collectivités car ils n'investissent pas suffisamment sur la proximité et la gestion du parc. Une ligne de clivage entre organismes nationaux et locaux apparaît ainsi nettement dans les entretiens.

*« Notre objectif n'est pas d'avoir trente bailleurs sur l'ensemble de l'agglomération, mais d'avoir un ensemble de bailleurs qui sont des bailleurs que l'on connaît et plus vite ils développent du patrimoine, plus vite ils auront du service de proximité. Je ne veux pas des bailleurs qui sont venus chez nous, comme on en a vu certains dans les années 1980, et qui depuis gèrent tout ça de très loin... Voilà, ça ne nous intéresse pas. » (Meaux, février 2020)*

*« Pays de Meaux Habitat et Trois Moulins Habitat sont les principaux bailleurs qui développent aujourd'hui. Il n'y a pas de concurrence particulière entre-eux, mais on considère que c'est aux communes de faire leur choix pour les opérateurs qu'ils souhaitent voir arriver. Au niveau des promoteurs, on est un territoire très attractif donc on régule leur activité. On leur explique qu'il y a des opérations qui nous intéressent, qui peuvent nous être utiles dans le cadre de la reconstitution NPNRU et qui peuvent très bien venir faire de la VEFA pour Pays de Meaux Habitat ou venir faire des programmes mixtes, avec de l'accession à la propriété sur Beauval. Mais par contre, venir mettre le feu en venant faire signer quatre promesses de vente à quatre propriétaires dans le secteur pavillonnaire, ben ça non. On essaie de gérer... Ils viennent ici, ils nous présentent leur projet et nous on leur dit, dans ce cas, ben non ça ne va pas être possible, vous n'aurez pas le permis de construire, voilà. On est un territoire assez attractif pour faire en sorte que les promoteurs n'aient aucun intérêt à venir attaquer notre décision. » (CAPM, juillet 2019)*

Dans les discours, cette ligne de clivage se double parfois d'une opposition entre OPH et ESH : il y aurait, d'un côté, des offices marqués par une gouvernance locale et politique qui leur permettrait

d'être très attentifs à l'occupation sociale de leurs résidences, et de l'autre, les entreprises sociales pour l'habitat aveugles aux stratégies territoriales.

*« Maintenant, là où je pense que ça a du sens, c'est qu'à propos des bailleurs publics type OPH, ce que j'ai envie de dire c'est qu'il y a une gouvernance un peu locale, politique, qui fait qu'on vérifie, on veille au bon équilibre des opérations. Par contre, quand vous avez des SAHLM ou des gros bailleurs qui attribuent des logements, mais sans qu'il y ait de gouvernance politique, là ça a du sens... Là ça peut avoir du sens. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

*« Quand c'est un office municipal, il peut y avoir plus de proximité, forcément, il peut y avoir plus de proximité dans la stratégie de peuple... avec la stratégie municipale... » (ESH1, juillet 2018)*

Compte tenu de leur nombre réduit, les bailleurs sociaux ont pris l'habitude de travailler ensemble et de coopérer sur un certain nombre de sujets comme les relogements ANRU ou la production neuve. Ils se sont en quelque sorte « partagés » le territoire : L'OPH1 est surtout présent sur la ville-centre alors que les autres bailleurs se développent sur les communes périphériques. Avec la fusion et la consolidation financière de l'office, la donne pourrait néanmoins changer.

*« On travaille en bonne intelligence. Il peut y avoir des opérations sur lesquelles ils ont déjà avancé avec le maire et d'autres sur lesquelles on va être à l'initiative. On n'est pas en concurrence, mais chacun, s'il trouve une opportunité, va la présenter au maire de la commune et il la déroule... Voilà, on échange régulièrement entre nous. On sait où Trois Moulins Habitat va, où I3F va. Ça se passe plutôt bien... » (OPH1, février 2020)*

L'étude de la gouvernance locale du logement social met au jour trois résultats principaux : premièrement, une affirmation tardive et limitée de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat, liée au poids prépondérant de la ville-centre ; deuxièmement, une redistribution des rôles visant à préserver le champ d'action des communes et des bailleurs sociaux en matière d'attributions, avec une intervention principalement centrée sur les enjeux de production du logement social ; enfin, une définition de la politique intercommunale de l'habitat au service de l'agenda de la ville-centre, avec une articulation étroite entre politique de l'habitat et programme de rénovation urbaine.

### **3. Les stratégies locales d'attribution et de peuplement et leurs recompositions**

Dans cette partie, nous analysons les recompositions des stratégies locales d'attribution et de peuplement du logement social face aux réformes des attributions, en abordant les différentes catégories d'acteurs impliqués : la CAPM, les communes, les bailleurs sociaux, Action Logement et l'Etat local.

### 3.1. La CAPM

#### *Une application légaliste et minimale des réformes*

« *La CIA est un pendant de la convention de rénovation urbaine. Il ne faut pas qu'elle vienne freiner nos relogements ou notre politique de construction. Il faut qu'on puisse avancer sur ces questions.* » (CAPM, juillet 2019)

La CAPM a installé la CIL le 12 décembre 2016, ce qui est relativement précoce au regard des calendriers des autres EPCI de la région francilienne. La CIL s'est réunie en conférence plénière à trois reprises, en décembre 2017, en décembre 2018 et en janvier 2020. C'est un pilotage à minima qui s'inscrit dans le strict respect de la loi. La CIL est coprésidée par le sous-préfet de Meaux, Gérard Péhaut puis Nicolas Honoré, et le président de la CPAM, Jean-François Copé, ou sa représentante Anne Dumaine. Elle réunit tous les représentants des communes de la CAPM – deux représentants pour Meaux – le Conseil départemental de la Seine-et-Marne (trois représentants), des professionnels intervenant dans le champ des attributions – les bailleurs sociaux (AORIF, Domaxis, les Foyers de Seine-et-Marne, Pays de Meaux Habitat, Pierres et Lumières, I3F Seine-et-Marne, la SAIEM et Trois Moulins Habitat), les réservataires (Action Logement, DDT et DDCS), des associations ayant pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées (ADOMA, SOLIHA), ainsi que des représentants des usagers ou des associations de défense des personnes en situation d'exclusion.

L'installation de la CIL et, dans ce cadre, la rédaction de la CIA se sont appuyées sur une conférence plénière à cinquante-quatre membres, un comité technique et deux groupes de travail avec les bailleurs et les élus les plus concernés par la problématique du logement social – Meaux et les communes SRU de la périphérie – l'un sur les « orientations en matière d'attributions », l'autre sur « la gestion de la demande ». Le projet de CIA, rédigé par les techniciens de la CAPM, a fait l'objet d'un avis favorable lors de la CIL du 6 octobre 2017, avant d'être approuvé par Conseil communautaire le 15 juin 2018 et par la Préfète de Seine-et-Marne le 10 octobre 2018. Une clause de revoyure est néanmoins intégrée à la CIA, qui prévoit des ajustements à horizon 2021 pour ajuster les contenus en fonction des données d'observations qui vont être produites sur le peuplement. La première version de la CIA indique les grands principes de la politique d'attribution du Pays de Meaux et ses obligations au titre de la loi Egalité et citoyenneté (ENCADRE 3). Elle doit encore être signée par les bailleurs sociaux.

#### **ENCADRE 3. Principes et obligations de la politique d'attribution inscrits dans la CIA du Pays de Meaux**

##### **Les grands principes de la politique d'attribution du Pays de Meaux :**

- Permettre à tous les ménages du territoire du Pays de Meaux de se loger correctement dans un logement adapté à sa situation et à ses choix, dans un délai raisonnable.
- Rechercher un certain équilibre en matière d'occupation sur l'ensemble du territoire du Pays de Meaux, c'est-à-dire une répartition équilibrée de la population en mixant sur chaque commune et sur chaque quartier des ménages avec des niveaux de ressources divers.

- Permettre aux quartiers et aux communes de faire vivre cette mixité sociale afin qu'elle ne représente pas seulement la juxtaposition de populations différentes mais un vrai « vivre ensemble » entre voisins, dans les écoles, etc.
- Tenir compte de la situation du quartier prioritaire de la politique de la ville de Meaux, afin de ne pas aggraver sa situation socio-économique. Plus largement, prendre en compte la situation existante sur chaque commune, chaque quartier, chaque résidence, dans le choix des ménages attributaires.
- Accompagner le développement économique de l'emploi sur le territoire du Pays de Meaux par le logement des salariés.
- Agir sur l'offre de logements (production neuve, réhabilitation, restructuration, résidentialisation, rénovation urbaine, politique des loyers) afin de redonner de l'attractivité aux quartiers / immeubles qui en manquent, de mieux répartir l'offre de logement social et d'améliorer son image.
- Assurer une équité de traitement des demandes de logement social sur le territoire du Pays de Meaux et en améliorer la transparence.

**Les obligations au titre de la loi Egalité et Citoyenneté (p. 23) :**

- Améliorer la transparence des processus d'attribution
- Rendre les demandeurs acteurs de leur demande
- Garantir l'accès au logement des publics prioritaires au titre de l'article L 441-1 du CCD, dont les DALO : chaque bailleur doit s'engager à réserver 25% de ses attributions à ces publics et en priorité aux DALO
- Réduire les écarts de pauvreté entre le QPV et le reste de l'aire urbaine : 25% des attributions hors du QPV doit être dédié à l'accueil des demandeurs aux ressources les plus faibles (parmi le 1<sup>er</sup> quartile de la demande régionale, fixé à 9 126 euros/unité de consommation/an) ou aux ménages relogés dans le cadre de projets de renouvellement urbain.

Pour appliquer les objectifs de la loi – 25% des attributions hors QPV doit être réalisé à destination des ménages du premier quartile et 50% des attributions en QPV doit être effectué pour les ménages des trois derniers quartiles – les techniciens de la CAPM, accompagnés par les groupes de travail de la CIL, se sont appuyés sur une étude de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement Ile-de-France (DRIHL) pour « objectiver » la situation en 2016. Il ressort de cette analyse du fichier unique que les ménages du premier quartile représentent 12% des attributions réalisées hors QPV et que près de 80% des attributions en QPV concernent des ménages appartenant aux trois autres quartiles. Pour le Pays de Meaux comme pour la plupart des territoires, c'est donc le suivi des attributions aux ménages du premier quartile hors QPV qui cristallise l'attention des acteurs locaux :

*« C'est plutôt la règle sur les ménages prioritaires qui est suivie pour l'instant parce que la règle QPV/ hors QPV on la respecte. Enfin celle qu'on s'est fixé dans notre CIA. Bien que notre CIA du coup ne soit pas... ne respecte pas le dernier texte de loi. On a écrit notre CIA juste avant l'agrément de la préfète donc on avait encore le droit de moduler notre taux d'attribution hors QPV, ce que l'on fait. On est partis à 12% en 2018, ce sera 14% en 2019, 16% en 2020. Et en 2018, on était à 18% des ménages du premier quartile, soit à destination des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, soit à destination des relogés ANRU. » (CAPM, juillet 2019)*

Les agents de la CAPM précisent que le taux de 12% est sous-estimé par la DRIHL puisqu'il n'intègre pas les ménages relogés dans le cadre de l'ANRU telle que le prévoit la loi. En les intégrant au calcul, le pourcentage de ménages du premier quartile relogés hors QPV atteint la barre des 18%. « *Entre le PRU et le NPNRU, on a un cycle de relogements qui grosso modo ne s'interrompt jamais. Donc on sait très bien que des relogés ANRU, on en a continuellement à un rythme très important. Ça va améliorer entre guillemets nos taux de réussite des attributions hors QPV* » (CAPM, juillet 2019). Le manque de fiabilité des données est également souligné dans les entretiens : « *L'Etat fait un peu les choses à l'envers : il impose un truc dans les textes de loi sachant que les outils techniques pour les mettre en œuvre n'existent pas. Le premier quartile existe maintenant dans le SNE, mais pas les relogements et le NPNRU* » (CAPM, juillet 2019). Le TABLEAU 11, extrait de la CIA, illustre ce constat : il montre que près de la moitié des attributions ne sont pas localisées. Compte tenu de la situation, la CIL a choisi de moduler l'objectif de 25% des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV selon un calendrier s'échelonnant jusqu'en 2025 : « *On a estimé que gagner deux points par an, c'était un objectif acceptable d'évolution du taux* » (CAPM, juillet 2019) (TABLEAU 12). Avec la loi Elan, la modulation est toutefois devenue illégale. Pour autant, l'Etat local n'a pas émis de rappel à l'ordre à l'égard de la CAPM, qui fait plutôt figure de « bonne élève » à l'échelle de région Ile-de-France.

**TABLEAU 11. Situation des attributions aux ménages du premier quartile, Pays de Meaux (CIL 2018)**

	% d'attribution au 1 <sup>er</sup> quartile hors QPV	Nombre total d'attributions au 1 <sup>er</sup> quartile hors QPV	Nombre total d'attributions hors QPV	Nombre total d'attributions au 1 <sup>er</sup> quartile en QPV	Nombre total d'attributions en QPV	Nombre total d'attributions avec localisation non renseignée
2016	12%	45	374	50	247	405
2017	16,5%	84	509	75	260	96
2018	18,4%	69	-	-	-	99

**TABLEAU 12. Calendrier de modulation de l'objectif d'attribution aux ménages du premier quartile hors QPV (CIA 2018)**

	% minimum d'attribution hors QPV devant être à destination du premier quartile ou des ménages relogés dans le cadre du PRU
2018	12%
2019	14%
2020	16%
2021	18%
2022	20%
2023	22%
2024	24%
2025	25%

Contrairement aux obligations réglementaires, les objectifs de la CIA ne sont pas territorialisés. La raison qui en est donnée est l'absence de données d'observation du peuplement. La CAPM prévoit d'engager ce travail d'ici 2021, afin de répondre aux exigences de la clause de revoyure.

*« On a écrit dans la CIA qu'on réfléchirait à une territorialisation des objectifs d'attribution en 2021 après avoir obtenu deux séries d'enquête OPS, dans le principe où ce qu'on récupérait de ces enquêtes était exploitable. Pour l'instant, on n'est pas partis pour. On va voir comment on fait quand on sera en 2021. Pour l'instant, on a tellement d'autres chats à fouetter. On verra quand ça arrivera. » (CAPM, juillet 2019)*

A cet égard, l'observatoire de l'attractivité du parc résidentiel, mis en place en 2016 par le bureau d'études Espacité, doit être consolidé. La première annexe de la CIA présente les modalités de construction de l'instrument, les bases de données utilisées, les indicateurs retenus pour la constitution des fiches et la définition de l'indicateur de fragilité (qui reste discuter par les techniciens, comme le montre le deuxième extrait d'entretien ci-dessous), à décliner à l'échelle de la commune, du quartier et de la résidence. Les techniciens de la CAPM comptent également sur le travail engagé par la DRIHL : *« un outil permettant d'identifier les fragilités et dans lequel on sera censé pouvoir descendre à des échelles infra communales, à l'échelle de l'IRIS et des immeubles »*. Par ailleurs, l'identification des ménages du premier quartile n'étant dans un premier temps pas possible dans le SNE, la CPAM lui a substitué dans la CIA la notion de ménages prioritaires. Ceux-ci sont définis dans l'Accord Collectif Départemental de la Seine-et-Marne (ACD 2017-2020) (ENCADRE 4). Les objectifs en termes de relogement des publics prioritaires sont déclinés à la fois par bailleurs et par réservataires (TABLEAU 13).

*« On a mis en place il y a quelques années ce que l'on a appelé l'observatoire de l'habitat où l'on essayait de récupérer des statistiques. Le problème c'est que notamment, via toutes les enquêtes qui sont faites tous les deux, le problème c'est que c'est quand même un gros travail... Et honnêtement, moi je sais qu'on m'avait sorti quelques statistiques sur telle ou telle résidence, mais on n'a jamais pu l'utiliser, parce que les infos sont souvent fournies en décalage par rapport aux bailleurs. Mais honnêtement, ce serait bien qu'on ait quelque chose un jour là-dessus. Et d'ailleurs, c'est là où je me dis que ça fait trois-quatre ans que l'on n'a pas reparlé de cet observatoire. Je sais que l'on avait récupéré un certain nombre de fichiers de la part des différents bailleurs qui nous permettaient d'avoir une vision à l'échelle de chaque résidence. On avait partagé les fiches communes mais les fiches résidences, on ne les a jamais éditées ni actualisées parce que ça faisait un trop gros travail. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

*« Avec l'observatoire, on avait des indicateurs de fragilité à l'échelle de la résidence. Dans les tours, on se rendait compte que le peuplement n'était pas très bon, donc ben oui, on va démolir les tours, le relogement est en cours. Des petits signaux d'alerte apparaissaient sur certaines résidences, mais qui peuvent être soumises à discussion aussi. Les indicateurs que l'on va chercher dans ce type d'observatoire, c'est la composition des ménages, familles monoparentales, familles nombreuses... Sauf que ça peut être complètement soumis à caution : pourquoi est-ce qu'un immeuble avec beaucoup de familles monoparentales iraient plus mal qu'un autre. Les critères de mixité entre guillemets, c'est pas trop de familles monoparentales, après c'est les niveaux de revenus : par exemple, les gens qui ont de toutes petites retraites, ben ça va être un critère de fragilité, mais vous pouvez avoir de toutes petites retraites et ne pas avoir d'impayés, donc c'est pareil c'est soumis à caution, donc tout ce travail sur les indicateurs statistiques peut vous permettre de dire qu'il y a des problèmes de fragilité mais ça veut quand même dire croiser avec la connaissance du territoire, c'est-à-dire que les gens qui gèrent cet immeuble là au quotidien, il faudrait pouvoir croiser avec eux leurs connaissances sensibles de comment fonctionne la résidence et des fois on va avoir tous les signaux statistiques qui vont s'allumer sur comment fonctionne une résidence et pour autant, ce n'est pas du tout une résidence qui va mal derrière. » (CAPM, juillet 2019)*

**ENCADRE 4. Les ménages prioritaires inscrits dans l'ACD et la CIA**

- Les ménages reconnus prioritaires et urgents par les commissions de médiation DALO
- Les ménages en sortie de places d'hébergement (CHU, CHRS, CADA, CPH, centres maternels, hôtels 115)
- Les publics définis comme prioritaires dans le cadre du PDALHPD, correspondant aux ménages originels de la loi du 29 juillet 1998
- Les critères de ressources s'appliquent sur ces publics, en dehors des DALO et des sortants de structures

**TABLEAU 13. L'objectif d'attribution aux ménages du premier quartile hors QPV décliné par bailleurs sociaux (CIA 2018)**

	Objectif CIA	Réalisé en 2018
Pays de Meaux Habitat	114	140
SAIEM de Meaux	20	18
I3F Seine-et-Marne	33	32
Trois Moulins Habitat	11	15
Domaxis	11	5
OPH Seine-et-Marne	1	1
Espace Habitat Construction	8	10
OSICA	2	0
Pierres et Lumières	2	0
Les Foyers de Seine-et-Marne	1	10
Antin Résidences	1	2
La maison du CIL	1	1
Effort rémois	0	2
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>237</b>

Pour le moment, les instruments de cotation et de location active ne sont envisagés ni par la CAPM ni par les bailleurs sociaux. Dans l'ensemble, ils sont perçus négativement par nos enquêtés :

*« La cotation, c'est n'importe quoi, même si je pense qu'à un moment où un autre on va y aller. Je ne vois pas vraiment l'intérêt... Ca peut peut-être faciliter le travail des équipes. Moi, je me suis toujours posée la question, c'est comment mon service logement arrive à gérer les 4 000 demandes et comment, pourquoi un dossier, à un moment donné, est pris et pas un autre ! Moi c'est toujours la question que je me suis posé ! On sait seulement identifier les dossiers qui nous sont signalés comme urgents... » (Ville de Meaux, février 2020)*

Ceux-ci s'opposent également à la mise en place de pré-CAL et de commissions intercommunales d'attribution : « *L'installation de cette instance pose question quant à l'opérationnalité et l'efficacité des attributions en QPV. En particulier, dans ce secteur, les attributions doivent se faire de manière rapide après libération des logements. Une question relative à la création d'une telle commission a été remontée auprès du ministère. Dans l'attente d'un retour, les termes de la convention locale de relogement signée en octobre 2016, dont les principes ont été inscrits dans la CIA, seront appliqués.* » (CIA, p. 28).

Concernant le Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD), son élaboration a été initiée par une délibération du Conseil communautaire en mai 2017, mais reste au point mort faute de transmission du porter à connaissance par les services de l'Etat. La présentation du dispositif par les acteurs locaux est conforme aux obligations légales : il s'agit de mettre en place un service partagé d'accueil et d'information du demandeur pour harmoniser les pratiques des différents guichets enregistreurs.

*« On a engagé une procédure au niveau intercommunal. On a transmis cette délibération au préfet il y a plus d'un an maintenant, sans jamais recevoir un porter à connaissance – parce qu'on est censé recevoir un porter à connaissance de la part du préfet – donc voilà on attend, et puis se dire que pour l'instant on n'a pas spécialement en interne les moyens de mener ce travail-là non plus donc la direction... Ce sera plutôt... Comme on est plutôt sur de l'organisation de la réponse aux demandeurs que sur de la stratégie de peuplement on va dire, ce ne sera pas moi qui le porterais, ce serait plutôt la direction de l'action sociale on va dire même si elle est ville. Et donc pour l'instant, on intègre la direction de l'action sociale. Il n'y a pas spécialement de moyens non plus qui permettent de faire cette concertation parce que ça veut dire quand même ben réunir toutes les communes qui sont toutes guichets enregistreurs des demandes de logements sociaux, les bailleurs pour certains d'entre eux sont également enregistreurs de la demande de logement social. Ça veut dire faire un recensement des pratiques de chacun en matière d'information du demandeur, au niveau des pratiques d'enregistrement, au niveau des façons dont ils listent leur liste de trois candidats à dresser sur un logement, enfin voilà... C'est aussi un énorme travail et ça veut dire après harmoniser les pratiques. » (CAPM, juillet 2019)*

*« On avait fait des groupes de travail quand on écrivait la CIL histoire de tenir au courant les élus des réflexions, plus maintenant. Les groupes de travail ont débouché sur l'approbation en CIL de la CIA. Du coup, à partir de là, comme pour le moment, on a mis une clause de revoyure en 2021 et que pour l'instant je ne vois pas d'outils de l'Etat qui changent la donne, donc il n'y a rien qui avance chez nous. Et on était censé mettre d'autres groupes de travail en place pour le PPGD. Mais lui n'avance pas non plus. Parce qu'on a demandé le porter à connaissance à la préfète il y a dix-huit mois, voilà... On ne l'a pas eu... On ne fait pas beaucoup d'effort pour demander non plus mais je pense qu'ils sont aussi un peu largués côté services de l'Etat. Il y a un vrai enjeu d'harmonisation de l'information à destination des demandeurs, ça c'est indéniable, mais ça veut aussi dire chez nous une refonte de l'organisation des services qui est un peu difficile à engager aussi, tant qu'on n'a pas du personnel CAPM pour gérer la question des attributions de logement à l'échelle de l'agglomération. Du coup, harmoniser un peu les pratiques entre les communes, les CCAS... Voilà. Ça va être compliqué. Donc nous, effectivement, c'est lié au fait que les élus soient attachés à leur mainmise sur les attributions de logements sociaux. C'est encore les maires qui sont les attributions de logements sociaux. Ils ont une voie prépondérante en CAL, donc ce sont les communes qui vont gérer leur contingent de réservation. Ce n'est pas nous. Et même si nous, on donne des subventions sur deux-trois trucs et qu'on récupère des contingents de réservation, on les rétrocède aux communes. Donc du coup oui, la façon dont on gère les demandeurs des logements sociaux, c'est encore très lié au CCAS et aux communes. » (CAPM, juillet 2019)*

**« Il y a un cadre intercommunal mais les déclinaisons opérationnelles, ça reste au niveau communal » (Meaux, juillet 2018)**

Depuis la mise en place de la CIL, l'EPCI joue un nouveau rôle de pilotage, d'observation et de suivi statistique des réformes. La redéfinition des rapports entre intercommunalité et

communes reste néanmoins limitée. La CAPM endosse une position de coordinateur et d'animateur : elle organise la mise en débats des positions, facilite les échanges entre acteurs, participe à une acculturation des élus sur la question du logement social, mais ne revendique aucune intervention sur le volet des attributions, qui a vocation à rester dans le giron des communes et des bailleurs. L'EPCI assure un suivi global des objectifs de la CIA : « *Pour l'instant, on raisonne sur des grandes masses : on essaie de voir si les engagements à l'échelle de tous les bailleurs et de la CAPM sont respectés, mais on ne va pas aller voir bailleur par bailleur* », indique un agent. Le cadre d'action aménagé par la CAPM se veut donc relativement souple et non contraignant. Sans imposition de l'Etat, les agents de l'EPCI ne souhaitent pas obliger les communes ou les bailleurs sociaux à loger telle ou telle catégorie de populations sur leur territoire. Ils souhaitent conserver un rôle de conseiller et d'accompagnateur. Pour nos enquêtés, le risque serait en effet de déstabiliser un partenariat local jugé satisfaisant. Depuis le début de l'enquête, peu de choses ont évolué : la CIA n'a pas été modifiée de manière à territorialiser les objectifs d'attribution, l'élaboration du PPGD n'a pas été poursuivie. Tout se passe comme si l'EPCI attendait d'être contraint par l'Etat pour approfondir la mise en œuvre de la réforme.

*« La production, aujourd'hui, elle est communautaire parce que le bailleur, il est communautaire, donc il n'y a pas de sujet. Les attributions, on les laisse au niveau communal. L'agglomération n'a pas vocation à devenir réservataire. Pourquoi ? Tout simplement parce que nous ne connaissons pas les habitants, nous ne connaissons pas les personnes, les dossiers. Ceux qui connaissent le mieux les familles, ce sont les maires, ce sont leurs services. [...] Il faut que celui qui attribue connaisse les demandeurs. C'est pour ça que moi en ce moment je m'arrache les cheveux avec les réservataires, qui gèrent de plus en plus leurs contingents au niveau départemental, voire au niveau régional. La préfecture, elle va envoyer des personnes de Melun à Meaux, alors qu'elles travaillent plutôt dans le sud de la Seine-et-Marne, et inversement. C'est idiot ! C'est parce que vous n'êtes pas dans une logique de territoire. Une fois sur deux, après, les personnes refusent les propositions qu'on leur fait... Il faut l'avoir en tête ! » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Le rôle de la CAPM sur le volet des attributions, c'est plutôt un rôle de coordinateur : en règle générale, on vient après la bataille et on tire le bilan de ce qu'il s'est fait. On se dit que jusqu'à présent tout va bien, donc on ne va pas faire grand-chose de plus, donc voilà. Si la relation avec les bailleurs sociaux a été identifiée comme très opaque et que la collectivité a du mal à travailler avec eux, oui, je comprends que la collectivité se donne les moyens de mettre en place tout un tas d'outils pour contraindre les bailleurs, sauf que nous le principal bailleur social du territoire, c'est Pays de Meaux Habitat, donc c'est notre outil à nous : on travaille dans le même sens avec le même patron, on a les mêmes objectifs. Le président de Pays de Meaux Habitat, c'est Jean-François Copé. Le président de l'agglomération, c'est Jean-François Copé. Le maire de la ville de Meaux, c'est Jean-François Copé. Donc on arrive à se parler avec Pays de Meaux Habitat, et s'il y a quelque chose qui ne va pas entre Pays de Meaux Habitat et nous, en règle générale ça remonte aux oreilles de Jean-François Copé, et du coup après c'est recadré derrière. Il n'y a pas besoin de mettre en place tout un tas d'objectifs qui nous permettent de mettre de la transparence. Il y en a déjà de la transparence... Donc on considère que nous on a vraiment aucun intérêt à se mettre en arbitre de ce que font les bailleurs sociaux. Ça brouillerait complètement nos conditions de travail avec eux et nos relations avec eux qui sont bonnes, qui sont de l'ordre aujourd'hui du partenariat. Du coup, la CIL qui est venue comme une surcouche par-dessus ça et qui elle est plus de l'ordre de la contrainte... Moi je trouve que dans la lecture que l'on a des textes de loi, il y a vraiment cette idée de contrainte par les communautés d'agglomération de la politique de peuplement. On n'est pas, dans l'esprit, sur la base du partenariat et c'est problématique, parce que sur notre territoire on n'a aucun intérêt à venir contraindre les bailleurs. On travaille déjà bien ensemble. » (CAPM, juillet 2019).*

*« On n'est pas très prescriptif vis-à-vis de la façon dont doivent travailler les bailleurs sociaux parce qu'en fait la plupart des bailleurs sociaux, jusqu'ici parce que le tissu est en train de se recomposer, et sauf Pays de Meaux Habitat, ce sont des bailleurs qui travaillent sur l'intégralité de la région Ile-de-France. Donc en fait, si chaque communauté d'agglomération met en place des processus particuliers pour gérer les attributions, ben ça veut dire que le bailleur social doit s'adapter à chaque territoire, à un fonctionnement différent. » (CAPM, juillet 2019)*

*« Nous, on est aussi là pour rassurer les communes et pour les aider. Les communes, elles allaient au guichet de la CAPM pour chercher du conseil. Nous, on ne voulait pas pousser non plus, plus que ça. On ne voulait pas leur imposer du logement social. Ce n'est pas notre rôle. Celui qui doit imposer, c'est l'Etat. Nous, on est là pour accompagner et inciter. C'est vraiment cette démarche qu'on a eue sur ces dix dernières années. Les élus se le sont approprié. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

### ***Des réformes jugées trop complexes et trop coûteuses***

Les agents de la CAPM adressent trois autres séries de critiques à la réforme des attributions. Elle est d'abord jugée trop complexe et est fréquemment comparée à une « usine à gaz » dans les entretiens : l'Etat fixe des objectifs aux territoires sans les doter des outils nécessaires pour les atteindre (pas d'outils de mesure des quartiles d'appartenance des ménages ou des relogements ANRU, pas de ressources humaines supplémentaires octroyées à la direction de l'urbanisme pour assurer le suivi des objectifs).

*« Les services de l'Etat ne font pas non plus le nécessaire pour avoir une vraie capacité d'observation d'évolution de nos objectifs, car encore une fois pour moi la donnée n'est toujours pas fiable. Ce qui est extrait du SNE n'est toujours pas fiable, on ne peut toujours comptabiliser les relogements dans le SNE. L'Etat fait un peu les choses à l'envers : ils imposent un truc dans les textes de loi sachant que les outils techniques pour les mettre en œuvre n'existent pas. Le premier quartile existe maintenant dans le SNE, mais pas les relogements et le NPNRU. On considère que c'est à l'Etat de mettre en place les outils pour permettre aux collectivités de pouvoir observer ce que l'Etat souhaite qu'on observe. » (CAPM, juillet 2019)*

Ensuite, selon nos enquêtés, la réforme ne tiendrait pas suffisamment compte des spécificités du contexte local, marqué par le poids de la ville-centre dans l'agglomération, par l'hétérogénéité des situations territoriales, par les fragilités observées aux marges du QPV et par le rythme de construction très soutenu dans les communes périphériques. Selon les techniciens de la CAPM, il y aurait un risque important de paupérisation des quartiers hors QPV, en particulier de ceux qui se situent en dehors de Meaux et qui ne disposent pas des équipements toujours suffisants pour accueillir les populations défavorisées. L'échelle du quartier et les catégories QPV/ hors QPV qui structurent la loi Egalité et Citoyenneté ne sont pas jugées satisfaisantes. Pour cet enquêté, la résidence reste l'échelle la plus pertinente pour réaliser la mixité. Pour cela, les attributions doivent rester une prérogative des bailleurs qui connaissent le peuplement de leurs immeubles :

*« On a un QPV qui est tellement immense... En se focalisant sur le QPV, on risque de dégrader la situation dans les quartiers qui se situent aux franges. Si l'échelle qui reste, c'est juste QPV/ hors QPV, ce n'est pas suffisant pour moi. Pour moi, si on doit aller sur des politiques de peuplement qui doivent éclairer les élus lors des commissions d'attribution de logement, ben on doit descendre à l'échelle de la résidence et être capable de dire est-ce qu'il y a ce type de problème sur tel ou tel résidence, et est-ce qu'on peut se permettre de faire cette attribution sur ce type de résidence au jour d'aujourd'hui, ou pas. Les bailleurs le font mais au niveau sensible pour l'instant. Ils le font en CAL parce qu'ils connaissent leurs résidences, mais j'ai l'impression que ce que voulait faire l'Etat c'était ben lui aussi avoir une visibilité sur la façon dont les attributions étaient faites en CAL. » (CAPM, juillet 2019)*

La troisième critique porte sur la manière dont la mixité sociale est définie dans la loi. Centrée sur les quartiles d'appartenance des ménages, elle est jugée trop resserrée sur les critères de ressources, ce qui aurait pour effet d'évacuer d'autres considérations importantes pour le travail d'attribution, que sont l'âge, la composition familiale, la situation professionnelle, voire la nationalité et l'origine ethnique.

*« Le critère de mixité du coup reste uniquement le revenu, donc c'est de la mixité sociale uniquement liée au revenu, ce qui n'est pas forcément de la mixité sociale, et puis au-delà de ça du coup, nous il faut qu'on affine les critères en ayant une meilleure connaissance des demandeurs par rapport à leur situation professionnelle, familiale, par rapport à l'âge des ménages, des choses comme ça... » (CAPM, juillet 2018)*

### **3.2. Les communes**

*« Ce sont encore les maires qui font les attributions de logements sociaux. » (CAPM, juillet 2018)*

La position de l'intercommunalité préserve le fonctionnement du système local HLM et les pratiques d'attribution existantes. Les interventions des communes varient d'un territoire à l'autre, dans ses formes comme dans sa fréquence. Dans certains cas, les élus se contentent d'agir de façon ponctuelle en faisant valoir des passe-droits ou en émettant un veto à l'encontre d'un dossier (Mattina, 2016). Dans d'autres cas, ils définissent des critères informels de priorisation des dossiers, dont la « préférence communale » en est un bon exemple. Elle désigne le privilège accordé par certains maires aux ménages résidant déjà dans leur commune ou entretenant des liens familiaux avec elle (Desage, 2016). D'autres préoccupations plus locales peuvent prévaloir comme le fait de favoriser les dossiers de familles avec enfants pour éviter la fermeture d'une classe ou de limiter les bénéficiaires des minimas sociaux pour ne pas « engorger » les centres communaux d'action sociale. A l'échelle de la CAPM, nous réalisons trois études de cas – Meaux, Nanteuil-lès-Meaux et Varreddes – qui correspondent à trois situations très contrastées.

#### **3.2.1. Le cas de la ville-centre : Meaux**

*« Sur une commune de cette taille, il y a des personnalités et des personnes qui ont... qui ont des, des niveaux qu'on ne retrouve pas ailleurs et qui ont pu mener la politique qu'on a ici à Meaux. Il y a une différence avec d'autres communes... » (ESH1, juillet 2018)*

Avec ses 54 331 habitants, Meaux est la commune la plus peuplée du département de Seine-et-Marne. Située à proximité d'importants pôles d'emploi (Paris, Roissy, Marne-la-Vallée), elle bénéficie d'une bonne desserte et d'une attractivité résidentielle qui se répercute sur son marché immobilier. Dotée de grands ensembles historiques de la Politique de la Ville, Meaux dispose d'une longue histoire en matière de logement social. Elle compte aujourd'hui près de 39% de logements sociaux, largement regroupés dans le QPV de Beauval-Dunant. Celui-ci rassemble, en effet, près de 4 700 logements sociaux, soit 45% de l'offre de logements sociaux de la CAPM et 51% de l'offre de Meaux. En dehors de son QPV, la ville-centre compte 20% de logements sociaux. Avec ses 7 239 logements, la SEM est le principal bailleur de la commune, devant les deux ESH. Elle exerce également la mission d'aménageur au service de la CPAM. Depuis le début des années 2000, la priorité a été donnée à la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine (démolitions de 2 873 logements prévues sur la période 2004-2024), à la déspecialisation du QPV et à la diversification de l'offre. Les démolitions sont une composante importante du projet : les tours laissent progressivement la place à de petits collectif, en locatif social ou en accession à la propriété. Une partie des nouvelles constructions est réalisée dans les communes périphériques de l'agglomération, ce qui a pour effet de diminuer la part du logement social à Meaux. En revanche, les habitants des quartiers de Beauval et Dunant sont, dans leur grande majorité, reloger sur la ville-centre, selon leurs souhaits.

*« La feuille de route que l'on veut sur la politique de l'habitat et du logement à Meaux, c'est continuer la rénovation urbaine telle qu'on l'avait envisagée. Donc déjà, très clairement, le dernier tripode doit être démoli pour qu'on puisse reconstruire de l'habitat à dimension humaine. Dans le cadre des nouvelles résidences, là où je vais être un peu vigilant... C'est qu'on fait du beau, mais maintenant je voudrais qu'on fasse du solide. » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« La maîtrise du foncier, nous l'avons. Nous avons aussi mis en place un dialogue constructif avec les bailleurs et les promoteurs. On travaille ensemble sur chaque opération. C'est de la dentelle sur chaque opération. [...] On n'est plus un maire bâtisseur, on est un maire plutôt aménageur. Notre politique d'urbanisme, c'est un urbanisme raisonné et raisonnable. Notre objectif, c'est en fonction du tissu de chaque quartier, c'est de faire muter le quartier tout en gardant son esprit. A chaque fois qu'on construit, on vérifie que nos équipements notamment scolaires sont capables de suivre. » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Notre objectif en termes de logement, c'est de proposer un logement qui soit adapté à la situation de chacun, c'est aussi bien la résidence sociale avec l'accompagnement qui est nécessaire, le logement social avec les différentes offres, l'accession sociale à la propriété sur lequel j'ai beaucoup poussé. A l'époque, je trouvais en particulier que le PSLA avait du sens. Copé avait réintégré ces mesures dans son programme, avec le développement de l'accession à la propriété dans les zones ANRU qui permettait de bénéficier d'un taux de TVA réduit et l'accession classique avec la volonté sur l'ensemble des programmes de créer de la mixité. On a fait des programmes 100% privé avenue de la Marne, pas du tout de logement social. Avant l'ANRU, pas de 1 pour 1. Quand l'ANRU est arrivée, Copé a négocié de conventionner des logements qui n'étaient pas du logement social pour faire le rattrapage. Par ailleurs, Copé avait aussi négocié de ne reconstituer que l'offre qui était occupée. Sur la Pierre Collinet, vous aviez des tours qui étaient occupées à 60-70%. Je reconstruis les logements qui sont occupés. C'est ce qu'il avait obtenu des services de l'Etat dans le cadre du GPV. Ça a changé avec l'ANRU et cette astuce de conventionnement*

*du privé. Moi, je trouvais que l'accession sociale à la propriété n'était pas suffisamment poussée, que la mixité ne concernait pas tous les quartiers. On voyait bien qu'il y avait des réticences à construire du logement social en dehors de Beauval et Dunant. C'était timoré. Donc il m'a suivi là-dessus. Il m'a intégré dans son équipe, donc je suis devenu son maire adjoint en charge de l'habitat. » (Ville de Meaux, février 2020)*

L'intervention de la commune dans le domaine de l'habitat et du logement est prise en charge par deux élus qui se partagent les missions et les CAL en fonction des bailleurs sociaux. Le premier est l'adjoint délégué à l'habitat, à l'urbanisme, à la rénovation urbaine, à la mobilité et aux transports, Artur-Jorge Bras. Il est en charge des questions d'urbanisme, de production et de suivi de la rénovation urbaine. A ce titre, il préside la commission habitat et urbanisme de la ville. Il intervient également de façon indirecte sur le volet des attributions lorsqu'il reçoit les demandeurs de logement ou participe aux instances décisionnaires des bailleurs sociaux : Artur-Jorge Bras est à la fois président de la SEM et membre du conseil d'administration de l'OPH2 et de l'ESH3. Il suit également de très près les relogements réalisés par l'OPH1 et les deux ESH dans le cadre de l'ANRU. « *Quand il y a des relogements lui il s'envoie toutes les familles. Toutes les familles !* », témoigne un responsable d'organisme HLM.

La deuxième élue est Emilie Buffe, maire-adjointe déléguée au logement, à l'aide aux victimes et au suivi des conseils consultatifs de quartier. C'est elle qui participe aux CIL et gère au quotidien la demande de logement social. Elle identifie les situations « urgentes » et les signale auprès du service logement de la direction Action Sociale de Meaux.

*« Le maire-adjoint à l'habitat, il est là pour construire, trouver les logements, avoir un bon équilibre d'habitat avec les différents bailleurs dans les différents quartiers. Le maire-adjoint au logement, il est là pour peupler. Mais bien évidemment, il faut que les deux soient bien alignés sur qu'est-ce qu'on veut sur les différentes résidences, les différentes opérations de peuplement. Mais après c'est elle qui rencontre directement les habitants et les demandeurs, notamment quand il y a une demande un peu urgente. Emilie, elle a pour mission de s'occuper du peuplement des résidences meldoises. C'est la feuille de route qui lui a été confiée. Elle doit identifier les demandeurs. Il y a ceux que reçoit Jean-François Copé. Emilie en reçoit d'autres directement. Elle, son rôle, c'est de repérer les urgences. Parce que malheureusement, vous le savez, à partir du moment où il y a beaucoup de demandes, les personnes sont persuadées que les politiques ont des passe-droits... Bon, nous, notre rôle d'élu, c'est de dire c'est une demande de mutation qui doit être traitée prioritairement parce qu'il y a là un sujet de violence, de surpeuplement, de sous-peuplement, de voisinage, de quartier, etc. Ou c'est une demande de mutation, une demande de confort. Voilà. On reçoit poliment la personne. Voilà, je ne peux pas faire plus. Par contre, il y a des sujets... Voilà, on essaie de voir si on peut faire de la médiation, etc. On essaie de trouver une solution. Emilie n'est pas présente dans la commission habitat et urbanisme, mais elle est à la CIL, au CCAS. La commission habitat et urbanisme, elle est plus sur le volet « on construit/ on développe ». Voilà. Avant c'était Evelyne Vaissière qui s'occupait des attributions de logements sociaux. Elle était maire-adjointe aux affaires sociales. Emilie a récupéré cette délégation, en tant qu'adjointe au logement. Le partage des rôles est relativement clair là-dessus. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

*« Le rôle de l'élu, c'est dans la mesure du possible, c'est de pouvoir faire passer un dossier sur le dessus de la pile lorsque cela est nécessaire, pour pouvoir distinguer la demande de logement ou la demande de*

*mutation de confort par rapport à celle qui est prioritaire : la personne victime de violences conjugales, par exemple, qui ne peut pas rester au domicile familial, la personne qui à un moment donné a décidé d'acheter mais qui pour différentes raisons d'emploi, d'accident de la vie, de difficultés financières, se retrouve avec sa maison qui est saisie... Notre rôle, c'est de dire « oui, cette personne doit retrouver un logement rapidement ! » [...] C'est notre rôle d'être sollicité ! Vous posez la question à Jean-François Copé, il vous dira qu'il assume complètement que la demande de la personne reçue soit traitée prioritairement. C'est notre rôle. Sinon, on ne sert plus à rien. Le maire, il rencontre les gens tous les vendredis en comité de quartier. » (Ville de Meaux, février 2020)*

A Meaux, les agents du service logement en charge de la sélection des dossiers effectuent un arbitrage entre l'ancienneté des demandes et l'urgence sociale. Cette dernière n'est définie autrement que par des exemples concrets : elle renvoie à des situations de violences conjugales, d'expulsion ou de séparation. Les questions de peuplement et de mixité apparaissent également très structurantes dans les entretiens : les termes d'« équilibre » et de « ghetto » sont mobilisés de façon récurrente. Un consensus émerge ainsi sur la nécessité de ne pas regrouper les ménages les plus en difficultés (chômeurs, personnes vivant des minima sociaux) dans les résidences. Cette attention au peuplement suppose un travail très fin sur les attributions avec les bailleurs sociaux. La vigilance des agents de Meaux est particulièrement forte au moment des livraisons neuves. Des pré-commissions peuvent alors être organisées avec l'ensemble des réservataires.

*« La question des peuplements, de la maîtrise des peuplements, elle est au cœur de la maîtrise ou de la réussite des projets. On a beau effectivement avoir des qualités architecturales des opérations, on peut avoir tous les dispositifs d'accompagnement sociaux et des familles, mais la question de la mixité sociale c'est quand même le cœur des dispositifs ANRU. Et on se dit aujourd'hui que mettre des populations en difficulté, avec des populations... Il faut éviter les ghettos, ils sont obligés de dispenser un peu. Là, les tours sont détruites, c'est pour des bonnes raisons, ils refont des bâtiments à taille humaine. » (Ville de Meaux, juillet 2018)*

*« L'équilibre de peuplement, pour nous, c'est l'enjeu central. Nous, par rapport à notre contingent, on fait vraiment une mixité. C'est-à-dire qu'on étudie vraiment les dossiers, on reçoit les gens, on reçoit les familles... Ici, on prend tout venant, on reçoit toutes les personnes... Voilà, après nous on essaie de faire la mixité, mais comme il y a des contingents, la mixité elle ne se fait pas automatiquement par rapport aux autres contingents. C'est aux bailleurs de faire la mixité, de voir comment faire dans chaque bâtiment. La préfecture met surtout des personnes au RSA, donc nous on essaie justement de mettre des personnes qui ont des ressources. » (Ville de Meaux, juillet 2018)*

Selon nos enquêtés, la mixité aurait des vertus socialisatrices : alors que le regroupement de populations défavorisées contribuerait au développement de pratiques et de normes spécifiques renforçant leur exclusion, l'arrivée de nouveaux ménages appartenant à des couches sociales plus favorisées serait un moyen de contrecarrer cette tendance en offrant des modèles d'identification positifs de réussite sociale aux habitants (*role model effect*). Cela permettrait de multiplier les interactions de voisinage entre des groupes sociaux différenciés, de stimuler des liens sociaux de proximité et de participer à la diffusion de normes sociales dominantes. A ces arguments, s'ajoutent des considérations de gestion : par exemple, la concentration de personnes âgées ou d'enfants en bas âge augmente le risque de troubles de voisinage. Dans leur conception, la mixité sociale est

entendue de façon globale, par les ressources, l'âge ou la composition familiale. L'échelle d'application la plus pertinente du principe de mixité reste la résidence.

« *Aujourd'hui, la mixité on la regarde par les ressources, mais clairement pour moi il faut avoir une mixité qui est liée aux personnes qui travaillent, aux personnes retraitées, voilà. De manière à ce que voilà... C'est vraiment une approche globale, ce n'est pas que la ressource qui importe [...] Idéalement, il faudrait qu'on ait un raisonnement à l'échelle de la résidence. Il faut veiller à ce que dans une résidence, il y ait tout. A la fois des personnes qui travaillent et des personnes en insertion. Parce que la personne qui ne travaille pas, elle voit celle qui travaille partir le matin au boulot. Si vous n'avez que des chômeurs, ben elles sont dans le même cas. Il n'y en a pas un qui va pousser l'autre à aller travailler. C'est idiot, mais voilà. Il faut qu'il y ait des retraités, mais pas que des retraités, parce que sinon vous mettez une famille avec des enfants, tous les retraités vont leur sauter dessus. Non, mais c'est idiot, mais c'est comme ça ! Après, il ne faut pas qu'il y ait que des enfants parce que s'il n'y a que des jeunes enfants, et ben ça peut être à un moment donné compliqué dans la vie de la résidence, parce que les gamins vont jouer dans les coursives, parce que ci parce que ça. Honnêtement voilà, les coursives ce n'est pas la cour de récréation ! » (Ville de Meaux, mars 2020)*

Le critère ethnique n'est pas absent des entretiens réalisés : il est présenté comme un aspect important de la mixité sociale, mais qui ne peut (et ne doit) être pris en compte dans le processus d'attribution au regard de la législation française.

« *Je n'ai aucun moyen d'intervenir sur les enjeux d'ethnicité. Qu'est-ce que vous voulez que je dise ? Que je dise ensuite à mes services, c'est trop blanc dans cette résidence ce serait bien qu'on me la colore, ou c'est trop coloré il faudrait qu'on blanchisse !? Je ne peux pas le dire et même dans le dossier de la personne, je ne peux pas le savoir... Enfin, s'il y a la pièce d'identité de la personne, mais honnêtement on ne la regarde jamais. En gros, moi ce qui m'avait fait rire, c'est cette hypocrisie française. Je vais le dire tel quel. On dit qu'il faut faire attention, qu'il faut faire de la mixité, mais de par nos outils, nos critères, nous ne sommes pas prêts en France à avoir une mixité du point de vue des origines, des couleurs. Ce qui existe aux Etats-Unis. Aux Etats-Unis, ils savent gérer la mixité ! C'est une personne afro-américaine, c'est une personne amérindienne, c'est profil blanc caucasien. Voilà. Ils ont ces critères. En France, c'est juste inacceptable. C'est inadmissible et c'est même illégal ! Vous voyez. C'est juste que nous, dans notre mixité, contrairement aux Américains, qui savent gérer la mixité et qui vont plus loin... Est-ce que c'est bien ou pas bien ? Je n'en sais rien. Honnêtement, je vais vous le dire franchement. Moi, je vais veiller à ce que la résidence, elle vive bien. Si on s'est trompés sur le peuplement, on essaiera de corriger, mais nos critères, nos outils et la loi ne nous permettront de faire de la mixité qu'en fonction des ressources et de la composition familiale. C'est là-dessus qu'on sera vigilant. C'est là qu'on va pouvoir rééquilibrer la mixité. Par contre, si sur une résidence, il n'y a que des personnes de couleur, je n'ai aucun outil pour le corriger et donc je ne pourrais pas le faire. Ou je le corrigerais indirectement et ce sera le fruit du hasard. Si dans une résidence, je n'ai que du petit blanc, et bien je ne pourrais pas forcément le corriger parce que je n'ai aucun critère qui me permet de le faire. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

Cette conception de la mixité sociale nourrit certaines critiques à l'égard de la loi Egalité et Citoyenneté. Si la philosophie générale de la réforme est satisfaisante (dispersion des ménages les plus précaires), la définition de la mixité qu'elle supporte est, en revanche, jugée trop restrictive. Selon cet élu, l'application des réformes se heurte également au respect des souhaits des ménages.

« Moi sur l'idée, je n'y suis pas opposé. La question, c'est pourquoi 25% au 1<sup>er</sup> quartile, pourquoi pas 30... Moi, c'est toujours ce système de quotas. Après, politiquement ça a du sens. C'est de se dire ne concentrons pas les familles difficiles dans les quartiers difficiles. Ça a du sens. Et on le voit. C'est le travail qui est fait. Quand on regarde les emménagés récents, on voit que les emménagés récents sont plutôt sous les plafonds PLAI que sous les plafonds PLUS. On a une population globalement un peu plus fragile, un peu plus pauvre qui rentre. Donc le fait de dire mixons les différents revenus c'est positif. Mais j'ai envie de dire, ce travail on le faisait déjà. Malheureusement j'ai envie de dire, ce n'est pas toujours très simple. Quand vous avez une population qui a peu de ressources et qui vous dit je veux absolument être à Beauval... Je fais quoi ? Je lui dis : comme vous appartenez au premier quartile, je ne peux pas vous attribuer le logement dans le QPV... ? A un moment, il faut aussi se demander que veulent les gens. Ils veulent être à Beauval. Ben je suis désolé, mais une bonne partie de Beauval se trouve en QPV, donc ce type de critères peut nous freiner par rapport aux souhaits des habitants. Finalement, c'est leur dire : ben non mais vous êtes pauvre, donc je ne peux pas vous mettre à Beauval, je vais vous mettre en centre-ville parce que c'est mieux pour vous... Ben non ! Parce que moi mes amis, ma famille, ils sont à Beauval, je ne comprends pas pourquoi vous voulez me mettre en centre-ville... Parce que pour vous, la loi, elle dit c'est mieux que vous soyez avec des personnes aux revenus un peu plus épais qu'avec des gens qui vous ressemblent. Voilà. C'est un peu ça... Bon, à un moment donné, on peut aussi se dire : écoutons ce que les gens veulent, et voilà. » (Ville de Meaux, mars 2020)

### **3.2.2. Le cas d'une commune de première couronne en situation de rattrapage SRU : Nanteuil-lès-Meaux**

« La difficulté, pour le vivre quasiment au quotidien, la difficulté c'est que ces petites communes qui sortent du logement social n'ont pas forcément les connaissances des difficultés que pourraient avoir cette population. Meaux est structurée pour répondre aux difficultés, et si je prends Nanteuil ou Mareuil, ce sont des petites communes qui se retrouvent à accueillir une population qu'ils n'avaient pas jusqu'à présent. » (ESH1, juillet 2018)

Nanteuil-lès-Meaux est une commune de première couronne, située à 4,5 kilomètres au sud de Meaux. Elle possède une identité de ville « rurbaïne » et se caractérise par de nombreux espaces pavillonnaires. En plein essor démographique, elle compte, en 2016, 6 160 habitants, contre 4 339 en 1990. Les revenus de ses habitants sont légèrement supérieurs à la moyenne de la CAPM, ce qui lui vaut le surnom de « petit Neuilly ». Elle enregistre un taux de chômage de 7%. Depuis 2008, son maire est Régis Sarazin (divers droite), premier vice-président délégué au développement et à la sécurité. Il a été très largement réélu en dès le premier tour des élections municipales de mars 2020.

Le parc de logement communal est relativement récent et comporte 7,6% de logements sociaux en 2018, contre 6% en 2013. Les loyers y sont globalement plus élevés que dans le reste de l'agglomération, la commune privilégiant la construction de logements de type PLUS et PLS. Elle cherche à développer des programmes mixtes, combinant locatif social et accession à la propriété, en collectif et en individuel, afin de réaliser une mixité par l'offre. Trois Moulins Habitat est le principal bailleur social à intervenir sur la commune. Deux ESH, Espace Habitat Construction et les Foyers de Seine-et-Marne, disposent aussi d'un parc de logements, mais plus réduits et mal entretenus. Les relations avec la commune sont tendues.

La commune enregistre 1 696 demandeurs sur le SNE en février 2020. Le volume d'attributions varie considérablement d'une année sur l'autre en fonction des livraisons neuves. La loi SRU constitue le principal « aiguillon » de la politique locale de l'habitat et du développement de l'offre logements sociaux. Après avoir payé d'importantes pénalités (environ 80 000 euros), Nanteuil-lès-Meaux n'a, en effet, eu d'autres choix que de construire du logement social en masse : 340 logements ont été livrés en 2018-2019 ; près de 600 logements sociaux devront être produits d'ici 2025 pour respecter les obligations légales. Du retard a été pris sur les objectifs fixés dans la CIA car la commune n'a pas anticipé les ventes HLM du bailleur Trois Moulins Habitat.

*« L'avis politique, il est simple : nous nous sommes engagés à respecter la loi SRU et le quota à réaliser. Nous évitons les pénalités, nous en payons. On a engrangé tout un processus de réalisations de logements sociaux pour aller vers les quotas qui nous sont demandés à l'horizon maintenant 2025. Comme vous le savez, nous avons des contrats triennaux de réalisations que nous devons respecter par rapport au nombre qui nous manquait. Donc là, le dernier contrat étant à échéance fin 2019, nous avons eu un rappel de la préfecture qui sous-entend qu'il nous manque six logements. Bon... Ce delta, c'est parce qu'on a retrocedé des logements sociaux à des gens qui ont acquis leur logement. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

Cette dynamique de rattrapage est vécue sur le mode de la contrainte :

*« On n'a pas de conflit avec l'Etat, mais on subit les lois et on essaie de s'y conforter. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

Si l'équipe municipale a tardé à développer l'offre de logements sociaux, préférant un temps payer des pénalités, c'est, dit-elle, pour pouvoir démarrer en amont la construction de services publics supplémentaires (équipements scolaires et culturels notamment).

*« Le maire et l'équipe de Nanteuil se sont toujours engagés à... Si vous voulez, pour pouvoir avoir des logements sociaux, il nous fallait accompagner ces logements de tous les services autour. C'est à dire l'éducation, le périscolaire, tous les services adéquats. Livrer des logements avant d'avoir les services adéquats, ce n'était pas possible pour nous. Donc voilà la raison pour laquelle, effectivement, nous avons du retard. Aujourd'hui, nous avons tout un tas de programmes, d'édifices publics, qui sont en cours de réalisation, qui peuvent permettre de recevoir les enfants qui vont intégrer les logements, etc. Voilà un peu le principe. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

*« A partir du moment où on est commune imposée SRU, on a une croissance de la population qui est entre guillemets imposée sur des communes qui n'ont pas du tout la même échelle que Meaux, donc ça impose des transformations en termes de fonctionnement, de rapidité d'exécution qui sont très contraignants pour eux. Et puis en termes de dotations globales de fonctionnement, ils n'ont pas forcément les budgets qui vont avec pour mettre les équipements aux normes et accueillir ces nouvelles populations assez vite. Voilà la population, elle arrive, les programmes de logements ils sont livrés en dix-huit mois. Créer une*

*nouvelle classe, agrandir un réfectoire ou ouvrir des places en crèche, tout ce qui est de la compétence communale, ben c'est compliqué pour eux de suivre et ça leur coûte cher. C'est le lot de chaque commune.*  
» (CAPM, juillet 2019)

Elus et techniciens craignent également une augmentation exponentielle de la démographie, avec une transformation importante de la sociologie et de l'identité de Nanteuil.

*« On part de... Je crois qu'on devait être à 6% de logements sociaux, quelque chose comme ça, pour atteindre 25%. C'est-à-dire qu'on a un contrat, on doit faire 409 logements d'ici 2019. Mais l'échelle de calcul, et c'est un peu le combat politique du maire, en disant, oui mais c'est exponentiel, puisque 25% du nombre de résidences... Donc plus vous allez construire, plus ça va augmenter. C'est une formule mathématique exponentielle. Pour pouvoir faire ces logements, les maires n'ont pas la maîtrise. La seule maîtrise qu'ils ont, c'est de pouvoir délivrer un permis. Pourquoi ? Parce que le foncier n'appartenant pas forcément au maire... » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)*

Pour l'adjoint à l'habitat de Meaux, Nanteuil est un exemple à ne pas suivre : la production de logements sociaux y est trop importante et trop rapide. Sans réelle maîtrise du foncier, elle est subie et non régulée.

*« Nanteuil, c'est une connerie ! Ils sont en train d'en faire une ville champignon en perdant leur esprit village... Ils n'avaient pas le foncier. Le foncier appartient à de grands propriétaires. C'est les promoteurs qui avaient acheté le foncier depuis certaines années. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

La gestion des attributions est assurée par le CCAS de Nanteuil-lès-Meaux. Composé d'une seule personne, le CCAS est également bureau d'enregistrement de la demande. La responsable des attributions est celle qui positionne les candidats sur le contingent municipal, ainsi que sur les logements mis à disposition par le bailleur ou la préfecture. L'élue déléguée aux affaires sociales intervient rarement dans le processus d'attribution. Il arrive au maire de signaler des situations, sans imposer candidatures. Pour sélectionner les dossiers, la responsable des attributions repart du fichier communal, qu'elle met à jour régulièrement. 116 demandeurs, tous issus de la commune, y sont enregistrés à la mi-février 2020. La recherche à partir du SNE est jugée trop fastidieuse et coûteuse en temps.

*« On est bureau d'enregistrement, donc oui on reçoit soit les dossiers des gens, soit les gens eux-mêmes. Ou pas d'ailleurs, parce que maintenant, il y a beaucoup de gens qui passent directement par internet, ou qui se font enregistrer ailleurs aussi – chez les bailleurs par exemple. Moi je m'efforce de reprendre régulièrement tout ça, de rattraper ces gens-là pour les intégrer dans notre liste. En fait, globalement, moi quand je suis arrivée, sur le CCAS communal, on avait une liste avec une cinquantaine de personnes. Voilà. Donc on avait juste les gens qui étaient venus se faire enregistrer ici et qui habitaient Nanteuil. Tous ceux qui passaient pas internet ou pas un autre bureau d'enregistrement ne figuraient pas sur notre liste. Ce qui fait que c'était quand même assez problématique. Globalement, du coup, on était sur des critères qui n'étaient, en fait, pas bons quand on fait les attributions. Après, les gens sont aussi fondés à se dire qu'il y a un problème d'égalité de traitement. Donc moi assez rapidement, j'ai fait en sorte de*

*pouvoir récupérer une liste complète déjà des habitants de Nanteuil. Je repars de cette liste, et pas des 1000 et quelques du SNE. Parce que pour le coup, on serait complètement noyés à chaque fois. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)*

Le premier critère de priorisation des dossiers relève donc de la préférence communale. Il consiste à privilégier autant que possible les ménages nanteuillais dans l'attribution des logements. Si le développement du logement social a été imposé par l'article 55 de la loi SRU, la commune a fait en sorte d'en faire un instrument au service des besoins des Nanteuillais. D'autres considérations peuvent intervenir au moment du choix des dossiers, telles que la connaissance de certaines situations ou la volonté de ne pas trop « alourdir » le budget de l'action sociale. Aussi existe-t-il un contrôle étroit des modalités d'accès au logement social de Nanteuil.

*« Le maire, son orientation c'est effectivement, concrètement : 1- favoriser les Nanteuillais qui ont besoin de trouver dans un logement social. Pourquoi, parce que, moi j'appelle ça des accidentés de la vie : un divorce, le décès de son conjoint, le chômage. C'est des accidentés de la vie. Et ces gens qui sont dans des situations, une personne âgée, qui ne peut plus entretenir sa maison... Quand vous êtes un couple à 90 ans, avoir une grande maison, à un moment donné faut peut-être s'arrêter, enfin voilà. Il y a des situations sociales sur lesquels... et j'entends le maire et il a certainement raison... Je vais d'abord favoriser mes Nanteuillais. Point. Mais après, une fois qu'on a fait ce critère. C'est un peu comme quand vous faites effectivement, une recherche, vous allez commencer à développer votre panel et vous allez mettre des filtres. Quel est le deuxième filtre que je vais utiliser ? Bah oui, moi ma restauration scolaire elle me coûte treize euros. Est-ce que je préfère que la personne qui fréquente la restauration scolaire paie un euro ou paie plutôt un tarif haut qui va être compensé. Bah il est évident qu'on va préférer avoir peut-être une population pas trop paupérisée parce que de l'autre côté, c'est l'impact sur le service public. C'est le deuxième filtre. Mais des fois, malgré ces filtres là, vous ne les avez pas. Donc vous avez un étroit sur lequel vous avez le choix entre Pierre, Paul, Jacques et rentre dans aucun des filtres. Et vous récupérez une famille qui vient de n'importe où, parce que c'est comme ça. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

*« Le maire a dit ok pour le logement social, mais je veux en priorité que ce soit les Nanteuillais qui font des demandes de logements sociaux qui soient servis. Je suis prêt à faire du logement social, je délivrerais des permis de construire, mais je veux qu'en priorité ce soit mes Nanteuillais qui soient servis parce que ma population... Les jeunes qui sont en recherche d'emploi ou les seniors qui n'arrivent plus à assumer de grandes maisons, qui veulent peut-être se retrouver dans des appartements... ils ont aussi besoin de logements sociaux. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

*« Nous, quand on fait une attribution sur notre contingent, on a quand même tendance à prioriser les gens qui sont sur notre liste communale on va dire. Après, sur le contingent de la préfecture ou d'Action Logement, ils vont positionner des gens qui parfois ne demandent pas spécifiquement Nanteuil, ce qui fait qu'ils ne vont pas forcément apparaître là dans cette liste. On a des gens qui parfois demandent soit Meaux et son agglomération ou des choses plus précises. Il y a des gens qui demandent un logement et ce sera là parce qu'il y a une dispo, et globalement ce sera là ou rien [...] Les critères de priorisation : la question du handicap d'abord, très clairement. Là, par exemple, on a eu beaucoup de logements qui étaient soit adaptés PMR [personne à mobilité réduite] soit adaptables parce qu'il y avait pas mal de rez-de-chaussée, donc très clairement quelqu'un qui est en fauteuil, ben oui on va essayer de lui attribuer en priorité parce qu'on sait que ce n'est pas simple dans tout le parc privé, dans tout le public ancien de*

*trouver des logements adaptés. On a aussi les personnes qui ont un congé de leur propriétaire et qui vont se retrouver dehors. On a les gens qui sont hébergés, que ce soit un hébergement familial ou un hébergement en structure. Et après, on est sur des questions de composition familiale, s'ils sont dans le public ou dans le privé... S'ils sont déjà dans le public, ben normalement ils sont moins prioritaires parce que dans le public ils devraient pouvoir bénéficier d'une mutation de leur bailleur même si on sait que techniquement ce n'est pas simple » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)*

Pris dans la gestion des urgences individuelles, la responsable des attributions affirme rester aveugle aux questions de peuplement. Après le critère de résidence, ce sont des critères de composition familiale et d'adéquation loyers/ ressources qui priment. Dans les entretiens réalisés à Nanteuil, la notion de mixité n'est mobilisée qu'en référence à une problématique d'offre.

*« De fait, on est quand même souvent pris par l'urgence. Enfin... Voilà. C'est surtout là-dessus parce qu'il y a des gens qu'il faut mettre à l'abri mais... Ce serait chouette hein d'avoir des vues je dirais plus globales et à plus long terme, mais pour ça je dirais qu'il faudrait un petit parc de dispo.*

Sur les livraisons neuves par exemple, comme vous avez un peu la main ?

*Ouais, mais on est toujours sollicités. On est malgré tout toujours pris par les urgences individuelles. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)*

*« La mixité, ce n'est pas l'attribution... Quand on parle d'attribution, on parle de logement social, donc de logements pour de la clientèle déjà modeste. La mixité, pour moi, c'est le privé, c'est-à-dire sans aides. Je ne parle pas de mixité par l'attribution. Pour moi, la mixité, c'est privé et social. C'est ça l'esprit de la loi SRU. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, avril 2019)*

Les objectifs relatifs aux attributions en termes de quartiles et les instruments intercommunaux mis en place (CIL, CIA, PPGD, cotation et location active) sont très mal connus des acteurs communaux rencontrés. La responsable du CCAS pointe l'absence de tout échange avec la CPAM :

*« Nous, on n'a pas de QPV... Heu... On ne regarde pas ça. Je pense que techniquement on y est, mais heu...*

La CAPM ne vous demande pas de faire du reporting là-dessus ?

*Je n'ai pas de lien avec la CAPM.*

Vous n'allez pas en CIL ?

*Non. Non je n'ai pas de lien du tout avec la CAPM.*

Et l'élue ?

*Non plus. Enfin, ce n'est pas mon élue en tous cas.*

Vous en avez entendu parler de la CIL ou pas ?

*Je connais l'idée oui, mais... [Silence] Ces dispositifs ne sont pas opérants pour nous. Mais oui, effectivement on pourrait jouer sur des trucs d'attribution pour faire de la mixité, mais non... Là-dessus, nous on traite en direct avec la préf et les bailleurs. On n'a pas du tout de lien avec la CAPM... Mais ça pourrait hein, votre question n'est pas à côté de la plaque parce qu'il y a effectivement des organisations intercommunales là-dessus. Ce que moi je trouverais plus lisible hein quand même. » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)*

### **3.2.3. Le cas d'une commune de deuxième couronne sortie du périmètre SRU : Varreddes**

Varreddes est une commune de deuxième couronne, à profil résidentiel, située dans une boucle de la Marne à environ 7,4 kilomètres au nord de Meaux, et mal desservie par les transports en communs. Elle compte, en 2016, près de 2 000 habitants, contre 1 520 en 1990. Elle connaît donc une croissance démographique relativement importante, avec un renouvellement de son centre-bourg remarquable. Depuis 2014, son maire est Jean-Pierre Ménil (sans étiquette, habitant « historique » de Varreddes), réélu dès le premier tour aux élections municipales de mars 2020 avec 68,31% des voix exprimés. En 2015, Varreddes enregistrait 0,13% de logements sociaux (1 logement social). En 2018, elle en compte 29 et devrait en avoir 93 à horizon 2021. Chaque opération neuve présente 30% de PLAI. Les principaux bailleurs implantés sont Plurial Novilia (ESH, 24 logements) et Trois Moulins Habitat (ESH, 4 logements). Soumise aux obligations de la loi SRU jusqu'en novembre 2018 (date à laquelle le seuil d'application est rehaussée à 3 500 habitants), la commune a payé plusieurs amendes avant de se lancer dans la production de logements sociaux à partir de 2013.

***« J'ai toujours voulu sortir de l'état de carence auquel nous étions soumis par l'Etat. En 2014, quand la loi SRU est tombée, nous n'avions qu'un seul logement social. Nous partions de loin mais la suite était programmée. Dès le début, j'avais demandé à Jean-François Copé, président du Pays de Meaux, d'intervenir en notre faveur auprès du préfet, lui faire comprendre que ce qui était demandé était bien trop pour un village comme Varreddes, mais rien n'y avait fait. Nous avons dû nous organiser et en premier lieu nous avons prévu les structures pour l'école [...] De nombreux habitants du village bénéficient déjà d'un logement social. La mairie en réserve un pourcentage pour les Varreddois. En outre, parmi les programmes, nous avons réservé seize logements aux seniors dans des structures avec ascenseur et salle commune. Nous souhaitons ainsi favoriser la mixité et mélanger les générations. » (Jean-Pierre Ménil, déclaration à Magjournal 77, 18/12/2018)***

Même si la plupart des décisions de programmations de logements sociaux avaient été prises avant 2014, c'est Jean-Pierre Ménil qui est associé à la question du logement social. C'est un marqueur politique sensible de son mandat, qui lui a valu les oppositions de bon nombre d'habitants.

*« Le logement social pour les gens de Varreddes c'était la Pierre Collinet à Meaux. Vous avez dû en entendre parler, toutes les tours qui sont descendues... C'était ça le logement social pour eux. Ça se*

*comprend, mais le logement social, on a réussi à leur faire comprendre que, par exemple, avec les PLS, 60% des gens de Varreddes ont le droit à un logement social. Là, ils se sont rendu compte que... Et là moi, dans cette opération-là, je voulais à tout prix faire le maximum pour que ces logements aillent à des gens de Varreddes. Plurial Novilia m'a entendu. C'est-à-dire que moi, tous les gens de Varreddes, je leur ai demandé de me donner une copie de leur demande de logement, comme ça moi je sais qui a fait la demande. » (Ville de Varreddes, juillet 2019)*

*« Varreddes, la question du logement social c'est très compliqué pour lui aussi de la gérer politiquement parce que ça a été le maire qui est venu construire du logement social sur la commune de Varreddes. Au cours de son mandat, il s'est retrouvé imposé par la loi SRU avec des objectifs de rattrapage. Il a été carencé au titre de la loi SRU, et puis re-exempt de loi SRU, tout ça sur l'espace d'un mandat. Tout ça en programmant quand même une centaine de logements sur son territoire. Donc en fait politiquement, c'est vrai que c'est un peu difficile à gérer parce que l'Etat a un peu fait le yo-yo sur sa commune, en se rendant compte qu'il y a cette histoire de seuil... Ben oui, plus de 1 500 habitants, ben oui il faut du logement social... Mais oui, géographiquement parlant, on est paumés au milieu de la pampa, c'est paumé dans une boucle de la Marne, il n'y a pas de transports, ce n'est pas accessible. Il n'y a pas tout ce que vous voulez. Ce que voient les habitants de Varreddes, c'est que si Ménil avait fait le mort plus longtemps, qu'il avait attendu que Varreddes sorte du champ d'application de la loi et bien il n'y aurait pas de logements sociaux aujourd'hui. » (CAPM, juillet 2019)*

Le maire affirme ne pas être opposé par principe au logement social, mais craint une production trop rapide de l'offre sociale. D'ailleurs, bien que sortie du périmètre SRU, Varreddes continue de livrer des résidences neuves, mais à un rythme ralenti. Deux arguments principaux sont avancés pour justifier cette position. Le premier est que ce ne serait pas « rendre service » aux ménages les plus modestes que de les loger en périphérie, loin des aménités urbaines et des pôles d'emploi. Le second argument renvoie au fait que les communes de petite taille ne sont pas suffisamment équipées pour faire face à un afflux de populations. Ce point de vue est partagé par la majorité des élus de la CAPM :

*« Moi je lui avais dit à la préfète : avant d'amener des gens nouveaux dans la commune, il faut que j'agrandisse ma cantine, il faut ouvrir des classes, renforcer mon accueil périscolaire... Les gens vont arriver, je vais les mettre où ? Parce que bon, c'est des gens de la ville pour la plupart. Ils ont des structures à l'accueil périscolaire et tout, et bah, la loi c'est la loi, donc elle m'a mis mon arrêté de carence, et puis donc elle a pris tous les permis. » (Ville de Varreddes, juillet 2019)*

*« Le maire, au début, il a fait du logement social parce qu'il y était obligé mais il a continué et il assume. Il assume complètement. Politiquement, aujourd'hui, pour lui, c'est un sujet sensible. Si vous regardez les élections municipales à Varreddes, son opposant dit « on a construit trop de logement social trop vite ». Ben non. Il était dans l'obligation de construire du logement social du fait de la loi SRU. Il partait de zéro. Il a construit. Il avait peu de foncier. Il a trouvé du foncier disponible. Il a travaillé avec les bailleurs en bonne intelligence. Il les a accompagnés. Il a veillé, lorsqu'il y a eu les premières commissions d'attribution de logement à être présent et à regarder en fonction des différents réservataires les personnes qui venaient sur sa commune. Il a aussi invité les différents réservataires à être prudent, en leur disant : attention, Varreddes est un village qui n'est pas hyper bien desservi en transports pour se rendre sur la ville-centre, donc là les ménages que vous souhaitez mettre, qui ne sont pas véhiculés, peuvent être en difficultés. Voilà. Donc il a participé vraiment au peuplement de ses résidences. Aujourd'hui, il est sorti*

*du club fermé entre guillemets des communes soumises à la loi SRU parce que le seuil est monté à 3 500 habitants et non plus 1 500 habitants. Donc tant mieux. Mais dans sa politique, il dit : je vais continuer à faire du logement social, mais sans être contraint par la loi, à un rythme peut-être plus modéré. Il aurait pu dire j'arrête. Mais non ! » (Ville de Meaux, mars 2020)*

*« Construire du logement social dans une commune de 500 habitants éloignés des transports et des services, il n'y a aucun intérêt. C'est l'exemple de Varreddes ! Pour des familles difficiles, qui cherchent un emploi ou qui sont éloignés de l'accès au droit, il n'a pas son CCAS qui est capable de faire le boulot, il n'a pas les mêmes services que la ville de Meaux. Ces familles, il vaut mieux qu'on les ait à Meaux. On pourra davantage les accompagner ! » (CAPM, avril 2019)*

Le maire et son adjoint à l'urbanisme gèrent directement les attributions de logements : ils participent aux commissions d'attribution des bailleurs et positionnent des dossiers sur le contingent de la ville. Ils profitent également des nombreuses remises à disposition de logements, que ce soit par les organismes ou la préfecture. Le CCAS est davantage dédié à l'octroi des aides sociales. Jean-Pierre Ménil est également membre de la CIL et de la commission habitat-urbanisme organisée par la CPAM.

*« Des logements sociaux et tout ça, c'est surtout avec mon adjoint à l'urbanisme que j'ai travaillé. J'ai dû mettre une commission un peu d'attribution pour les logements... Pour la présentation des dossiers, c'est surtout moi parce que je suis en retraite, et lui étant encore en activité, donc c'est très difficile pour lui de se libérer dans la journée, et tout ça. » (Ville de Varreddes, juillet 2019)*

Le maire de Varreddes accorde de l'importance au peuplement des résidences en faisant prévaloir un critère de préférence communale. D'autres considérations liées à la capacité d'accueil des écoles, des cantines ou du périscolaire peuvent entrer en ligne de compte. La notion de mixité sociale intervient d'emblée comme une problématique de l'offre : pour l' élu, il s'agit d'abord de combiner les logements individuels et les logements collectifs, le locatif social et l'accession à la propriété. La mixité dans les attributions apparaît dans un deuxième temps : elle mêle des critères liés au rapport à l'emploi, à l'âge, à la composition familiale.

*« La mixité sociale, pour nous, c'est plus intégrer des petites structures dans différents coins de Varreddes. Là, par exemple, il y a quatre logements sociaux au milieu d'un lotissement de treize maisons. Au début, j'ai dû me battre, mais c'est plus avec les riverains qu'avec les personnes qui sont dans les logements sociaux. [...] Bon moi ce que j'aime bien c'est qu'il y ait des personnes... des retraités, des jeunes, des gens qui sont en activité, bien sûr, des chômeurs aussi. Mais je crois que malheureusement on ne peut pas tellement gérer ça. » (Ville de Varreddes, juillet 2019)*

Bien qu'impliqué sur les questions de logement, le maire de Varreddes n'a pas connaissance de l'ensemble des dispositifs introduits par la réforme des attributions (PPGD) et craint que la CPAM ne le dépossède de son pouvoir d'attribution. Selon lui, la CIL est une « usine à gaz » qui risque de déstabiliser le partenariat entre la commune et les bailleurs. Pour le moment, l'EPCI reste dans son rôle d'accompagnement et de conseils.

*« Pour l'instant, la CAPM c'est qu'un rôle d'échange, vu qu'ils ne contrôlent rien sur la commune, et puis pour moi c'est une source de renseignement, d'aide, puisque je vous dis, le logement social moi je l'ai découvert. » (Ville de Varreddes, juillet 2019)*

### **3.3. Les bailleurs sociaux**

*« Ce sont les bailleurs qui savent les bâtiments où il y a trop de... C'est à eux de freiner... »*

*(Ville de Meaux, juillet 2018)*

#### **3.3.1. La SEM**

La SEM est le résultat de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de l'OPH1 et d'une autre SEM préexistante. L'enquête a été réalisée au cours des mois qui ont précédé la fusion. Les équipes des deux organismes ont été rencontrées séparément.

Depuis 2004, l'OPH intercommunal est très impliqué sur la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine dans les quartiers de Beauval et Dunant. Les relogements représentent près de 80% des attributions réalisées chaque année. La part des primo-arrivants dans le parc de l'OPH est donc relativement faible. A titre d'exemple, les relogements des tours Albret, Alsace et Anjou (507 logements dont la démolition est prévue pour 2019-2020) démarrent dès 2015. « *Notre priorité, c'est le relogement, de manière à ce qu'on puisse effectivement rapidement fermer une résidence* », indique un agent. La stratégie patrimoniale de l'office se structure principalement autour des démolitions et reconstructions ANRU. La convention NPNRU, signée en décembre 2017, acte ainsi la démolition des sept dernières tours de Beauval). Les objectifs affichés dans le rapport d'activité de l'OPH sont : « *la redynamisation des quartiers, le renouvellement de l'offre de logements et la redéfinition des espaces publics* ». La SAIEM présente des caractéristiques très différentes. Il s'agit d'un organisme de petite taille, avec une équipe d'une dizaine de personnes et un parc d'environ 1 200 logements, dans lequel on dénombre près de 20% de logements en accession. Le patrimoine HLM est constitué pour moitié de logements PLS. La SAIEM de Meaux présente des taux de vacance plus élevés sur ces types de logement.

Dans les entretiens, la notion de mixité est d'abord mobilisée sous l'angle de la diversification de l'offre : un logement en accession est livré pour chaque reconstitution ANRU effectuée. Dans le QPV, la priorité est également donnée à la construction de petits collectifs et de surfaces commerciales.

*« C'est que la mixité sociale, elle n'existait pas dans le sens où il n'y avait pas de logements privés à Beauval. C'est ce qu'on se tue à expliquer aux différentes administrations responsables dont on taira ici le nom. C'est que nous, la mixité elle doit se faire à l'envers en un sens. C'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de rajouter des logements sociaux dans des quartiers dits historiques ou... Il faut rajouter des logements*

*privés là où il n'y en avait pas avant. Et c'est ce qu'on fait. C'est ce qu'il se passe et c'est très bien. Parce qu'aujourd'hui vous avez de grands promoteurs qui viennent : Kaufmann, Bouygues, Promogim... Enfin voilà tous les grands noms sont là ! » (OPH1, juillet 2018)*

La stratégie d'attribution et de peuplement de l'office est d'abord guidée par les relogements ANRU. Elle vise à déspecialiser les quartiers de Beauval et Dunant en évitant les concentrations de ménages fragiles. Le relogement est perçu comme une opportunité pour travailler sur le peuplement, même si les marges de manœuvre du bailleur restent limitées. La notion de mixité est mobilisée spontanément par nos enquêtés et souvent préférée au terme de peuplement. Elle combine des critères d'ancienneté, de ressources et de composition familiale. Le mélange des populations est ici présenté comme la garantie d'une certaine « osmose » dans les façons de vivre. En revanche, pour le/la responsable des attributions de l'OPH1, organiser la vacance de logements pour « rééquilibrer » l'occupation sociale d'une résidence est inconcevable dans un contexte de très forte demande. Tout se passe comme si la lutte contre la vacance primait sur les stratégies de peuplement.

*« Vous entendez quoi par « peuplement » ?*

*Le fait de réfléchir à qui vit dans l'immeuble...*

*Vous parlez de mixité là ?*

*Oui.*

*De toute façon, c'est une notion sur laquelle on travaille depuis des années maintenant la mixité. Meaux est une ville... On parle d'urbanisation, de mixité... Sur tous nos patrimoines, aujourd'hui, c'est carrément devenu un mode de fonctionnement pour nous, la mixité. On essaye effectivement de faire un mélange... On va mettre des retraités, on va mettre des gens qui travaillent, on va mettre des femmes seules avec des enfants. Il faut qu'il y ait une espèce d'osmose dans la résidence, que ce soit fait de tout. [...] La mixité, c'est différents critères. Vous avez essentiellement la finance, enfin le côté financier, mais vous avez aussi la composition familiale parce que vous n'allez pas proposer un T4 à deux personnes... Il y a aussi le profil familial, il faut que ça soit en correspondance avec la typologie du logement que vous proposez. On est un bailleur social, on ne peut pas se permettre de proposer un T4 à un couple [...] Il y a tellement de gens qui sont en attente d'un logement qu'à un moment donné il faut aussi positionner les gens... On ne peut pas laisser un logement vide des mois et des mois sous prétexte que ce n'est pas la bonne personne, le bon profil. On est un bailleur social, on est là pour louer un logement à des gens qui en ont besoin par rapport à des questions financières aussi, parce qu'on est beaucoup moins cher qu'un privé, et ça il faut aussi en tenir compte... Il y a tellement de demandeurs de logement en Ile-de-France, il n'y a pas assez de logements pour répondre à toutes les attentes, donc on ne peut pas peaufiner à ce point. » (OPH1, avril 2019)*

*« Ben si... Enfin quand on dit peuplement, vous parlez essentiellement des revenus ?*

*Je ne sais pas. Vous vous parlez de quoi ?*

*Ben on n'a pas d'autres critères. C'est compliqué après. Enfin, si, vous avez les revenus, s'ils ont des dettes, les familles monoparentales, des choses comme ça... ça si, on essaie d'équilibrer quand on peut.*

*Et l'origine ?*

*Ça on ne peut pas le faire, donc on ne le fait pas. C'est un peu l'hypocrisie du système parce qu'en réalité on devrait pouvoir le faire parce qu'on sait tous que c'est compliqué et que si on veut éviter de recréer des*

*ghettos, ça doit rentrer en ligne de compte. Mais aujourd'hui on n'a pas le droit, on n'a pas les outils et on n'a pas la loi donc... On ne le fait pas. Vraiment, pour le coup on ne le fait pas ! Après que les gens en discutent, évidemment. Je ne vais pas vous la faire à l'envers mais en vrai, on ne le fait pas. On n'a pas le droit de le faire. C'est strictement interdit. Et en plus on n'aurait pas les outils pour le faire. Parce que... ce n'est pas parce que vous vous appelez machin que vous êtes noir ou que vous vous appelez bidule et que vous êtes blanc. Enfin, vous voyez c'est compliqué. On n'a pas les outils et on n'a pas le droit donc ça règle le problème. » (OPH1, juillet 2018)*

Pour les agents, l'échelle d'application la plus pertinente de la mixité reste la résidence. La prise en compte de l'occupation sociale des immeubles est, en effet, une compétence particulière du bailleur. Les représentants de l'OPH1 insistent sur les opérations de gestion urbaine de proximité (visites de terrain, rencontres avec les locataires, remontées d'informations des responsables de sites) qui permettent une connaissance fine du peuplement. Ils se disent particulièrement vigilants à l'occupation du patrimoine au moment des nouvelles livraisons.

*« Nous, on est obligé de réfléchir par résidence, parce tous les quartiers ne nous appartiennent pas intégralement, vous avez plusieurs... vous pouvez avoir des propriétaires, vous pouvez avoir un autre bailleur social, c'est pour ça que nous on réfléchit à l'échelle de notre résidence. Le terrain nous fait des retours. Il y a forcément des difficultés dans certaines résidences. Mais je pense que c'est aussi lié au fait que ce soit du collectif, de façon général aujourd'hui les gens sont de moins en moins patients, sont plus agressifs, et ça a forcément des répercussions sur la vie en collectif. » (OPH1, avril 2019)*

*« Côté Meaux Habitat, on le fait presque au quotidien, j'ai envie de dire. Le bailleur est très présent sur le territoire. On organise des visites de terrain les vendredis après-midi. On invite les locataires et ça se passe bien ! Mais voilà, ce travail, on le fait très bien avec Pays de Meaux Habitat parce que c'est un organisme que l'on pilote, sur lequel on veille. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

La prise en compte des règles de la loi Egalité et Citoyenneté, en termes de quartiles, n'est effectuée qu'a posteriori au moment de présenter les dossiers en CAL et de rendre des comptes à la Préfecture. Ces catégories ne sont pas un filtre opérant lors du rapprochement offre/demande.

*« En fonction du suivi des objectifs, est-ce que vous réorientez ensuite es attributions ? Non, on ne pousse pas le... Non. On communique les informations à la Préfecture, après on passe à autre chose quoi... Non. Et ensuite la Préfecture nous fait un retour en nous donnant les chiffres de tous les bailleurs sociaux qu'il y a sur la Seine-et-Marne. » (OPH1, avril 2019)*

Le parc HLM de l'OPH1 est globalement très réservé : les agents rencontrés parlent d'un taux de réservation de l'ordre de 90% sur l'ensemble du patrimoine. Contrairement à d'autres bailleurs, l'office remet rarement ses logements à disposition des communes : « *On a tellement de besoins que l'on n'a pas lieu de remettre à disposition* » (agent en charge des attributions OPH, avril 2019). La commission d'attribution se réunit deux fois par mois. Elle est composée de six membres à voix délibérative, désignés par le Conseil d'Administration, parmi lesquels Artur-Jorge Bras, adjoint délégué à l'habitat et à la rénovation urbaine, Emilie Buffe, adjointe déléguée au logement, et Anne

Dumaine, vice-présidente habitat de la CPAM. Le service des attributions compte trois chargés d'attribution, qui opèrent le rapprochement offre/ demande, constituent les dossiers, rencontrent si nécessaire les demandeurs et présentent les dossiers en CAL. Directement rattaché à la direction générale de l'organisme, le service des attributions se distingue du service de gestion locative, qui dépend de la direction du patrimoine. En 2017<sup>15</sup>, les CAL ont examiné 362 demandes de logement, dont 220 demandes externes et 142 demandes de mutation (39,23% des demandes). 421 contrats de location ont été signés.

La réforme des attributions est avant tout perçue comme une source de contraintes et de complexité : elle viendrait rigidifier un système déjà très « administré », en quantifiant des objectifs qui servaient déjà de boussole aux activités des agents de l'OPH1 ; elle ne changerait pas les pratiques existantes, si ce n'est qu'elle impose de rendre des comptes aux services de l'Etat.

*« Moi je trouve que, pour le moment... on continue de... Enfin, non je ne vois pas la différence moi dans tous les cas. On a travaillé comme ça depuis... Enfin, ça fait quelques années déjà, donc le changement je ne le vois pas plus que ça, c'est pas marquant dans tous les cas. La CIL donne des éléments qui à mon sens doivent être déjà appliqués par un certain nombre de bailleurs depuis quelques temps. On n'a peut-être pas attendu que la CIL déclare certaines choses pour faire les choses*

Et donc les 25% de ménages du premier quartile hors QPV...

*Oui, alors ça... c'est des usines à gaz... [rires] On doit rendre des chiffres à la Préfecture après, tous les mois.» (OPH1, avril 2019)*

*« On se fait un peu plaisir avec ces 25%, 50%... enfin, c'est des cases un peu grotesques quoi... Aujourd'hui, on n'a ni les outils ni le recul. L'observatoire, il en est à ses balbutiements... donc bon. Et puis il y a surtout un vrai sujet. Tout ça, c'est fait pour annoncer des chiffres dans les médias, mais en réalité les gens ils ne veulent pas partir de là où ils habitent... Ces réformes, elles ont ajouté de la contrainte ! Non, mais parce qu'encore une fois, quand je vous parlais de gestion administrative, c'est vraiment le cas. On vient plaquer des obligations administrativo-légales sur des pratiques qui existent déjà en mettant des objectifs chiffrés pour se donner bonne conscience. Je caricature un peu mais bon, voilà c'est un peu ça quand même. Donc moi je trouve que ça rigidifie le système, dans un système déjà plus que rigide, c'est ce que l'on se disait tout à l'heure. » (OPH1, juillet 2018)*

*« On doit faire face à un empilement de mesures et une hausse des contraintes administratives. » (ESH1, juillet 2018)*

« Avez-vous observé un changement de pratiques dans la gestion des attributions ?

*Pour être franc, fin 2018-début 2019, systématiquement en CAL, premier quartile/ pas premier quartile, oui. Personnes en QPV/ hors QPV. Oui. Je vous avoue que maintenant, sur les six derniers mois, j'ai l'impression qu'on en parle un peu moins. De ce que je vois en CAL. Pour être franc. Les services y font gaffe. C'est dans les dossiers quand ils traitent les demandes. Ils ont un petit tableau, ils cochent les cases, etc. Ils le regardent. Mais en dehors de ce truc d'hébergement ou de DALO, on est un*

---

<sup>15</sup> D'après le dernier rapport d'activités disponible.

*peu moins attentifs... J'ai l'impression que c'est moins prégnant en tous cas. Il y a peut-être besoin de faire des rappels hein. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

### **3.3.2. L'ESH1**

L'ESH1 est une ESH membre du groupe Polylogis, ancienne filiale de la Sonacotra. Elle dispose d'un parc de 17 597 logements sociaux, dont environ 9 000 à l'échelle de la CAPM. Elle est présente dans le QPV de Beauval-Dunant (environ deux cent logements localisés aux franges du quartier), ainsi que dans les communes périphériques. Ses projets de développement sont à Mareuil, Nanteuil, Trilport, Crégy et Varreddes. L'ESH1 a construit près de trois cent logements en cinq ans à Nanteuil. Elle pratique le déconventionnement et la vente HLM.

L'ESH1 a pris l'habitude de remettre à disposition des communes les logements disponibles sur son contingent afin qu'elles puissent positionner leurs candidats. L'attribution des logements sociaux s'inscrit dans un partenariat étroit bailleur-commune. En amont de chaque nouvelle livraison, une réunion est organisée avec l'ensemble des réservataires pour travailler sur le peuplement.

*« Sur notre contingent propre, nous on a une politique ici en Seine-et-Marne, c'est la proximité avec les collectivités, donc... Historiquement, enfin voilà c'est dans la culture hein... On remet très souvent... Dans deux cas sur trois, on remet à la commune notre contingent propre. Si la commune n'a pas de candidats, ce qui peut arriver, à ce moment-là on va chercher dans le SNE mais on n'a pas défini de politique particulière là-dessus... On peut utiliser aussi notre contingent propre pour répondre à des mutations internes. » (OPH1, juillet 2018)*

*« La question qui me taraude, c'est comment être sûr que l'on ne se trompe pas sur le peuplement des résidences. C'est peut-être qu'à un moment où un autre, et en tous cas c'est ce qu'on souhaite faire, c'est de mettre aussi les différents réservataires autour de la table pour discuter de ce qu'on veut faire. C'est ce qu'on avait commencé à faire avec Trois Moulins Habitat sur les nouvelles résidences qui avaient été livrées. J'avais mis sur la table, avec l'accord du bailleur, les différents réservataires, en disant « vous êtes dans tel quartier. Sur ce quartier, voilà les différents équipements, voilà les atouts donc ce que je veux, en termes de peuplement, c'est qu'on n'ait pas trop de gamins ou des gamins, etc. », qu'on se fasse une feuille de route, pour que chacun reparte avec la feuille de route qu'on leur confie et nous propose des candidats derrière. Chacun est libre de positionner ses candidats. Heureusement. Mais en ayant connaissance du territoire. L'enjeu, c'est comment je peuple la résidence et comment ça va vivre derrière. Ce travail, on l'a très bien fait avec Trois Moulins Habitat qui a développé un certain nombre de résidences. Quand ils ont livré le Pâtis, quand ils ont livré Bonneuil, j'ai fait ces réunions avant que les CAL ne se tiennent. J'avais autour de la table Trois Moulin Habitat, un représentant d'Action Logement, un représentant de la préfecture et de la ville. Et je leur ai dit ce que je voulais. Sur les dossiers qui ont été présentés, ça s'est plutôt bien passé. Bon sur Bonneuil, je n'ai pas de sujet. Honnêtement, ça vit très bien. Sur le Pâtis, Trois Moulin Habitat m'a dit que ben voilà, ils avaient fait une réunion déjà avec les locataires. J'étais là. On leur dit « ben voilà, vous rentrez sur une opération neuve, vous avez de la chance. Je vais vous demander... Voilà, nous on sera plus vigilant, surtout le bailleur hein, sur la manière dont va vivre la résidence, etc. ». Et là, Trois Moulin Habitat m'a demandé que l'on refasse une réunion parce que ça s'est un petit peu dégradé, il y a un peu de laisser-aller. Donc ils veulent qu'il y ait l'autorité morale de la ville entre guillemets, en plus de la ville, pour dire : « vous êtes dans une opération récente – ça a moins*

*de 4 ans hein – or je vois que ça se dégrade, ce n'est pas acceptable. C'est votre résidence, c'est à vous de vous l'approprier, donc s'il y a des mauvais comportements, avec le bailleur on sanctionne et on veillera que les choses évoluent. » (Ville de Meaux, mars 2020)*

Dans le cadre des attributions, une vigilance particulière est portée à l'occupation sociale du parc. Elle repose sur une connaissance fine du peuplement : « *On a quand même la vision du terrain qui qui peut nous dire ben attention sur ce site-là, c'est en train de se dégrader* », explique un enquêté. Le rôle du personnel de proximité est relevé à plusieurs reprises dans l'entretien. Les membres de l'équipe de direction de l'ESH2 n'hésitent d'ailleurs pas à utiliser les termes de « peuplement » et de « mixité ». La mixité est ici entendue de façon globale par les ressources, l'âge, la composition familiale, la nationalité et l'origine. Elle est un vecteur d'intégration des populations.

*« Moi j'insiste sur le fait que concentrer une même population dans un bâtiment, dans une même cage d'escalier, on n'arrête pas de parler de non intégration, de gens qui restent dans leur culture, alors ce n'est pas un reproche hein ! Mais il y a... dans notre population des gens qui ne parlent toujours pas français, qui ont des difficultés, beaucoup de femmes hein... je pense que si on concentre la même population dans une cage d'escalier forcément ils ont la même culture ! Donc ils vont se rassembler, ils n'iront pas vers les autres, et dans notre quotidien, c'est aussi une de nos missions, c'est d'aller vers l'ouverture, le vivre ensemble. » (ESH1, juillet 2018)*

D'après nos enquêtes, la définition que donne la loi Egalité et Citoyenneté de la notion de mixité sociale, en termes de quartiles, conduit à invisibiliser d'autres dimensions importantes, telles que l'ethnicité. Cette notion irrigue l'entretien que nous avons réalisé avec principaux responsables de l'ESH. Le « ghetto » y apparaît comme une figure repoussoir.

*« Dans la loi Egalité et Citoyenneté, la mixité... C'est une entrée uniquement par les ressources. Alors qu'on le sait bien, quand on parle de mixité on ne parle pas forcément que des ressources. En tout cas, ce n'est pas la seule entrée possible. Et sur Meaux par exemple, parce que dans les documents de travail hein, en amont de la mise en place de la conférence intercommunale etc., c'est vrai que c'est un territoire où ils sont allés ... Je vais vous dire juste ce qu'ils disent voilà, sur les grands principes d'attribution du Pays de Meaux et sur la recherche de la mixité, en mixant sur chaque commune et sur chaque quartier des ménages, d'âge différents, de compositions familiales variées, actifs et inactifs, avec des niveaux de ressources divers, de toutes nationalités. Et par exemple, ce... de toutes nationalités, on ne le rencontre pas partout hein ! [...] On est tous défenseur des lois républicaines. Ici en tout cas. Mais à force de se cacher derrière son petit doigt, les quartiers se spécialisent d'eux-mêmes ethniquement. On en connaît des dizaines. Des dizaines. Mais on fait ça, on se cache. On en connaît des dizaines quand vous avez une minorité importante implantée dans un quartier, elle ferme la porte. C'est-à-dire qu'elle fait la guerre aux autres. Ah, une guerre qui peut aller jusqu'à une guerre violente hein ! J'allais dire pas violente – si, ça peut l'être, vous avez des minorités fortement implantées qui repoussent les autres. » (ESH1, juillet 2018)*

*« Si on essaie de répondre à ces familles qui veulent rester sur la commune oui, dans un quartier oui, pas forcément en extrême proximité dans le même immeuble par contre... Quand vous avez une mère en difficulté, qui a une fille... une fille ou un fils autour et qui en a besoin, on le fait parfois... Quand vous avez deux personnes âgées qui... Alors on en a une – vous vous souvenez à Meaux – on les avait placées*

*à Nanteuil ensemble parce qu'il y avait deux dames qui... qui n'arrêtaient pas, qui un – je ne veux pas partir, je ne veux pas quitter ma voisine – donc on les a déplacées ensemble. Après, mettre dix familles turques, tchéchènes, ou de n'importe quelle origine on s'en fiche, pour qu'elles reproduisent le même dysfonctionnement, alors non. Ça, par contre, non. On va éviter de ghettoïser par la nationalité, on va essayer de suivre les souhaits, après... On va essayer ! » (ESH1, juillet 2018)*

La condamnation de la société HLM Logirep en 2016 – une autre filiale du groupe Polylogis – au motif de « fichage ethnique et discrimination raciale » est citée spontanément par nos interlocuteurs : elle est qualifiée de « bourde » et de « lapsus » au cours de l'entretien. Selon les acteurs rencontrés, elle rend impossible la mobilisation de la dimension ethnique dans les attributions.

*« Pour nous le sujet, c'est de ne pas s'exposer réglementairement hein ! On a pris une telle douche avec cette histoire dans la société mère, qu'on a traînée pendant quinze ans, jusqu'à cette condamnation... On en a soupé des trucs où on nous met à l'index alors qu'on pensait bien faire. En termes de surreprésentation d'une... d'un type de population, de ghettoïstation, de spécialisation dont on parlait tout à l'heure. Donc ça... nous on est... nous... c'est fini, on est aveugle là-dessus, on est aveugle. [...] On est comme tout le monde, on est complètement aveugle sur certains critères... Parce qu'on a un exemple en interne, dans la maison, où on a pris une condamnation pour... Je ne veux pas dire pour un vrai lapsus mais, quasiment. A la cage d'escalier c'est difficile, malgré tout, parce qu'on s'en rend compte, on fait aussi des bourdes... Néanmoins, il y a parfois une connaissance entre nous et la ville... Des familles, qui font qu'on peut a priori en déplacer une d'une cage vers une autre, ou d'un immeuble vers un autre, faire des propositions un peu diversifiées, parce qu'ensemble on n'a pas une connaissance ultra précise, mais en agglomérant la nôtre et la leur, parfois on tombe sur des cas d'espèce où on dit : ouh là, ça ne va pas marcher, amenons cette famille ailleurs. Parce qu'il se peut qu'on ait déjà eu une expulsion, qu'on connaisse la famille pour ses difficultés, donc si on juge que la sociologie déjà implantée dans l'immeuble est lourde, on va essayer de mettre ailleurs ou... parce qu'on sait qu'il y a eu ... des divergences entre certaines familles, c'est des cas qui arrivent, ils sont rares mais des fois on tombe dessus, et on évite de faire la bourde [...] On n'est pas stupide, les patronymes, on sait encore les reconnaître. Patronymes turcs, patronymes sub-sahariens... Traoré, Coulibaly... C'est Niger/Mali... On essaie par ces travers-là, de diversifier, de ne plus spécialiser les immeubles. » (ESH1, juillet 2018)*

La cage d'escalier est présentée comme le niveau le plus pertinent pour agir sur la distribution spatiale des populations et réaliser la mixité. Raisonner à ce niveau suppose néanmoins des moyens dont ne dispose pas toujours le bailleur : « Pour l'instant, on n'a pas les moyens de le faire, mais il faudrait qu'on fasse ce travail de mixité à l'échelle de la cage d'escalier » (Responsable des attributions ESH, juillet 2018). Le partenariat noué avec la ville peut permettre de pallier ce manque ponctuellement :

*« Sur les cages d'escalier c'est assez compliqué... Néanmoins, néanmoins, il y a un gros travail parce qu'on se connaît bien, il y a un vrai partenariat sur les attributions lorsque on reconstruit du neuf... Avec l'agglomération et la ville, avec les communes de l'agglomération et avec la ville de Meaux en particulier. » (ESH1, juillet 2018)*

Les responsables de l'ESH1 perçoivent la réforme des attributions comme une contrainte supplémentaire venant complexifier le fonctionnement de l'activité sans en transformer les pratiques.

*« En Ile-de-France, on est beaucoup moins impacté par toutes ces lois. Il y a des contraintes, certes, mais ces lois s'appliquent déjà quasi-automatiquement. Elles s'appliquaient avant. Sans les chiffres. Mais elles s'appliquaient ! » (ESH1, juillet 2018)*

*« La réglementation est tellement dense aujourd'hui et complexe... Le schéma d'attribution est tellement long et compliqué que nous avons des services qui sont des industriels de l'attribution, donc on n'est pas dans la dentelle ! Le serveur national, les demandeurs, on pioche dedans, et en avant, parce qu'il nous faut trois candidats... Parce que... C'est déraisonnable, madame, c'est déraisonnable ! Cette prolifération... législative... » (ESH1, juillet 2018)*

Loger des ménages du premier quartile en dehors des QPV n'est pas considéré comme une difficulté, même si les loyers risquent d'être un frein. En revanche, attirer des populations des quartiles 2, 3 et 4 dans le QPV semble plus délicat. Le responsable des attributions de l'ESH note que ces quartiers font bien l'objet d'un renouvellement de populations, mais qui conduit à une hyperspécialisation davantage qu'à une plus grande mixité :

*« Oui, c'est ce qui a été fait... Certainement sur certaines communes, mais finalement comme la demande qu'on a est plus une demande sociale, on finit par faire rentrer dans des PLS des gens qui pourraient prétendre à du PLUS, voire à du PLAI. Donc le PLS pour moi c'est un produit assez compliqué qui peut s'intégrer à certains endroits, et puis faites rentrer du PLS dans des secteurs en QPV quand vous faites de la mixité sociale, et qu'on vous dit mettez du PLS dans des quartiers en QPV... Qui veut aller dans ces coins-là alors que les gens dès qu'ils ont des ressources qui leur permettent de sortir de ces quartiers-là, ils sortent. Le QPV aujourd'hui, dans l'idée finalement des pouvoirs publics, c'est de dire on va faire entrer des gens qui ont plus de ressources et en fait on va faire moins de logements dans le QPV... donc une extension de l'offre à l'extérieur, une répartition des populations, mais je ne sais pas si vous passez de 500 à 300 logements dans un QPV par exemple vous allez toujours avoir une population très modeste dans ce QPV, qui va se renouveler, c'est-à-dire que les gens qui vont obtenir, qui vont avoir des ressources un peu plus importantes à un moment donné vont sortir, la plupart du temps, dans 80, 90% des cas, ils vont sortir du QPV et ils vont être remplacés par des personnes avec des ressources à nouveau très modestes voire encore plus modestes que les précédentes et... c'est pour ça qu'on a l'impression que les quartiers populaires ou les quartiers en difficulté n'évoluent pas. Si, ils évoluent, car il y a un échange des populations, mais finalement il y a une hyperspécialisation dans le très social. Ils ne sortent pas... de cette hyperspécialisation. Mais c'est très difficile de les faire sortir. Donc... finalement, ce sont les quartiers qui concentrent toujours les mêmes difficultés. Mais pas forcément toujours la même population. Enfin il y en a qui... il y a ceux qui vont rester et ceux qui vont en sortir... » (ESH1, juillet 2018)*

Les dispositifs tels que la cotation ou la location active sont, par ailleurs, jugés peu compatibles avec les impératifs de mixité sociale.

*« Alors moi j'ai certes le cerveau un peu étriqué sur le sujet mais... J'ai du mal à voir comment la cotation peut s'articuler avec la mixité. Parce que pour moi... La cotation, c'est celui qui a le plus de points qui va gagner à chaque fois, qui doit gagner... C'est aussi simple que ça... C'est pour ça que je dis que c'est une vision un peu étriquée. De fait, je ne vois pas comment on va expliquer du coup, sur des critères qui se disent objectifs, parce que si je suis une famille monoparentale j'ai +3 points, si je suis... En dessous, enfin dans le premier quartile, j'ai +8 points, bref. Comment la CAL va expliquer à quelqu'un que... Celui qui a 20 points... Qu'on va choisir celui qui a 20 points plutôt que 25 ? Voyez ce que je veux dire, sur des critères soi-disant entre guillemets objectifs. » (ESH1, juillet 2018)*

### **3.4. Action Logement**

Depuis la réforme du groupe, Action Logement est caractérisé par un pilotage régional : *« C'est important qu'il y ait un pilotage régional pour avoir une certaine cohérence des projets à différents niveaux : d'abord au niveau local, mais aussi d'un territoire à l'autre. C'est intéressant quand même d'avoir des gens qui, même s'ils sont sur le terrain, sont en mesure de prendre un peu de hauteur sur les projets »* (Action Logement, novembre 2019).

En Ile-de-France, Action Logement est constituée de deux composantes principales : Action Logement Services, qui assure la collecte et la gestion du 1% patronal ; Action Logement Immobilier, qui s'occupe des participations capitalistiques dans les ESH. Action Logement Services est organisé en délégations régionales : la région francilienne en compte treize. Chacune d'elles a pour missions le développement territorial, le renouvellement urbain, les investissements et la relation bailleurs. C'est à ce niveau que se négocient les relogements ANRU (dans le cadre des chartes dont Action Logement est signataire) ou s'opère l'animation des CIL. Ces délégations régionales travaillent en lien étroit avec les agences de proximité, à l'échelle départementale. En Seine-et-Marne, l'agence se situe à Melun. Elle regroupe les agents en charge des relations avec les bailleurs sociaux et les entreprises. A cela s'ajoutent les comités régionaux d'Action Logement, qui sont des instances paritaires, composées de vingt membres ayant une fonction de représentation du groupe en région.

Action Logement obtient des droits de réservation en contrepartie des financements qu'elle apporte aux organismes HLM. Sur le territoire de la CAPM, son taux de réservation s'élève à près de 50% du parc HLM. En Ile-de-France, Action Logement traite 170 000 demandes de logements par an et réalisé 29 000 attributions.

Historiquement, Action Logement est surtout présent dans les quartiers de Meaux – notamment à Beauval et Dunant. Depuis le début des années 2000, il accompagne le PRU et appuie les objectifs de rééquilibrage territorial de l'agglomération. Il participe, ce faisant, au financement de nouvelles opérations dans les communes périphériques de la CPAM : Nanteuil et Mareuil, qui jouxtent la ville-centre, mais aussi Chauconin-Neufmontiers ou Crégy, où la demande des ménages salariés est moins forte. Les choix de développement des entreprises, la qualité de la desserte en transports ou les types de logements construits sont pris en compte dans les décisions de programmation. D'après cet enquête, la tendance est plutôt à une recentralisation de l'offre de logements dans le centre de Meaux pour mieux répondre aux besoins de la clientèle Action Logement.

« La tension sur l'agglomération, elle est complètement différente entre la ville-centre et les villes voisines. Il y a une histoire à Meaux : on a des logements dans un grand nombre de quartiers, notamment de quartiers historiques où on a des réservations. On a eu ces dernières années, on a bien senti une volonté de développement sur les villes périphériques. Je pense à Nanteuil, Mareuil, Villenoy, Crégy, voire même Chauconin. Mais clairement, on a eu moins d'offre nouvelle, de nouvelles constructions à Meaux, et on comprend, c'est normal. On a été positionné sur des opérations et on a accompagné. On s'est quand même posés des questions sur Crégy, Chauconin où la demande est clairement moins forte. Nanteuil ou Mareuil, selon la zone où on se situe, on est très vite dans le prolongement de Meaux, via l'axe routier... Mais Chauconin ou Crégy, on commençait à avoir des besoins qui étaient moins forts. Les dernières communes qui sont rentrées dans l'agglomération, Saint-Soupley, Monthyon, là je pense que l'on ait sur des zones rurales et je ne sais même s'il y a un développement de l'offre de logements qui se fait sur ces communes-là. S'il y avait à le faire, ben pour nous ce serait forcément différent. On serait plus vigilant sur la qualité du produit, sur le niveau du prix de sortie, sur les formes urbaines ou autres choses, parce que les critères des salariés vont forcément après être un peu différents et se comparer avec un marché privé, notamment les prix de l'accession. Plus on s'éloigne des centres urbains, surtout en grande couronne, on a des ménages qui se posent vraiment ces questions quoi. [...] A Nanteuil, on a financé beaucoup d'opérations. Après chacun a ses stratégies, chacune a son attractivité aussi. Il y a l'offre de transports qui est important pour nous de regarder. Donc on le fera, mais aujourd'hui on le pense aussi à Meaux en lien avec Action Cœur de Ville. Action Logement accompagnera Meaux dans l'offre de logements qu'elle fera en centre-ville, donc on est aussi à re-centraliser l'offre dans le centre de Meaux, alors sans doute avec des produits de diversification, vu ce qu'a fait Meaux sur la Pierre Collinet ou sur Beauval... Le maire l'a dit. Les services aussi. On nous a dit que l'offre en logement social, elle n'a pas forcément vocation à se développer en masse en centre-ville. Par contre, l'offre privée, l'offre intermédiaire peut-être, a certainement un intérêt. Nous, en tous cas ce que l'on souhaite, c'est que s'il y a un développement à faire, il se passe d'abord dans le centre-ville de Meaux. » (Action Logement, novembre 2019)

Le système des réservations est appelé à changer radicalement avec le passage à la gestion en flux des contingents et la mise en place du logiciel Hermès. Jusqu'ici, les logements réservés étaient fléchés en stock. Avec le passage à la gestion en flux, le financement annuel donnera simplement droit à la possibilité de proposer des candidats sur un certain nombre de logements durant l'année à venir. Cette mesure de la loi Elan est perçue positivement comme un moyen de « *casser un peu les contingents, les mécanismes en silo où chacun fonctionne un peu de manière indépendante.* » (Action Logement, novembre 2019).

En tant que réservataire, Action Logement « raisonne » sur les attributions à partir de son fichier de demandeurs, constitué des salariés d'entreprise. Les critères de sélection des candidats sont façonnés par les priorités des entreprises à l'échelle du bassin d'emploi (développement économique, lien emploi-logement).

*Aujourd'hui, on essaie de les prendre en compte, mais on ne peut pas être transparent sur quelle est la priorité de chaque entreprise. C'est impossible à donner. On ne sait pas compiler l'ensemble... on a de très nombreux clients, que sont les entreprises, et elles ont effectivement des politiques individuelles qui sont propres. Nos outils sont adaptés pour savoir quel est le niveau de priorité de chaque entreprise. Ça on sait le faire. Ça fait partie des critères qui nous permettent, au moment de l'attribution, de prioriser tel salarié par rapport à tel autre, entre les entreprises, mais aussi au sein de la même entreprise. Mais ça, il n'y a pas un socle commun de priorités. Chaque entreprise a ses propres priorités. Une entreprise peut dire « Moi j'ai besoin... Euh je fais de la location d'outils de chantiers, j'ai besoin de prioriser les chauffeurs ». Et puis son entreprise concurrente, elle pourra prioriser un autre secteur. D'autres entreprises*

*pourront valoriser des critères sociaux... Et c'est là où c'est difficile pour nous de dire dans une CIL ou demain, dans le PPGD, de dire quels sont les critères d'éligibilité ou de priorité. Aujourd'hui on explique partout que le sujet de la priorité des critères pour les entreprises n'est pas uniforme, et les entreprises ne souhaitent pas qu'ils le soient. Donc peut-être qu'un jour, ils le seront, mais aujourd'hui il n'y a pas de raison que ça change. Et encore une fois, parce que les notions de critères et d'éligibilité, c'est inscrit dans le Code du travail. L'entreprise, elle y a le droit de fait. C'est la loi. Elle peut définir ses propres critères de ses prestations au titre de sa politique sociale. » (Action Logement, novembre 2019)*

A cela, s'ajoute l'obligation légale pour Action Logement de loger 25% de ménages salariés DALO sur son contingent. La plateforme Hermès, en cours de finalisation, combinera location active et cotation de la demande. Les souhaits des entreprises seront intégrés au dispositif, que qui devrait leur permettre de valider les propositions faites aux salariés. Les priorisations locales, discutées en CIL, devraient aussi être prises en compte, ce qui soulève la question de l'harmonisation des dispositifs entre les territoires.

*« Nous, on s'apprête à vivre une vraie transformation de notre méthode de gestion de nos attributions locatives, avec la gestion en flux et ce que permet la loi ALUR et la loi Egalité et citoyenneté de cotation et de location active. On fait ce pari-là avec un outil tourné autour de la location choisie et de salariés qui vont vraiment être acteurs de leur demande et une plateforme qui, au-delà de rendre l'offre visible et le salarié qui pourra se positionner et savoir précisément à chaque instant où en est sa demande, on ira un peu plus loin là-dedans en intégrant peu à peu nos partenaires, c'est-à-dire les entreprises, les salariés bien sûr, je l'ai évoqué, mais les entreprises aussi qui pourront valider directement les demandes sur l'outil. On est le seul réservataire qui est concerné par un tiers qui dit oui ou qui dit non à l'éligibilité de telle ou telle demande, et ce tiers ce n'est pas anodin, c'est l'entreprise, ça fait partie du Code du travail, donc nous on porte cette demande de salarié à condition que l'entreprise l'ait validée, donc ça l'outil le permettra demain. L'outil permettra de savoir qui a déposé, où en est la demande. Elle permettra aussi de prioriser certaines catégories de salariés en fonction de l'entreprise, de ses propres choix, de sa propre politique sociale, mais aussi de son propre développement économique, parce que le logement ça permet aussi d'accompagner une entreprise à recruter. Donc si une entreprise veut privilégier tel type d'emploi parce qu'elle a plus de mal à recruter tel type d'emploi, elle est libre de le faire. Par contre, c'est tout un tas de messages et de spécificités qui ne sont pas forcément faciles à comprendre. Nous, notre rôle c'est de les faire comprendre par les territoires. Les bailleurs, globalement, l'ont bien intégré et le comprennent. Pas toujours au moment de défendre le dossier en CAL, mais globalement quand même, ils ont bien compris qu'on a une particularité, qu'on n'est pas... on est un réservataire, mais un réservataire avec des particularités. On s'adresse à un seul public. Ce n'est pas l'Etat ou la collectivité, voire le bailleur quand il a encore un petit pouvoir d'attribution, qui a cette contrainte-là. Si les bailleurs se spécialisent sur la mutation de leurs locataires, il n'y a rien qui les contraint à attribuer à un tel ou un tel. Nous, c'est les salariés d'entreprises, et c'est important de replacer les entreprises dans ce contexte-là, notamment dans le PPGD il va falloir qu'on explique pourquoi telle entreprise donne tel critère de sélection, une autre tel autre critère. Comment on fait pour communiquer autour du DALO dans l'entreprise, parce qu'il faut respecter un certain nombre d'objectifs dont celui-là... Voilà, les CIL sont des canaux facilitateurs pour expliquer ces particularités et défendre cette position, que notre rôle à nous c'est de porter la position de l'entreprise. Que les critères d'éligibilité adoptés par les territoires, notamment dans le cadre des cotations, ne viennent pas mettre les salariés en bout de course [...] Demain, les choses seront plus cadrées, plus lisibles et plus transparentes. On définira une grille de cotation des demandes. Chaque salarié saura combien de points il a en fonction de sa situation. On inscrira dans l'outil les différents critères locaux et les priorités qui sont inscrites dans les CIL. C'est là que tout le travail est important, pour que l'on n'ait pas 39 CIL et 39 cotations différentes. On demande aux services de l'Etat de nous appuyer un peu là-dessus. On est nous un*

*réservataire qui rayonne à l'échelle régionale, donc ce sera compliqué pour nous de dire à une entreprise, votre salarié il veut aller à Meaux c'est tel critère, il veut aller à Melun c'est tel autre critère. Et il veut aller à Saint-Germain-en-Laye c'est complètement différent. Il faut qu'on ait un minimum de lisibilité aussi, pour que le salarié puisse s'y retrouver aussi. Donc demain, on précisera tout ça. On affichera, on sera lisible. Ce sera aussi plus équitable pour les salariés, qui auront accès à la même offre pour une période donnée. Tout le monde pourra se positionner durant cette période. Et les cinq premiers dossiers seront présentés à la commission d'attribution. On conservera aussi des équipes qui feront du placement manuel pour des cas bien spécifiques. Les ménages qui ont besoin d'un accompagnement particulièrement fort, je pense aux ménages prioritaires. Et dans la notion de prioritaires, pour nous, et ce n'est pas que pour nous, c'est le préfet de région qui donne ce cadre-là, c'est des ménages DALO. Donc pour ces catégories de publics-là, il faudra qu'on aille faire du placement manuel, comme on le fait aujourd'hui. » (Action Logement, novembre 2019)*

En tant que financeur de la rénovation urbaine (à hauteur de 70%), Action Logement intervient également dans les opérations de relogements ANRU. Il met à disposition certains logements de son contingent de réservation, à condition de trouver en contrepartie des compensations pour loger des ménages salariés. Cette souplesse vaut plus largement pour la gestion des attributions. Comme l'explique cet enquêté, elle ne peut néanmoins se faire qu'à la marge et au cas par cas :

*« Action Logement participe au relogement déjà en étant signataire des chartes, c'est-à-dire qu'ils s'engagent à lever la barrière du contingent c'est-à-dire à avoir une certaine flexibilité pour pouvoir utiliser les contingents pour pouvoir reloger des locataires qu'il faut reloger avant démolitions. Notre implication, du coup, elle passe par des principes. On veut être associé aux chartes pour qu'on soit dans l'échange avec... En général c'est plutôt une MOUS qui va avoir cette mission-là, de diagnostiquer les situations de chaque locataire. Et ensuite, nous notre priorité elle est aux salariés, donc même pour le relogement, l'idée c'est de reloger d'abord les salariés et de laisser aux autres acteurs les autres ménages qui ne sont pas dans le cadre de l'emploi dans le secteur privé. Ce qui veut dire que l'on va nous flécher les ménages qu'il faut reloger, chercher des solutions directement, permettre aux bailleurs de nous reprendre des logements... On fait à la fois la recherche pour nos relogements et on permet aux bailleurs de prendre un certain nombre de nos logements dès lors qu'ils nous tiennent informés, à la condition première que ce soit pour des salariés d'entreprise. Et d'être dans la discussion individuelle pour quelques cas particuliers où il y aurait besoin d'être dans la discussion, en particulier pour des personnes qui ne seraient pas assujetties Action Logement. Par exemple, une personne retraitée où on arrive en bout de course du relogement. On finit par trouver une solution pour cette personne, mais le logement idéal est un logement du contingent Action Logement, on peut faire de la dentelle, on peut faire du cas par cas, à condition encore une fois qu'on retrouve une compensation d'un autre logement qui permettra de loger un autre salarié à la place et qu'on fasse du cas par cas, qu'on n'ait pas ouvert les vannes dès le début et qu'Action Logement ne parvienne pas à loger les salariés d'entreprises. Parce que cette démarche-là de loger les salariés dans le cadre du renouvellement urbain, c'est quelque chose qu'il est important aussi de valoriser auprès des entreprises : l'utilité sociale de ces relogements pour leurs salariés qui sont concernés par un projet de renouvellement urbain. » (Action Logement, novembre 2019)*

Trois catégories de salariés sont priorisées par Action Logement : il s'agit des jeunes de moins de trente ans, des salariés en mobilité professionnelle et des salariés avec des difficultés sociales (accident de la vie, rupture d'hébergement, etc.). « Ces trois grands principes, ce sont des grands principes qui sont définies par les partenaires sociaux mais qui ne définissent pas une règle... On a des équipes qui suivent

les besoins des entreprises, discutent avec les bailleurs et essaient de gérer un flux très important de demandes de logement. C'est l'adéquation de tout ça qui définit notre manière d'attribuer les logements », précise un enquêté.

La question du peuplement est abordée de façon incidente comme ne relevant pas du domaine d'expertise d'Action Logement, qui se définit comme un réservataire régional n'ayant pas la connaissance de l'occupation sociale des résidences.

*« On est un réservataire à l'échelle régionale, et même si on a des équipes qui sont dans les territoires, de Melun on ne peut pas connaître pour toute la Seine-et-Marne le peuplement des résidences. On ne peut pas connaître les différences, dans le quartier de Beauval, entre tel immeuble et tel immeuble, et même entre telle cage d'escalier et telle cage d'escalier. Ça, chacun son niveau de compétences et ce n'est pas vraiment le nôtre, ce degré de détails. En CIL, nous, on écoute les sachants, le niveau d'expertise, de connaissance. On évalue aussi la faisabilité hein, parce que beaucoup voudraient une échelle très fine. Mais après il y a la réelle possibilité de traiter après informatiquement. Nous on écoute ce que les uns et les autres disent, et on suit, mais on n'a pas une position à avoir sur quel est le bon niveau. » (Action Logement, novembre 2019)*

Concernant les réformes, l'objectif de 25% des attributions hors QPV au bénéfice de ménages du premier quartile suscite le plus d'incertitudes car Action Logement compte peu de salariés relevant de cette catégorie parmi ses demandeurs. Il y a aussi une inquiétude relative à la paupérisation des quartiers hors QPV.

*« Il y a un sujet autour des ménages du premier quartile. Aujourd'hui, on n'a pas assez de recul pour savoir si les salariés représentent un volume suffisant pour pouvoir atteindre 25% des attributions à des ménages du premier quartile. Aujourd'hui, on ne sait pas le dire, on ne sait pas l'observer, parce que nos outils n'étaient pas adaptés à cette nouvelle manière de calculer les ressources [...] On ne sait pas dire quel est notre réel potentiel à loger des ménages du premier quartile. Demain, si on en a très peu, ça veut que ces très peu, il va falloir qu'on les accompagne qualitativement, et pas seulement les laisser tout seuls acteurs de leurs dossiers. Il faudra aussi que dans les instances de coordination, au niveau des territoires, on puisse faire remonter à des équipes des situations spécifiques individuelles. » (Action Logement, novembre 2019)*

*« Si demain, avec notre nouvel outil, on s'aperçoit que dans notre vivier de 170 000 demandes, on a que 10% de ménages du premier quartile, ça veut dire que pour atteindre l'objectif, il faudra faire des actions de priorité fortes. Ça veut dire qu'on les accompagne plus fortement pour les loger de manière plus significative par rapport aux autres salariés. Il faudrait que dans la cotation il y ait une notion de priorité beaucoup plus forte que pour un salarié lambda. C'est tous ces éléments-là qu'il va falloir que demain on adapte, et que pour le moment on ne sait pas faire avec les outils qu'on a aujourd'hui. » (Action Logement, novembre 2019)*

A l'inverse, l'objectif de 50% des attributions en QPV à des ménages des trois autres quartiles n'est pas jugé problématique : ils le font déjà, avec toutefois un risque qui est celui de ne reloger que des ménages du second quartile dans les quartiers de la Politique de la Ville.

« En QPV, ce n'est pas trop un sujet pour nous, même si je ne suis pas sûr que si on loge en QPV que des salariés qui sont au ras des pâquerettes du deuxième quartile, on ait vraiment amélioré la situation des quartiers en termes de mixité sociale, mais ça c'est un autre débat. Mais aujourd'hui, globalement, en Ile-de-France, le constat qui est fait, c'est que globalement faire 50% des attributions aux quartiles 2, 3 et 4 en QPV, ça tout le monde y arrive. Donc ce n'est pas une inquiétude. L'inquiétude, c'est plutôt l'inverse. Alors je n'ai pas une vision précise des différentes villes, mais le QPV est à Meaux. La question, c'est : est-ce qu'on ne va pas déplacer les situations les plus précaires en dehors de Meaux ? Est-ce que les autres villes ne vont pas devoir accueillir massivement de ménages du premier quartile ? Aujourd'hui, on ne sait pas le dire. » (Action Logement, novembre 2019)

Pour conclure, la confrontation des entretiens révèle des visions assez contrastées du travail partenarial au niveau de la CAPM. D'un côté, Action Logement souligne la qualité des échanges avec la Seine-et-Marne en général, et les acteurs meldois en particulier. De l'autre, les bailleurs et les communes s'accordent pour dire que les relations avec Action Logement sont quasi-inexistantes. Aucun de nos interlocuteurs n'avait entendu parler de l'outil Hermès. Sur le volet des attributions, les CAL refusent régulièrement les dossiers de candidats envoyés par le 1% logement au motif que ceux-ci ne correspondent pas aux caractéristiques des logements (composition familiale et ressources inadaptées) ou aux souhaits des ménages (logements trop éloignés du lieu de travail).

« L'implantation qui est à Melun, c'est une implantation historique, c'est-à-dire qu'on avait des équipes qui sont issues de l'ancien CIL 77. Donc même s'il y a une heure de route entre Melun et Meaux, il y avait quand même une présence de nos équipes auprès de la CAPM et de la ville. Donc quand le dispositif Action Cœur de Ville s'est lancé, on avait déjà des interlocuteurs privilégiés côté CAPM et ville de Meaux [...]. Mais donc globalement, on a toujours été présents et identifiés localement, d'ailleurs plus en Seine-et-Marne que dans d'autres départements, parce qu'on avait des équipes qui rayonnaient vraiment que sur ce département-là, que l'ensemble de la profession ne s'était pas forcément beaucoup développé en Seine-et-Marne, ou se développait sur un axe justement... peut-être que Pays de Meaux, Marne la Vallée, Melun, mais il n'y avait pas forcément un maillage global sur ce département. Nos équipes locales accompagnaient toutes les entreprises qu'elles avaient en portefeuille et les opérateurs du territoire... un opérateur qui voulait se développer spécifiquement en Seine-et-Marne, il y a quelques entreprises un peu spécialisées, notamment chez nous dans le groupe, notamment 3F qui a une filiale qui s'appelle 3F Seine-et-Marne. C'est d'ailleurs le seul territoire où il y a 3F avec le nom du département. Tout le reste, c'est Immobilières 3F. Mais je pense aussi au groupe Polylogis, avec Trois Moulins Habitat, les Foyers de Seine-et-Marne. Il y en a plusieurs qui sont un peu spécialisés comme ça. Ils allaient voir principalement nos équipes de Melun. » (Action Logement, novembre 2019)

« Bon clairement, nous le sujet, il est avec qui ? Il est avec Action Logement qui a tendance à avoir une gestion de leur contingent à l'échelle régionale, et donc ils peuvent nous envoyer des familles qui ne sont pas du tout meldoises et qui n'ont absolument aucune attache sur Meaux. Voilà. Donc au final, c'est idiot parce qu'on perd notre temps, parce qu'ils nous envoient des candidats qui n'ont pas visité, qui vont refuser... On perd un peu notre temps. Ça, il faut qu'on ait une discussion avec eux post-élections pour qu'on essaie de voir un peu comment ils fonctionnent et pourquoi. Après, c'est vrai que ce n'est pas facile de trouver un interlocuteur chez Action Logement pour essayer de comprendre. » (Ville de Meaux, mars 2020)

« Travailler avec Action Logement, ce n'est pas simple parce qu'on n'a pas d'interlocuteur en fait. Et c'est un truc qui date de toujours je dirais. Quand le logement est réservé Action Logement, de fait, nous on n'a pas la vue dessus. Si je prends l'exemple de la CAL d'hier : 5 logements, 4 réservataires différents du 1% patronal (Cilgère, Proclia, Solendi, etc.). On ne sait pas à chaque fois où les gens cotisent. Donc à chaque fois, un dossier par logement et ils balancent les dossiers n'importe comment ! Par exemple, celui-ci, un F4, vous voyez : un couple avec un enfant. Donc ça n'a pas été attribué parce que ce logement n'était pas du tout adapté à la composition familiale. Il y a un moment donné où on est en zone tendue, donc ce n'est pas possible de les positionner sur un F4. On est obligés de s'adapter à la composition de la famille. On a un vrai souci avec Action Logement. Ils transmettent les dossiers au bailleur la veille de la CAL. C'est hyper dommage. On pourrait essayer de bosser mieux ensemble. Il pourrait nous dire, soit on n'a pas le temps, soit... Parce que c'est tout le temps. Leurs dossiers, c'est tout le temps n'importe quoi. Enfin, moi demain, ils me disent on a un F4. A la limite, ils me disent « on vous donne une liste et vous regardez s'il y a des gens qui matchent avec votre liste... » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)

### 3.5. L'Etat local

« La Préfecture est vraiment un interlocuteur privilégié pour nous. » (OPH1, avril 2019)

Deux composantes de l'Etat local sont impliquées : la DDCS77 et la DDT77. La DDCS est en charge des dimensions sociales de la politique du logement, des enjeux d'attribution et de peuplement. Entrent dans son champ d'action le suivi de la CIL côté Etat, l'accompagnement du NPNRU (sur le volet des relogements notamment), le logement des publics prioritaires, le contingent préfectoral, le copilotage du PDALHPD et le DALO. Elle cherche à développer ses fonctions d'observation et de pilotage des politiques partenariales. La DDT gère les aides à la pierre en l'absence de délégation des aides à la CAPM. Elle joue donc un rôle sur le peuplement essentiellement par le biais de l'offre. La DDCS se positionne aux côtés de la CAPM et des communes pour attribuer les logements et mettre en œuvre le programme de rénovation urbaine. Sur ces deux volets, elle revendique une posture d'application à la fois pragmatique et souple de la loi. On peut en donner plusieurs exemples. Tout d'abord, la Préfecture met largement à contribution son contingent pour les relogements ANRU : 34% d'entre eux sont effectués par ce canal au détriment parfois des publics prioritaires de l'Etat – ce qui est justifié par l'importance accordée historiquement au PRU de Meaux.

« On a fait un énorme effort sur l'opération ANRU de Meaux, qui est historique. On ne fera plus les mêmes efforts sur les autres opérations ANRU. Voilà, on va dire qu'on a priorisé l'opération ANRU devant tous les autres types de publics prioritaires de l'Etat. Il faut savoir que sur les autres opérations ANRU du département, notre priorité c'est quand même les DALO et les sortants de structures d'hébergement. Et l'ANRU, on va dire que c'est... c'est prioritaire en seconde position [...] Là, véritablement sur Meaux, il y a la volonté de réussir l'opération et on a fait un effort exceptionnel ! C'est lié à quoi cet effort exceptionnel ? La personnalité du maire ? C'est lié à l'histoire... A l'époque, on n'avait pas autant de pressions quant aux publics prioritaires, et voilà, on a souhaité... aider pour cette opération-là. Maintenant, il est clair que les instructions gouvernementales vont dans le sens de mettre le paquet sur les DALO et les sortants de structure, donc c'est ce qu'on fait. » (DDCS, mars 2019)

Un deuxième exemple est la tolérance montrée par l'Etat local à l'égard de la préférence communale. En effet, la DDCS n'hésite pas à consulter les communes lorsqu'un logement se libère sur son contingent et à les solliciter pour savoir si elles ont des dossiers à proposer. Ces échanges sont d'ailleurs institutionnalisés lorsqu'il s'agit de logements PLAI. La DDCS organise des Commissions Locales de Concertation (CLC) pour débattre des candidatures à positionner sur ces logements. Les CCAS des communes, ainsi que les représentants des associations sont conviés à présenter leurs dossiers. Les relations entre l'Etat local et les communes reposent donc sur un partenariat fort et structuré.

*« Ce qu'il faut savoir c'est qu'en Seine-et-Marne, chaque fois que le maire le demande, on fait ce qu'on appelle des réunions de première attribution. Alors c'est le maire qui souhaite qu'on se... qui peut demander, s'il le veut, qu'on se concerta lorsqu'il y a des programmes de logements neufs, et à la demande du maire, et avec le bailleur, et avec la participation d'Action Logement, et avec la participation de l'Etat, on va faire en sorte de réussir les premières attributions. C'est-à-dire que lorsque le programme est tout beau, tout neuf, tout bien construit, on va se mettre ensemble pour réussir la mixité d'emblée. C'est-à-dire que l'idée c'est quoi ? C'est de dire que plutôt que de travailler chacun dans son coin, et que le maire subisse en fin de compte les personnes qui vont arriver, on va avec lui définir un peu les personnes qu'on va présenter initialement. Et on sait que c'est important, parce que ça va donner l'orientation du programme. Et notamment, il faut savoir que les personnes en difficulté, ce n'est pas forcément des personnes qui font beaucoup de bruit. Et par exemple le maire peut avoir connaissance de personnes en difficulté dont on ignore même l'existence et qu'on va notamment découvrir à l'occasion de ces réunions de première attribution, il va nous dire « ah bah, il y a des logements PLAI », mais moi je connais par exemple un petit jeune qui galère, qui arrête pas d'être au chômage, qui alterne entre chômage, CCD, etc., qui n'a pas d'énormes ressources, et si vous pouviez lui proposer... il habite ma commune et si on pouvait le mettre sur un logement PLAI, ça... bah ça me conviendrait quoi. Plutôt que de ne pas se concerter, et de dire « des personnes en difficulté de toutes façons, on en a, on en connaît, il y en a énormément, et les faire venir entre-guillemets de l'extérieur quoi ». Alors évidemment, on ne va pas fermer totalement le programme neuf aux personnes de l'extérieur, mais on va prendre en compte les personnes qui sont en difficulté déjà localement. Et c'est important de le faire ça. » (DDCS, mars 2019)*

*« Du point de vue de l'Etat, on accompagne les communes. Là s'il y a une volonté de Meaux, je sais que Meaux a énormément de poids, évidemment qu'on va les soutenir, maintenant de savoir qu'est-ce qu'il va en ressortir, bon la communauté d'agglomération va quand même... voilà, ce n'est pas que Meaux. Mais je pense que si on établit des partenariats comme on a pu faire avec Nanteuil-lès-Meaux, etc... Si vous voulez, les maires, qu'est-ce qu'il y a ? Quand vous leur dites qu'on va construire du logement social, c'est comme tout, c'est comme l'énergie nucléaire, ça dépend comment vous l'utilisez. Si vous l'utilisez pour faire de l'électricité et que vous gérez bien la gestion des déchets derrière, ça va, ça va le faire. Si vous l'utilisez pour fabriquer des bombes atomiques et les lancer sur les gens, ça va moins bien quoi. Bah là, le logement social, si vous voulez, c'est un peu pareil. Quand vous construisez des logements, ok, les portes, les fenêtres, les murs, ils sont neutres, ils ne sont ni bien, ni pas bien. Par contre, ce qui va être important, c'est les personnes qu'on va mettre dedans. Et les personnes qu'on va mettre dedans, c'est est-ce que les habitants de la commune vont s'y retrouver ou pas ? Si par exemple ils s'aperçoivent qu'il y a un certain nombre de personnes qu'ils connaissent de leur entourage qui sont en difficulté qui en bénéficient, ils vont le voir positivement. Si inversement, personne ne fait attention à rien, personne ne se parle et puis que c'est que des gens de l'extérieur qui en profitent et qu'eux ils voient qu'ils sont toujours à l'extérieur, ils vont moins bien le vivre. » (DDCS, mars 2019)*

« La CLC [Commission Locale de Concertation], c'est un peu une pré-commission. Les PLAI qui sont sur le contingent des plus démunis, la préf pourrait faire le choix de les attribuer directement avec ses listings. Ici, ils font le choix de les mettre à dispo, à la fois des CCAS et des asso qui font de l'hébergement, alors avec le critère que : par exemple, admettons qu'il y ait une dispo sur Villenoy, moi je ne peux pas faire une proposition pour des gens de Villenoy. Par contre, s'il y a un logement qui se libère sur Nanteuil, là je peux faire des propositions pour des gens de Nanteuil. Pour les asso, c'est déssectorisé, donc elles, elles peuvent faire des propositions à chaque fois qu'il y a des logements préfecture PLAI. Quand ils organisent une CLC, ils nous envoient tout un listing de logements, avec la commune, le type, etc. Donc moi je vois que s'il y a des logements sur Nanteuil, je vais pouvoir positionner des gens de Nanteuil. A chaque fois, on a le droit de positionner qu'un dossier par logement et c'est là que débute la foire d'empoigne. En fait, c'est un peu ça la CLC. Admettons qu'il y ait un logement de dispo et que moi je fais une proposition, que SOS Femmes fait une proposition, etc. Voilà une dizaine d'associations font une proposition sur ce logement, donc on va tous en commission et là, chacun présente sa situation et en gros, c'est à celui qui aura la pire situation pour décrocher l'une des trois places que la préf aura proposé. Voilà... à chaque fois, c'est une concertation et donc sortent trois propositions. La préf, à partir de là, dit au bailleur ben voilà nous ce qu'on propose en 1, ce qu'on propose en 2, ce qu'on propose en 3. Le règlement de la CLC fixe tout un tas de critères en plus. Par exemple, il ne faut pas que les gens soient en CDI temps plein. Pareil pour les personnes en CDD au-dessus du SMIC. Il y a tout un tas de critères pour essayer de restreindre en fait. C'est ça qui nous permet parfois d'avoir des gens qui sont de fait de notre liste entre guillemets mais qu'on arrive à faire passer sur le contingent de la préfecture. Quand on arrive à marcher sur les autres pour avoir cette place ! Non, parce que c'est un peu ça quand même, franchement ! » (Ville de Nanteuil-lès-Meaux, février 2020)

Le positionnement de la DDCS se manifeste également dans l'application des lois. Par exemple, la préfecture s'est montrée favorable à la modulation de la règle des 25% d'attribution hors QPV aux ménages du premier quartile, proposée par la CPAM. Cette adaptation locale a été rendue illégale depuis la loi Elan, mais l'Etat local reste pour le moment peu volontariste pour faire appliquer ces dispositions. De façon plus générale, il recourt rarement à la sanction (sauf pour les pénalités SRU) : « Le préfet ne va pas venir récupérer des droits d'attribution sur les bailleurs qui ne respectent pas les engagements de la CIL » (technicien.ne CAPM, juillet 2018).

« Pour être franc, je ne me suis pas posé la question de la CIA. L'Etat ne nous en a pas parlé. Mais je vais vous dire... Je vais être direct, je suis désolé, mais si l'Etat ne nous embête pas trop, c'est parce qu'on est plutôt un bon élève du logement social. Un bon élève en termes de rénovation urbaine. On a des critères qui a priori, quand l'ANCOLS vient nous contrôler régulièrement, sont transparents, conformes à la réglementation. Les choses fonctionnent bien. La CIL, on l'a mise en place très vite, très tôt. Certes, avant que la loi ensuite nous rattrape sur un certain nombre d'objectifs que l'on doit mettre en place sur le peuplement et les attributions. Bon, pour l'instant, voilà. L'Etat me demande des choses, mais moi j'aimerais bien qu'ils me transmettent des statistiques sur qu'est-ce qu'on a fait jusqu'à maintenant, comment on le suit. Voilà. J'ai envie de dire, si on nous file des objectifs : quels objectifs ? quels sont les indicateurs de suivi et quand est-ce qu'on nous les transmet ? Aujourd'hui, nous maintenant, dans les commissions d'attribution de Pays de Meaux Habitat, on fait attention à premier quartile/pas premier quartile dans le QPV. Ce sont des critères qui sont intégrés par les services et qui remontent en CAL. Quand c'est ensuite des accords collectifs sortis de résidences sociales, DALO, on le met aussi en avant de manière à respecter les objectifs dans lesquels on s'est engagés. » (Ville de Meaux, mars 2020)

Pour l'interlocuteur rencontré à la DDCS, l'enjeu est aussi celui d'une approche qualitative fine du parc par l'ensemble des partenaires locaux. Or à ce stade seuls les bailleurs sociaux ont cette connaissance fine de leur parc et de leur peuplement. L'Etat local préserve donc leurs marges d'action. Il n'est pas présent en CAL et se contente de demander des bilans des attributions a posteriori.

### ***Les catégorisations sociales et spatiales dans les politiques locales d'attribution et de peuplement***

La plupart des acteurs rencontrés reprennent les catégories de la loi, en termes de quartiles et de relogés, à l'exception de certains élus et techniciens des communes périurbaines qui n'ont pas intégré ces catégories récentes. La notion de premier quartile cristallise de nombreuses critiques. Premièrement, elle porterait une définition restrictive, et donc insuffisante, de la notion de mixité sociale, par les ressources uniquement, là où ils privilégieraient une définition plus extensive qui intégrerait une pluralité de dimensions : rapport à l'emploi, âge, génération, composition familiale, etc. Pour cette raison, cette catégorie ne fait souvent pas partie de celles qui sont mobilisées durant le processus d'attribution. C'est a posteriori que les acteurs locaux la prennent en compte dans le suivi statistique des attributions réalisées afin de pouvoir « rendre des comptes ». Le positionnement des candidats n'est donc pas réalisé sur la base de leur quartile d'appartenance. D'autres catégories de ménages sont identifiées et considérées comme importantes parce qu'elles sont au cœur des stratégies visant à faire de la « mixité par le haut ». C'est le cas notamment des salariés qui, en plus d'être la clientèle historique d'Action Logement, forment aussi le cœur de cible des ménages recherchés par les bailleurs. Par contraste, des catégories émergent dans les discours comme « faisant déséquilibre de fait » : les ménages expulsés, les familles monoparentales, les chômeurs, les personnes vivant des minima sociaux. Les catégorisations ethniques sont assez peu présentes dans les entretiens. Et lorsqu'elles le sont, c'est souvent pour indiquer que les acteurs n'ont pas les moyens de les prendre en considération. La notion de « ghetto » est mobilisée de façon négative, comme une figure repoussoir. De manière associée, la question du « communautarisme » a pu être évoquée en tant que difficulté à gérer pour les bailleurs sociaux, souvent avec une grande prudence ou en off. La préférence communale reste une pratique fréquente, en particulier dans les communes périphériques de l'agglomération. Dans ce cas, le fait de résider sur le territoire est un préalable à l'attribution d'un logement, un critère de priorité ou du moins un des critères considérés pour sélectionner les demandeurs. C'est aussi une contrepartie.

Les acteurs rencontrés et impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'attribution se réfèrent très souvent aux catégories spatiales de la loi Egalité et Citoyenneté : la distinction QPV/ hors QPV structure les discours, les stratégies adoptées et les instruments déployés. Les objectifs d'attribution en QPV et hors QPV ont été adaptés localement. Dans la première version de la CIA, les objectifs d'attribution ont ainsi été modulés et non territorialisés. Ils sont également adossés à d'autres catégories locales, telles que les communes de première couronne et les communes périurbaines. Ces catégories sont, par ailleurs, intégrées dans une vision plus large au sein de laquelle la question des équilibres territoriaux est pensée non pas entre quartiers mais entre communes au sein du territoire de l'EPCI. Les équilibres territoriaux sont d'abord traités comme des équilibres entre la ville-centre, qui comprend le QPV et la plus grande part de logements sociaux, et les communes périphériques moins pauvres et moins dotées en logement social et en équipements. De plus, l'entrée QPV/ hors QPV est contestée par certains techniciens de la CAPM

car elle conduirait à « invisibiliser » les quartiers qui, sans être des QPV, présenteraient des signes de fragilité socio-économique. La question des « effets de frontières » est soulevée : l'exemple du ménage relogé « hors QPV », de l'autre côté de la rue à la « frontière » du QPV, fréquemment cité. Les bailleurs sociaux sont également nombreux à utiliser des catégorisations plus fines que celle du « grand » quartier. Ils identifient souvent des sous-espaces au sein du quartier, y compris du QPV, où certaines allées ou cages d'escalier peuvent être considérées comme « sans problème », tandis que d'autres sont perçues comme posant des difficultés. L'échelle de l'immeuble ou de la cage d'escalier demeure l'échelle de référence quand il est question de l'attribution des logements sociaux. Dans ce cas, des stratégies sont déployées très localement – et grâce à une connaissance très précise de l'occupation sociale – pour « rééquilibrer » le peuplement des programmes qui « vivent mal », ou bien pour éviter de « déséquilibrer » un ensemble qui « vit bien ». Ces pratiques, qui répondent à des préoccupations d'ordre principalement gestionnaire et économique, semblent persister malgré les réformes.

L'objectif du rééquilibrage territorial est posé comme central, à l'aune de la catégorie de « mixité sociale ». Elle est rarement critiquée en elle-même. C'est plutôt la définition qui lui a été récemment donnée (25% des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV) qui fait l'objet de critiques. Dans la loi, on peut trouver d'autres éléments de définition de la mixité sociale (20 ou 25% de logements sociaux par commune art. 55, 50% des ménages des 3 quartiles supérieurs en QPV) mais on constate que c'est le critère du 25% de 1<sup>er</sup> quartile hors QPV qui est le plus souvent intégré comme le critère clé de définition de la mixité sociale dans les politiques d'attribution aujourd'hui. Du côté des acteurs communaux, l'enjeu est d'abord celui du « juste partage » des logements sociaux – et des plus pauvres – entre les communes de l'agglomération. Chacune d'elles doit « prendre sa part » dans l'accueil des populations à bas revenus ou en difficultés sociales.

En conclusion, les stratégies locales issues de la réforme s'effectuent dans un cadre relativement flexible où l'EPCI ne prend pas le pouvoir parce qu'il estime que la question des attributions ne relève pas de son domaine de compétences. Dès lors, les systèmes d'action concrets des attributions ne sont pas transformés. Ils demeurent fondés sur un couple commune/bailleur. Les enjeux liés au peuplement ressortent de façon centrale sur ce territoire. Ils sont présentés sous l'angle de la mixité entendue selon une acception large, qui mêle des considérations en termes de ressources, de situation professionnelle, de situation familiale, d'âge, voire d'origine ethnique et de nationalité. De ce point de vue, la réforme est critiquée en ce qu'elle porte une conception trop resserrée du principe de mixité. Un deuxième axe de critique concerne son échelle d'application : alors que la loi pense la mixité au niveau de l'agglomération dans une logique de rééquilibrage, les communes et les bailleurs restent attachés à l'échelle de la résidence, et dans une moindre mesure de mesure du quartier.

#### **4. Les effets d'apprentissage liés à la rénovation urbaine**

Au-delà des effets produits et attendus du PRU et du NPNRU, en matière de production du logement social, de rééquilibrage et de diversification de l'offre HLM, ainsi que de « déspecialisation » du QPV de la ville-centre, la rénovation urbaine a permis des formes d'apprentissage et de socialisation des élus et des techniciens dans le champ du logement social. Des habitudes de travail se sont construites autour de ce programme, des groupes de travail et des

ateliers qui l'ont appuyé. Dans ce cadre, la mise en œuvre des opérations de relogement joue un rôle central. Elle donne lieu à des échanges intenses entre les bailleurs sociaux, les communes (Meaux comme les communes périphériques déficitaires), l'Etat local et Action Logement. La charte de relogement signée entre ces acteurs organise le partenariat.

*« On démolit 1200 logements, il y en a 25% qui sont reconstitués sur le QPV. Il y en a 40% supplémentaires qui sont reconstitués sur la ville de Meaux hors QPV, et puis après il y en a 35% qui se reconstituent sur les communes de l'agglomération hors Meaux, c'est le NPNRU, et qui sont les communes imposées par la loi SRU, qui ont des objectifs de rattrapage tellement conséquents... on reconstitue quasiment 400 logements sur les communes périphériques de l'agglomération. Nanteuil et Trilport, ils étaient à 7% donc bon... sur des communes qui font 5000 habitants, ça va vite chercher plusieurs centaines de logements. Ils ont des objectifs de rattrapage conséquents, donc en termes de reconstitution ces logements-là sont fléchés pour de la reconstitution NPNRU. Pour autant, reconstitution de logements sociaux ne veut pas forcément dire relogement des ménages, c'est-à-dire que oui on va reconstituer 35% des logements sociaux qu'on démolit dans les communes périphériques de l'agglomération, mais pour autant on a 94% des ménages qui veulent rester à Meaux donc on ne va pas avoir 35% des ménages qui vont partir sur les logements dans les communes périphériques, donc en fait ces logements reconstitués ne sont pas forcément les logements qui vont être utilisés pour du relogement. » (Ville de Meaux, juillet 2019)*

*« Il y a une flexibilité des services de l'Etat là-dessus sur le fait qu'il y a une double comptabilité de ces logements : ils comptent à la fois pour les objectifs de la loi SRU des communes déficitaires et pour la reconstitution du 1 pour 1 du NPNRU. Ça effectivement ça nous aide. On n'a pas à reconstruire tous les logements loi SRU et puis dire que ces logements en rattrapage SRU ne sont pas comptabilisés pour faire de la reconstitution NPNRU, donc qu'il faudrait qu'on trouve en plus 400 logements supplémentaires. L'Etat est plutôt flexible sur cette question, effectivement. Ils acceptent que des logements fléchés reconstitution NPNRU soient aussi des logements rattrapage SRU. Mais nous, ce qu'on argumente, c'est que ce sont des logements qui sont quasiment exemptes de relogement parce qu'on a la capacité de reloger la quasi-intégralité des ménages sur Meaux.*

Ça rassure les maires de savoir que ce ne sont pas les pauvres de Meaux qui vont être relogés dans leurs résidences neuves ?

*« Oni grosso modo, c'est ça. C'est bête à dire, mais ça marche comme ça. Surtout aux alentours des élections. » (Ville de Meaux, juillet 2019)*

L'OPH1 est en première ligne sur les relogements et reconnu pour son expertise dans ce domaine. Le bailleur dispose, en effet, du parc le plus étoffé sur la ville-centre qui concentre les souhaits des ménages concernés par le PRU. A Meaux, l'objectif de rééquilibrage strict du logement social entre les communes a été assoupli dans le cadre de la rénovation urbaine pour tenir compte des souhaits des populations résidentes dans le QPV de Meaux de rester vivre dans leur quartier : 25% des relogements se font sur site grâce à une dérogation avec l'ANRU, 40% en diffus sur la ville et 35% sur l'agglomération. De fait, plus de 95% des habitants concernés par la rénovation urbaine sont relogés à Meaux.

*« Les Meldois, dans le cadre de la rénovation urbaine, souhaitent prioritairement être relogés sur Meaux parce qu'ils ont leurs réseaux de vie, des ancrages territoriaux. » (Ville de Meaux, juillet 2018)*

*« Ce que l'on a réussi à négocier avec l'ANRU, c'est que les communes qui doivent construire du logement social au titre de la loi SRU, que ça fasse double compte, que ça compte aussi pour la rénovation urbaine. La seule contrainte, c'est qu'à partir du moment où on les compte pour la rénovation urbaine, ben c'est qu'on flèche 60% de PLAI. Tant mieux pour les locataires hein, c'est moins cher. Mais ce n'est pas neutre en termes de peuplement ! L'engagement que l'on prend, c'est ok la reconstitution se fait sur l'agglomération mais pas le relogement. Les relogements, nous les traitons sur notre patrimoine à Meaux. » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Il faut aussi casser un peu cette légende urbaine... J'avais fait un communiqué de presse pour contredire ce que disaient nos amis socialistes et communistes que les loyers des logements reconstruits dans le cadre de la rénovation urbaine étaient plus chers et que les habitants de Meaux étaient chassés. » (Ville de Meaux, février 2020)*

*« Oui, alors ça s'explique parce que déjà quand on regarde les desiderata des ménages qui sont interrogés avant les relogements, il y en a 94% qui veulent rester sur la ville de Meaux. C'est leur seul choix de relogement. Il y en a ensuite 6% qui éventuellement ouvre la porte à un relogement hors Meaux, donc déjà, de fait, ça veut dire que PMH va avoir un gros travail de réinvestissement de ses propres résidences, et que du coup c'est majoritairement PMH qui reconstitue le logement social sur la ville de Meaux. Du coup après oui, tout ce qui est reconstitution sur les communes périphériques, c'est plutôt TMH qui est positionné dessus, mais qui est un bailleur qui est inclus dans la convention locale de relogement. Quand PMH a des ménages qui souhaitent éventuellement quitter la ville et qui souhaitent être positionnés sur du patrimoine TMH, et bien TMH peut proposer à PMH, dans le cadre de cette convention, de récupérer son ménage à reloger dans le cadre de l'ANRU. Mais effectivement c'est marginal. » (Ville de Meaux, juillet 2018)*

Partenariat autour des relogements, qui s'étiole au fil du temps :

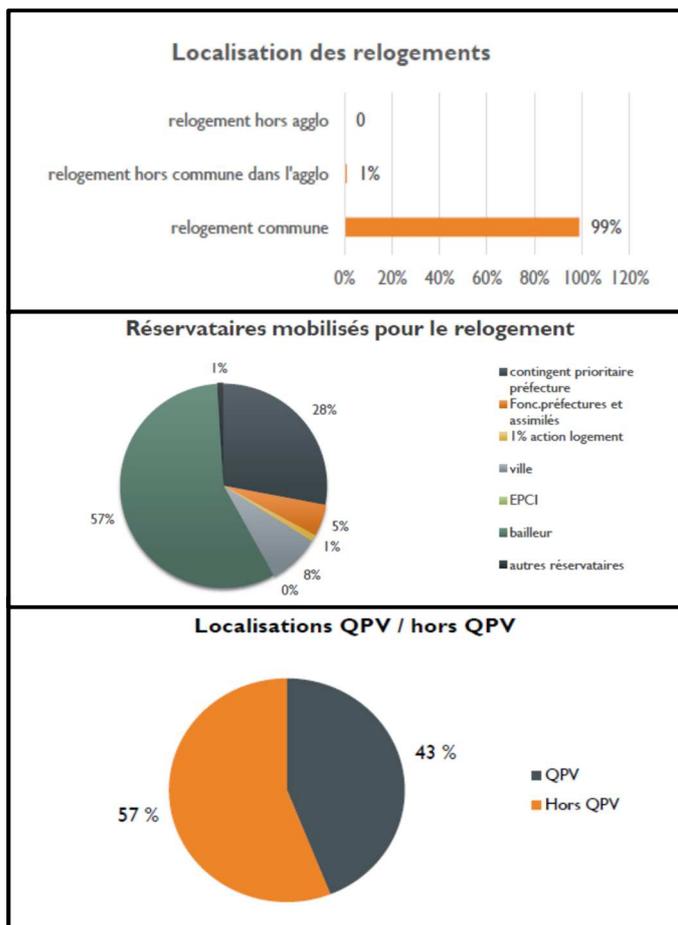
*« Ça fait tellement longtemps qu'on est en relogement qu'ils ont un petit peu... Enfin voilà ils ont joué le jeu un moment donné, puis là de moins en moins, parce qu'ils ont leur propre demande aussi. » (OPH1, avril 2019)*

*« Là pour cette fois-ci, c'est surtout la Préfecture qui nous met en lien parce qu'ils ont des contingents chez d'autres bailleurs, et donc on est amené parfois à être en contact avec un autre bailleur en direct pour l'étude d'une candidature. C'est eux qui nous disent "On a tel logement, tel logement, est-ce que vous en avez besoin ?". Après je suppose qu'ils ont aussi, de l'autre côté, d'autres propositions chez d'autres bailleurs, et qu'ils essaient d'équilibrer entre leurs dossiers prioritaires et nos relogements. » (OPH1, avril 2019)*

*« Je pense qu'au niveau de l'agglomération la discussion a été parfois tendue hein, enfin je sais pas ... entre ... entre... entre le président... maire de Meaux et les élus des petites agglomérations périphériques qui n'avaient pas envie de récupérer des populations des quartiers difficiles de Meaux... mais après moi je sais pas j'étais pas les discussions... » (ESH1, juillet 2018)*

## ENCADRE 5. Les relogements de la tour Albret

169 logements, 185 ménages à reloger au démarrage de l'opération  
 157 ménages relogés, 28 départs spontanés  
 Début de l'opération : le 10/07/2015  
 Fin de l'opération : le 31/07/2018



Pays de Meaux travaille en étroite collaboration avec les autres bailleurs sociaux – en l'ESH2 – pour les relogements qui concernent les communes périphériques de l'agglomération.

Fichier RIME

*« Quand on veut les stats de Pays de Meaux Habitat sur l'évolution des relogements, on en a, il n'y a pas de soucis. Eux, avec la rénovation urbaine, ils sont obligés de remplir le fichier RIME qui du coup permet de suivre les relogements ANRU, la localisation des relogements, le nombre de relogements dans des bâtiments neufs ou dans des bâtiments qui ont moins de 5 ans, l'amélioration du reste à vivre des ménages avant et après le relogement. En règle générale, on a une amélioration du reste-à-vivre. Le suivi de la sous-occupation ou de la sur-occupation : en règle générale, on a une amélioration de ces questions-là à travers le relogement, donc voilà on sait bien que le relogement est devenu une expertise côté Pays de Meaux Habitat et que c'est très bien géré par leur service d'accompagnement des ménages. On sait très bien que l'on est tous cosignataires de cette convention ANRU et que tout le monde fait le travail pour que ça aille dans le bon sens. » (CAPM, juillet 2019)*

## Sources

- Comptes rendus de réunions et supports de présentation de la CIL
- Projet de CIA
- Arrêté préfectoral portant approbation des orientations adoptées par la Conférence Intercommunale du Logement de la CAPM
- Contrat de ville et PLH
- Portrait de territoire AORIF, septembre 2019
- Compte-rendus de conseils municipaux (Varreddes, Nanteuil)
- Protocole d'accord collectif départemental de Seine-et-Marne 2017-2020
- Documents transmis par les bailleurs sociaux : rapports d'activité, règlements intérieurs de la CAL

# ***Monographie locale : Bordeaux Métropole***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Romane Gadé, Maud Terreau, Gilles Pinson (dir.)*

*Contribution : Yoan Miot pour l'analyse quantitative, avec l'appui de Lucas Ghosn*

## **1. Les dynamiques spatiales**

### **1.1. La structure intercommunale**

La communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a été créée en 1968 en application de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (instituant les communautés urbaines de Strasbourg, Lille, Lyon et Bordeaux). Depuis le 1er janvier 2015 et en application de la loi MAPTAM de 2014, la CUB a changé de statut et est renommée Bordeaux Métropole.

Elle compte aujourd'hui 28 communes. En 2017, l'EPCI compte 791 958 habitants et la ville-centre, 254 436 habitants. Elle a connu une très forte croissance démographique entre 1962 (500 000 habitants) et 2012 (740 000). Ainsi, elle fait partie des métropoles françaises les plus dynamiques démographiquement. Entre 2011 et 2016, Bordeaux Métropole est, après Montpellier et à égalité avec Nantes, la métropole qui a connu le plus fort dynamisme démographique exprimé en taux de variation annuel de la population : 1,5 % de variation dont 1% dû au solde migratoire et 0,5% dû au solde naturel. En termes absolus, le solde est en moyenne de + 11 165 habitants chaque année, ce qui situe Bordeaux derrière les métropoles parisiennes et lyonnaises<sup>16</sup>. Dans la dernière, décennie la métropole bordelaise a ainsi renoué avec le dynamisme démographique des années 1960. Ce dynamisme récent a mis fin à l'érosion tendancielle du poids démographique relatif de la métropole au sein du département. Cette érosion, enclenchée au début des années 1970, s'arrête autour de 2010. Depuis, la métropole pèse pour la moitié de la population girondine.

Les communes les plus attractives, qui abritent les populations les plus aisées, sont toutes situées à la périphérie de Bordeaux Métropole. Dans leur ensemble, les villes limitrophes de Bordeaux connaissent un ralentissement de leur évolution démographique, entamé dès les années 1960. Entre 1990 et 2012, deux communes ont même connu des phénomènes de légère décroissance démographique : il s'agit, sur la rive droite, des communes de Lormont et de Floirac, marquées par une importante désindustrialisation et des opérations de rénovation urbaine ayant entraîné la démolition d'une partie de leur parc de logements.

Bordeaux Métropole compte 21 quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, abritant 60 000 habitants, majoritairement locataires dans le parc social. Dans son ensemble, le territoire de Bordeaux métropole semble relativement préservé de la précarité extrême. La fragilité économique des ménages reste modérée (résultats étude de l'agence PLACE, 2016) : 15,5 % des ménages sont sous le seuil de pauvreté. C'est en dessous de la moyenne Girondine (15,8 %) et de la moyenne Aquitaine (17 %) mais au-dessus de la moyenne nationale (14,2 % en 2015). Toutefois, la moitié

---

<sup>16</sup> INSEE Première, « Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles », n°1729, janvier 2019.

des ménages du département de la Gironde sous le seuil de pauvreté se concentre au sein de la métropole bordelaise.

Dans cette enquête, le cas de la métropole de Bordeaux a été retenu du fait du caractère très tendu du marché local de l'habitat. En effet, le prix de vente moyen dans la métropole bordelaise s'élève à 3 748€/m<sup>2</sup> en 2014 ; il est plus élevé dans la ville de Bordeaux que dans le reste de l'agglomération (+ 427€ de plus par m<sup>2</sup> soit une moyenne de 11,8% de plus).

C'est au milieu des années 2000 que l'agglomération connaît une flambée des prix immobiliers et fonciers : entre 1998 et 2005, le prix des appartements neufs a augmenté de 64%, celui des appartements anciens de 87% et celui des maisons anciennes de 120%. Concernant les loyers, le loyer moyen dans le parc locatif privé dans Bordeaux Métropole est de 12,7 euros/m<sup>2</sup>, avec des écarts importants entre la rive gauche de Bordeaux et le reste de l'espace métropolitain.

Le parc social de Bordeaux Métropole est composé de 77 685 logements sociaux, soit 18% du parc de résidences principales de l'agglomération. La ville-centre abrite 16,6% du parc social total. C'est un parc plutôt récent puisque seulement 3,5% du parc a été construit avant 1945 et 26% entre 1946 et 1970 et 33,3% après 1990. Seulement 35% du parc se situe dans un quartier prioritaire de la Politique de la Ville (QPV). Enfin, d'un point de vue typologique, il présente une part relativement importante de logements individuels (12.5%), même si le logement collectif est largement prédominant (87.5%).

Le total des demandeurs de logements sociaux s'élève à 34 000 alors qu'on compte 8 119 attributions par an. La majorité des demandeurs de logement social sont des personnes seules (50%). Le taux de vacance du parc social s'élève à 1,3% contre 3,2% au niveau national, ceci s'explique en partie par un taux de rotation relativement faible.

Si les efforts de développement de l'offre sont engagés par la métropole (+ 2500 logements sociaux/an depuis 2010 contre +1000 logements/an dans les années 2000), les déséquilibres spatiaux persistent au sein de l'agglomération.

## **1.2. Les déséquilibres persistants au sein de l'agglomération**

Le développement du logement social dans l'agglomération bordelaise est assez récent si on le compare à d'autres territoires. Le relatif « sous-développement industriel » de la ville, l'absence d'interventionnisme des institutions municipales ou du patronal local ont limité le développement du logement à bon marché avant le lancement de la politique des ZUP à la fin des années 1950. Dès lors, le logement populaire a pris une forme très spécifique, celui des « échoppes », maisons modestes construites en pierre de taille dans le cadre de petites opérations de lotissement par des petits promoteurs. Ce type de développement a légué à la ville une forme urbaine très spécifique : la hauteur du bâti diminue très rapidement lorsque l'on s'éloigne de l'hypercentre bordelais ; la maison individuelle -bourgeoise ou modeste- domine le paysage.

A l'image des autres métropoles de la moitié Ouest du pays, Bordeaux a renoué avec l'expansion urbaine après la seconde guerre mondiale, à la faveur des décentralisations industrielles et administratives et du développement de l'Etat-Providence et de ses équipements. Ce développement s'est traduit spatialement par le développement du parc social dans le cadre de la politique des grands ensembles, mais plus encore par la formidable expansion de l'habitat individuel qui donne à l'agglomération des airs de Californie à la française.

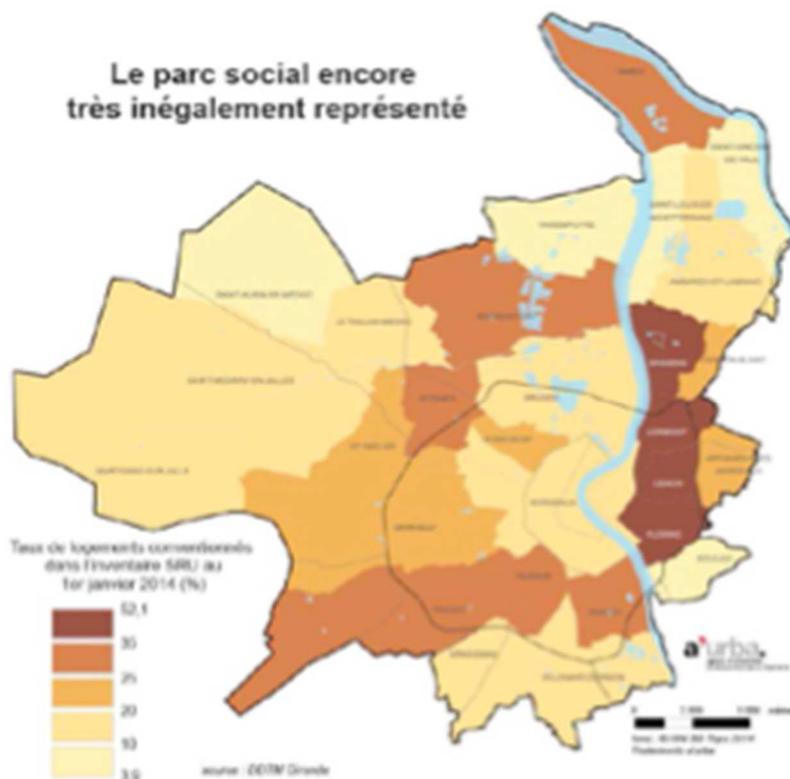
Le développement du parc social s'est fait sous le signe du déséquilibre territorial. Ce sont les communes de la rive droite de la Garonne -Lormont, Floirac, Cenon et Bassens-, la ville-centre et, dans une moindre mesure, les grandes communes de la rive gauche longtemps contrôlées par les

partis de gauche -Pessac, Talence, Bègles, Mérignac, Blanquefort- qui concentrent le parc social. Il en résulte des taux de logement social très variables puisqu'ils varient de 3,9% pour Saint-Vincent-de-Paul à plus de 52% pour Lormont. Les communes de la rive droite ayant connu la construction de grands ensembles d'habitat social à partir des années 1960 sont celles qui présentent les taux les plus élevés : outre Lormont, Floirac, Cenon et Bassens présentent toutes des taux supérieurs à 35%. Les taux les plus faibles sont principalement ceux des communes moins peuplées et périphériques.

Les disparités en termes de localisation des logements sociaux concernent aussi la ville-centre. Le parc social s'y concentre dans certains quartiers, situés aux extrémités Nord (Bordeaux Maritime, Chartrons/Grand Parc/Jardin Public), Sud (Bordeaux Sud) et dans la partie du territoire de Bordeaux situé rive gauche (Bastide). Le tableau ci-dessous donne à voir la part du logement social dans le parc de logement dans les différents quartiers bordelais.

Bordeaux Maritime	30%
Chartrons/ Grand Parc/ Jardin Public	24%
Centre-ville	5%
Saint Augustin/ Tausin/ Alphonse Supeux	6%
Nansouty/ Saint Genes	2%
Bordeaux Sud	14%
Bastide	11%
Caudéran	8%

**Carte n°1 : Le parc social encore très inégalement représenté**  
*Source : PLH 2015.*

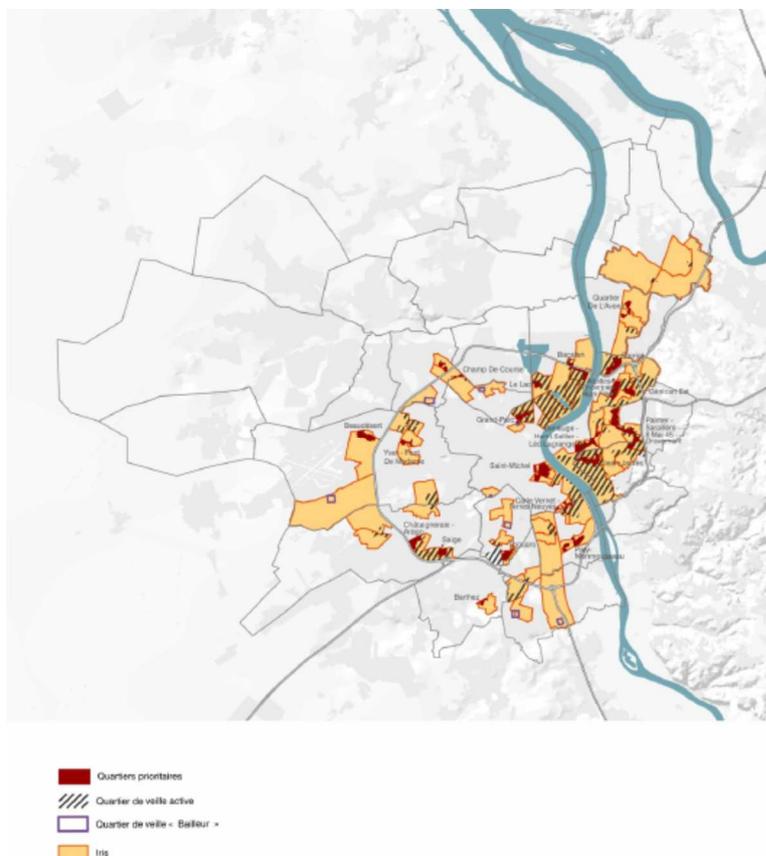


Sous l'impulsion de la législation nationale et de l'action de l'EPCI, l'agglomération poursuit son effort de rattrapage en matière de logement social. Entre 2001 et 2014, le territoire métropolitain a gagné 16 100 nouveaux logements conventionnés, soit une croissance de 25% du parc en 13 ans. Dans le même temps, l'ensemble des résidences principales, tout statut confondu, a augmenté de 19%. La croissance du logement social s'est faite de façon inégale sur l'agglomération dans un souci de rééquilibrage. Certaines communes ont vu leur taux baisser (Lormont, Cenon, Bruges, Mérignac ou Eysines), quand d'autres ont vu ce taux augmenter. À l'échelle métropolitaine, c'est la ville de Bordeaux qui a accueilli le plus de logements sociaux.

Malgré ces efforts, les déséquilibres sociaux entre les communes de l'agglomération demeurent. Ils tiennent notamment au positionnement historique des communes quant à l'accueil des ménages les plus modestes (les communes de la Rive droite ont été particulièrement volontaires) et à une forte concentration des ménages les plus fragiles dans les espaces centraux de l'agglomération. Nous observons donc la spécialisation de certains territoires dans l'accueil des plus aisés et une spatialisation autour de l'accueil des ménages les plus fragiles.

Le parc à "très bas loyer" est très concentré géographiquement. Il est majoritairement issu des décennies 1960-1970 quand la production de logements sociaux atteint des sommets. Ainsi, 86% du stock actuel parc "très social" d'aujourd'hui a été construit avant 1977. Ce stock est fortement concentré dans les QPV. Si 26% du parc HLM total se situe dans les QPV, 44% du parc à "très bas loyers" se concentre dans les quartiers prioritaires. A elles seules, les communes de la rive droite concentrent 25% du parc à très bas loyer. Aujourd'hui, 21% du développement de l'offre est portée par le PLAI (contre moins de 5% dans les années 2000).

**Carte 2. Répartition des quartiers prioritaires de la Politique de la ville de l'agglomération de Bordeaux** *Source : Contrat de ville, Bordeaux, 2016.*



### 1.3 Des déséquilibres territoriaux confirmés par l'analyse quantitative

L'analyse quantitative spécifique réalisée dans le cadre du projet de recherche API confirme cette polarisation socio-spatiale qui, sans être extrême, reste nette. Cette analyse révèle notamment une nette opposition entre les grands quartiers d'habitat social issus de la politique des ZUP et le reste du parc social. Les grands quartiers d'habitat social, présents à Bordeaux, dans les communes de la rive droite et quelques grandes communes de l'ouest bordelais, présentent une occupation sociale marquée par la précarité et l'immigration sans que cela s'explique par la structure de leur parc en termes de taille des logements ou en termes de loyers. A l'opposé, on trouve un parc social, plutôt récent et plus marqué par l'habitat individuel, où se concentrent des ménages actifs en CDI. Les autres opérations de développement récent du parc social, au sein de Bordeaux et en première couronne, présentent une occupation sociale plus diversifiée.

#### Localisation et typologie du parc

La figure 1 et le tableau 1 propose une classification et une localisation du stock de logement social en fonction de la typologie (collectif et individuel) et de la période construction. La géographie du parc social bordelais se lit à la fois de manière radioconcentrique et selon un clivage rive droite et rive gauche. Le centre historique de Bordeaux, se caractérise par la sur-représentation de la classe 4, regroupant des logements sociaux plus anciens que la moyenne dans des quartiers où le logement social est globalement peu présent. Cette classe intègre aussi les logements ayant intégré le parc social consécutivement aux opérations d'acquisition-amélioration-conventionnement portée depuis les années 1990 dans le cadre de la requalification du centre ancien, notamment par InCité, SEM de logement social mais spécialisée dans la requalification du centre ancien à partir des années 2000.

En immédiate périphérie du centre de Bordeaux, on trouve des zones caractérisées par un parc plus récent, construit depuis 1990, dans des quartiers où le logement social est aussi peu présent (classe 6). Cela correspond aux opérations de renouvellement urbain autour de la gare Saint-Jean, de Bastide et des Chartrons ainsi qu'à des opérations ponctuelles de développement dans les communes de première couronne telles qu'à Bègles, au centre-ville de Talence, du Bouscat et de Pessac.

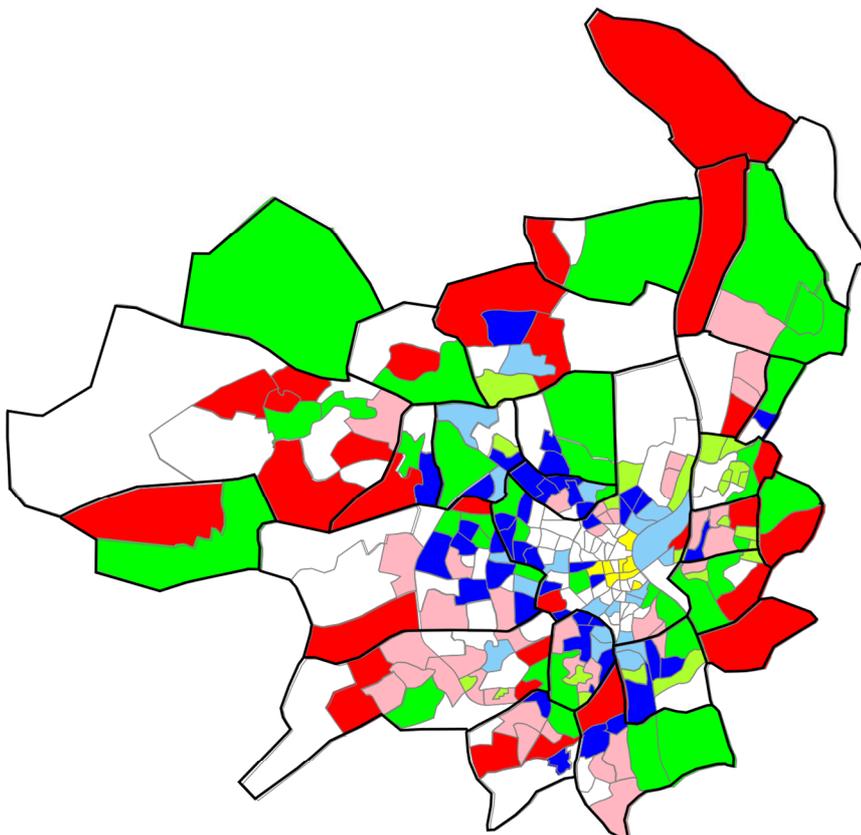
Ensuite, viennent les classes 2, 5 et 7. Les classes 2 et 5 correspondent à des quartiers où la part de logement social est proche de la moyenne avec un parc construit entre 1946 et 1970 pour la classe 5 et entre 1971 et 1990 pour la classe 2. La classe 7 regroupe des quartiers où le logement social est très prédominant (plus de 50% du parc de logement), très fortement en logements collectifs, et développés d'abord entre 1946 et 1970 et secondairement entre 1971 et 1990. La classe 7 regroupe les principaux grands quartiers d'habitat social: ceux de la rive droite à Lormont (Génicart), Cenon (Palmer, Maregue, Saraillère-Ronceval) et Floirac (Gravette et Maregue), Les Aubiers et le Grand Parc à Bordeaux, les Argous à Bègles, la résidence Santillane à Talence, les quartiers Saige et Châtaigneraie à Pessac ou le quartier Vigean à Eysines. La classe 5 est constitué de quartiers jouxtant ces ensembles très concentrés de la classe 7 (Grand Parc à Bordeaux, Châtaigneraie à Pessac, etc.) mais aussi des quartiers plus mixtes où le logement social est plus diffus comme les quartiers du Bas Cenon, celui du Prêche à Bègles, ceux de Sarcignan et Chambéry à Villenave-d'Ornon, de Piquey à Mérignac. La classe 2 regroupe des quartiers situés également dans la première couronne bordelaise (Sembat-Birambit à Bègles, centre de Mérignac, quartier des Ecus au Bouscat) ainsi que les quartiers Ravezies et Lestonat-Montségour à Bordeaux.

Les deux dernières classes regroupent des quartiers aux développements récents du parc social, postérieurs à 1990. La classe 1 est marquée par un parc social nettement plus individuel que la moyenne (plus de 25% du parc) et se situe dans la seconde couronne autour de Bordeaux (Saint-

Louis-de-Montferrand, Bouliac, Ambès, Saint-Médard-en-Jalles, Blanquefort, Saint-Aubin-de-Médoc). La classe 3 est moins marquée par l'individuel et se caractérise par un développement postérieur à 2005 (plus de 30% du parc). Le parc se situe dans des petites opérations en densification diffuse, notamment le long des axes de transports en commun aussi bien dans la première que la seconde couronne autour de Bordeaux (les Pins à Mérignac, bords du Lac à Bruges) ou dans des opérations de renouvellement urbain (Gare-Saint-Jean, quais de Floirac, etc.).

**Bordeaux « bâti »** (69,49% de l'information statistique)

- 1 – Bâti individuel et récent (post-1990)
- 2 – Bâti en collectif de 1971-1990
- 3 – Bâti de construction récente (post-2005)
- 4 – Bâti ancien plutôt en collectif d'avant 1945
- 5 – Bâti mixte de période 1946-1970
- 6 – Bâti plutôt en collectif de 1991-2005
- 7 – Bâti en collectif, période 1946-1970 avec sur-représentation



[Q6] Partition n°6 [69.49%]

- Classe n°01 N= 29
- Classe n°02 N= 45
- Classe n°03 N= 36
- Classe n°04 N= 8
- Classe n°05 N= 39
- Classe n°06 N= 21
- Classe n°07 N= 23

Les hauteurs des rectangles du diagramme à bâtons sont proportionnelles au nombre d'unités spatiales pour chaque modalité de la variable :  
 'Partition n°6 [69.49%]'  
 maximum= 45 pour la modalité 'Classe n°02'



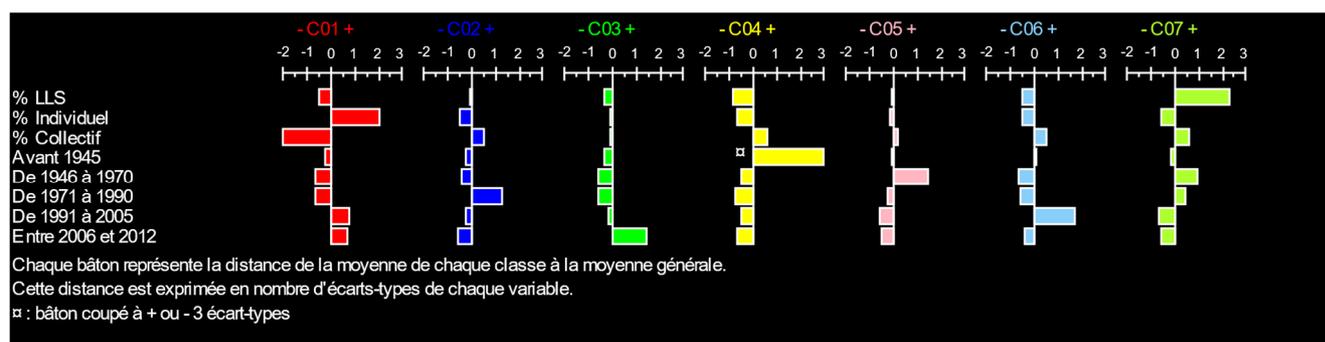
## L'occupation sociale du parc

Du point de vue de l'occupation sociale, le parc est caractérisé par une part importante d'actifs (51,4%) dont les trois quarts sont en CDI. Les chômeurs représentent 14,4% des ménages, les femmes au foyer 1,6%, les inactifs 8,7%, les retraités 22%. Enfin, du point de vue de la nationalité, 22% des occupants du parc social sont des immigrés (personnes nées à l'étranger ayant acquis ou non la nationalité française). C'est deux fois plus que dans l'ensemble du parc de logement de l'agglomération (10,7%). Les contrastes dans l'occupation sociale sont marqués entre les différentes classes.

La classe 1, massivement localisée en seconde couronne d'agglomération, regroupe des ménages actifs en CDI. Dans ces quartiers, ils sont 1,3 à 1,5 fois plus présents que dans la moyenne intercommunale. On trouve ces quartiers dans la partie occidentale de l'agglomération (Saint-Médard-en-Jalles, Bruges, Saint-Aubin-de-Médoc, Parempuyre, certains quartiers de Pessac) dans les petites communes de la rive droite (Bouliac, Artigues-Près-Bordeaux) et ponctuellement au cœur de l'agglomération, à la frontière entre Mérignac et Bordeaux (Capeyron et Lestonat-Montségour).

Une autre classe (classe 4) est aussi marquée par une part des actifs supérieure à la moyenne intercommunale mais dont la situation vis-à-vis de l'emploi est plus précaire. Cette classe se retrouve à Bordeaux (Nansouty, centre historique) et ponctuellement dans certaines communes de la partie occidentale de l'agglomération.

Vient ensuite une classe où les retraités sont surreprésentés (classe 9), localisée de manière ponctuelle dans toute l'agglomération (quartier nord Bègles, Saint-Louis-de-Montferrand, Le Bouscat, centre de Mérignac) ainsi qu'une autre où se sont les étudiants qui sont nettement surreprésentés par rapport à la moyenne intercommunale (classe 3). Cette dernière classe se localise autour des campus de Pessac et de Talence, du quartier Mériadeck et de la gare Saint-Jean.

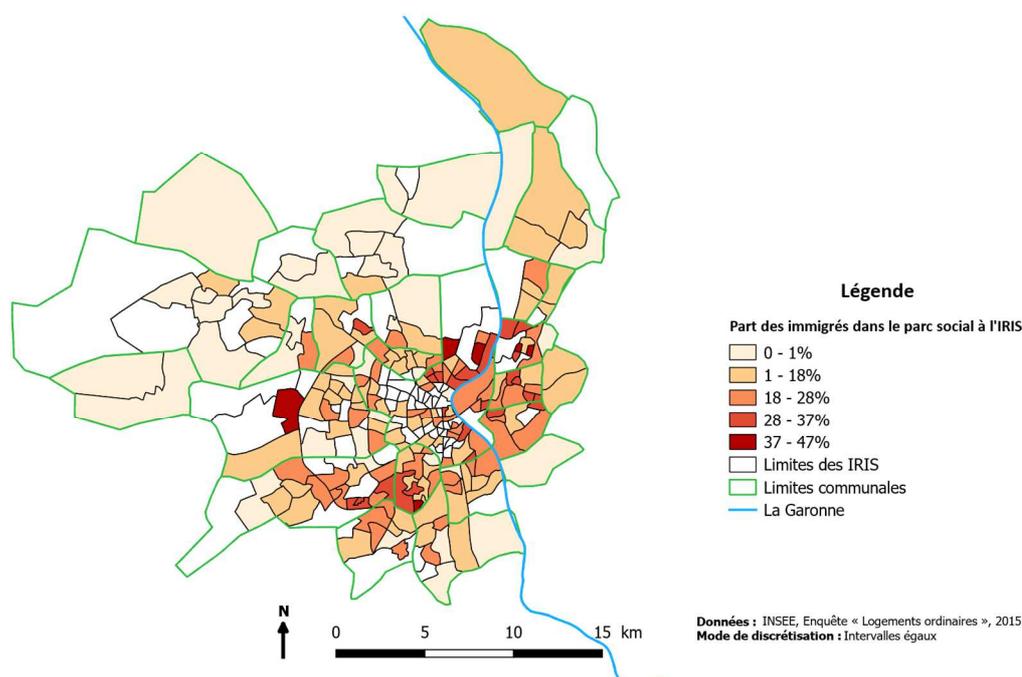


A l'opposé de ces classes de quartiers, se trouvent un ensemble de classes marquées par des indicateurs de forte précarité. La classe 2 est fortement marquée par des ménages chômeurs, inactifs ou en contrats précaires, avec également une surreprésentation de ménages immigrés. Elle se localise principalement dans le centre historique de Bordeaux, dans le quartier Saint-Michel. La classe 7 présente une nette surreprésentation de ménages immigrés (1,5 fois plus que la moyenne), se mêlant avec des ménages inactifs, retraités, des femmes au foyer et des chômeurs. On la trouve concentrée dans les grands quartiers d'habitat social de la rive droite (Cenon, Lormont, Floirac), les quartiers des Aubiers, Bacalan, Saint-Jean et Grand Parc à Bordeaux, les quartiers du sud (Thouars, etc.) de Talence, Saige, Sardine, Châtaigneraie, Camponac de Pessac.

A côté de cette classe, s'ajoutent deux classes : la classe 8 marquée par une surreprésentation de ménages chômeurs (2,5 fois plus que la moyenne), située particulièrement à Cenon et Floirac, et la classe 8 caractérisée par une nette surreprésentation de femmes au foyer (3 fois plus que la moyenne), principalement localisée dans le quartier Bastide à Bordeaux et Chambéry à Villenave-d'Ornon.

Enfin, la classe 5 présente un profil social relativement proche de la moyenne avec une part légèrement plus importante d'actifs en CDI. Comme pour la classe 1, elle se localise principalement dans la première et la seconde couronne bordelaise, à l'ouest de l'agglomération mais aussi dans les communes valorisées de la rive droite (Carbon-Blanc).

**Répartition des ménages immigrés dans le parc social de Bordeaux Métropole, à l'IRIS et en 2015**



Concernant la place des immigrés dans le parc social bordelais, on note de nombreux cas de surreprésentation statistiquement significative. Ces surreprésentations concernent les quartiers Génicart et Carriet de Lormont, Palmer 1 et 2 de Cenon, Saige et Facultés Sciences et Droit de Pessac et les quartiers Bastide 4, Gare Saint-Jean 3 Bacalan 2 et Grand-Parc 1, de Thouars à Talence ou encore des Aubiers à Bordeaux. L'ensemble de la commune de Lormont présente une surreprésentation statistiquement significative de ménages immigrés dans le parc social. Cette géographie de la sur-représentation de présence des immigrés recoupe celle des quartiers à haute concentration d'habitat social, autrement dit les grands ensembles bâtis dans les années 1946-1970.

Sur l'ensemble des quartiers concernés par cette surreprésentation, les caractéristiques sociales (statut socio-professionnel, revenus des résidents) ne peuvent expliquer cette surreprésentation, pas plus que les montants des loyers. En effet, sur les 16 IRIS marqués par une surreprésentation statistiquement significative de personnes immigrés, seuls quatre présentent un niveau de loyers sensiblement inférieurs à la moyenne intercommunale tandis que deux présentent des niveaux de loyers sensiblement supérieurs à la moyenne intercommunale. Autrement dit, les populations immigrées ne sont pas systématiquement concentrées dans des parties du parc où les loyers sont moins élevés. C'est donc qu'il y a d'autres facteurs qui expliquent cette logique de concentration.

Figure 1 : Surreprésentation des immigrés dans le parc social de l'agglomération bordelaise

		Immigrés	Etudiants	Ménages 5 pers.	Emménagés récents < 20% plafonds PLUS	Ménages < 20% plafonds PLUS	Loyer principal
Moyenne Bordeaux Métropole		22%	3,30%	7,40%	22%	18%	6€/m <sup>2</sup>
Bordeaux	Aubières	2,13	0,26	2,32	1,05	1,28	5€/m <sup>2</sup>
	Bacalan 2	2,05	-	3,35	0,82	1,00	6,8€/m <sup>2</sup>
	Grand-Parc 1	1,51	0,54	0,95	0,77	0,89	6,4€/m <sup>2</sup>
	Bastide 4	1,53	0,17	2,00	1,45	1,33	5€/m <sup>2</sup>
	Gare-Saint-Jean 4	1,66	0,99	0,80	0,86	1,22	6,6€/m <sup>2</sup>
Cenon	Palmer 1	1,60	1,02	1,76	1,14	1,61	5,2€/m <sup>2</sup>
	Palmer 2	1,63	0,15	1,98	1,32	1,33	4,9€/m <sup>2</sup>
Lormont	Cité Carriet 1	1,55	-	2,02	0,86	1,11	5,3€/m <sup>2</sup>
	Cité Carriet 2	1,57	0,20	1,82	1,00	1,06	5,7€/m <sup>2</sup>
	Génicart 1	1,77	0,05	1,75	1,09	1,50	5,8€/m <sup>2</sup>
	Génicart 3	1,91	0,12	1,60	0,95	1,00	5,1€/m <sup>2</sup>
Mérignac	Beaudésert	1,76	-	2,59	1,45	0,94	4€/m <sup>2</sup>
Pessac	Facultés Sciences-Droit	1,67	20,34	-	3,18	2,89	8,5€/m <sup>2</sup>
	Saige Nord	1,64	0,92	0,84	3,32	2,39	8,4€/m <sup>2</sup>
Talence	Thouars	1,76	1,07	1,23	1,91	0,94	5,6€/m <sup>2</sup>

Lecture du tableau : une donnée apparaît en bleu, cela traduit une donnée très nette inférieure par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surreprésentation très marquée.

### Le système d'attributions vu à travers l'analyse des évolutions de la demande et des attributions entre 2015 et 2018

L'analyse quantitative spécifique a ensuite porté sur les processus d'attributions approchés à partir des données du Système National d'Enregistrement (SNE) et des enquêtes OPS. Afin d'analyser ces processus, nous nous sommes d'un part penché sur les caractéristiques socio-économiques des ménages demandeurs et de ceux ayant bénéficié d'une attribution de logement social, que nous appelons les « emménagés récents », et les parties du parc où ces derniers se sont installés. Nous nous sommes d'autre part appuyé sur les catégories territoriales retenues par le PLH. Le territoire de la métropole y est divisé entre la ville-centre (Bordeaux), les communes présentant plus de 30% de logements sociaux (Bassens, Floirac, Cenon, Lormont), les communes présentant un taux situé entre 25% et 30% dites tangentes (Pessac, Talence, Bègles, Eysines, Blanquefort), des communes hors SRU (Ambès, Saint-Louis-de-Montferrand, Saint-Vincent-de-Paul et Bouliac) et des communes déficitaires au regard de l'article 55 de la SRU.

L'analyse révèle que la place des emménagés récents modestes dans les QPV de l'agglomération bordelaise est encore importante, même si des dynamiques de rééquilibrage sensible apparaissent dans 40% des quartiers de l'agglomération. A l'opposé, 40% des quartiers présentent un taux d'emménagés récents modestes supérieurs à la moyenne, voire de manière surreprésentée dans trois quartiers. Les niveaux de loyers n'expliquent qu'imparfaitement cette géographie et cette situation. Aussi, le peuplement du parc social de l'agglomération bordelaise est marqué par d'importantes différenciations concernant les personnes immigrées. Cette dimension se retrouve aussi bien dans la géographie de l'occupation sociale du parc que dans les processus d'attributions et demandes. Pour les autres dimensions, les différenciations sont limitées et des processus de rééquilibrage semblent se dessiner, particulièrement au niveau des revenus des ménages.

### Niveau de tension dans le parc social et géographie de la demande et des attributions

Il faut tout d'abord signaler que parmi les terrains de l'enquête API, Bordeaux Métropole est celle qui fait face à la situation la plus tendue du point de vue de la demande en logement social. La demande est en forte hausse entre 2015 et 2018, passant de 38 000 à 41 000 demandes, soit une hausse de 20%. Dans le même temps, le nombre d'attributions s'est légèrement tassé (-1%) à 8 000 attributions par an conduisant à une baisse de la rotation dans le parc de 10% à 9%. De même, le ratio entre attributions et demandes s'est dégradé avec 4,21 demandes pour une attribution en 2015, passant à 5,17 en 2018.

La géographie de cette tension est inégale. La ville-centre de Bordeaux est très demandée et cela se renforce au cours du temps. La demande s'y est accrue de 29% entre 2015 et 2018, avec désormais plus de 15 000 demandes en attente, tandis que les attributions ont diminué de près de 10% sur la même période. Le ratio entre attributions et demandes y est donc passé de 5,86 demandes pour une attribution à 8,21. Les territoires les plus tendus sont ensuite les communes déficitaires en logement social et les communes tangentées de la première couronne bordelaise. Les niveaux de tension sont cependant nettement inférieurs à ceux que l'on peut constater à Bordeaux. Dans ces deux types de communes, le ratio entre attributions et demandes s'élève seulement à 4,01 et 4,41, soit des niveaux deux fois inférieurs à ceux constatés à Bordeaux. Les communes les moins demandées sont les communes de la rive droite où le parc social est le plus important.

Figure 2 : Taux de rotation au sein de Bordeaux Métropole entre 2015 et 2018

	Nombre de logements	Taux de rotation		Ratio Attributions / Demandes	
		2015	2018	2015	2018
Bordeaux Métropole	77685	10,4%	10,3%	4,21	5,17
Ville-centre	20816	10,2%	9,3%	5,86	8,28
Communes sup. 30%	13288	9,3%	8,2%	3,03	3,92
Communes déficitaires	23780	11,5%	12,7%	3,58	4,09
Communes tangentées	19292	10,0%	10,1%	4,11	4,48
Communes hors SRU	509	7,7%	5,1%	2,90	3,65

Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

### Demandes et attributions selon le type de logement occupé

Deuxièmement, concernant les demandes selon la nature du logement occupé, en 2015, celles-ci sont d'abord le fait de personnes hébergées (33%), vivant dans le parc privé (32%) et en demande d'un autre logement social (29%). Peu de variations sont à constater dans l'équilibre général des demandes entre 2015 et 2018. La géographie de la demande est spécialisée en ce qui concerne les personnes sans logements et vivant dans des structures d'hébergement. Elles sont surreprésentées significativement dans la ville-centre de Bordeaux, avec des taux 1,5 fois supérieurs à la moyenne intercommunale. Alors que les demandes à destination de Bordeaux ne représentent que 36% des demandes, 55% et 57% de ce type de demandeurs font une demande à Bordeaux.

Concernant les attributions, celles-ci s'effectuent d'abord vers les personnes hébergées (38-41%) puis vers les personnes vivant dans le parc privé (30-28%). Les personnes hébergées sont nettement favorisées dans le processus d'attributions puisqu'elles sont 1,3 à 1,4 fois plus présentes dans les attributions que ce qu'elles pèsent dans les demandes. Ce tropisme se retrouve aussi en faveur des personnes en structure d'hébergement, vivant dans le parc privé ou sans domicile. Clairement, les demandes de mutations ne sont pas favorisées : elles sont 25 à 33% moins présentes

dans les attributions que ce qu'elles représentent dans les demandes. Géographiquement, il n'y a pas de surreprésentations statistiquement significatives dans les attributions, même si la ville-centre concentre plus que la moyenne les attributions de personnes sans domicile ou vivant en structure d'hébergement.

#### *Demandes et attributions selon la nationalité*

Troisièmement, concernant les demandes selon la nationalité, on constate d'importantes différenciations selon les communes, et dans une moindre selon les grands ensembles territoriaux internes à l'agglomération. La demande de logement social est d'abord le fait de ménages de nationalité française (80%), puis de ménages de nationalité hors UE (14%) puis de l'UE (6%). Cette demande est nettement déséquilibrée selon les communes. Trois communes ont une sous-représentation statistiquement significative de demandeurs de nationalité française (Lormont, Cenon, Floirac en 2015 et Lormont, Cenon et Bordeaux en 2018) et deux communes présentent une surreprésentation statistiquement significative de demandeurs de nationalité hors UE (Lormont et Cenon) et deux communes de demandeurs de nationalité d'un pays de l'UE (Bordeaux et Lormont). Dans ces communes, la demande de personnes de nationalité française environ 70% des demandeurs tandis que celle de personnes de nationalité hors UE correspond à environ 20% de la demande totale.

Les attributions s'effectuent selon les mêmes proportions que la demande : 80% à destination de ménages de nationalité française, 14% de nationalité hors UE et 6% de nationalité UE. Là aussi, les attributions présentent des déséquilibres statistiquement significatifs selon les communes. Deux communes ont une surreprésentation d'attributions à destination de personnes de nationalité hors UE (1,5 à 1,8 fois plus que la moyenne intercommunale) et une sous-représentation de personnes de nationalité française (20% de moins qu'au niveau intercommunal) : Pessac et Cenon. Deux communes possèdent une surreprésentation d'attributions à destination de ménages disposant de la nationalité d'un pays de l'UE : Floirac et Lormont.

*Figure 3 : Indice de spécialisation des demandes et des attributions selon la nationalité entre 2015 et 2018 dans les communes de Bordeaux Métropole*

		Bordeaux Métropole	Ville-centre	Communes sup. 30%	Communes déficitaires	Communes tangentes	Communes hors SRU	Cenon	Floirac	Lormont	Pessac	
Attributions	2015	Française	80%	0,96	0,95	1,11	0,92	1,02	0,90	1,01	0,93	0,81
		Hors UE	14%	1,15	1,08	0,53	1,39	0,72	1,28	0,92	1,23	1,88
		UE	6%	1,19	1,44	0,58	1,20	1,38	1,73	1,03	1,40	1,56
	2018	Française	78%	0,94	0,91	1,10	0,95	1,18	0,87	0,95	0,92	0,84
		Hors UE	16%	1,27	1,29	0,64	1,25	0,24	1,56	0,89	1,17	1,66
		UE	6%	1,06	1,35	0,60	0,98	0,63	1,20	2,01	1,64	1,35
Demandes	2015	Française	80%	0,94	0,91	1,09	1,02	1,17	0,88	0,93	0,87	1,03
		Hors UE	14%	1,17	1,42	0,62	1,02	-	1,66	1,15	1,52	1,03
		UE	6%	1,38	1,28	0,65	0,71	1,11	1,09	1,59	1,50	0,55
	2018	Française	78%	0,92	0,93	1,11	1,02	1,15	0,89	0,98	0,89	1,01
		Hors UE	16%	1,26	1,28	0,57	0,99	0,13	1,47	1,02	1,38	1,02
		UE	6%	1,31	1,21	0,65	0,82	1,38	1,17	1,17	1,47	0,76

Lecture du tableau : seules les communes présentant une sous-représentation ou sur-représentation statistiquement significative ont été conservées. Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée.

Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

### Demandes et attribution selon la situation professionnelle

Quatrièmement, concernant les demandes selon la situation professionnelle, celles-ci sont le fait de ménages en CDI (38 à 40%), puis inactifs (23-26%), chômeurs (17%), en contrats précaires (13-14%) et enfin retraités (8%). Peu de contrastes existent, hormis à Talence et Pessac, deux communes où les demandeurs inactifs sont statistiquement significativement surreprésentés (1,6 fois plus que la moyenne).

Concernant les attributions, celles-ci sont d'abord à destination des ménages actifs en CDI (50-48%). C'est sensiblement supérieur à ce que ce type de demandeurs représente dans la demande. Ensuite, viennent des attributions à destination de ménages inactifs (20%) et en contrats précaires (15%). Les attributions à des ménages inactifs sont donc plus faibles que ce qu'elles devraient représenter au regard de leur poids dans la demande. Géographiquement, les attributions apparaissent spécialisées pour les ménages inactifs. Les communes de Pessac et Talence ressortent : elles attribuent significativement plus que la moyenne aux inactifs (jusque 2,3 fois plus que la moyenne intercommunale).

Cette spécificité des communes de Talence et Pessac peut s'expliquer par la présence de résidences sociales étudiantes, public considéré statistiquement comme inactif.

Figure 4 : Indice de spécialisation des demandes et des attributions à Bordeaux Métropole entre 2015 et 2018 selon la situation professionnelle

		2015					2018				
		CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Inactifs	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Inactifs
Demandes	Ville-centre	0,87	1,07	0,89	1,18	1,05	0,87	1,08	0,81	1,13	1,16
	Communes sup. 30%	0,99	1,14	1,24	1,01	0,85	0,97	1,04	1,29	0,97	0,95
	Communes déficitaires	1,25	0,91	1,11	0,93	0,71	1,20	0,90	1,14	0,91	0,73
	Communes tangentes	0,89	0,94	0,90	0,80	1,35	0,98	0,98	1,01	0,89	1,11
	Communes hors SRU	1,13	0,42	1,54	1,01	0,92	0,87	0,99	1,38	1,11	1,04
Attributions	Ville-centre	1,35	1,34	0,64	0,54	0,77	1,12	1,09	0,55	0,54	1,19
	Communes sup. 30%	1,55	1,34	0,77	0,56	0,44	1,33	1,33	0,67	0,65	0,58
	Communes déficitaires	1,58	0,99	0,56	0,70	0,54	1,35	0,99	0,79	0,74	0,64
	Communes tangentes	1,08	1,23	0,35	0,52	1,30	0,95	1,13	0,43	0,50	1,53
	Communes hors SRU	1,36	1,42	-	0,73	0,79	0,58	1,67	1,52	0,50	1,49

**Lecture du tableau :** Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée.

Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

### Demandes et attribution selon les tranches de revenus

Cinquièmement, les demandes selon les tranches de revenus se composent de la manière suivante : 7% de ménages de 0 à 499€ de revenus, 23% pour des ménages ayant des revenus compris entre 500 et 999€, 27% entre 1000 et 1499€, 17% entre 1500 et 1999€ et 19% à plus de 2000€. La part des revenus moyens et élevés (plus de 1500€) augmente entre 2015 et 2018, passant de 36% à 41%.

D'un point de vue spatial, la ville-centre présente une surreprésentation statistiquement significative de demandeurs aux revenus bas (0-499€ et 500-999€) aussi bien en 2015 et 2018. C'est aussi le cas pour Bassens et Bègles en 2015. Il s'agit du seul déséquilibre significatif du point de vue des revenus.

Concernant les attributions, celles-ci s'effectuent de la manière suivante : 4% pour des ménages ayant des revenus compris entre 0 et 499€, 14% entre 500 et 999€, 28% entre 1000€ et 1499€, 24% entre 1500€ et 1999€ et 25% pour ceux disposant d'un revenu supérieur à 2000€. En 2018, la part des ménages ayant des revenus supérieurs à 2000€ s'accroît à 28% tandis que celle des ménages disposant d'un revenu compris entre 1000€ et 1499€ diminue à 25%. De cette répartition générale des attributions, on peut tirer le constat d'un premier déséquilibre : le système d'attributions local favorise nettement les ménages disposant des revenus moyens et élevés, au détriment des demandeurs les plus modestes. Ainsi, les ménages disposant d'un revenu inférieur à 1000€ sont 33% moins nombreux que ce qu'ils représentent dans la demande tandis que les ménages disposant d'un revenu supérieur à 2000€ sont 1,5 fois plus nombreux dans les attributions que dans la demande.

D'un point de vue spatial, on remarque que les communes de la rive droite présentant une occupation sociale précarisée attribuent bien moins que la moyenne intercommunale des logements à des ménages aux revenus bas et très bas. Les communes tangentes et la ville-centre, présentant un parc social parfois moins modestes, attribuent en revanche plus fortement que la moyenne des logements aux ménages à très bas et bas revenus. Les communes déficitaires en logement social attribuent peu de logements aux personnes à faibles ressources. Cela ne forme pas pour autant des déséquilibres significatifs d'un point de vue statistique. On peut se demander dans quelle mesure ces déséquilibres ne traduisent pas certains effets des politiques de rééquilibrage territorial en faveur de la rive droite.

Figure 5 : Indice de spécialisation des attributions selon les tranches de revenus à Bordeaux Métropole entre 2015 et 2018

		2015					2018				
		0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€	0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€
Attributions	Ville-centre	1,36	1,27	0,93	0,98	1,02	1,17	1,16	0,92	0,86	1,01
	Communes sup. 30%	0,50	0,82	1,04	1,05	1,20	0,33	0,88	1,03	1,07	1,26
	Communes déficitaires	0,79	0,92	1,08	1,09	1,02	0,77	0,98	1,08	1,13	1,04
	Communes tangentes	1,24	0,94	0,94	0,86	0,80	1,56	0,95	0,93	0,91	0,78
	Communes hors SRU	0,53	0,99	0,95	0,72	1,22	0,99	1,11	1,56	0,82	0,82
Demandes	Ville-centre	1,38	1,23	0,98	0,89	0,82	1,36	1,21	0,97	0,91	0,79
	Communes sup. 30%	0,88	0,95	1,03	1,13	1,16	0,71	1,03	0,97	1,06	1,12
	Communes déficitaires	0,67	0,81	1,11	1,18	1,21	0,61	0,78	1,06	1,11	1,22
	Communes tangentes	0,89	0,90	0,86	0,89	0,94	1,03	0,92	1,00	0,97	1,00
	Communes hors SRU	0,62	0,82	1,36	0,91	1,19	0,49	0,71	1,16	1,38	0,98

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée.

Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

### Emménagés récents, revenus et QPV

Enfin, concernant les emménagements récents dans les QPV, on constate deux dynamiques parallèles. Sur les 19 QPV de l'agglomération, huit quartiers présentent un taux d'emménagés récents à bas revenus inférieurs à la moyenne intercommunale, sans que cela constitue une sous-représentation statistiquement significative. Ce sont soit des petits QPV, situés dans des communes plutôt aisées (QPV d'Eysines, de Gradignan), soit des quartiers ayant été concernés par la rénovation urbaine (QPV du Grand Parc, Génicart à Lormont, Avenir à Bassens). Dans trois de ces quartiers, les loyers sont significativement inférieurs à la moyenne intercommunale (Yser-Pont

Madame à Mérignac et quartier de l'Avenir à Bassens, Paty-Monmousseau à Bègles). Dans les autres cas, les loyers sont légèrement inférieurs à la moyenne intercommunale.

Huit quartiers présentent un taux d'emménages récents modestes (inf. à 60% des plafonds PLUS) nettement supérieurs à la moyenne intercommunale (plus de 1,3 fois la moyenne). Il s'agit des quartiers Saige, Châtaigneraie-Arago à Pessac, du quartier Thouars à Talence, Beaudésert à Mérignac, Benauges-Sellier-Lagrange entre Bordeaux et Cenon, Carle-Vernet-Terres Neuves entre Bordeaux et Bègles, Palmer-Saraillière à Cenon et les Aubiers-Le Lac à Bordeaux. Trois de ces quartiers présentent une surreprésentation statistiquement significative de ménages à bas revenus : Thouars, Saige et Châtaigneraie. Dans quatre de ces quartiers, cette forte part d'emménages récents modestes peut s'expliquer par des niveaux de loyers significativement plus faibles que la moyenne intercommunale : Benauges-Sellier-Lagrange entre Bordeaux et Cenon, Beaudésert à Mérignac, Les Aubiers à Bordeaux et Palmer-Saraillière à Cenon. Dans les autres cas, les loyers sont soit légèrement inférieurs à la moyenne, soit légèrement supérieurs. Dans un cas, le quartier Saige à Pessac, les niveaux de loyers sont significativement supérieurs à la moyenne avec une moyenne de 9,4€/m<sup>2</sup> contre 6€/m<sup>2</sup> en moyenne.

Les autres quartiers ont des taux d'emménages récents modestes proches de la moyenne intercommunale et présentent des loyers légèrement inférieurs à la moyenne intercommunale.

Figure 6 : Indice de spécialisation des emménages récents selon les revenus et les niveaux de loyers dans les QPV de Bordeaux Métropole

		Bordeaux Métropole	Lormont			Bassens	Cenon	Bordeaux-Cenon	Floirac	Bègles	Bordeaux-Bègles	Talence	Gradignan
			Carriet	Alpilles-Vincennes-Bois Fleuri	Génicart Est	Quartier De L'Avenir	Palmer - Saraillière	Benauges - Sellier - Lagrange	Jean-Jaurès	Paty Monmousseau	Carle Vernet - Terres Neuves	Thouars	Barthez
Emménagements récents	inf. 20% PLUS	22	1,05	1,00	0,86	0,91	1,36	1,41	0,91	0,95	1,82	1,77	-
	inf. 40% PLUS	39	1,13	1,00	0,90	0,92	1,51	1,31	1,00	0,69	1,46	1,62	-
	inf. 60% PLUS	59	1,15	1,12	1,02	0,88	1,36	1,36	1,00	0,81	1,31	1,39	-
Ménages	inf. 20% PLUS	18	1,11	1,06	1,33	1,17	1,44	1,39	1,00	1,22	1,28	1,61	0,56
	inf. 40% PLUS	34	1,29	1,12	1,29	1,06	1,38	1,32	1,09	1,00	1,18	1,35	0,59
	inf. 60% PLUS	54	1,24	1,15	1,24	0,96	1,24	1,20	1,07	0,89	1,09	1,22	0,93
Loyer principal	Moyenne	6,0€	5,5€	5,1€	6,0€	4,4€	4,9€	5,0€	5,4€	5,2€	5,5€	5,7€	6,7€
	T1	8,4€		6,1€	5,3€	6,5€	5,9€	5,8€	5,9€	5,8€	5,6€	8,7€	
	T2	6,6€	6,0€	5,9€	6,7€	4,4€	5,6€	5,6€	5,8€	5,8€	5,9€	6,0€	
	T3	5,9€	5,7€	4,9€	6,0€	4,0€	4,9€	5,1€	5,3€	5,5€	5,5€	5,4€	7,0€
	T4	5,6€	5,1€	4,8€	5,8€	4,5€	4,7€	4,7€	5,0€	4,7€	5,1€	5,2€	6,2€
	T5	5,1€	5,1€	4,3€	6,0€	4,3€	4,4€	4,4€	4,7€	4,0€	4,7€	4,8€	

		Bordeaux Métropole	Pessac		Bordeaux			Eysines		Mérignac		
			Saige	Châtaigneraie - Arago	Saint-Michel	Grand-Parc	Le Lac	Bacalan	Quartier Champ De Course	Grand Caillou	Yser - Pont De Madame	Beaudésert
Emménagements récents	inf. 20% PLUS	22	3,95	1,50	1,09	0,91	1,45	0,95	1,14	0,50	0,86	1,64
	inf. 40% PLUS	39		1,44	0,97	0,97	1,56	0,67	1,41	0,85	1,28	1,13
	inf. 60% PLUS	59		1,25	0,93	0,95	1,51	0,71	1,25	0,56	1,14	0,81
Ménages	inf. 20% PLUS	18	3,28	1,22	1,72	1,33	1,78	1,11	1,28	1,17	1,11	1,06
	inf. 40% PLUS	34	2,06	1,26	1,41	1,26	1,62	1,09	1,26	1,24	1,12	1,09
	inf. 60% PLUS	54	1,48	1,17	1,20	1,17	1,35	1,00	1,13	1,09	1,15	0,91
Loyer principal	Moyenne	6	9,4€	5,6€	6,4€	5,7€	4,1€	6,2€	5,7€	5,9€	4,7€	3,7€
	T1	8,4	10,0€	7,0€	8,1€	7,8€	5,8€		7,5€			
	T2	6,6	9,6€	6,1€	6,6€	6,6€	4,5€	7,2€	6,4€	7,7€	5,1€	4,6€
	T3	5,9	6,1€	5,8€	6,1€	5,8€	4,0€	5,9€	6,3€	5,7€	4,9€	3,6€
	T4	5,6	5,9€	5,4€	5,8€	5,3€	3,8€	6,4€	5,3€		4,6€	3,8€
	T5	5,1	4,6€	5,2€	5,6€	4,9€	3,7€	4,6€	5,0€		4,4€	3,3€

Lecture du tableau : Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée. Source : Enquête OPS 2018, traitement réalisé par Y. Miot

## 2. La gouvernance locale

### 2.1 Une intégration intercommunale ancienne placée sous le signe de la « cogestion »

#### Genèse et sortie de la cogestion intercommunale

Le fait intercommunal est ancien à Bordeaux. En effet, l'agglomération girondine fait partie des premières, avec Lyon, Lille et Strasbourg, auxquelles l'Etat impose le régime de la communauté urbaine par la loi du 31 décembre 1966. La Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) voit ainsi le jour le 1<sup>er</sup> janvier 1968. La CUB se substitue alors à une douzaine de syndicats intercommunaux à vocation unique dont les périmètres étaient à géométrie variable. Cette création intervient après l'échec de la tentative de création d'un district en 1963 et alors que des discussions pour la création d'un syndicat intercommunal à vocation multiple était en cours depuis 1965.

Trois ans après la mise en place de la CUB, Jean-François Médard perçoit déjà la vraie nature de la coopération intercommunale à la française et de son avatar bordelais. Il s'agit de « résoudre les problèmes que pose l'administration des agglomérations multicomunales en bouleversant le moins possible l'organisation municipale traditionnelle » (1971, 411). La tâche va s'avérer d'autant plus ardue que la réforme a été imposée par l'Etat, souhaitée par le maire de Bordeaux, le gaulliste Jacques Chaban-Delmas par ailleurs président de l'assemblée nationale à l'époque, mais accueillie avec hostilité par bon nombre des maires des communes de banlieues, notamment des maires de gauche.

Sur le papier, l'agglomération bordelaise hérite donc d'un nouvel outil administratif puissant, récupérant l'essentiel des compétences à la fois les plus stratégiques et pesant le plus sur le plan budgétaire. L'élaboration des plans d'urbanisme et des schémas d'équipement lui est confiée ainsi que la gestion des réseaux techniques (voirie, transports collectifs, eau, assainissement, déchets). La CUB bénéficie aussi de ressources propres puisqu'une part du produit des taxes locales lui est d'office affectée. D'emblée, la CUB fait partie du club *select* des « établissements publics de coopération intercommunale » à fiscalité propre.

En revanche, sur le plan institutionnel et politique, l'émancipation de la structure intercommunale et son affirmation en tant qu'espace politique de plein droit ne sont pas acquises. En effet, la CUB reste la chose des maires. Le conseil de communauté est composé de conseillers municipaux désignés par leurs pairs, et surtout par leur maire. Dans certaines intercommunalités, cette dépendance politique de l'instance intercommunale à l'égard des municipalités a pu être dépassée quand l'une d'entre elles—la ville-centre dans la plupart des cas— domine démographiquement, ou bien lorsque qu'un même type de contrôle partisan unit les principales communes. Tel n'est pas le cas à Bordeaux. L'une des caractéristiques de l'agglomération bordelaise est l'absence d'hégémonie démographique de la ville-centre. L'année où la CUB est mise en place correspond peu ou prou au moment où Bordeaux perd son hégémonie démographique sur l'agglomération. Cette absence d'hégémonie démographique s'est depuis amplifiée puisqu'en en 2012, avec 241 287 habitants sur les 727 256 qu'abrite le territoire de la métropole, la ville de Bordeaux ne compte que pour 33% des habitants de la métropole. Aujourd'hui, Bordeaux est représentés par 36 conseillers métropolitains pour un total de 105 sièges (soit 34%).

Cette absence d'hégémonie démographique est doublée par l'absence d'hégémonie d'un parti ou d'un camp politique à l'échelle de l'agglomération. Si la situation a été singulièrement modifiée par les élections municipales de 2014 puis de 2020, l'agglomération bordelaise a longtemps été caractérisée par l'opposition entre une ville-centre dominée par le centre-droit et des communes périphériques, notamment les plus peuplées, ancrées à gauche.

Cette absence d'hégémonie politique et démographique a généré une situation politique extrêmement concurrentielle, et parfois très tendue, à l'échelle de l'agglomération, notamment à partir des années 1970 qui correspond aux progrès de la gauche en banlieue et à une période de politisation plus aiguë de la vie locale. L'absence d'hégémonie devient même instabilité politique à partir des élections municipales de 1977 qui voit l'ouverture d'une phase d'alternances successives à la présidence de la CUB (cf. figure 1). Jusqu'alors, Jacques Chaban-Delmas avait pu imposer ce que certains ont appelé un « Yalta bordelais » (Petaux, 2001) qui permettait un partage du territoire entre Chaban et les notables socialistes de la périphérie. Ce Yalta est notamment négocié avec René Cassagne, le maire socialiste de Cenon, commune de la rive droite, et leader de l'opposition à Chaban. Il débouche notamment sur la répartition des 12 vice-présidences de la CUB à la tête du premier conseil communautaire en 1968 : 6 vice-présidences reviennent à la ville de Bordeaux et leurs titulaires sont désignés par les seuls conseillers bordelais ; les 6 autres reviennent à la banlieue et sont désignés par le vote des seuls conseillers des communes périphériques (Médard, 1971). « D'abord interpersonnel, ce compromis s'est [...] progressivement institutionnalisé. D'une part le découpage des circonscriptions a dessiné les zones de non-agression et les marges laissées au jeu politique. [...] D'autre part, plus fondamentalement, dès 1968, la création de la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub) a institutionnalisé le principe de la cogestion 'chabano-socialiste' du territoire. [...] L'objectif d'un équilibre des intérêts politiques est si prégnant que l'instance fonctionne au 'troc communautaire' : le saupoudrage d'équipements dans les communes périphériques prend le pas sur un aménagement rationnel du territoire » (Victoire, 2007, 73-74 ; cf. aussi Lagroye, 1973, et Chasteney, 1991). Ce système de gestion consensuelle et opaque, c'est que l'on appelle localement la « cogestion » ou les « accords de gestion ». Ce système d'accord bipartisan, d'abord informel, va être formalisé à partir des années 1970 à la faveur de la montée en puissance de la gauche à l'échelle intercommunale.

**Figure 2 : Les présidents de la Communauté urbaine de Bordeaux (1967-2015) puis de Bordeaux Métropole (2015-)**

Début et fin du mandat	Président de l'EPCI	Parti	Autres mandats
1967-1977	Jacques Chaban-Delmas	UDR	Maire de Bordeaux, Député de la Gironde
1977-1983	Michel Sainte-Marie	PS	Maire de Mérignac, Député de la Gironde
1983-1995	Jacques Chaban-Delmas	RPR	Maire de Bordeaux, Député de la Gironde
1995-2004	Alain Juppé	RPR / UMP	Maire de Bordeaux, Premier ministre de 1995 à 1997, député de la Gironde (1997-2004)
2004-2007	Alain Rousset	PS	Maire adjoint de Pessac, Pdt du CR Aquitaine
2007-2014	Vincent Feltesse	PS	Maire de Blanquefort, Député de la Gironde
2014-19	Alain Juppé	UMP / LR	Maire de Bordeaux
2019-20	Patrick Bobet	LR	Maire de Le Bouscat
2020-	Alain Anziani	PS	Maire de Mérignac

La vague rose de 1977, en faisant basculer certaines communes à gauche et en politisant davantage les enjeux locaux, prive J. Chaban-Delmas de sa majorité communautaire et fragilise le Yalta bordelais. Michel Sainte-Marie lui succède ainsi à la présidence de la CUB entre 1977 et 1983. A la

suite de l'alternance de 1977, l'administration intercommunale, largement chabaniste et inquiète des volontés de reprise en mains politiques de l'administration dont les équipes de gauche sont souvent soupçonnées à l'époque, se met en grève. Au bout de quelques mois, un accord est formalisé entre la majorité de gauche et l'opposition chabaniste afin de sanctuariser les services et les compétences intercommunaux, les protéger de toute intervention trop forte du politique mais aussi pour déterminer le partage des ressources entre communes membres.

Ces accords ont une dimension d'abord politique. Ils permettent de formaliser l'accord de non-agression associant la gauche et la droite et de se mettre d'accord sur une candidature unique à la présidence de l'institution. Ils permettent aussi de s'accorder sur la distribution des vice-présidences et notamment des plus stratégiques d'entre elles. Ces accords prévoient que les décisions ne sont pas prises au terme d'un débat d'assemblée contradictoire et de la cristallisation d'une majorité et d'une opposition communautaire, mais au sein du bureau des maires avant d'être validées généralement par un vote unanime des conseillers communautaires recevant consigne de leurs maires. Les élus de l'opposition bordelaise, seule opposition conséquemment représentée au conseil communautaire, sont les seuls à voter contre ou s'abstenir.

Les accords de cogestion ont également une dimension gestionnaire et de partage des ressources intercommunales. Ce partage est notamment formalisé lors de la crise de 1977 et prend la forme du système des « enveloppes communales ». Ce système consiste à attribuer à chaque commune des masses financières lui permettant de financer les travaux courants dans les compétences clé de la CUB (voire, eau, assainissement). Un de nos interlocuteurs décrit ainsi les « petits arrangements » auxquels donne lieu le système des enveloppes :

*« Il y avait une règle de calcul qui avait été décidé aux termes de longues tractations. Dans ce système, les communes de droite pouvaient faire des cadeaux à d'autres communes de droite. Bordeaux faisait des cadeaux à des petites communes de droite. Et les communes de gauche pouvaient faire des cadeaux à d'autres communes de gauche. Mais l'équilibre gauche / droite était à 50/50. C'est ça la cogestion. On met en place des dispositifs qui font que les communes ont un retour équivalent à leur contribution » (structure publique d'aménagement, 4 mai 2015).*

Par la suite, les crises politiques successives qu'a connues l'intercommunalité bordelaise n'ont pas été réglées par la cristallisation d'un jeu politique opposant une majorité et une opposition mais par la construction et l'actualisation d'un consensus politique et gestionnaire, consigné dans des accords de gestion, visant au final à ce que l'espace intercommunal ne devienne pas l'espace principal d'expression des clivages politiques au détriment des communes. En 2001, alors que les élections ont fait rebasculer la CUB à gauche et que la tradition du Yalta voudrait que la droite reconnaisse son hégémonie, ne présente aucun candidat pour la présidence de la CUB et laisse Alain Rousset, maire de Pessac, y accéder, Alain Juppé reçoit en coulisses des garanties d'élus de gauche qui lui promettent que s'il se présente à la présidence de la CUB, il sera élu. A la (demi-)surprise générale, Alain Juppé est élu contre Alain Rousset, signe que certains élus de gauche se satisfont davantage de la cogestion que de l'hégémonie de leur camp à l'échelle intercommunale. Les remous qui suivent cette élection sont régulés par des nouveaux accords de cogestion. En 2004, consécutivement à la peine d'inéligibilité d'un an qui le frappe, Alain Juppé est contraint de se démettre de tous ses mandats et notamment de ses fonctions de président de la CUB. Il propose la présidence de la CUB à Alain Rousset en échange de la signature d'un accord garantissant notamment la poursuite du financement des grands projets bordelais (les quais de la Garonne, le futur pont Chaban Delmas, le projet des bassins à flots et le projet d'écoquartier Ginko) par la CUB. Alain Rousset occupe donc durant trois années le siège de président de la CUB avant d'être élu député en 2007, et d'être contraint d'abandonner un de ses mandats. Attaché à son mandat de président de la région, il abandonne son mandat de conseiller municipal de Pessac et par voie de conséquence la présidence de la CUB. Son ancien collaborateur de cabinet et jeune maire de

Blanquefort, Vincent Feltesse, est adoubé par le groupe socialiste, mais au nom de l'accord qui lie Alain Juppé et Alain Rousset depuis 2004, il considère qu'il doit aussi être adoubé par le maire de Bordeaux. Comme Feltesse a œuvré avec Jacques Valade à formaliser l'accord Juppé-Rousset, le maire de Bordeaux est bien disposé à son égard. L'un et l'autre vont s'entendre sur un nouvel accord de cogestion.

*« Il y a dans le fond, cette ambiance dans laquelle on se dit, finalement, ce sont des questions techniques que l'on a à gérer, donc on est dans la co-gestion »* (Bordeaux Métropole, avril 2015).

Toutefois, une nouveauté dans la cogestion intervient avec l'arrivée de Vincent Feltesse. Jusqu'alors, les accords de cogestion étaient informels et confidentiels, conclus entre grands élus en présence du secrétaire général, sans que ni l'administration intercommunale ni le public ne soient tenus informés de leur contenu. Avec V. Feltesse, ces accords ont commencé à être diffusés au sein de l'administration et rendus publics, devenant progressivement des programmes de mandats.

Les accords de cogestion participent à l'illisibilité des lignes de clivage autour des options de développement et de gouvernement de la métropole et organise le maintien de l'échelle municipale comme espace de mobilisation politique majeur. Comme l'indique Gilles Savary, « les maires associés à la CUB tentent, par l'accord de gestion, de s'y réapproprier une part de l'action municipale à laquelle l'électeur, le jour venu, les identifiera » (1998, 109). Mais ces captations municipalistes ont pour conséquence que « le Conseil de communauté n'est pas appréhendé, à l'instar du modèle municipal, comme représentatif de forces politiques et de sensibilités partisans mais bien d'intérêts communaux. L'accord de gestion trouve ainsi sa légitimité dans une lecture essentiellement institutionnelle, exclusive de tout clivage partisan explicite. Consacrant ainsi un "effet d'éviction" partisan, il procède plus d'un réalisme politique négocié, visant à se répartir les ressources attachées aux compétences et budget communautaires, que d'un véritable consensus politique : le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion. » (1998, 110).

La cogestion fait de l'intercommunalité une institution qui n'est pas vue comme institution porteuse d'un projet pour un vaste territoire mais plutôt comme un syndicat de copropriété qui répartit les ressources selon des clés autour desquels les maires se sont mis d'accord. Toutes choses qui ne sont pas favorables à l'émergence d'un projet de territoire à l'échelle intercommunale à l'instar de ce qui a pu se produire dans des intercommunalités comme Lyon, Nantes, Strasbourg, Montpellier ou Rennes où l'EPCI est devenu l'espace de définition et de mise en œuvre d'un projet stratégique.

Le tableau est toutefois susceptible d'évoluer consécutivement aux dernières élections municipales et intercommunales de mars et de juin 2020. Pour la première fois depuis 1947, la ville-centre a basculé à gauche avec l'élection surprise de l'écologiste Pierre Hurmic à la tête d'une liste d'union de gauches. Par ailleurs, 3 autres communes ont basculé à gauche : Carbon Blanc, Artigues et surtout Saint-Médard-en-Jalles, commune résidentielle de seconde couronne qui ne compte pas moins de 30 000 habitants. Tout aussi important, un terme a été mis à la cogestion au sein de Bordeaux Métropole. Pressé par le nouveau maire de Bordeaux mais aussi le maire écologiste de Bègles, Clément Rossignol-Puech, le maire socialiste de Mérignac a conquis la présidence de la métropole en contrepartie de la mise en place d'une gouvernance majoritaire excluant les maires de droite et du centre des vice-présidences.

## Une administration intercommunale dominée par les compétences techniques ; la difficile montée en puissance des fonctions stratégiques

Les accords de cogestion et l'impossibilité corrélative de transformer les échanges entre maires à l'échelle intercommunale en débat ouvert sur les stratégies territoriales ont eu pour effet de cantonner l'intercommunalité bordelaise dans un registre très technique et, par voie de conséquence, de renforcer le poids des services techniques et de leurs cadres, au détriment souvent des cadres des directions plus stratégiques, voire des DGS eux-mêmes. En l'absence de projet politique intercommunal explicite et d'une tradition de délégations sectorielles dirigées par des « adjoints chefs de service », une partie de la technostructure a tendu historiquement à constituer un espace d'autonomie dans les domaines qui avaient le double avantage de relever de la compétence communautaire et de domaines de compétence supposés « techniques » (voirie, eau, assainissement) et n'impliquant pas, par conséquent, un contact direct avec les citoyens, dimension sensible pour les élus.

Ainsi, le fait que l'approfondissement des compétences communautaires à Bordeaux se soit effectué dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'assainissement et de la voirie ne relève donc aucunement du hasard. Le fait que Bordeaux et son intercommunalité aient pris un tel retard dans l'investissement dans des projets (transports en commun en site propre, grands projets urbains, requalification du patrimoine urbain, etc.) et des compétences (développement économique, culture, habitat) qui ailleurs incarnent le développement d'un projet d'agglomération et la prise en compte d'enjeux d'attractivité et de qualité urbaine est aussi le reflet de ce poids des compétences strictement techniques dans la culture institutionnelle de la CUB. Comme l'indique un de nos interlocuteurs, la culture dominante au sein des services de la CUB a longtemps et reste en partie une « culture VRD »<sup>17</sup>, dont témoigne notamment la puissance de la direction de l'eau, qui a prospéré dans le vide stratégique laissé par des élus dédiés à leur espace communal :

*« La technostructure a une grosse capacité d'initiative mais plus sur la partie réseaux, et notamment sur le volet assainissement qui a été un enjeu très important ici. Durant les années 1980, la ville a connu des épisodes de grandes inondations. La CU a donc conduit un gros chantier de mise à niveau des systèmes d'assainissement. Mais du coup, c'est politiquement peu vendeur. C'est invisible pour la population donc du coup cela n'a pas le même rayonnement que les grands projets urbains ou de transports qui ont pu être menés dans d'autres agglôs. Donc la culture technique dominante à la communauté urbaine pendant très longtemps, c'était une culture VRD très traditionnelle. Les urbanistes sont arrivés tard, beaucoup plus tard parce qu'il n'y avait pas ce portage politique » (structure publique d'aménagement, avril 2015).*

Les coudées franches dont ont bénéficié pendant de nombreuses années les services techniques ont nourri chez les cadres qui exerçaient des responsabilités en leur sein une tendance à s'identifier à l'institution CUB, voire à se considérer plus légitimes que les élus pour dire l'intérêt de l'intercommunalité. C'est en tout cas ce que suggère l'extrait d'entretien qui suit :

*« Les élus, les VP notamment, les conseillers communautaires, n'en parlons pas, mais même les VP rentrent peu profondément dans les services. Ils ont pas du tout le même positionnement que dans leurs communes. Mais ils sont aussi frileux, timides par rapport à cette technostructure dont ils se disent que ce sont des gens puissants, des gens qui parlent avec les ministères. Globalement c'est la technostructure qui fait ce qu'elle veut. Les élus valident des quintaux d'avenants à des millions d'euros alors qu'ils épluchent tout dans les communes » (cabinet présidence de la CUB, 24 avril 2015).*

Il convient néanmoins de souligner que le poids de la technostructure communautaire n'est un phénomène nullement contradictoire avec la neutralisation de l'intercommunalité par les maires.

---

<sup>17</sup> Dans le jargon de l'aménagement de la gestion urbaine urbaine, l'acronyme désigne la voirie et les réseaux divers.

A l'inverse, les deux logiques se renforcent mutuellement. En entretenant des relations directes avec les maires, les cadres des services techniques s'assurent une certaine autonomie vis-à-vis du DGS et des directions stratégiques et peuvent espérer faire prospérer leur « volume d'affaire ». En retour, les maires trouvent dans cette relation bilatérale qui n'est médiée ni par les vice-présidences ni par les directions chargées de définir une orientation stratégique pour l'intercommunalité, un moyen de mettre les ressources intercommunales au service des politiques municipales sans participer à la montée en puissance politique de l'EPCI.

C'est en 1999 que Bordeaux Métropole prend officiellement la compétence de la politique du logement. Toutefois, dans un premier temps, cette prise de compétences ne se traduit pas par la formalisation d'une stratégie intercommunale très explicite en la matière, pour les raisons évoquées plus haut. Un premier PLH intercommunal est adopté en 2001 puis modifié en 2007, mais qui résulte essentiellement de l'addition des politiques municipales en la matière. A l'époque d'ailleurs, il n'existe pas encore de direction spécifique dédiée à l'habitat au sein de la CUB. En 2006, la CUB se voit déléguer la compétence des aides à la pierre.

En 2007, l'arrivée de Vincent Feltesse à la présidence de la CUB change un peu la donne. Le jeune maire socialiste de Blanquefort entend faire monter en puissance l'EPCI sur des compétences plus stratégiques. Il crée de nouvelles directions au sein de l'EPCI, comme celle de l'habitat et de la nature. Par ailleurs, il développe une réflexion commune avec Alain Juppé sur la stratégie d'urbanisation de la métropole bordelaise. Prenant acte de l'attractivité naissante de Bordeaux, l'un et l'autre sont convaincus que l'agglomération va capter une bonne part des flux de personnes associés à la métropolisation. Ils construisent alors un récit commun composé de slogans comme la « décennie bordelaise » -cette idée selon laquelle après des villes comme Rennes et Montpellier dans les années 1990, ou Toulouse, Nantes et Lyon dans les années 2000, Bordeaux va enfin connaître son « âge d'or- ou encore la « métropole millionnaire » -cette idée selon laquelle l'agglomération verra affluer qu'elle le veuille ou non de nombreux habitants. Pour Juppé et Feltesse, la croissance urbaine est là et bénéficiera à Bordeaux. La seule question qu'il vaille de se poser est de savoir où l'on veut que cette croissance « atterrisse », dans des zones périurbaines peu maîtrisées ou dans les zones plus centrales, à l'urbanisation mieux cadrée et mieux desservies en transports en commun.

Ce nouvel agenda, moins centré sur les enjeux purement techniques de réseaux et plus porté par une vision stratégique, va se cristalliser dans l'élaboration d'un projet métropolitain. En avril 2010, la CUB se lance dans la construction de ce projet sur la base de la consultation d'experts, de contributions de partenaires institutionnels et d'associations, de questionnaires en ligne, de réunions publiques et d'entretiens collectifs. Le projet métropolitain est rendu public en avril 2011. C'est la première fois que l'EPCI se dote d'un document stratégique porteur d'une vision. Le document ne tranche guère par son originalité. Il s'agit à la fois d' « affirmer la dimension métropolitaine de l'agglomération bordelaise » mais d'organiser toutefois une métropolisation qui soit « respectueuse de l'identité des communes » (CUB, *Projet métropolitain*, Document de travail, version 4, juin 2011, p. 3). Néanmoins, le document porte une claire ambition d'acculturer les acteurs politiques et administratifs et habitants de l'agglomération à l'idée d'une métropolisation inéluctable à laquelle il faut se préparer et qu'il faut aménager.

Ce projet métropolitain va avoir plusieurs déclinaisons opérationnelles. Des débats qui ont permis son élaboration ressort notamment l'idée d'anticiper et d'accompagner la complétion de la ligne TGV entre Tours et Bordeaux qui mettra cette dernière à 2 heures de Paris par la réalisation d'un grand projet d'aménagement autour de la gare Saint-Jean. Rapidement, la faiblesse des outils opérationnels locaux, mais aussi la rivalité latente entre la Ville de Bordeaux et la CUB qui ne souhaitent ni l'une ni l'autre que le projet soit porté par l'une ou l'autre, conduit les acteurs à s'accorder sur la nécessité de faire appel à l'état pour qu'il mette en place un Etablissement Public d'Aménagement agissant dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National (OIN) (Morel-Journal

et Pinson, 2012). C'est ce qui sera fait avec la création d'une mission de préfiguration en 2010 puis d'un EPA en 2011. Aujourd'hui, l'EPA porte un projet portant sur un périmètre de 738 hectares à cheval sur les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac sur la rive droite et dont le centre de gravité est la Gare Saint-Jean. Il a vocation à accueillir 40 000 nouveaux habitants et 30 000 nouveaux emplois. Avec les projets Brazza et Bastide-Niel sur la partie bordelaise de la rive droite, et le projet des Bassins à Flot boucle l'arc au nord de la commune de Bordeaux, il forme le fameux « arc de développement durable ».

Une autre déclinaison opérationnelle, davantage portée par la CUB et son président cette fois, est le programme des 50 000 logements lancé en 2010 (Hirschberger, Pinson et Reiffers, 2018). Ce programme est un avatar bordelais de la vogue des « appels à projets innovants » qui prospère notamment à la faveur de la relance des réflexions autour du Grand Paris. Le programme est lancé à la faveur de la construction de la troisième ligne du tramway bordelais. La commande est la suivante : où et comment construire 50 000 logements autour des axes de transports collectifs ? Alors que 100 000 habitants supplémentaires sont attendus à l'horizon 2030, il s'agit d'absorber cette croissance dans des quartiers équipés en modes de transports collectifs, afin de limiter le recours à la voiture et de réguler l'étalement périurbain. Un autre enjeu structurant de la consultation est l'accessibilité des logements construits : l'objectif est de trouver des solutions pour construire vite des logements de qualité et à des prix de sortie raisonnables dans les zones centrales et péri-centrales de l'agglomération. La démarche doit, par ailleurs, permettre à la puissance publique de récupérer une part de la rente foncière générée par le développement du tramway et généralement captée sans contrepartie par les promoteurs, afin de la mettre au service d'objectifs d'intérêt général (accessibilité du logement, limitation de l'étalement, etc.). Enfin, l'ambition des « 50 000 logements » est aussi de « faire exister la Métropole ». Pour Vincent Feltesse notamment, c'est l'occasion d'ériger le territoire métropolitain en échelle de réflexion stratégique, tout en œuvrant à un rééquilibrage des investissements publics qui se sont concentrés, selon lui et la majorité qui le soutient, sur la ville-centre au cours des années 2000. Une structure dédiée à la mise en œuvre du programme des « 50 000 logements » est créée en avril 2012. C'est même la formule la plus dirigiste des outils de l'aménagement public, la société publique locale, qui a été adoptée. « La Fab » est donc créée le 1er avril 2012.

La parenthèse Feltesse se referme en 2014. Cette année-là, Vincent Feltesse se lance sans succès dans la conquête de la mairie de Bordeaux contre Alain Juppé. La compétition électorale va sensiblement gripper les dynamiques coopératives qui s'étaient enclenchées entre les deux hommes et les deux institutions qu'ils dirigent. Deux ans plus tard, Alain Juppé se lance dans la primaire de la droite et du centre en vue de la présidentielle de 2017. Enfin, début 2015, la CUB se transforme en Métropole et engage un processus de réorganisation et de mutualisation des services métropolitains et municipaux. L'énergie de l'institution est dans une large mesure absorbée par le processus, qui fait passer au second plan les projets stratégiques.

Au final, c'est donc la présidence Feltesse qui donne une impulsion à la politique intercommunale de l'habitat à Bordeaux. Le retour d'Alain Juppé est celui de la réaffirmation d'une lecture plus stricte de la cogestion et d'une approche plus légaliste et moins stratégique de la coopération intercommunale.

## La montée en charge de l'EPCI sur les enjeux d'habitat

Deux « événements » ont permis à l'EPCI d'imposer sa légitimité sur les enjeux d'habitat. C'est d'abord, en 2006, la délégation des aides à la pierre aux intercommunalités urbaines.

*« La délégation des aides à la pierre marque un tournant. La CUB a dit aux acteurs "on entre dans le jeu". Cela ne se joue donc plus entre l'Etat et les communes. (...) Le fait que la CUB rentre dans ce jeu a permis d'avoir des discussions sur le montage d'opérations à l'échelle de l'agglomération. Cela a peut-être permis d'avancer plus rapidement sur des niveaux de prix, sur l'harmonisation de la vente HLM entre bailleurs et communes. » (Bordeaux Métropole, 2019).*

La révision du PLH intercommunal à partir de 2010 sous la présidence Feltesse, constitue le deuxième « bon en avant » de l'EPCI sur les enjeux d'habitat. Le PLH métropolitain (qui fixe des objectifs de production de logements locatifs conventionnés privés et publics) comporte des objectifs assez ambitieux en termes de rééquilibrage entre les communes de l'agglomération et de déspecialisation des communes concentrant les grands ensembles d'habitat social. Le moyen utilisé pour impulser une dynamique métropolitaine autour des logements sociaux (pour introduire les objectifs de rééquilibrage) a été le PLH comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant :

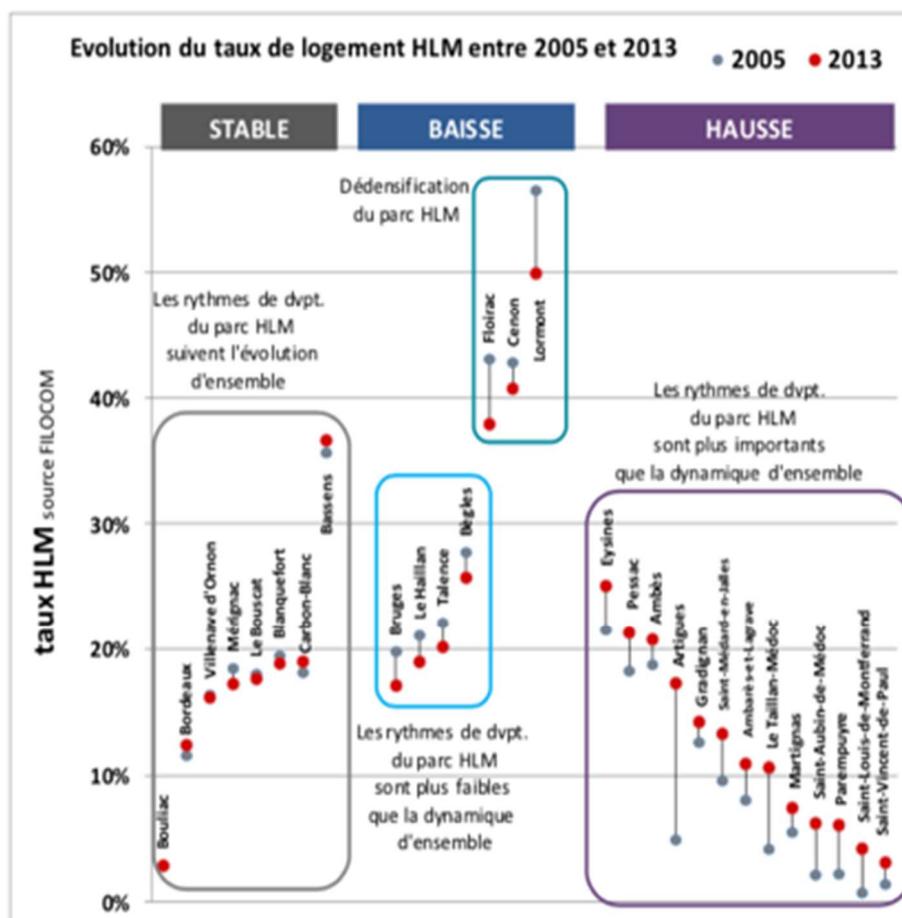
*« Là où la métropole a fait fort c'est sur son PLH. Quand on regarde la distribution du parc HLM, il y a une meilleure répartition. Les objectifs avancent et l'impulsion est donnée. Le travail fait sur le PLH a été malin. Quand on n'est pas très à l'aise pour s'imposer, on fait le tour des uns et des autres pour identifier les intérêts. Clairement c'est ce qui s'est fait. C'est une métropole qui travaille par subsidiarité. » (Interbailleurs, 2019)*

Les orientations du PLH (2016-2021) s'articulent autour de quatre axes:

- Affirmer la dimension sociale de la politique de l'habitat
- Favoriser la production de logements neufs (avec un objectif de + de 7500 logements/an
- Agir en faveur du parc existant (rééquilibrage pour éviter le développement d'une ville à deux vitesses)
- Animer, suivre, évaluer

Selon les premières évaluations réalisées par les services de la métropole, les orientations contenues dans le PLH intercommunal commencent à produire leurs effets (*cf: schéma ci-dessous*). Toutefois, il faut rester prudent car il est toujours compliqué de savoir si certaines évolutions positives sont si positives que cela, et si certaines ne sont pas avant tout dues aux dynamiques foncières et immobilières caractéristiques d'une métropole très attractive et d'un marché du logement en forte tension. Ainsi, la concentration de la pauvreté dans l'hypercentre de Bordeaux reste forte mais a eu tendance à se réduire dans les dernières années. Faut-il y voir un effet de la gentrification ou de la capacité de communes plus bourgeoise et au peuplement plus homogène à « prendre leur part ». Sur la rive droite, les évolutions sont contrastées. Entre 2005 et 2013, les communes de Lormont, Cenon, Floirac ont connu un timide phénomène de déspecialisation avec la baisse de la proportion de ménages très pauvres, à la faveur notamment des opérations de rénovation urbaine et les premiers effets de la LEC. A Bassens, à l'inverse, on ne retrouve pas de dynamique semblable. Les secteurs de la rive gauche restent majoritairement stables même si certaines communes sont de plus en plus sélectives (Bruges, Le Haillan, Talence, Bègles) quand d'autres marquent une ouverture plus prononcée (ce qui correspond au développement du parc HLM plus activement que la dynamique d'ensemble : en violet) – (*cf: schéma ci-dessous*).

Schéma n°1: Évolution du taux de logement HLM entre 2005 et 2013  
 Source : Étude du cabinet PLACE, phase 1 – Diagnostic du parc social de la métropole



En 2016, consécutivement à la loi MAPTAM et à la transformation en métropole, l'EPCI réorganise ses services. Les services habitat de la métropole et de la ville de Bordeaux sont mutualisés. Le budget des services habitat de Bordeaux Métropole est conséquent : 21,4 millions d'euros pour la construction de nouveaux logements sociaux. Le contexte est celui d'une très forte production du logement social : environ 3 270 logements sociaux agréés par an ; en 2014, 4 174 logements ont été financés dépassant très largement l'objectif annuel de 2 000 logements sociaux du PLH ; cette hausse est particulièrement notable pour les logements de type PLAI, dont la production augmente de 41% entre 2013 et 2014.

La mutualisation des services a essentiellement concerné la ville de Bordeaux et l'EPCI, les autres communes n'ayant pas toujours des services dédiés. Ce regroupement est plutôt bien accueilli par les personnels des deux entités.

*« On se connaissait, on se pratiquait et la conjonction politique a favorisé cette mutualisation. Quant aux autres communes, les services logement sont généralement peu étoffés (une ou deux personnes) et souvent rattachés au cabinet du Maire. »* (Bordeaux Métropole, 2019)

Toutefois, si la CUB est bien le « chef de file » en ce qui concerne la programmation du logement social, l'EPCI sollicite néanmoins systématiquement l'avis de ses communes-membres lors de l'élaboration du PLH et négocie avec elle les différentes dispositions. Notons que (hors Bordeaux),

chaque municipalité dispose, par ailleurs, de services dotés de salariés spécifiquement chargés des questions liées au logement. Cela résulte du fait qu'elles continuent d'assurer des compétences importantes en la matière, que ce soit par la délivrance des autorisations d'urbanisme ou dans les attributions de logements sociaux. La maîtrise du peuplement reste donc largement dans le giron communal. L'intégration intercommunale en matière d'habitat reste de ce fait assez faible.

*« La direction habitat n'est pas une direction forte de la métropole, mais qui monte en puissance néanmoins. Elle fait partie du changement de visage de la métropole. » (Bordeaux métropole, 2019)*

*« Le service logement, le relogement des administrés est cher aux élus et aux maires de chacune des communes même si les lois (LEC et ELAN) ont été l'occasion de rappeler par l'État l'importance du fait intercommunal. » (Bordeaux Métropole, 2019)*

Si sur la programmation de la production de nouveaux logements sociaux, les politiques et les services de Bordeaux Métropole ont pu gagner en légitimité et capacité d'action, tel n'est pas le cas sur les attributions, ce que les acteurs locaux expliquent par la faiblesse historique des compétences sociales de l'intercommunalité.

*« Les différentes lois sur l'attribution font de plus en plus entrer dans le jeu la Métropole, ce qui n'avait pas du tout été anticipé. Avant 2015, Bordeaux Métropole ne participait pas aux attributions et on n'était pas attendu là-dessus. Les maires nous auraient dit 'debors!' » (Bordeaux Métropole, 2019)*

## **2.2 Les acteurs locaux du monde HLM et leurs interactions**

### **Des visions divergentes sur la juste place de la métropole**

Conscients de leur légitimité récente et fragile sur les questions d'habitat, et plus spécifiquement sur les questions d'attribution, les élus et services de la métropole en charge de ces questions font profil bas. La montée en puissance de Bordeaux Métropole sur les questions d'habitat est incontestable mais elle se veut discrète et respectueuse de la souveraineté municipale et des susceptibilités des maires sur les questions d'attribution. Cela se traduit par la décision de la métropole de ne pas siéger en commission d'attribution (CAL).

*« Ce que la métropole a voulu c'est gagner la confiance des communes car avant, elle n'était pas attendu sur le volet social. La métropole ne siège pas en commission d'attribution pour faire profil bas. » (Bordeaux Métropole, 2019)*

La vision qu'ont les autres acteurs dans l'entrée progressive de la métropole sur ces questions varie.

Pour certains bailleurs, la légitimité de l'EPCI ne va pas de soi. On ne lui accorde pas la légitimité spontanément accordée aux maires. La métropole ne bénéficie pas non plus spontanément d'une légitimité technique. Sa présence a été imposée par la loi et il faut « faire avec ». Pour certains représentants des bailleurs, les évolutions imposées par les lois récentes ont été anticipées par les bailleurs et la métropole n'a, d'une certaine manière, qu'un rôle de « suiveur » et surtout pas de « chef de file », de coordonnateur ou d'arbitre. De fait, dans les entretiens réalisés auprès des acteurs locaux du monde HLM, la métropole n'est que très peu citée spontanément par les acteurs.

Pour d'autres, l'intervention de ce nouvel acteur dans le jeu des attributions semble amener de la fraîcheur et permet de se questionner sur ses pratiques. Le travail effectué par la métropole est jugé intelligent et le fait qu'elle devienne progressivement le nouveau chef de file sur les questions d'attributions est jugé positivement. Le positionnement de certains professionnels du monde HLM en témoigne :

*« La démarche de la métropole a été co-construite avec les bailleurs et tous les autres partenaires. La métropole est un acteur supplémentaire capable de mailler un territoire, un nouvel allié qui apporte sa fraîcheur. (...) On a travaillé de la meilleure des façons avec Bordeaux Métropole avec qui on a fait des ateliers et qui s'est acculturée à nos pratiques et nous sur leurs contraintes. La co-construction a été très importante sur la démarche. » (OPH départemental, 2019)*

La dynamique collective engagée par la métropole semble majoritairement appréciée même si certains bailleurs la valorisent plus que d'autres.

## **Les rapports métropole-État local sous tension**

Concernant le copilotage de la CIL entre l'Etat local et la Métropole, cela semble toujours s'être déroulé dans la confrontation. Les deux acteurs ne sont pas en cohérence sur les postures à adopter et les stratégies à mener. Un décalage se crée entre une institution en pleine montée en puissance mais dont la légitimité sur l'habitat est encore fragile, d'une part, et des services déconcentrés qui sont toujours théoriquement investis d'un rôle de régulation, de rappel à la loi voire de sanction mais qui, faute de moyens, se contente de posture d'autres part. La mise en place de la CIL nécessitait de faire coordonner l'émergence d'une politique métropolitaine, territoriale avec les dynamiques descendantes. Si du côté de la métropole la stratégie adoptée a été de croiser la recevabilité politique avec les capacités du territoire, l'État local s'est concentré sur les objectifs chiffrés, l'application de ratios (lois).

*« Plutôt qu'un État qui nous rappelle la règle, parfois brandit le bâton, on préférerait des fois un État plus stratège. » (Bordeaux métropole, 2019)*

Du côté de l'Etat local, la perception du copilotage de la CIL semble nécessaire pour introduire la légitimité de la métropole à intervenir sur les questions d'attributions.

*« La CIL est un système difficile à manier qui demande beaucoup de présence et de capacité d'animation. Notre présence et le co-pilotage sert simplement à apporter la légitimité d'intervention auprès des communes. Ce n'est pas l'intercommunalité seule qui demande c'est l'intercommunalité et l'Etat qui demandent de... » (DDCS, 2019)*

L'État local revendique, par ailleurs, les diverses prises de position de la métropole lors des différentes instances de la CIL, les accusant de toujours vouloir revenir au discours bilatéral entre l'EPCI et les maires plutôt que d'impulser une réelle dynamique métropolitaine discutée avec l'ensemble des acteurs.

*« L'idée de la CIL c'était d'avoir un point de vue un peu plus collectif sur ces sujets, c'est quand même une action quadripartite qui doit jouer plus son rôle entre les quatre partenaires. Donc recentrer le discours bilatéral interco-communes n'est pas la bonne méthode. (...) Il y a une réelle difficulté à concevoir une politique plurielle. » (DDCS, 2019)*

Dans la même perspective, la DDCS revendique les choix pris par la métropole : elle délègue 75% de son contingent aux communes (en garde 25% pour les agents métropolitains) ce qui la prive d'un outil majeur pour le rééquilibrage.

*« Sur la question des attributions on voit émerger un paradoxe d'une intercommunalité faible qui doit imposer des orientations délicates. Le mode de fonctionnement historique ne permet pas du tout d'atteindre ce niveau d'exigences. C'est lié au fonctionnement historique de la métropole (avant, la CUB) où un principe de cogestion et de consensus prévalait. Les services de la métropole ont toujours été vus comme des services*

*techniques à destination des communes/pour le service des communes, sans porter une vision métropolitaine affirmée. » (DDCS, 2019)*

Tandis que la métropole a choisi de ne pas siéger en CAL, l'État local lui assume sa position de contrôle lors de cette instance. Cette position paradoxale des deux acteurs se vérifie d'ailleurs auprès de certains bailleurs.

*« La métropole ne nous a pas mis la pression. Par contre l'État menace de nous sanctionner si on n'est pas dans la plaque des objectifs... La relation avec la métropole n'a jamais été de cet ordre-là et même si on ressent bien qu'il y a une pression politique, elle ne pèse pas chez les bailleurs. » (OPH départemental, 2019)*

*« Avec les services de l'État, il y a une approche très verticale mais aussi premier degré des textes avec un préfet qui relaie des consignes en prise très directe avec les textes. » (ESH, 2019)*

## **Des pratiques de plus en plus partagées chez les bailleurs**

Du côté des bailleurs, les pratiques entre semblent de plus en plus coopératives. Pourtant, historiquement, le territoire de la métropole a été fortement marqué par des logiques de fiefs. Les divers bailleurs ont établi de longue date des relations privilégiées avec certaines communes leur permettant un accès facilité au foncier et une certaine autonomie de gestion de leur patrimoine. De l'aveu même des acteurs du secteur et notamment des responsables de l'inter-bailleurs, chaque bailleur était très jaloux de son autonomie de gestion, sur le mode "laissez-nous faire, nous le ferons bien".

La situation a, semble-t-il, évolué et l'on peut considérer que la montée en puissance de l'EPCI sur les enjeux d'habitat et son travail en étroite coopération avec l'inter-bailleurs, l'AROSHA, n'y sont pas étrangers. La montée des enjeux et des exigences réglementaires liés à l'accueil des ménages prioritaires (DALO, ménages en structures d'hébergement, etc.) et au rééquilibrage du peuplement ont rendu nécessaire l'émergence d'une capacité de coordination que, de fait, l'EPCI et l'AROSHA ont progressivement prise en charge.

Le travail fait par l'AROSHA et par Bordeaux Métropole sur les questions d'orientations d'attributions et de peuplement du parc (*cf. partie 2.3.*) ont poussé les échanges de pratiques assez loin (vidéo d'information du demandeur, bourse d'échanges de logements, etc.).

Aujourd'hui, cette coopération naissante semble assez précieuse pour les bailleurs. Elle se traduit aussi par des échanges de pratiques moins formels et des partages de pratiques récurrents.

*« Assez souvent, entre bailleurs on s'appelle pour se donner un coup de main, demander des conseils sur certaines situations sans que cela ne passe nécessairement par nos directions ou l'AROSHA. » (ESH, 2019)*

*« La coopération est fédérée par la conférence HLM et l'association régionale qui est un acteur important : elle fait du lobbying pour montrer ce qui peut être fait collectivement. Il y a de gros projets à venir. [...] Cela donne à voir une belle force et utilité du logement social. » (OPH départemental, 2019)*

*« On recherche toujours des convergences opérationnelles, de pratiques, pour les CAL car cela participe d'une lisibilité pour les demandeurs, avant il y avait une forte disparité, un florilège de pratiques différentes. » (ESH, 2019)*

Quant aux associations, elles sont assez peu citées lorsqu'on évoque le jeu d'acteurs autour de la question des attributions. Un certain nombre d'entre elles sont représentées dans la CIL (ADIL

33, fondation Abbé Pierre, Diaconat, URHAJ, CLN, CLCV), certaines sont aussi représentées en CAL.

### **2.3 Les orientations d'attributions et de peuplement à l'échelle métropolitaine se traduisent dans le projet politique de mixité sociale**

En complément de l'élaboration du PLH intercommunale et de ses révisions successives, Bordeaux Métropole a également lancé en 2015 une démarche d'élaboration d'une politique métropolitaine de mixité sociale. Un des jalons de cette politique a été l'installation de la Conférence intercommunale du logement (CIL) en septembre 2016 puis l'organisation d'ateliers thématiques et territoriaux associant les services de l'Etat, les communes, les bailleurs et les associations. L'objectif était de parvenir à un document pouvant servir de guide aux pratiques en matière d'attribution des logements.

A l'époque, marqué par le retour d'Alain Juppé à la présidence de l'EPCI, le retour à une cogestion plus classique, l'initiative revient clairement aux services de la métropole davantage qu'aux élus. La prise en main de la thématique du logement semble résulter davantage d'une initiative des techniciens s'appuyant sur les éléments nouveaux de la législation que d'une impulsion politique. Dans le domaine du logement, comme dans bien d'autres domaines, les élus métropolitains, y compris les vice-présidents, sont plutôt « suiveurs sans être bloquants ».

*« Entre le changement de présidence et de vice-présidence, il n'y a pas eu de moment où les uns ou les autres nous ont dit qu'il fallait se saisir de ce sujet. (...) Il semble assez rare que ce soit les élus qui prennent l'étendard et disent 'allez on y va'. C'est un mode de fonctionnement : les services prennent la main. »* (Bordeaux Métropole, 2019).

Pour élaborer le document de mixité sociale, les services s'appuient alors sur une étude de peuplement avec les données OPS réalisée en 2014 par l'AROSHA et comportant des indicateurs sur les revenus des ménages, l'ancienneté des baux, les motifs d'attribution avec une attention particulière sur les nouveaux entrants (deux dernières années d'attributions). Cette première base de connaissances est complétée par une étude sur l'état et le peuplement du parc social commandée en 2016 conjointement par la métropole et l'AROSHA à la coopérative de conseil Place du groupe Reflex. Cette étude avait pour but non seulement de produire de l'information sur le parc, de proposer des objectifs chiffrés en termes d'attribution permettant de parvenir au rééquilibrage souhaité mais aussi de construire une culture commune et de réunir l'ensemble des acteurs autour de la table. Pour cette étude, les bailleurs ont accepté de partager leurs données et leur connaissance de leur patrimoine. L'étude a mis à nu les pratiques de chacune des communes et de chacun des bailleurs, avec le risque pour chacun.e d'apparaître comme ne jouant pas le jeu du rééquilibrage du peuplement érigé en objectif politique de la métropole.

*« La métropole a proposé un diagnostic commun sur l'ensemble du parc du logement social, son occupation et les attributions par communes. Cela a montré l'histoire de la construction du parc social et a aidé à se projeter sur la question des attributions. »* (Bordeaux Métropole, 2019)

Les résultats de l'étude ont été présentés dans chacune des 28 communes de la métropole en présence des maires, des services, de représentants des bailleurs et de la métropole.

*« L'étude a montré que dans certaines communes il y avait des logements à bas loyers avec des ménages ayant de faibles revenus, sur d'autres il y avait des logements à bas loyers avec des revenus moins modestes. Cela montrait qu'il y avait une logique d'attribution, voire une politique d'attribution spécifique à chaque commune, et potentiellement dirigée par le maire. »* (Bordeaux Métropole, 2019)

Cette étude a aussi été le support des ateliers thématiques mis en place dans le cadre du co-pilotage de la CIL entre Bordeaux Métropole et l'État local. Cela a permis d'affirmer l'orientation métropolitaine autour d'une formule souvent dénommée comme « les 40 au cube de la métropole » :

**40%** des attributions aux ménages dont les ressources sont inférieures à **40%** des plafonds PLUS en dehors des QPV et dans la limite de **40%** de la résidence

*« Cela implique que pour les communes de la rive droite il faut lever le pied, à l'inverse sur d'autres communes il faut développer l'accueil... c'est à dire créer de l'offre (produire du PLAI et attribuer en dehors des QPV). Pour chacune des communes cela prend une dimension plus ou moins contraignante... » (Bordeaux métropole, 2019)*

Les secondes rencontres commune par commune ont permis de présenter les déclinaisons opérationnelles de cette orientation sur chaque commune. Sur cette question l'équipe métropolitaine (l' élu et les techniciens) a été diversement accueillie par les élus communaux.

*« Lors des secondes rencontres (étapes qui précédaient le passage en bureau) on formulait dans le détail les déclinaisons, orientations formulées par PLACE et cela a permis de pointer les déséquilibres. Toujours commune par commune, ces éléments ont été présentés. C'était plus facile pour certaines communes que pour d'autres. Lorsqu'on y allait pour certaines, on mettait un peu le casque. » (Bordeaux métropole, 2019)*

Ce processus partenarial de construction de connaissances et de préconisations en termes d'attribution débouche sur l'élaboration du document *Politique de mixité sociale de Bordeaux Métropole* qui condense en un seul document la Convention intercommunale d'attribution (CIA) et le Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information du Demandeur (PPGDID). Ce document est injecté dans le circuit de validation politique de la métropole courant 2018. Mais c'est alors qu'un blocage politique apparaît. En octobre 2018, lors de son passage au bureau où sont présents les vice-président.es et où tous les maires de l'agglomération sont représentés, le document n'est pas validé et n'est donc pas transmis au conseil communautaire. Selon un de nos interlocuteurs, lors de cette séance, « le dire métropolitain n'a pas existé du tout ! » (entretien, 2019). Certains élus n'ont pas accepté la « typologie » de communes cartographiée et certaines communes se sont senties stigmatisées par celle-ci. En d'autres termes, les élus n'étaient pas en accord sur la politique de mixité sociale proposée par la métropole.

*« Là on nous a dit de nous arrêter. Les élus qui ne l'avaient pas fait avant, se sont exprimés. » (Bordeaux métropole, 2019)*

*« Que la métropole s'occupe des questions d'attributions, impose (en l'occurrence propose) des orientations était nourrie par le fantasme des lois où l'EPCI devenait prépondérante et cela a effrayé les maires qui ont eu peur que cette question leur échappe. Tous ces a priori ont dû être contournés, appréhendés, expliqués. » (Bordeaux métropole, 2019).*

Les techniciens du service de l'habitat de la métropole ont alors l'impression qu'on les a laissés travailler en relative liberté avant d'être sèchement arrêtés dans leur élan au moment de la validation politique. Cela en dit long sur la nature et les défaillances du portage politique au sein de la structure intercommunale. Le vice-président en charge de l'habitat, Jean Touzeau, maire de Lormont, plutôt en sympathie avec les orientations déclinées dans le document a accompagné le travail des services mais sans s'investir pleinement dans la défense politique du document. La présidence n'a pas porté le projet. Faute de préparation politique, des susceptibilités municipales qui ne s'étaient pas exprimées lors des ateliers territoriaux, s'expriment haut et fort en bureau.

Le document n'a pas été abandonné mais sa validation politique a été ajournée. Ces quelques mois permettent de corriger le défaut de portage politique. Entre Octobre 2018 et le printemps 2019, un long travail a été fait par Jean Touzeau et les techniciens de la direction de l'habitat de Bordeaux Métropole. Ils ont rencontré les maires réticents et silencieux pour présenter à nouveau le projet métropolitain de rééquilibrage territorial et vendre le projet métropolitain. Par ailleurs, en février 2019, Bordeaux Métropole connaît une nouvelle transition politique. Alain Juppé quitte la mairie de Bordeaux et la présidence de l'EPCI. Il est remplacé par Patrick Bobet, maire de centre droit du Bouscat, commune de la première couronne de la banlieue bordelaise. Ce dernier d'évite un nouveau passage en bureau du document de mixité sociale et de le présenter directement en conseil métropolitain espérant que son vote sera plus facilement obtenu. C'est effectivement le cas puisque le document est voté en conseil le 24 mai 2019.

Comment expliquer ce revirement ? Il y a d'abord le fait que les égoïsmes municipaux peuvent plus difficilement s'exprimer lors des séances publiques du conseil métropolitain que dans le huis-clos du bureau. Des considérations financières sont peut-être également à l'origine du revirement des élus métropolitains. Les techniciens ont fait valoir que l'absence de validation de la politique mixité sociale risquait de priver la métropole des subventions de l'ANRU. En effet, la signature des protocoles de préfiguration de l'ANRU est désormais subordonnée à l'approbation des documents définissant la politique intercommunale en matière de logement (document cadre, CIA, PPGDID).

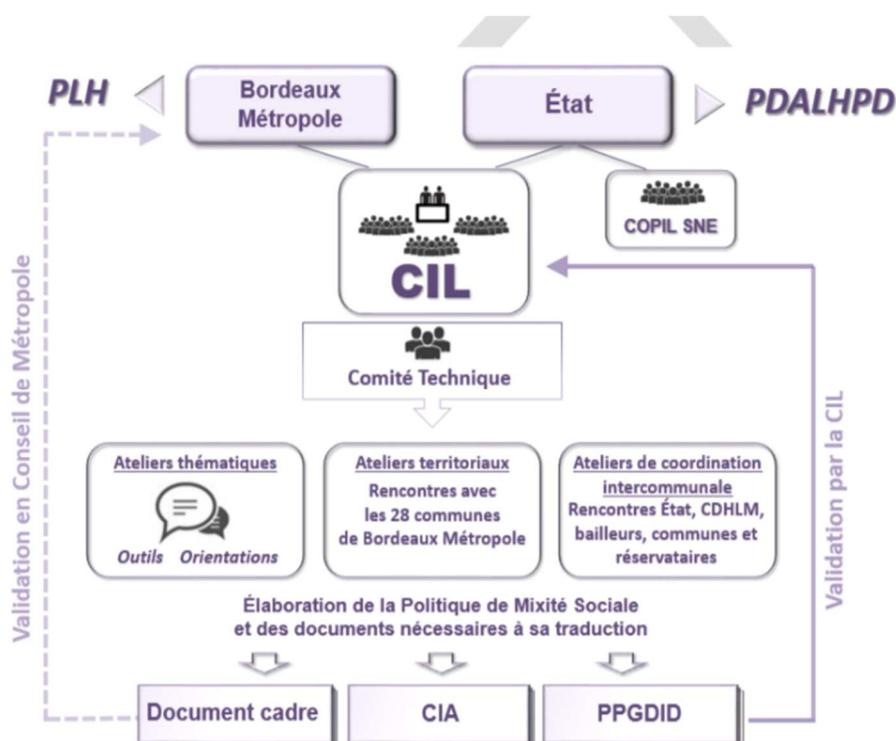
*« Ça a été une carotte pour le bureau, il y a plus de 70 millions d'euros qui dorment et qui pourraient nous passer sous le nez » (Bordeaux métropole, 2019).*

### 3 Les stratégies locales d'attribution

#### 3.1 La traduction des orientations métropolitaines dans les documents de planification

La métropole et les services de l'état co-président la CIL, lancée en 2016 (conformément à la loi ALUR). Elle rassemble l'ensemble des acteurs du secteur de l'habitat et constitue l'organe de débat, d'animation et de validation des outils pour la mise en œuvre de la politique de mixité sociale.

**Schéma n°2 : Organisation des différentes instances et élaboration des documents relatifs aux attributions de logements sociaux.**



Source : Fiche action n°13 du PPGDID

Les orientations de la politique de mixité sociale (qui correspondent aux orientations du document cadre) s'articulent autour de deux axes :

- **Rééquilibrage de l'offre : poursuivre les efforts de production en ciblant prioritairement les communes déficitaires**
- **Rééquilibrage de l'occupation en :**
  - Renforçant l'échelon intercommunal comme pilote de la politique de l'habitat (avec la CIL et la charte de relogement pour les ORU)
  - Renouvelant et renforçant le travail inter-bailleurs (AROSHA et plateforme de bourse d'échange de logements)
  - Proposant un développement équilibré et solidaire en répondant aux besoins locaux (CIA et PPGDID)

La Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) est le document cadre d'application des orientations décidées en CIL concernant les attributions de logements. La CIA traduit les orientations en engagements et notamment pour les bailleurs :

- Attribution aux demandeurs les plus pauvres hors QPV à hauteur de 25%
- Objectif d'attribution à destination des autres demandeurs en QPV
- 25% des attributions consacrées aux publics DALO, PDALHPD, autres publics prioritaires sur l'ensemble du territoire

La CIA est agréée par le représentant de l'État dans le département et elle se substitue à l'Accord Collectif Intercommunal (ACI), à la Convention d'Equilibre Territorial (CET) et à l'accord collectif départemental.

La CIL a été mobilisé sous la forme d'ateliers territoriaux pour l'écriture du PPGDID (Plan partenarial de gestion de la demande et de l'information au demandeur) regroupant différents acteurs concernés par le logement tels que les élus communaux, la métropole, l'État local, les bailleurs, les associations locales pour déterminer les orientations suivantes :

- Mieux satisfaire le droit à l'information du demandeur (une vidéo commune à tous les bailleurs, projet porté par l'USH, a été réalisé et est diffusé sur tous les sites internet pour faciliter l'information du demandeur)
- Améliorer le traitement des demandes : les publics spécifiques et leur accompagnement social
- Renforcer les partenariats : dispositif de gestion partagée et collaboration entre acteurs
- Suivi de la politique de mixité sociale

L'ensemble de ces démarches est décliné en objectifs à atteindre en fonction de catégories de communes :

Enjeux de déspecialisation/déconcentration des fonctions d'accueil des plus fragiles pour les communes où la part des ménages pauvres (<40% du plafond PLUS) sont supérieures à la moyenne	Cenon, Talence, Bordeaux, Pessac, Lormont, Floirac
Maintien de la dynamique d'ouverture aux ménages à faibles ressources et de développement du patrimoine pour les communes où la part des ménages pauvres au sein du parc HLM approche de la moyenne métropolitaine et où le flux dédié aux ménages pauvres se tient aux premiers rangs au sein de l'agglo	Le Haillan, Ambès, Blanquefort, Bassens, Bègles, Mérignac
Activation de la dynamique d'accueil du parc HLM pour contribuer au rééquilibrage métropolitain pour les communes où la part des ménages pauvres approche la moyenne métropolitaine et où le flux dédié aux ménages pauvres se tient en deçà de la moyenne métropolitaine	Ambarès et Lagrave, Eysines, Gradignan, Le Bouscat, Carbon-Blanc
Déploiement du parc HLM, notamment à bas niveau de quittance pour les communes où la part des ménages pauvres est (très) inférieure à la moyenne métropolitaine (entre 7 et 10 points)	Villeneuve d'Ornon, Parempuyre, Artigues-près-Bordeaux, Le Taillan-Médoc, Saint-Médard-en-Jalles, Saint-Aubin-de-Médoc, Bruges, Martignas-sur-Jalles

### 3.2 La vision des bailleurs sur l'émergence de l'intercommunalité concernant l'habitat et les attributions de logements

Les liens et le rapport de force entre les bailleurs et la métropole sur les questions d'attribution est ambiguë. Pour certains, l'émergence de la métropole comme tiers entre les communes et les bailleurs sur la question du logement social permet de prendre du recul et de questionner les pratiques de chacun. Cependant, pour d'autres bailleurs, l'entrée en scène de la métropole complexifie le jeu des acteurs de la politique de l'habitat en rendant notamment plus difficile l'identification des acteurs (confusion entre services communaux et services métropolitains).

*« Ça devient de plus en plus compliqué de savoir avec qui il faut travailler car il y a une sorte d'éclatement des services métropolitains qui n'est pas de nature à simplifier et à faire gagner du temps. [...] On multiplie les acteurs et donc on allonge la temporalité des projets. » (ESH, 2019)*

Les bailleurs ont été associés à la définition des orientations métropolitaines afin de veiller à ce que les indicateurs retenus ne soient pas trop drastiques ni contraignants. Cependant, certains organismes HLM peinent encore à mettre en place ces objectifs de la Métropole. L'exercice est d'autant plus difficile qu'aux injonctions métropolitaines s'ajoutent celles de l'État définies dans les lois récentes (loi LEC, loi ALUR), comme le fait de consacrer 25 % des attributions aux demandeurs issus du premier quartile des demandeurs les plus pauvres. Les bailleurs se retrouvent donc avec des doubles injonctions venant de l'État et de la Métropole et qu'ils ne peuvent pas toujours satisfaire. Un bailleur expliquait ainsi ne pas pouvoir étudier les orientations métropolitaines tant il avait déjà des difficultés à remplir l'objectif posé par l'État d'attribuer 25 % des logements au premier quartile :

*« Honnêtement, nous aujourd'hui les 40% au cube de la métropole on ne les regarde même pas. On ne peut pas, on n'y arrive pas. Déjà on a du mal avec nos quartiles et on ne sait pas comment on va y arriver... » (ESH, 2019)*

Les objectifs de la métropole sont donc parfois délaissés, et les bailleurs ne semblent visiblement s'inquiéter d'être sanctionnés. En revanche, les bailleurs doivent remplir les objectifs de l'État (contingent prioritaire DALO, SNE, 1er quartile...). C'est donc en théorie l'État local qui détient le plus grand pouvoir de contrôle et de sanction des bailleurs.

*« On doit rendre des comptes à l'État local pour tout ce qui est dossier prioritaire du contingent DALO. [...] Ensuite, les préfets suivent ce que l'ont fait par le biais du SNE. Ils rendent compte aux ministères. » (ESH, 2019)*

Les injonctions de la métropole semblent donc passer au second plan, après celles de l'État. Cela s'explique par l'effacement de la métropole sur la politique de l'habitat et plus précisément sur les questions d'attribution. La métropole est peu visible sur ces questions en raison de son absence lors des CAL. Lors des commissions d'attributions, les bailleurs ont pour interlocuteurs privilégiés les communes puisque ce sont les maires qui détiennent la voix prépondérante. Plus largement, les bailleurs entretiennent des liens étroits avec les communes. Ils ont un rôle important dans les politiques locales d'habitat et ils collaborent étroitement avec les communes pour rédiger le PLU par exemple, éclipsant la métropole sur ces questions. La légitimité de l'intercommunalité à imposer des exigences aussi précises et fortes aux bailleurs peut donc être remise en cause, comme le fait la DDCS :

*« Sur la question des attributions, on voit émerger un paradoxe d'une intercommunalité faible qui doit imposer des orientations délicates. Le mode de fonctionnement historique ne permet pas du tout d'atteindre ce niveau d'exigences. » (DDCS, 2019)*

## 4 La montée en puissance de la métropole vue des communes : les exemples de Lormont et de Saint-Médard-en-Jalles

### 4.1 Le rôle discuté de la métropole

#### Des outils inadaptés

De nombreux outils sont mis à disposition par Bordeaux Métropole aux communes pour produire du logement social (les servitudes de mixité sociale par exemple). Cependant, ces outils sont peu utilisés par les communes et, donc, critiqués. L'entretien avec le directeur du service urbanisme de St-Médard-en-Jalles a en effet soulevé plusieurs points de blocage. Le problème principal est que ces outils ne sont pas adaptés aux petites communes dans lesquelles la production de logements passe le plus souvent par de petites opérations. Or, l'obligation de faire du logement social ne concerne que les opérations à partir de 2 000 m<sup>2</sup> de surface – type d'opérations très rarement voire jamais réalisé sur des communes comme Saint-Médard.

L'inadaptation des outils de la métropole aux territoires communaux engendre des difficultés sur le thème de la promotion foncière. Par exemple, comme l'outil « Servitude de Mixité Sociale » ne fonctionne pas sur le territoire de St-Médard - et donc que les promoteurs ne sont pas obligés de produire du logement social -, la commune doit négocier la production de logement social avec les promoteurs. Saint-Médard étant dans une logique de rattrapage du taux de logement social sur son territoire, cette négociation se fait directement avec les promoteurs pour chaque opération de logements neufs.

Bordeaux Métropole a donc créé une multitude d'outils pour mettre en œuvre sa politique de rééquilibrage territorial et accompagner au mieux les communes en ce sens. Cependant, cette abondance d'outils disponibles entraîne une confusion chez les acteurs qui peinent parfois à s'y retrouver.

*« Inventer [de nouveaux outils] ? Non. Il y en a plein. [...] Il faut remettre de la cohérence dans tous les dispositifs plutôt que de rechercher de nouveaux outils. » (DDCS, 2019)*

#### Une métropole effacée et sans réel pouvoir de contrainte ?

Le rôle de Bordeaux Métropole en matière d'habitat est parfois contesté par les communes. En effet, en matière de politique de peuplement et d'attribution et de production de logements sociaux, c'est l'autonomie de la commune qui prévaut. Les communes insistent sur leur liberté et leur marge de manœuvre sur la question du logement sur leur territoire. L'initiative et la décision de produire du logement social reste par exemple une prérogative des communes.

« Selon vous, quel est le rôle de Bordeaux Métropole sur la question du logement social ?

*- Il y a une grosse autonomie de la ville dans la production de logements sociaux. [...] C'est la ville qui mène la barque. Pourquoi ? Car c'est le maire qui délivre les permis ». (Technicien, St-Médard-en-Jalles, 2019)*

Les communes ont également l'ascendant sur la métropole en matière d'attribution. La décision de la métropole de ne pas siéger en Commission d'Attribution Logement renforce le pouvoir des maires qui ont une voix prépondérante.

« Bordeaux Métropole n'est pas présent en CAL. [...] L'enjeu de peuplement est très local, il se décide plus au niveau communal qu'intercommunal » (OPH, 2019)

« - Est-ce que vous sentez cette influence de la métropole sur la question du logement particulièrement ?

- Non, non. Aux CAL c'est la mairie qui y va. Attention ! Concernant les CAL c'est les maires, pas la métropole. La voix de la mairie est prépondérante. La métropole n'apparaît pas sur les CAL, on n'en est pas encore là. » (Elu, Mairie de Lormont, 2019)

Pour autant, les communes ont des comptes à rendre à la métropole. Par exemple, Saint-Médard-en-Jalles a passé un contrat avec Bordeaux Métropole l'engageant à produire du logement social sur trois ans. Un contrôle est donc effectué par la métropole pour vérifier si les objectifs sont atteints. Cependant, les communes réalisent déjà ce suivi en interne, notamment Saint-Médard pour éviter de payer des pénalités. Ainsi, l'autonomie des communes semble prévaloir face à la métropole qui n'a pas de réel pouvoir de contrôle ou de sanction, contrairement à l'État qui est souvent cité comme étant l'acteur qui sanctionne.

« Chaque année on a des comptes à rendre au préfet et on a des pénalités par logements manquants. Aujourd'hui on est à 350 000€ de pénalités. » (St-Médard-en-Jalles, 2019)

« Si le maire déviait, ce serait le préfet qui viendrait siffler. » (St-Médard-en-Jalles, 2019)

## 4.2 Deux communes différentes, des stratégies opposées

### Saint-Médard-en-Jalles : produire plus de logements sociaux pour éviter les pénalités

Saint-Médard-en-Jalles est une commune de 30 500 habitants située à l'Ouest de la métropole bordelaise. Il s'agit d'une commune très résidentielle dont le paysage est dominé par l'habitat individuelle. Située à proximité de l'aéroport et des zones accueillant les entreprises du complexe aéronautique, elle accueille une population importante de cadres. Avec une proportion de logement social en dessous du seuil SRU (20 %) et des taux de pauvreté et de chômage faibles à l'échelle de la métropole (6,9 % et 10,1 %), la commune de Saint-Médard a historiquement été plutôt réticente à accueillir du logement social sur son territoire. Jacques Mangon, le maire centriste et vice-président chargé de l'urbanisme réglementaire à Bordeaux Métropole, faisait initialement partie des maires réfractaires à la politique de mixité sociale.

Néanmoins, la commune s'inscrit aujourd'hui dans une logique de rattrapage avec un nombre de logements sociaux en hausse (20 % en 2019 alors que ce chiffre était de 15,7 % en 2012 et qu'il n'atteignait pas les 10 % dans les années 2000). Le rééquilibrage territorial est une volonté assumée de la commune qui a comme objectif d'atteindre 25 % de logements sociaux en 2025.

Depuis 2014, la commune impose 30 % de logements sociaux dans toutes opérations de plus de six nouveaux logements. Cette politique de production de logements sociaux se justifie de deux manières :

- La volonté d'accueillir les populations locales, les familles recomposées et les jeunes couples notamment ;
- Surtout, l'argument financier est très important : Saint-Médard-en-Jalles paye aujourd'hui 350 000 € de pénalité car la commune ne répond pas aux exigences de la loi. Il lui manque encore 500 logements sociaux. Saint-Médard produit donc des logements sociaux pour éviter de payer ces sanctions financières qui pèsent sur le budget de la commune.

Le parc social de Saint-Médard-en-Jalles est volontairement diffus sur le territoire de manière à mieux faire accepter la présence de logements sociaux aux habitants réticents.

### **Lormont : freiner l'arrivée de ménages non insérés économiquement**

Lormont est une commune d'environ 24 000 habitants située dans la première couronne de la métropole, rive droite. Avec trois QPV sur son territoire, Lormont est la commune possédant le plus haut taux de logements sociaux de la métropole bordelaise (55 %). Ses taux de pauvreté (29,3 %) et de chômage (25 %) sont également parmi les plus élevés de la métropole. Le maire de Lormont, Jean Touzeau (PS), est vice-président en charge de l'habitat et de la politique de la ville à Bordeaux Métropole.

Lormont est aujourd'hui dans une dynamique de déspecialisation. La politique d'attribution de logement sociaux de Lormont vise donc à accepter uniquement les ménages insérés économiquement. L'objectif principal de la commune est en effet de ne pas faire augmenter le taux de chômage qui reste aujourd'hui le plus haut taux de la métropole.

*« Notre conviction politique est de dire : toutes les communes doivent prendre leur part de logements sociaux [...] et faire en sorte que la population qui vient de l'extérieur de Lormont soit insérée socio-professionnellement de façon à ne pas faire augmenter le chômage. » (Elu, Lormont, 2019)*

Cet objectif impacte essentiellement la stratégie en matière d'attribution. Il n'est pas exclusif d'une poursuite de l'effort de production de logement social :

*« On est obligés de demander [à la métropole] de pouvoir garder quand même un peu de production de logement social parce que le projet politique aujourd'hui est de dire qu'effectivement Lormont est une commune qui a un pourcentage de logement social bien au-delà des quotas attendus mais que du coup on ne peut pas stopper nette la production de logement social sur le territoire car ça correspond quand même à un besoin. » (Technicien, Lormont, 2019)*

A propos des relations que la commune de Lormont entretient avec les bailleurs présents sur son territoire, les témoignages divergent selon que l'on écoute les élus ou les fonctionnaires. De leur côté, les élus se félicitent de réussir à négocier avec les bailleurs et à faire appliquer sa politique de peuplement :

*« Si je fais le bilan, depuis 5 ans il n'y a pas eu de difficulté majeure car les bailleurs savent très bien ce qu'on peut prendre ou ce qu'on ne peut pas prendre. Ça se passe très bien, ils jouent le jeu. » (Elu, Mairie de Lormont, 2019)*

La position des services techniques sur ce sujet est plus nuancée. En effet, bien que les bailleurs "jouent le jeu" et respectent la politique communale dans la majorité des cas, les oppositions et désaccords sont tout de même assez fréquents. La politique de remplissage des bailleurs sociaux se heurte en effet à celle d'une attribution raisonnée de la commune. En CAL, les représentants de la ville affirment devoir être vigilants face aux pratiques d'attribution des bailleurs :

*« [Les bailleurs] ont tous la même politique de remplissage. C'est ça qui importe pour eux, ils ne vont pas chercher à respecter la politique de la commune. Donc c'est à nous d'être vigilants pour veiller à ce que ça respecte nos objectifs. » (Technicienne, Lormont, 2019)*

Le principal bailleur de la commune semble se soumettre aux objectifs de peuplement de la mairie en attribuant des logements à des ménages aux revenus plus élevés :

« A Lormont on a logé des familles avec 20% de revenus en plus par rapport aux locataires en place » (ESH, 2019)

Les relations avec l'OPH départemental, bailleur minoritaire sur le territoire lormontais, sont plus tendues. De forts jeux de pouvoir et de négociation ont lieu lors des commissions d'attribution logement :

« Quand l'OPH siège à Lormont en CAL, la commune conteste qu'on souhaite positionner des familles qui se trouvent dans les quartiles les plus faibles, avec un revenu fiscal à 0. Elle estime qu'elle a déjà fait sa part de boulot et qu'il appartient aux communes qui ne l'ont pas fait (de la rive droite) de le faire. Il y a donc des oppositions, de la grogne, des votes et de la gêne des chargées de clientèle car il est difficile de se retrouver face à des prises de positions si fortes. » (OPH départemental, 2019)

### 4.3 Les inégalités entre communes dans la gestion de la demande de logement locatif social

Le système d'enregistrement des demandes de logement locatif social a été réformé par l'article 117 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, mis en œuvre par le décret du 29 avril 2010. Cette réforme a permis la mise en place du Système National d'Enregistrement (SNE) qui a pour objectifs de simplifier les démarches du demandeur de logement mais aussi d'améliorer la transparence du processus d'attribution.

Dans le département de la Gironde, deux communes – dont Saint-Médard-en-Jalles pour Bordeaux Métropole – ont été désignées « guichet enregistreur de demandes de logements sociaux ». C'est-à-dire que ces communes reçoivent les demandes de logement, les inscrivent sur la plateforme et délivrent aux demandeurs leur numéro unique.

Saint-Médard-en-Jalles a le privilège d'être la seule commune de la métropole bordelaise à avoir accès au SNE, c'est-à-dire à avoir une vision et une emprise sur l'ensemble des demandes de logements faites sur la métropole. Saint-Médard a donc accès à des informations auxquelles les autres communes et même Bordeaux métropole n'ont pas accès.

Ce système qui se voulait plus transparent engendre finalement des asymétries d'information entre les communes d'une part, et entre les communes et les bailleurs, d'autre part. Lormont regrette ainsi d'être laissée « en dehors de la boucle ». Selon les techniciens de la commune, faire porter le SNE au niveau intercommunal et non par une seule commune permettrait de réduire ces problèmes d'information.

*Technicienne 1 : Le problème aujourd'hui c'est qu'il n'y a pas d'harmonisation de tout ce fonctionnement-là. Il n'y a rien de fait pour qu'il y ait plus de clarté au niveau des attributions alors que ça a été une des idées lancées par le PPGID. Pareil pour le traitement des dossiers... il y a tout un tas de choses qui sont encore latentes.*

*Technicien 2 : Un exemple c'est la mise en place du SNE, une plateforme nationale. Mais nous on n'y a pas accès. Du coup ça interroge le fonctionnement de la métropole dans la mesure où pourquoi ça ne serait pas la métropole qui diffuserait ça à toutes les communes, de manière à ce que les communes soient bureaux enregistreurs. Ça pourrait être une possibilité.*

*Technicienne 1 : Bordeaux métropole n'a pas du tout l'intention de diffuser le SNE pour l'instant !*

*Technicien 2 : Oui mais ça pourrait être utile d'être SNE au niveau métropolitain, et pour le coup ça mettrait les communes au même niveau.*

*Technicienne 1 : Aujourd'hui la métropole n'a pas de vision sur le SNE. [La responsable logement de la métropole], elle n'a pas accès au SNE, elle n'enregistre pas.*

*Technicienne 3 : Et si j'ai bien compris l'historique, c'est une particularité du département. Quand le SNE a été mis en place il y a eu des procédures très différentes selon les régions, les départements. Donc il y a des endroits où les communes, de fait, étaient dans la boucle. Ça n'a pas été le cas en Gironde.*

*Technicien 2 : Ça pose la question de la transparence entre bailleur et ville et la communication des dossiers aux communes avant les CAL. Si on avait accès à ce fichier SNE, ça nous permettrait d'être complètement préparés avant les commissions et ça nous permettrait d'arriver à armes égales avec les bailleurs. Parce que nous, étant une commune très très sociale, on a vraiment intérêt à ce qu'on soit au maximum transparent. (Techniciens, Lormont, 2019)*

Ainsi, l'attribution à Saint-Médard-en-Jalles de la compétence de centre enregistreur remet en cause les bonnes relations entre les communes. Le fait que le SNE ne soit accessible qu'au centre enregistreur est en effet vécu comme une inégalité et un handicap dans la gestion des demandes de logements. C'est pour cette raison que Lormont souhaiterait que Bordeaux Métropole détienne l'accès au SNE, afin de remettre toutes les communes sur un pied d'égalité.

De plus, avoir une vision sur le SNE permettrait aux communes d'être mieux préparées face aux bailleurs en commissions d'attribution car elles auraient ainsi la possibilité d'analyser les dossiers en amont des commissions.

## Conclusion

Bordeaux Métropole est donc une métropole dynamique et attractive, avec une croissance démographique forte et un marché de l'habitat tendu. De forts déséquilibres territoriaux s'observent sur son territoire en matière de répartition des logements sociaux, les communes de la rive droite concentrant les plus hauts taux.

Sous l'impulsion de la législation nationale mais aussi à la faveur d'une période 2007-14 qui a vu l'EPCI vouloir dépasser son rôle de fournisseur de services en réseaux aux communes, une politique de rééquilibrage territorial a vu le jour. Elle s'est traduite dans plusieurs révisions du PLH mais aussi dans un document *Politique de mixité sociale* adopté par le conseil communautaire en 2019, document qui affiche des objectifs ambitieux de rééquilibrage du peuplement assortis d'une typologisation des communes en fonction de leur contribution à l'accueil des ménages des plus fragiles et des efforts à faire en matière de construction et d'attribution.

Le processus d'élaboration de ces documents est révélateur de la gouvernance métropolitaine à Bordeaux. L'agglomération est dotée d'un EPCI depuis la fin des années 1960. Une puissance technostucture s'y est développée précocement d'abord sur des domaines relevant des services urbains en réseaux, plus récemment sur de nouvelles compétences : habitat, environnement, développement économique, etc. Toutefois, cette extension des politiques publiques intercommunales s'est faite sur fond de maintien d'une tradition de cogestion obérant l'émergence d'une véritable maîtrise d'ouvrage politique à l'échelle métropolitaine. Pour le dire brutalement, les services de la métropole mais aussi ses structures satellites agissent bien souvent sans commande politique très claire et finissent par répondre à des demandes qui proviennent des communes.

L'habitat et la stratégie de peuplement n'échappe pas à cette règle. L'initiative de la politique de mixité sociale est revenue à des techniciens de la métropole qui ont établi une alliance avec l'interbailleurs, commandité une étude afin d'élaborer une politique ambitieuse, déclinés par des objectifs de rééquilibrage et mettant donc les maires face à leur responsabilité. Ils ont bénéficié d'un appui indéniable de leur vice-président dans le processus, mais l'initiative vient bien de ces techniciens. Ce document n'a été approuvé qu'en 2019 et n'a pas encore produit tous ses effets.

Au final, la politique métropolitaine de l'habitat reste encore incomplète. L'intégration intercommunale se poursuit à travers la mutualisation de divers services, son rôle devient important dans les documents de planification (PLUi 3.1) et la métropole prend le pilotage d'instance comme la CIL. Cependant, la métropole peine à se faire une place dans le jeu d'acteurs local du logement, entre l'État local, les maires et les bailleurs sociaux : son rôle est discuté, sa politique de mixité sociale critiquée par certains acteurs et ses objectifs ne sont parfois pas respectés... De plus, les politiques de peuplement et d'attributions de logement restent de la compétence des communes. La métropole semble avancer timidement sur ces questions où les maires restent prépondérants.

# ***Monographie locale : Communauté urbaine de Dunkerque (CUD)***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Yoan Miot*

*Contribution : Lola Courcoux (appui pour l'enquête par entretiens) et Lucas Ghosn (appui pour l'enquête statistique)*

## **1. Les dynamiques spatiales de l'habitat social dans la Communauté Urbaine de Dunkerque**

Au cours de cette première partie, nous commencerons par décrire ce que représente le logement social dans la Communauté Urbaine de Dunkerque, tant en termes quantitatifs, géographiques que les acteurs en présence (1.1.). Puis, nous aborderons le contexte de marché du logement, celui d'un marché relativement détendu (1.2.). Ensuite, nous proposerons une analyse du peuplement socio-résidentiel du parc de logement social (1.3.) pour terminer par une analyse approfondie des demandes et des attributions entre 2015 et 2018 (1.4.).

### **1.1. Le logement social dans la CUD**

La Communauté Urbaine de Dunkerque possède sur son territoire 28 978 logements sociaux, soit un tiers du parc de logement. Ce parc est structuré autour de cinq bailleurs sociaux principaux : 4 ESH et 1 OPH. Aucun OPH n'est rattaché à l'EPCI, l'OPH dominant étant rattaché au département. Ils possèdent 88,1% du patrimoine présent sur l'EPCI.

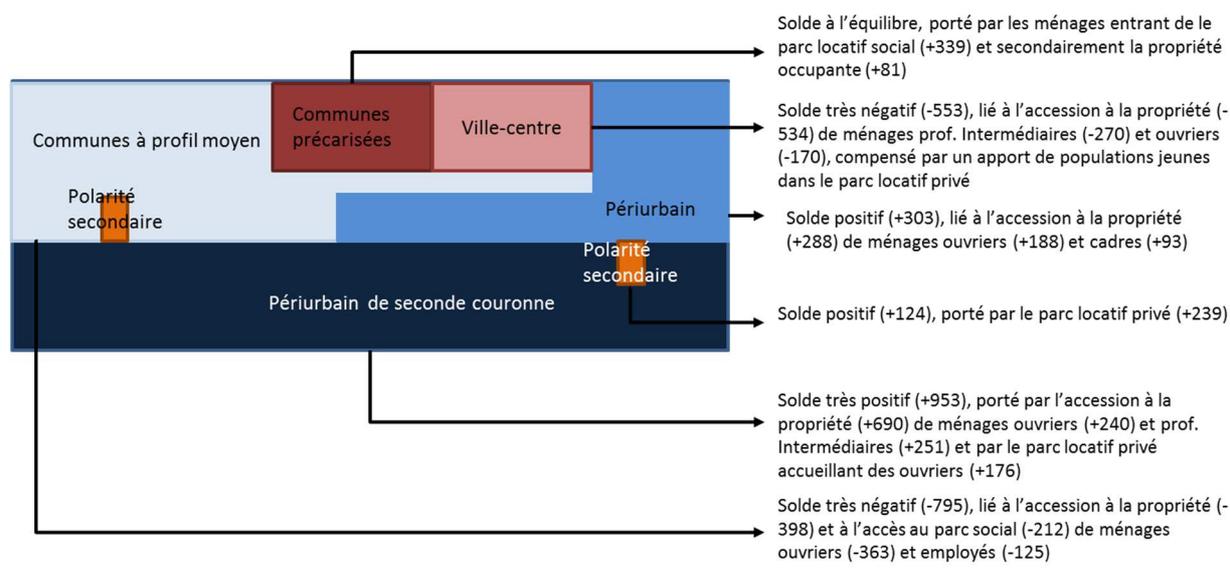
Ce logement social est inégalement présent dans la CUD. Près de deux tiers des logements sociaux sont concentrés dans deux communes : Dunkerque et Grande-Synthe. Le poids de Dunkerque est particulièrement important, notamment à la suite de sa fusion avec Saint-Pol-sur-Mer puisque 15% du patrimoine social de la CUD se situe dans cette ancienne commune.

Du point de vue territorial, la CUD est marquée par un clivage territorial important entre l'est et l'ouest de l'agglomération. L'Ouest, organisé autour de communes urbaines, concentre le logement social et présente un profil populaire. Les principaux QPV sont situés dans cette partie de l'agglomération. L'Est, à partir du centre-ville de Dunkerque, apparaît plus aisé, d'un profil plus périurbain et présente une part du logement social plus faible. C'est dans cette partie de l'agglomération que se trouvent les deux des trois communes disposant de moins de 20% de logements sociaux (Ghyvelde et Bray-Dunes).

Figure 1 : Le logement social dans la CUD

Commune	Logements sociaux (PLS 2017)	Résidences principales (INSEE, 2015)	Estimation taux de logement social	Poids de la commune dans l'ensemble du logement social de la CUD
Armbouts-Cappel	116	906	12,8%	0,4%
Bourbourg	700	2 941	23,8%	2,4%
Bray-Dunes	260	2049	12,7%	0,9%
Cappelle-la-Grande	1103	3178	34,7%	3,8%
Coudekerque-Branche	2871	9269	31,0%	9,9%
Craywick	74	222	33,3%	0,3%
Dunkerque	14136	41195	34,3%	48,8%
Ghyvelde	146	1629	9,0%	0,5%
Grande-Synthe	4996	8042	62,1%	17,2%
Grand-Fort-Philippe	641	2239	28,6%	2,2%
Gravelines	1778	4763	37,3%	6,1%
Leffrinckoucke	495	1922	25,8%	1,7%
Loon-Plage	726	2412	30,1%	2,5%
Saint-Georges-sur-l'Aa	31	111	27,9%	0,1%
Spycker	35	649	5,4%	0,1%
Téteghem-Coudekerque-Village	742	3260	22,8%	2,6%
Zuydcoote	128	630	20,3%	0,4%
<b>Total</b>	<b>28978</b>	<b>85416</b>	<b>33,9%</b>	<b>100,0%</b>

Figure 2 : Les mobilités résidentielles au sein de l'AU de Dunkerque (cumul sur 5 ans) – 2008 - 2013



Source : Données INSEE, RGP, Fichiers Individus Mobilités résidentielles – 2013

Figure 3 : Qualification des différents secteurs d'attractivité du marché de l'habitat - Urbanis-2IE

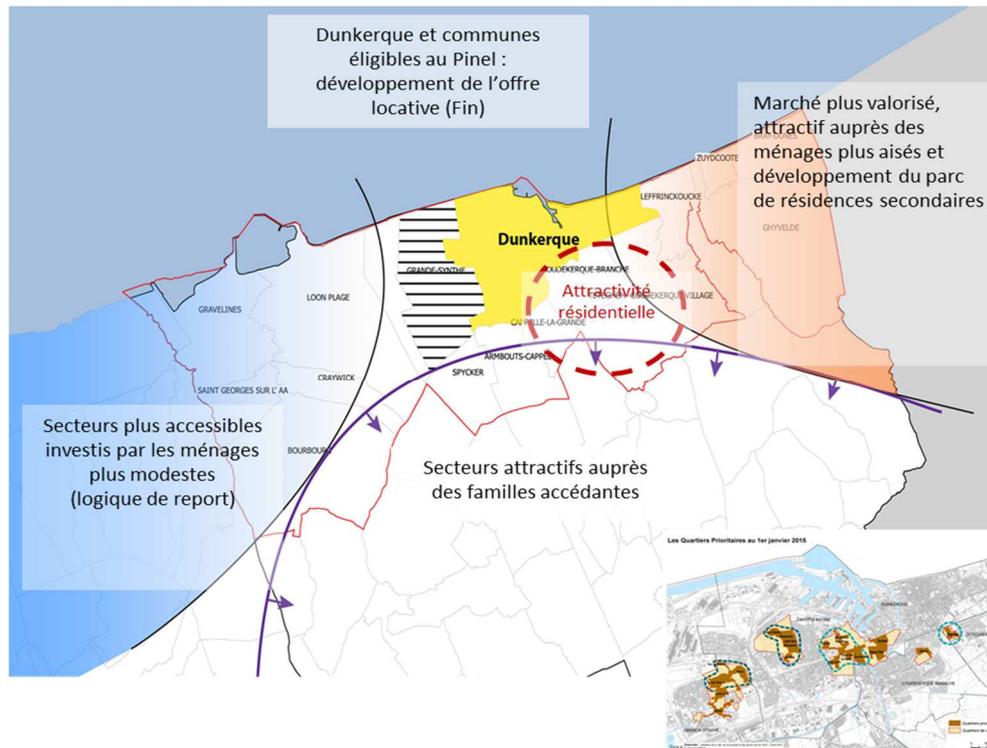


Figure 4 : Nature et patrimoine des principaux opérateurs de logement social présents sur le territoire de la CUD

**Partenord** est rattaché au département du Nord. Il possède 44 800 logements en 2016, dont 10 531 logements sur le périmètre de la CUD (RPLS, 2017). Sa présence historique est liée au fait que le Président de la CUD, maire de Gravelines, Albert Denvers, a été longtemps président de cet office. Ainsi, il n'est pas apparu opportun pour les acteurs locaux de se doter d'un OPH. Cet OLS est particulièrement présent dans la partie est et urbaine de la CUD : Grande Synthé (25%), Dunkerque (44%), Gravelines (10%). Il possède peu de patrimoine dans la partie ouest et périurbaine de l'agglomération, hormis dans un QPV située à Tétéghem (4%) prévu en totale démolition-reconstruction dans le cadre du NPNRU. Au sein de Gravelines et Grande-Synthé, son patrimoine représente plus de 53% du parc social des communes. En termes d'inscription en QPV, l'OPH est fortement surreprésenté. 42% de son patrimoine est en QPV. Il est présent dans tous les QPV de l'agglomération.

**Flandre Opale Habitat** créée en 1968 dont le siège est à Dunkerque. Cette structure est issue d'une autre ESH présente sur le littoral du département voisin du Pas-de-Calais. Après avoir rattaché à différents collecteurs depuis 2008 (Batigère par exemple), Flandre Opale Habitat est entré dans le giron d'Action Logement. Cette ESH possède près de 5 631 logements sur la CUD (RPLS, 2017). Elle dispose, en outre, d'une activité d'accession sociale à la propriété qui demeure importante dans la seconde couronne de la CUD (Flandre Intérieure). 75 à 100 logements par an sont produits sous cette forme. C'est un acteur historique du logement dans le territoire et qui souhaite le demeurer. En effet, Flandre Opale Habitat a été un des bailleurs principaux des salariés de l'usine sidérurgique de Dunkerque. A la suite des premières restructurations économiques, son projet s'est recentré vers le développement du logement social et en accession dans les parties ouest et périurbaine de l'agglomération. 30% de son patrimoine s'y situe. Dans les communes de

Ghyvelde, Leffrinckoucke, Spycker, Armbouts-Cappel, son patrimoine représente plus de 50% de l'ensemble du parc social des communes. Enfin, 29,7% de son patrimoine est en QPV. Cette ESH est présente dans tous les QPV de l'agglomération.

**Le Cottage des Flandres** a été créée il y a près de 90 ans pour construire dans le territoire Dunkerquois. Son siège est à Dunkerque. Elle possède plus de 7000 logements et fait partie d'un réseau régional de cinq ESH, Oxalia, qui souhaite rester indépendant d'un collecteur. Elle est en cours de rapprochement avec une ESH située dans l'agglomération lilloise. Sur le territoire de la CUD, elle possède 5 804 logements. 90% de son parc est situé dans quatre communes : Dunkerque (62%), Coudekerque-Branche (16%) et Grande Synthe (7%), Grand-Fort-Philippe (5%). Du point de vue de la Politique de la Ville, 23% de son patrimoine est inscrit en géographie prioritaire.

**Habitat du Nord** est centrée sur le département du Nord et son siège est à Villeneuve d'Ascq. Membre d'Oxalia, elle possède 9 262 logements dont 2 180 dans la CUD. 50% de son parc de la CUD est situé en QPV, notamment dans un quartier ayant vocation à être très largement démoli (Jean-Bart-Guynemer). 75% de son patrimoine est située à Dunkerque (54%) et plus particulièrement à Saint-Pol-sur-Mer, Gravelines (12%) et Grande Synthe (8%). Son patrimoine, bien que très réduit, pèse fortement dans les petites communes littorales (Zuydcoote, Craywick). Enfin, 52,7% de son patrimoine est en QPV, notamment dans celui de Saint-Pol-sur-Mer – Quartiers Ouest. Ce seul QPV représente 85% de son patrimoine en QPV.

**Habitat Hauts de France** possède plus de 18 900 logements. Son siège est à Calais. Son patrimoine est fortement marqué par l'habitat individuel et se situe de manière très diffuse dans l'espace littoral, dans le rural et le bassin minier. 2656 logements sont dépendants de l'agence de Dunkerque. 1 395 sont présents dans la CUD. Le parc est principalement situé sur la commune de Dunkerque. Cette ESH ne possède pas de patrimoine en QPV. Elle est membre du réseau de bailleur indépendant Oxalia. Son patrimoine est concentré dans les communes de Dunkerque (32%), Grande Synthe (23%), Loon-Plage (11%), Cappelle-la-Grande (10%), Coudekerque-Branche (8%) et Grand-Fort-Philippe (6%). Seul 18,1% de son patrimoine est en QPV.

Figure 5 : Patrimoine des OLS en QPV

	Nombre de logements en QPV	Patrimoine sur la CUD	Part du patrimoine en QPV
Partnord	4473	10531	42,5%
Flandre Opale Habitat	1675	5631	29,7%
Cottage	1342	5804	23,1%
Habitat du Nord	1149	2180	52,7%
Habitat Hauts de France	225	1395	16,1%

	Grande Synthe	Téteghem	Dunkerque			Coudekerque - Branche
	Albeck- Europe - Moulin	Degroote	Saint-Pol-sur-Mer / quartiers Ouest	Soubise - Basse Ville	Banc Vert - Île Jeanty - Carré de la Vieille - Jeu de Mail	Petit Stendam
Partenord	1992	416	133	598	857	477
Flandre Opale Habitat	397	0	526	22	524	6
Cottage	317	0	0	260	715	50
Habitat du Nord	134	0	903	29	0	0
Habitat Hauts de France	87	0	0	73	65	0
Autres	314	0	158	279	100	0

Figure 6 : Patrimoine des OLS dans les QPV concernés par le NPNRU

	Banc-Vert	Carnot-Dolet	Degroote	Île Jeanty	Îlot des Peintres	Saint-Pol-sur-Mer Ouest
Partenord	305	20	421	2	220	14
Flandre Opale Habitat	204			254		107
Cottage	257	4		256		
Habitat du Nord						918
Habitat Hauts de France	1			60		
Autres	0	0	0	3	0	147

Pour les acteurs locaux (bailleurs sociaux, Etat local, communes), les clivages territoriaux constatés prennent leurs sources dans deux types de causes. La première est liée aux effets de structure du parc de logement, largement construite par les niveaux de loyers et les types de financements initiaux des parcs. La seconde tient aux politiques sociales plus ou moins généreuses. Ce second registre de causalité est particulièrement mobilisé par les communes et les bailleurs sociaux.

*« On a des loyers qui sont quand même très différents. Et adapter et intégrer tous ces critères au niveau de la réglementation en face de nos loyers ça pose parfois des difficultés. Loger quelqu'un du premier quartile avec les loyers sur les programmes neufs, c'est quasiment impossible. Donc forcément, on en arrive à devoir les loger dans du patrimoine plus ancien, et du coup, cette mixité sociale qu'on devrait respecter, bah si on fait ça, on loge plus les premiers quartiles dans les résidences à bas loyer. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018*

*« Q : Et ce que vous...une des questions que aussi, dans le projet de recherche, c'est la question de la discrimination dans l'accès au logement, est ce que vous voyez des éléments qui apparaissent dans le peuplement de ces quartiers ou non ?*

*R : J'ai du mal à répondre à ça. Il y a le problème que ce sont des loyers plutôt faibles et que du coup on a tendance à entretenir cette...ce peuplement. Hum notamment nous on le voit au travers du PDALHPD où les ménages prioritaires sont encore relogés dans ces quartiers-là. Donc il y a cette discrimination elle se fait dans ce sens-là : finalement ils n'ont pas le droit d'aller ailleurs parce que, parce que les logements accessibles d'un point de vue du loyer sont dans ces quartiers-là.*

*Q Donc pour vous c'est vraiment un effet de structure du parc qui peut expliquer....*

*R : Oui. »*

*Entretien, DDTM59, avril 2019*

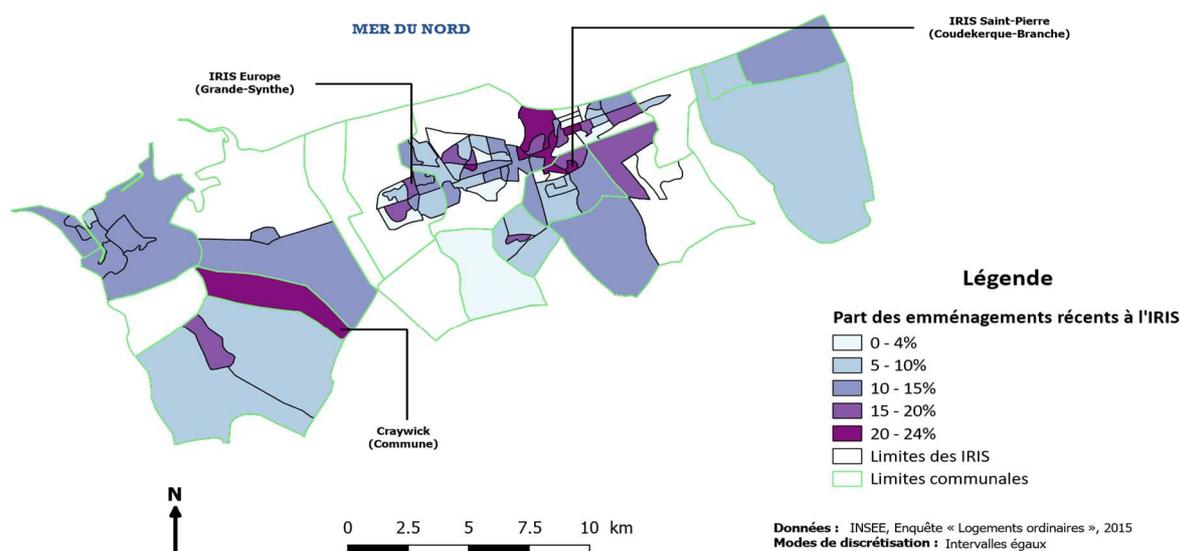
## 1.2. Un contexte de détente du marché

Les organismes de logements sociaux (OLS) sont confrontés à un contexte de détente du marché de l'habitat qui pèse sur les conditions d'exercice de leur métier. En effet, Dunkerque est une agglomération confrontée à un déclin démographique important. Le territoire de la CUD perd 1 000 habitants par an depuis 1999. Au recensement de 2014, la CUD regroupe 200 000 habitants contre 214 000 en 1999. Les pertes démographiques les plus fortes s'effectuent dans la ville-centre (-8 000 habitants). Ce déclin démographique est plus atténué à l'échelle de l'aire urbaine du fait d'une croissance démographique et résidentielle forte de la communauté de communes des Hauts de Flandre (CCHF). Entre 1999 et 2014, la population passe de 267 000 à 258 000 habitants. Ce déclin est étroitement lié au départ de jeunes ménages vers Lille et d'autres régions françaises et secondairement en raison d'une périurbanisation dans la partie de l'agglomération n'appartenant pas à la CUD. Malgré cette tendance démographique négative, la vacance résidentielle reste limitée (5,4%) à l'échelle de la CUD, notamment du fait d'une baisse rapide de la taille des ménages (de 2,7 à 2,2 personnes par ménages entre 1999 et 2014).

Ce contexte se traduit par une demande relativement faible. En 2017, 7 115 demandes de logement ont été effectuées dans la CUD (8% de la demande régionale), composées à près de 50% par des demandes de mutation au sein du parc. 3192 attributions ont eu lieu en 2017. Le rapport entre attributions et demande est donc de 2,23 contre 3,10 dans le département du Nord et 4,29 en France. La durée d'attente pour obtenir un logement social est relativement réduite (9,3 mois), en nette diminution depuis 2014 (11 mois). 58% des attributions se font dans un délai de six mois et 77% dans un délai inférieur à un an.

Concernant la rotation par quartiers approchée par l'emménagement récent (moins de deux ans), on constate une rotation rapide dans les IRIS du centre-ville de Dunkerque (Citadelle, Sud-Gare, Glacis), de Malo-les-Bains, de Coudekerque-Branche et à Craywick, petite commune au développement de logement social récent. Les QPV ne disposent pas d'un taux d'emménagement récent particulièrement important. Face à un taux moyen d'emménagement récent de 12% à l'échelle de la CUD, dans les QPV, ce taux oscille entre 15,6% (Jean-Bart-Guynemer) et 6,24% (Cité des Cheminots). Cet état de fait, important, n'explique pas une attribution importante de ménages modestes dans ces quartiers puisqu'ils ne sont pas marqués par un taux de rotation sensiblement plus élevé que dans le reste de l'agglomération.

#### Répartition des emménagés récents (inférieurs à 2 ans) dans le parc social de la CU de Dunkerque, à l'IRIS en 2015



Enfin, si le marché est en cours de détente, cela ne se traduit pas par une forte vacance résidentielle. 713 logements sociaux sont vacants en 2017, soit 2,5% du total. Ce taux se scinde entre 1,1% de vacance commerciale et 1,4% de vacance structurelle. La durée de la vacance commerciale est de l'ordre de 7,3 mois. Cette vacance est fortement concentrée à Dunkerque (67% des logements vides) et à Grande Synthe (17%).

Ce contexte de marché détendu est partagé par tous les acteurs, même si certains techniciens de la CUD tendent à considérer le territoire comme un marché moins détendu que d'autres agglomérations de la région Hauts-de-France.

*« La Communauté Urbaine de Dunkerque c'est une agglomération petite, et qui est un peu en déprise démographique, il faut bien le dire. L'AU bénéficie du développement péri-urbain, que l'Etat ne sait pas juguler, et qu'un SCOT trop petit ne permet pas non plus de réguler. »*

*Entretien, DDTM59, avril 2019*

*« Comment dire, on n'est pas en territoire détendu, mais bon on est... moi je dis toujours « on est détendu plus, ou on est détendu moyen » parce qu'à un moment donné, on a quand même un volume de demande qui est quand même relativement important : près de 7000 demandes actives, 3000 attributions par an, bon avec la part au fait que la demande liée à la mutation est importante, on a quand même 46% de la demande c'est le fait de locataires qui sont déjà en HLM. »*

*Entretien, CUD, avril 2019*

*Après c'est vrai qu'on est quand même plus, et ce que je qualifie, on est quand même sur un territoire... à mon niveau, en tous cas sur le territoire de Dunkerque, moi je me situe plus sur un marché détendu, puisqu'on compte à l'échelle de la CUS 7500 demandes en instances, en ayant un nombre de demandes qui récemment a tendance à baisser. On a quand même une commune de Dunkerque, qui... qui est quand même plutôt en déclin démographique, si on en croit les derniers chiffres. Et si on ramène les 7500 demandes recensées sur la CUS par rapport aux 140 000 en région Hauts-de-France, ça nous ramène à un stock de 4% du stock de demandeurs.*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°4, septembre 2018*

La question de la vacance et de la détente du marché local est un point très structurant pour les bailleurs sociaux qui ont sensiblement transformé leur travail dans le processus d'attributions. En effet, du point de vue des bailleurs sociaux, la concurrence s'accroît sur le volet des attributions. Cela conduit les bailleurs sociaux à déployer des stratégies de commercialisation des logements de plus en plus poussées liées à la détente progressive du logement. Pour cela, trois des cinq bailleurs rencontrés ont créé de nouveaux métiers (Bailleurs n°5 n°4 n°2), les agents de prospection, aux côtés des agents d'attribution. Leur rôle est de travailler les différents fichiers de la demande de logement social et de travailler le partenariat avec les services enregistreurs communaux afin de capter le plus rapidement possible le demandeur. A cet égard, le travail s'effectue au-delà du SNE, via des instruments propres aux bailleurs, afin de garder la main sur des informations et empêcher leur récupération par les autres bailleurs. En outre, cette concurrence s'effectue désormais sur tous les segments de la demande, même la plus précarisée. Le lien avec le développement du neuf est particulièrement important, notamment pour la captation des demandes les plus valorisées (salariés, familles, personnes âgées). Ce contexte de détente du marché local les conduit à estimer que la réforme des attributions constitue une contrainte supplémentaire peu adaptée aux problématiques locales. Ainsi, si des critiques peuvent être formulées à l'égard du système d'attribution tel qu'il fonctionne actuellement, elles sont mesurées car les bailleurs restent sur des positions conservatrices, préférant éviter des changements pouvant potentiellement fragiliser leur situation.

*« Q : Quels sont les enjeux en matière d'attribution, de peuplement, pour vous actuellement ? Aussi bien, au-delà des enjeux de mise en œuvre de la réforme, que aussi ceux liés à la réforme.*

*R : Donc les enjeux... l'enjeu principal notamment quand je suis arrivé il y a trois ans, c'était de faire baisser significativement la vacance de logements. On avait des secteurs où il a fallu réadapter les loyers, là où il y avait de la vacance, on a renforcé les équipes, on a changé les organisations afin vraiment de mettre tous les moyens en place et lutter contre cette vacance. » Entretien, gestion locative, bailleur n°4, septembre 2018*

*« Il y a eu pas mal de constructions, c'est un patrimoine social voire très social en occupation et ça m'a inspiré ce qu'on appelle nos bons locataires, ceux qui constituent, enfin ceux qui nous permettent d'avoir un équilibre de peuplement. Il y a une population qui est partie, et là dernièrement aussi il y a eu des logements XXXX qui ont été livrés et la directrice d'agence me disait « On s'est fait inspirer nos salariés de XXXX ». Et après, effectivement, on sort les statistiques de XXX, vous êtes dans le rouge de partout. »*  
*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018*

### **1.3. Le peuplement du parc social de la CUD**

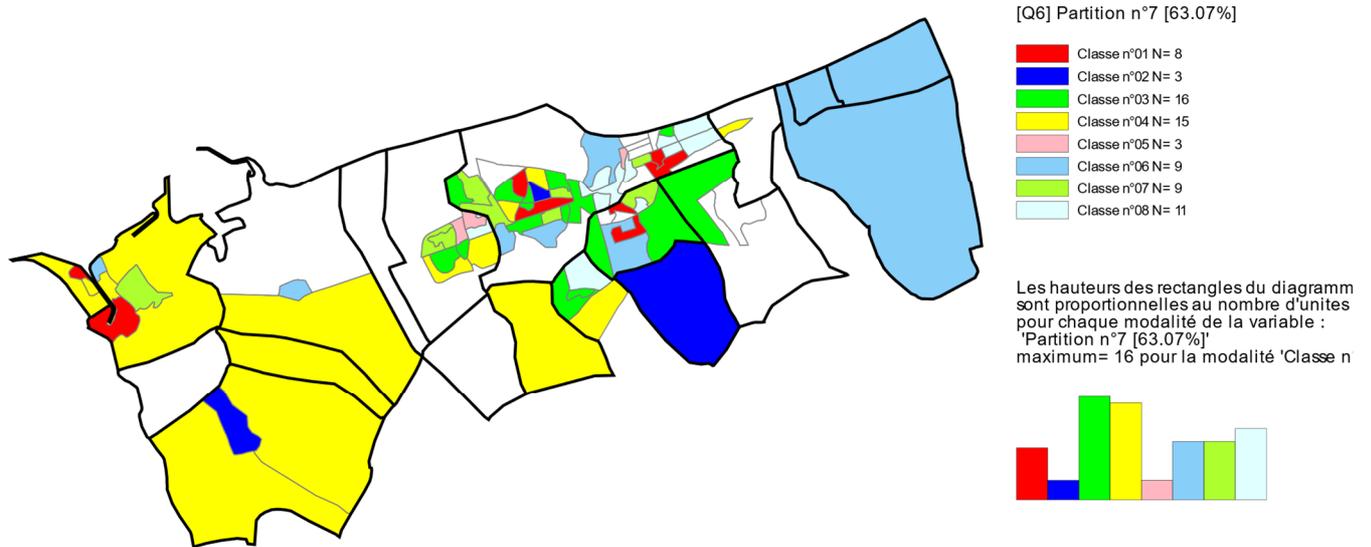
#### **1.3.1. Les divisions socio-spatiales du parc**

Premièrement, la structure du parc de la CUD est fortement différenciée selon trois types de variables. La première variable est le poids du parc social dans l'ensemble du quartier. Ce dernier est de 30% en moyenne, variant selon les classes de 13% à 85%. La seconde est liée à la date de construction du logement social : 4,3% du parc a été construit avant 1945, 25,7% entre 1946-1970, 48,1% entre 1971 et 1990 et 22% après 1990. La troisième concerne le type de logements construits (individuel ou collectif). 24% des logements sociaux dunkerquois sont individuels et 76% en collectifs.

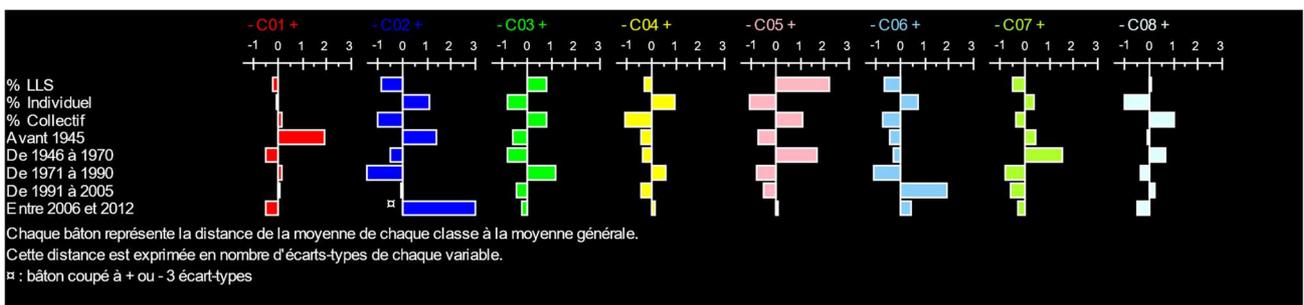
Ces différentes variables structurent 8 classes différentes de bâti. On trouve d'abord une classe (classe 1 – type QA) marquée par la présence d'un habitat social diffus inscrit dans des immeubles datant plus fortement d'avant 1945 que le reste de l'agglomération. Ce parc se trouve dans les centres de Coudekerque, Rosendaël, Saint-Pol-sur-Mer et Gravelines. Elle représente 9% du parc de logement social. 15% du parc est en moyenne construit avant 1945 contre 5% en moyenne dans l'agglomération. Deux classes (classe 3 et 5) regroupent des quartiers fortement dominés par le logement locatif social collectif (Type QLLS). 41% du parc de l'agglomération se situe dans un quartier de ce type. Ces deux classes se distinguent l'une de l'autre par la date de construction des logements sociaux. La classe 5 est marquée par une construction plus ancienne (1946-1970) tandis que la classe 3 est marquée par une construction plus récente (1971-1990). Elles regroupent des IRIS souvent inscrits en QPV : Albeck, Moulin, Courghain à Grande Synthe, Banc-Vert, Île-Jeanty, Carré de la Vieille à Dunkerque, Degroote à Tétéghem, Jean-Bart-Guynemer à Saint-Pol-sur-Mer. Ensuite, on trouve un ensemble de classes plutôt dominés par de l'individuel et inscrit en diffus (QI). Il s'agit des classes 2, 4, 6. La classe 2 regroupe des IRIS où le logement social s'est développé récemment (post-2006) en individuel. La classe 4 concerne des IRIS et des communes situées à l'Ouest de l'agglomération où le logement social s'est développé de manière importante entre 1971 et 1990 et se présente plutôt en habitat individuel (Gravelines, Loon-Plage, Bourbourg, Grand-Fort-Philippe). La classe 6 se compose d'IRIS et de communes où le logement social s'est développé après 1990, aussi bien en renouvellement urbain (quartier de la Citadelle à Dunkerque) qu'en extension dans des communes peu dotées en logement social (Bray-Dunes, Zuydcoote, Ghyvelde). Enfin, les classes 7 et 8 regroupent des IRIS où le logement social, construit entre 1946 et 1970, de manière plus diffuse (QM). Elles se distinguent l'une de l'autre par la part de logements individuels ou collectifs. La classe 8, dominée plutôt par du collectif, correspond aux ensembles de logements sociaux de Malo, Rosendaël et de la Basse-Ville à Dunkerque tandis que la classe 7 correspond aux quartiers de logements individuels sociaux de Fort-Mardyck et Saint-Jacques à Grande-Synthe.

## Dunkerque « bâti » (63,07% de l'information statistique)

- 1 – QA : Bâti ancien (avant 1945)
- 2 – QI : Bâti récent en individuel, avec une mineure de bâti d'avant 1945
- 3 – QLLS : Sur-représentation de LLS en collectif, période 1971-1990
- 4 – QI : Bâti en individuel, période 1971-1990.
- 5 – QLLS : Forte sur-représentation de LLS en collectif, période 1946-1970
- 6 – QI : Bâti récent (post-1990) en individuel
- 7 – QM : Proche de la moyenne avec une dominante en individuel, période 1946-1970
- 8 – QM : Proche de la moyenne avec une dominante en collectif, période 1946-1970



Source : L. Ghosn, 2019

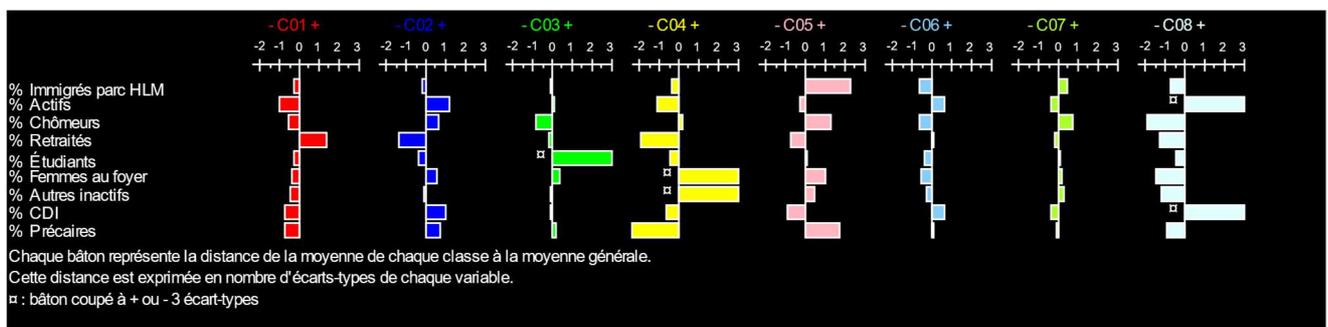
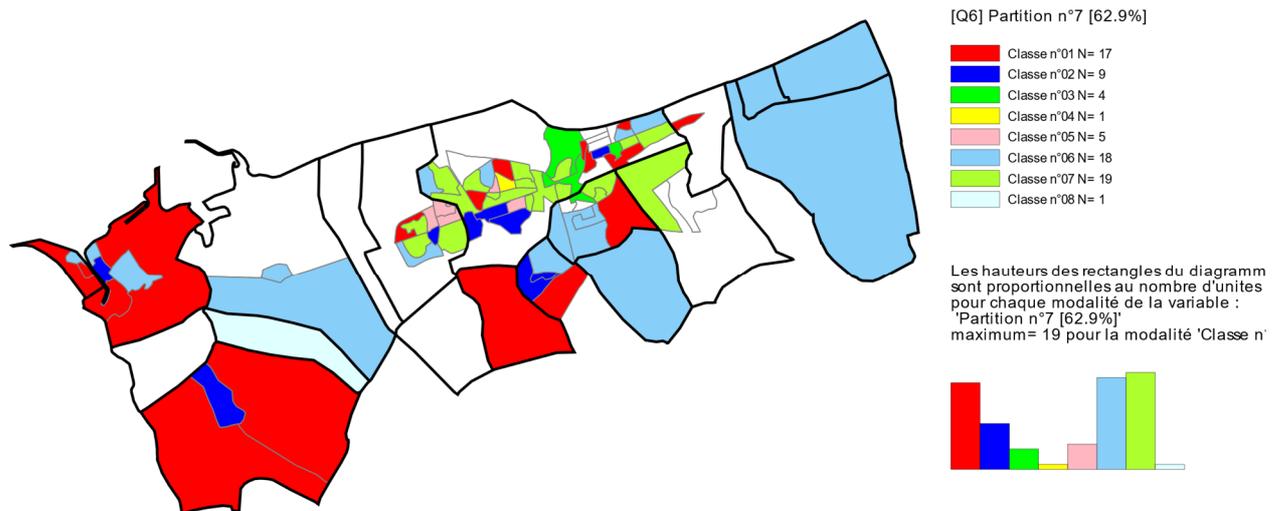


Du point de vue de l'occupation sociale du parc, les quartiers et les communes de la CUD se caractérisent par des différenciations structurées selon l'activité du ménage (44,5% d'actifs en moyenne à ¾ en CDI ; 28% de retraités, 17% de chômeurs, 10% d'inactifs) et l'immigration (9% des ménages du parc) constituant 8 classes différentes organisées de manière radioconcentrique. Le parc social plutôt précarisé (classes QIP et QInact., soit les classes 4,5 et 7) se trouve au cœur de l'agglomération et en première couronne tandis que la seconde couronne accueille des ménages

plus favorisés. Le profil social de cette couronne périurbaine est plus fortement actif ou retraités (classe QR 1 et classes QACDI 6 et 8). Trois classes de quartiers présentent une forte différenciation avec le reste de l'agglomération. Il s'agit d'abord la classe 4 (QInact), concernant un quartier présentant une très forte concentration de ménages inactifs et de femmes au foyer (IRIS Saint-Benoît – Saint-Pol-sur-Mer). Ensuite, la classe 5 est celle présentant un profil de ménages immigrés, précaires et chômeurs (Classe QIP). Elle couvre des IRIS inscrits en QPV, notamment ceux de Jean Bart-Guynemer et ceux de Grande-Synthe (Albeck, Europe). Enfin, la classe 3 couvre des IRIS avec peu de logements sociaux dont une part significative est occupée par des ménages étudiants (QAct). Ces IRIS sont situés autour du centre reconstruit de Dunkerque et à proximité de l'université.

**Dunkerque « social » (62,9% de l'information statistique)**

- 1 – QR : Retraités
- 2 – QAct : Actifs avec ou sans emploi, stables comme précaires, et mineure femmes au foyer
- 3 – QAct : Moyenne Actifs et surreprésentation d'étudiants
- 4 – QInact : Femmes au foyer et autres inactifs
- 5 – QIP : Immigrés précaires et chômeurs du parc HLM
- 6 – QACDI : Moyenne avec dominante des actifs en CDI
- 7 – QIP : Moyenne avec dominante des immigrés chômeurs
- 8 – QACDI : Forte sur-représentation des actifs en CDI

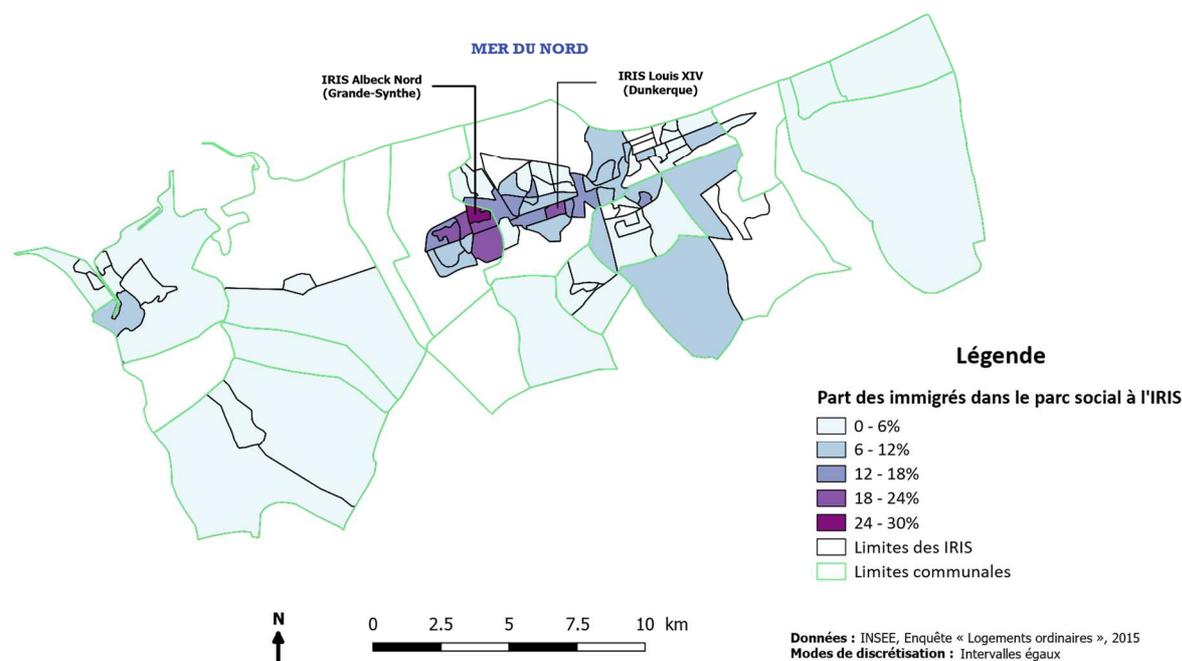


Source : L. Ghosn, 2019

La confrontation de ces deux typologies nous montre que les classes caractérisées par du logement social plutôt individuel ou récent accueille plutôt des ménages plus fortement retraités et actifs en emploi tandis que les ménages présentant un profil immigré ou précaires économiquement se localisent dans des quartiers dominés par le logement social dont la typologie est ancienne et collective.

Au-delà de ces constats, le peuplement du parc social dunkerquois présente un certain nombre de déséquilibres à noter, déséquilibres ne s'expliquant par le niveau de loyers des logements (source OPS, 2018). Premièrement, cinq IRIS, eux-mêmes situés en QPV, présentent une surreprésentation statistiquement significative de ménages immigrés dans le parc social. C'est particulièrement le cas à Grande-Synthe. Cette surreprésentation ne se cumule pas à d'autres surreprésentation sur d'autres caractéristiques sociodémographiques, hormis dans l'IRIS de l'Albeck-sud. Ainsi, il n'y a pas de surreprésentation en termes de ménages inférieurs à 20, 40 ou 60% du plafond PLUS, ni en termes de familles monoparentales, ni en termes d'accès à l'emploi.

### Répartition des ménages immigrés dans le parc social de la CU de Dunkerque, à l'IRIS en 2015



Source : L. Ghosn, 2019

Du point de vue de la précarité, six IRIS présentent une nette surreprésentation de ménages dont les revenus sont inférieurs à 20, 40 ou 60% du plafonds PLUS. Ce sont des IRIS situés majoritairement à Saint-Pol-sur-Mer (Jean-Bart, Saint-Benoît, Fort-Mardyck, Quai Wilson). A cela s'ajoutent les IRIS de l'Albeck-Sud et de Rosendaël Hôpital. Cette forte surreprésentation de la précarité économique ne s'explique encore une fois pas par les loyers. En effet, ceux-ci sont soit légèrement au-dessus de la moyenne constatée dans l'agglomération, soit très légèrement en-deçà mais ces écarts ne sont pas statistiquement significatifs.

Figure 7 : Niveau de loyers dans les IRIS où une surreprésentation statistiquement significative d'immigrés et de personnes très modestes est constatée

	Loyer moyen	Loyer T1	Loyer T2	Loyer T3	Loyer T4	Loyer T5
CUD	5,3	6,8	5,9	5,5	5	4,8
Albeck-Nord	5,6	7,3	5,9	5,7	5,2	4,7
Albeck-Sud	5	NC	5,9	5,2	4,8	4,2
Europe	4,9	6,4	5,7	5,2	4,7	4,5
Louis XIV	4,8	6,5	5,7	4,9	4,7	4,7
Fort-Mardyck	5,1	5,7	5,2	5,3	5,1	4,9
Quai Wilson	5,3	6,5	6,2	5,2	5	4,7
Saint-Benoît	5,4	6,5	6	5,4	4,9	4,6

Source : Enquête OPS, 2018

### 1.3.2. Le système d'attributions vu à travers l'analyse des évolutions de la demande et des attributions entre 2015 et 2018

Le dernier point sur la situation du logement social dans la CUD concerne les processus d'attributions approchés à partir des données du Système National d'Enregistrement (SNE) à la commune et aux enquêtes OPS aux IRIS et aux QPV.

Premièrement, comme nous l'avons déjà souligné, le contexte de détente joue sur le processus d'attributions. Le rapport entre attributions et demande est moins tendu qu'ailleurs. Pour les données à la commune, issues du SNE, ces attributions sont approchées selon plusieurs critères :

- La nature du logement occupé au moment de la demande et de l'attribution (hébergé dans une structure ou chez un proche, sans logement, déjà locataire HLM) ;
- La nationalité du demandeur et de l'attributaire (française, UE, hors UE) ;
- La situation professionnelle du demandeur et de l'attributaire (CDI et autres formes stables de l'emploi, CDD et autres contrats précaires, retraités, chômeurs) ;
- Les tranches de revenus (0 – 499€, 500 – 999€, 1000 – 1499€, 1500 – 1999€, 2000 – 2499€, plus de 2500€).

Concernant les attributions à l'échelle des IRIS et des QPV abordées par l'enquête OPS 2018, celles-ci sont approchées selon la part des emménagés récents et selon les revenus des emménagés récents.

#### Niveau de tension

Toutes les communes sont concernées par la présence de plus de demandes que d'attributions en 2015 et 2018. Cependant, la tension a eu tendance à diminuer entre 2015 et 2018. Cette tension reste plus forte dans les communes périurbaines que dans les grands pôles urbains. Elle s'établit entre 3,25 et 4,91 dans les premières contre 1,94 à Grande-Synthe et 2,37 à Dunkerque.

Les deux communes urbaines apparaissent comme les plus fortement contributrices à la réponse à la demande. Elles présentent une part d'attribution dans le total des attributions plus importantes que leur part dans la demande de la CUD. Par exemple, en 2015, Dunkerque représente 47% des demandes mais 51% des attributions et Grande-Synthe 15% des demandes et 19% des attributions. Cet aspect peut s'expliquer par plusieurs phénomènes :

- La part importante du parc social dans ces communes dans l'ensemble de la CUD, respectivement 48,8% et 17,2% ;
- Des taux de rotation plus importants.

Figure 8 : Nombre d'attributions et taux de rotation entre 2015 et 2018

	Nombre attributions		Taux de rotation	
	2015	2018	2015	2018
Armbouts-Cappel	0	0	0,0%	0,0%
Bourbourg	63	60	9,0%	8,6%
Bray-Dunes	21	29	8,1%	11,2%
Cappelle-la-Grande	132	179	12,0%	16,2%
Coudekerque-Branche	212	271	7,4%	9,4%
Craywick	0	0	0,0%	0,0%
Dunkerque	1502	1555	10,6%	11,0%
Ghyvelde	25	10	17,1%	6,8%
Grande-Synthe	581	520	11,6%	10,4%
Grand-Fort-Philippe	55	46	8,6%	7,2%
Gravelines	159	169	8,9%	9,5%
Leffrinckoucke	81	28	16,4%	5,7%
Loon-Plage	79	47	10,9%	6,5%
Saint-Georges-sur-l'Aa	0	0	0,0%	0,0%
Spycker	0	0	0,0%	0,0%
Téteghem-Coudekerque-Village	71	105	9,6%	14,2%
Zuydcoote	17	13	13,3%	10,2%
CUD	3015	3047	10,4%	10,5%

Source : SNE, 2015 et 2018. Traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn

#### *Demande et attribution selon la nature du logement occupé*

Concernant la nature du logement occupé lors de la demande, la première source est la demande de mutation au sein du parc HLM. Celle-ci augmente entre 2015 et 2018, passant de 46% à 49%. Ces demandes de mutations sont particulièrement importantes au sein ou vers les communes périurbaines et au sein ou vers Grande-Synthe. En effet, la part des demandes de mutation atteint plus de 50% à Gravelines, Cappelle-la-Grande, Armbouts-Cappel, Téteghem, Grand-Fort-Philippe ou encore Loon-Plage et monte jusque 69,2% à Grande-Synthe. Les demandes de mutations sont faibles soit dans le pôle urbain de Dunkerque (43,1%), soit dans les communes disposant d'un petit parc de logement social (Zuydcoote, Ghyvelde, Bourbourg, Bray-Dunes) où cette part se situe entre 25% et 40%. La seconde source de demande est celle venant de personnes hébergées, hors structure d'hébergement. Elle est nette diminution entre 2015 et 2018, passant de 34,1% à 24,3%. Elle est effectuée plus fortement depuis ou vers des communes périurbaines que depuis ou vers communes urbaines. Ainsi, la part de cette demande en 2018 atteint par exemple 32,9% à Leffrinckoucke, 37,9% à Zuydcoote, 28,7% à Bourbourg et 26,8% à Bray-Dunes contre 23,8% à Coudekerque-Branche et 18,5% à Grande-Synthe. La troisième source principale de demande est celle de personnes hébergées dans des structures dédiées. Sa part est stable au cours de la période d'étude. Elle est très inégalement répartie puisque 81% de cette demande provient ou est à destination de

la ville-centre, Dunkerque, alors que les demandes à destination de Dunkerque ne représente que 50% de demandes de l'agglomération.

En termes d'attributions, la priorité est accordée aux demandes de personnes hébergées hors structure d'hébergement. Ce type d'attributions représente entre 41% et 49% des attributions en 2015 et 2018. En termes de répartition, on constate aussi bien en 2015 qu'en 2018 que les communes urbaines répondent plus fortement à cette demande que les autres communes. En effet, le rapport entre attributions et demandes est plus défavorable dans les communes périurbaines que dans les communes urbaines. A titre d'exemple, ce rapport oscille entre 11 et 4 demandes pour une attribution à Ghyvelde, Bray-Dunes, Leffrinckoucke, Loon-Plage, Gravelines et Grand-Fort-Philippe tandis qu'il s'établit en dessous de la moyenne constatée à Dunkerque (3,13) et Grande-Synthe (2,94). Ensuite, ce sont les demandes de mutation qui sont le plus fortement satisfaites, oscillant entre une part de 34,3% et 35,6% des attributions. La répartition géographique de ces attributions suit le même schéma que celui des personnes hébergées. Le rapport entre attributions et demande est plus favorable dans les communes urbaines dans les communes périurbaines. Enfin, concernant les personnes hébergées dans des structures dédiées, les attributions diminuent entre 2015 et 2018. Elles s'effectuent principalement depuis ou vers Grande-Synthe où le rapport entre demandes et attributions est très favorable puisqu'il s'établit à 0,70 en 2018. Cela signifie qu'il y a plus d'attributions de personnes en sortie de structures d'hébergements dans cette commune que de demandes s'effectuant depuis ou vers cette commune. Cet aspect est étonnant puisque l'offre de logement de la commune de Grande-Synthe est loin d'être la moins coûteuse de l'agglomération et ne présente pas de réelles spécificités en termes de taille de logements. Du point de vue de la structure du parc, seules la typologie constructive et l'occupation sociale diffèrent, la commune étant plus fortement marquée par des quartiers largement dominés par du logement social collectif inscrit en QPV.

Ainsi, du point de vue de la nature du logement occupé, le système d'attribution entre 2015 et 2018 apparaît stable. Les communes périurbaines et les pôles urbains secondaires apparaissent constamment plus difficilement accessibles que les communes urbaines.

#### *Demande et attribution selon la nationalité*

Premièrement, en termes de demandes, on constate une baisse de la demande chez les personnes de nationalité française et une hausse chez les personnes originaires hors de l'UE. La demande venant de personnes hors de l'UE augmente de 11% entre 2015 et 2018. Celle-ci demeure cependant marginale. Elle ne représente respectivement que 5,6% et 6,4% des demandes en 2015 et en 2018. La part demande de personnes de nationalité hors UE est particulièrement importante depuis ou à destination de Grande-Synthe (13,4%) et Dunkerque (7%). Ces communes représentent 93% des demandes de personnes de nationalité hors UE.

Deuxièmement, concernant les attributions, entre 2015 et 2018, on constate une réponse accrue à la demande de personnes de nationalité française. La réponse aux demandeurs de ce type s'améliore, passant de 2,50 demandes pour une attribution à 2,38. Cette amélioration est particulièrement nette dans les communes périurbaines. A l'inverse, la réponse aux demandeurs de nationalité hors UE se dégrade nettement. Dans un contexte d'accroissement du nombre d'attributions (+1,1%), les attributions à ce type de personnes diminuent (-3,9%) alors même que le nombre de demande augmente sur la période. Cette moindre réponse est particulièrement nette

à Dunkerque et à Coudekerque-Branche où, respectivement, le rapport entre demandes et attributions est passé de 2,78 à 3,56 et de 2,50 à 4. Si la demande de personnes de nationalité hors UE est à destination de neuf communes en 2015 et 2018, seules quatre communes attribuent des logements à ce type de demandeurs. Enfin, 91% des attributions des personnes de nationalité hors UE s'effectue à Dunkerque et Grande-Synthe, communes d'où proviennent la plus grande part des demandeurs.

Il est à noter, qu'aussi bien du point de vue de la demande que des attributions, Grande-Synthe présente une surreprésentation statistiquement significative pour les personnes de nationalité hors UE. Ainsi, le système local de demande et d'attributions semble marqué fortement par des logiques d'origine nationale.

### *Demande et attribution selon la situation professionnelle*

Concernant la situation professionnelle des demandeurs et des attributaires, nous constatons d'abord une baisse de la demande des personnes actives, qu'elles soient en emploi ou non, au profit de retraités. Ainsi, la demande émanant de personnes retraitées augmente de 8% tandis que celles provenant de chômeurs, de personnes en emploi stables ou précaires diminuent respectivement de -5%, -8% et -7%. La demande de ménages en emploi stables est plus forte vers les communes périurbaines. Alors que ces derniers représentent 27% des demandeurs, leur part dans les communes périurbaines dépasse le plus souvent 33% pour atteindre jusque 58% à Zuydcoote. A l'inverse, ce type de demandeurs est moins présents depuis ou à destination des communes urbaines. Ce profil se retrouve aussi pour les personnes en emploi précaires et les retraités. En revanche, cette répartition s'inverse concernant les personnes au chômage. En effet, la demande est plus forte depuis ou vers les communes urbaines que des communes périurbaines. 68% de la demande de personnes au chômage s'effectuent vers ces communes alors qu'elles représentent 62% des demandes.

Du point de vue des attributions, on constate une augmentation sensible des attributions aux personnes au chômage (+25%) et aux retraités (+13%). Cette augmentation s'explique par une forte augmentation des attributions aux chômeurs à Dunkerque (de 15 à 21%) et dans les communes périurbaines. Ainsi, l'accès au parc social pour les personnes sans emplois s'améliorent sensiblement sur la période considérée. Le rapport est ainsi passé de 3,13 demandes pour une attribution à 2,39 entre 2015 et 2018. En termes de communes disposant d'un volume important de parc et d'attributions, seule la commune de Grande-Synthe ne suit pas cette tendance. En effet, entre 2015 et 2018, le rapport se dégrade passant de 1,89 demandes pour une attribution à 2,22. Cela reste cependant la commune où le rapport est le plus favorable pour les personnes en demande d'emploi. Concernant les retraités, le rapport entre demandes et attributions est le plus tendu dans les communes périurbaines. Il dépasse le plus souvent de 1,5 fois le rapport constaté à l'échelle de la CUD. Celui s'établit à 4,67 en 2018 à l'échelle de la CUD et dépasse 6,07 à Leffrinckoucke, 7,50 à Bourbourg, 8 à Gravelines et 9,40 à Loon-Plage. Il reste plus favorable dans les communes urbaines. On peut faire ici l'hypothèse d'une demande retraitée tournée plus fortement vers le périurbain que vers l'urbain, accroissant la tension dans ces communes.

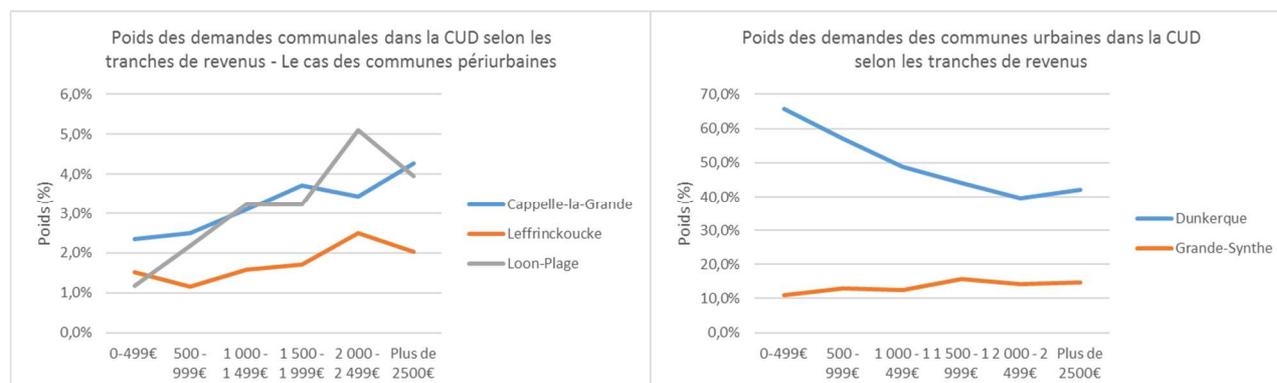
Concernant les personnes en emploi, les attributions en leur direction diminuent entre 2015 et 2018 (-12% et -13% selon que l'on soit précaire ou non). Il est difficile de dresser une lecture spatiale des attributions à destination de ce public. Les catégories précédemment utilisées (communes

urbaines VS communes périurbaines) ne sont pas ici opérantes pour construire une lecture des attributions.

### *Demande et attribution selon les revenus des ménages*

Premièrement, concernant la demande entre 2015 et 2018, on peut remarquer une baisse nette de la demande aux tranches de revenus extrêmes : -17,2% pour la tranche de 0 à 499€ et -10,8% pour la tranche de revenus à plus de 2 500€. La demande augmente dans les autres tranches de revenus, plus particulièrement celle entre 1 500 et 1 999€ (+11,2%). D'un point de vue géographique, la demande de ménages à faibles revenus (moins de 1 000€) provient avant tout des communes de Dunkerque et Grande-Synthe. Dans ces tranches de revenus, elles représentent entre 67 et 77% des demandes de la CUD. A l'inverse, la demande venant de ménages dont les revenus sont moyens ou élevés sont plus importantes depuis ou à destination des communes périurbaines. Plus les tranches de revenus s'élèvent, plus le poids d'une demande provenant ou à destination des communes périurbaines s'accroît.

*Figure 9 : Poids des demandes communales dans l'ensemble des demandes de la CUD selon les tranches de revenus en 2018*



Source : SNE, 2018 – Traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn

Deuxièmement, le volume des attributions diminue aussi sur les tranches de revenus extrêmes : -4,0% pour la tranche de revenus de 0 à 499€, -32,8% pour celle à plus de 2 500€ et -3,8% pour celle de 2 000 à 2 499€. Il augmente pour les autres tranches de revenus. Cette augmentation est particulièrement forte pour la tranche de 500 à 999€ (+18,8%). Concernant l'analyse en termes de rapport entre attributions et demande, on constate que, en 2015, le rapport est particulièrement défavorable pour les ménages de la première tranche de revenu. Ce rapport s'améliore ensuite jusqu'à la tranche 1000 – 1 499€ puis il se dégrade de nouveau à partir de cette tranche jusqu'à la dernière sans pourtant atteindre le niveau de déséquilibre constaté pour la première tranche. Ce profil général évolue marginalement sur la période étudiée. La première tranche de revenu n'est plus celle ayant le rapport entre attribution et demande le plus défavorable. Il s'agit désormais de la dernière tranche, celle des revenus supérieurs à 2 500€.

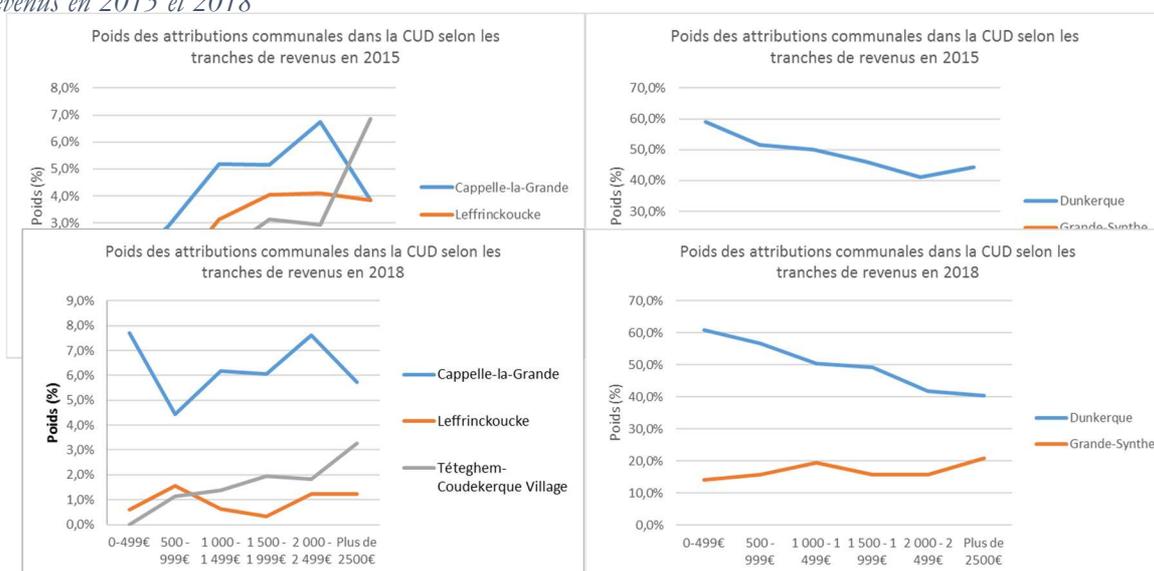
*Figure 10 : Evolution du rapport entre demande et attributions selon les tranches de revenus à l'échelle de la CUD en 2015 et 2018*

	2015	2018
0-499€	4,09	3,52
500-999€	2,76	2,35
1000-1499€	2,15	1,95
1500-1999€	2,31	2,28
2000-2499€	2,34	2,57
Plus de 2500€	2,73	3,62

Source : SNE, 2015, 2018 – Traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn

Du point de vue géographique, la réponse suit la répartition géographique de la demande en 2015. Ainsi, la demande à faibles revenus est d'abord attribuée dans les communes urbaines. A l'inverse, le poids des communes périurbaines dans les attributions s'accroît à mesure que s'élèvent les tranches de revenus. En 2018, quelques évolutions peuvent être notées. Premièrement, le poids des communes urbaines dans la réponse aux demandes très modestes diminue, particulièrement à Grande-Synthe et parallèlement, la réponse aux demandes très modestes s'accroît légèrement dans les communes périurbaines. Deuxièmement, que ce soit en 2015 ou 2018, le rapport entre attributions et demandes est toujours plus favorable pour les ménages aux revenus modestes dans les communes urbaines que dans les communes périurbaines, certaines communes n'attribuant aucun logement aux personnes de la tranche de revenus la plus faible.

Figure 11 : Poids des attributions communales dans l'ensemble des attributions de la CUD selon les tranches de revenus en 2015 et 2018



Source : SNE, 2015 et 2018 – Traitement réalisé par Y. Miot et L. Ghosn

### La géographie des emménagés récents modestes par IRIS et QPV

Pour terminer cette analyse du système d'attributions, nous allons réaliser une analyse sur le profil en termes de revenus au regard des plafonds PLUS des emménagés récents en se fondant sur les données de l'enquête OPS de 2018.

Premièrement, les emménagements récents au sein des QPV présentent des déséquilibres mais ne sont pas suffisamment marqués pour être statistiquement significatifs. Quatre des six QPV de l'agglomération (Saint-Pol-sur-Mer, Banc-Vert, Degroote, Petit Steendam) présentent entre 1,3 et 1,38 fois plus d'emménagements de ménages aux revenus inférieurs à 20% des plafonds PLUS que la moyenne. Ces quatre mêmes QPV présentent une part d'emménagements de ménages aux revenus inférieurs à 40% des plafonds PLUS entre 1,2 et 1,32 fois plus importante que la moyenne. Le quartier Degroote, à Tétéghem, présente les attributions de ménages les plus modestes alors même qu'il est prévu depuis 2015 en complète démolition, soit après la période considérée comme

de l’emménagement récent et que ces niveaux de loyers sont faibles. Cet aspect s’explique par l’hétérogénéité patrimoniale au sein du quartier et par une logique gestionnaire qui conduit à éviter une trop grande vacance sur le parc du quartier pour subventionner la démolition dans le cadre de l’ANRU.

A l’échelle des IRIS, certains présentent une surreprésentation statistiquement significative d’emménagements récents de ménages très modestes. C’est le cas des IRIS de l’Albeck-Sud à Grande-Synthe, de Saint-Benoît et du Quai Wilson à Saint-Pol-sur-Mer et de Fort-Mardyck à Dunkerque. Dans les différents cas cités, ces IRIS sont inscrits dans des QPV. Le niveau de loyer ne peut expliquer ce profil d’emménagements récents. A l’inverse, certains IRIS et communes présentent une sous-représentation statistiquement significative d’emménagements récents très modestes. C’est le cas d’IRIS disposant de peu de logements sociaux (moins de 100) comme Armbouts-Cappel, Craywick, Malo-Bagatelle, Rosendael-Centre ou encore Zuydcoote mais aussi d’un IRIS disposant d’un patrimoine conséquent (618 logements), celui du centre-ville de Coudekerque-Branche. Là encore, le niveau des loyers ne peut expliquer cet état de fait.

Figure 12 : Niveau de loyers par types de logements - enquête OPS 2018

		Loyer moyen	Loyer T1	Loyer T2	Loyer T3	Loyer T4	Loyer T5
CUD		5,3	6,8	5,9	5,5	5	4,8
QPV	Albeck - Europe - Moulin	5,3	6,9	5,9	5,4	4,9	4,7
	Saint Pol Sur Mer Quartiers Ouest	5,2	6,1	5,8	5,1	4,9	4,6
	Banc Vert - Ile Jeanty - Carré De La Vieille - Jeu De mail	5,2	6,4	5,6	5,2	4,8	4,9
	Soubise - Basse Ville	5,6	6,5	6,1	5,5	5,1	4,9
	Petit Steendam	5,2	6,5	5,4	5,5	5,2	4,5
	Degroote	5,1	6,8	5,5	5,1	4,7	4,6
IRIS	Albeck	5	NC	5,9	5,2	4,8	4,2
	Fort-Mardyck	5,1	5,7	5,2	5,3	5,1	4,9
	Quai Wilson	5,3	6,5	6,2	5,2	5	4,7
	Saint-Benoît	5,4	6,5	6	5,4	4,9	4,6
	Craywick	5,6	NC	5,6	6,1	5,7	5,5
	Armbouts-Cappel	4,5	NC	5,7	6,3	4,2	4,6
	Rosendael-Centre	5,3	NC	5,7	5,3	5,4	4,6
	Malo-Bagatelle	5,2	8,6	6,1	5	5,1	5,5
	Coudekerque-Branche - centre-ville 2	5,3	7,5	6,2	5,3	5	4,6
	Zuydcoote	5,8	7,6	6,3	5,9	5,7	4,9

Cette première partie nous a permis de rendre compte d’une organisation du logement social dans la CUD relativement clivée. En effet, organisé autour de cinq bailleurs principaux, le logement social présente un peuplement différencié selon une logique radioconcentrique et selon une typologie urbaine. Le cœur urbain accueille des ménages plus modestes et précarisés dans des logements plus fortement collectifs et anciens tandis que les couronnes restent des communes accueillant plus fortement des ménages moins modestes dans un parc plus récent et plus individuel. Alors que la question du niveau de loyers et des taux de rotation sont souvent avancées par les bailleurs pour expliquer les contrastes de peuplement dans les parcs ainsi que dans les attributions, l’analyse statistique conduite semble invalider ou nuancer cette idée. D’autres facteurs semblent jouer, invitant à une analyse approfondie du système local d’attributions et de la gouvernance locale du logement social.

## **2. La gouvernance locale de l'habitat**

Dans cette seconde partie, nous nous intéresserons à la gouvernance locale de l'habitat. Il s'agit d'analyser quelle est la place évolutive des questions de logement et d'habitat dans l'agenda politique intercommunal et la manière dont a été abordé, du point de vue de la gouvernance, la réforme des attributions. Deux idées seront ici défendues. La première est celle d'un passage de situation d'intercommunalité pionnière à celle d'un désengagement progressif par les élus des questions d'habitat et de logement (3.1.). La seconde est celle d'une réforme des attributions qui s'effectuent dans le cadre d'une gouvernance inscrite dans un consensus communautaire, conduisant à placer l'intercommunalité dans une posture d'acteur intermédiaire entre l'Etat, les bailleurs sociaux et les vellétés communales (3.2.).

### **2.1. La CUD et l'habitat : d'une intercommunalité pionnière à un désengagement progressif**

La Communauté Urbaine de Dunkerque est la première communauté urbaine volontaire. Elle est créée en 1968 dans une volonté de prendre part au développement territorial et urbain face aux décisions de l'Etat aménageur. En effet, la structure intercommunale se construit comme un contrepoids technique et politique face aux volontés étatiques de développement de la Zone Industriale-Portuaire de Dunkerque. Elle a d'abord regroupé 14 communes puis 18 en 1970. Son périmètre a été stable jusqu'au début des années 2010 où Spycker (2012) et Ghyvelde et Les Moères (2015) sont entrés dans l'EPCI. Des fusions de communes ont eu lieu, principalement avec la ville-centre de Dunkerque, se traduisant par le passage de 21 à 17 communes.

Les fusions de commune s'effectuent selon des degrés d'intégration variable. La fusion la plus récente, entre Dunkerque et Saint-Pol-sur-Mer, laisse une grande autonomie à l'ancienne commune. Concernant notre domaine d'étude, des élus à l'habitat et au logement sont présents à Saint-Pol-sur-Mer malgré la fusion.

Dans le domaine de l'habitat, les interventions intercommunales sont anciennes. Cette ancienneté s'explique par la nature même de l'intercommunalité pensée comme un instrument permettant de régler les problèmes liés à la crise de croissance liée à l'implantation de l'usine sidérurgique d'Usinor. L'intervention dans le logement s'effectue d'abord dans l'élaboration et l'adoption en 1972 d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qui organise spatialement la croissance de l'agglomération. Dans les années 1980, les interventions se poursuivent dans le cadre des restructurations des ZUP des Nouvelles Synthés (Petite-Synthe, Grande Synthe) entrées en crise à la suite du désengagement d'Usinor dans la réservation des logements sociaux de ce quartier. A partir de 1989, la CUD est gouvernée selon un principe partisan. Il y a une opposition de droite et une majorité de gauche, conduisant à avoir des élus prenant des positions politiques affirmées. C'est particulièrement dans ce cadre que se développent les politiques intercommunales du logement. La première pierre est l'adoption d'un premier PLH en 1993.

Puis, de 1995 à 2008, sous la vice-présidence d'un élu très engagé sur les questions de logement, Henri Loorius, les politiques du logement apparaissent comme volontaristes. Elles sont centrées sur les questions d'organisation de la production. A ce titre, plusieurs initiatives sont à noter :

- La création d'un fichier communautaire de la demande de logement social et d'un guichet intercommunal de demande de logement social ;
- La mise en place d'une garantie des prêts des OLS et d'une politique de subvention à la construction à partir du milieu des années 1990 ;
- La tentative de la mise en place d'une Commission Intercommunale du Logement pour traiter la question des attributions entre 2001 et 2003 qui se heurte au refus des OLS de s'engager dans le dispositif ;
- La mise en place de conventions d'objectifs de production avec les cinq principaux bailleurs sociaux en 2004 ;
- La prise de délégation des aides à la pierre dans le cadre du second PLH (2005), constituant une des sept premières agglomérations françaises à s'inscrire dans cette démarche ;
- L'élaboration et l'adoption d'un PLU communautaire (2006), permettant de réguler la questions foncière et importante pour tenir la question des équilibres de production du logement social à l'échelle de l'agglomération.

*« Voilà on est quand même une aggro où le logement social a une part importante, de par l'histoire : reconstructions après-guerre, développement industriel, sidérurgie, enfin voilà, toutes ces raisons qui expliquent que le logement social a été aussi... très important dans le développement, le fait de loger les populations, que ce soit ouvrières ou autres, au-delà d'hommes politiques fortement investis sur le sujet (...) donc ce qui fait aussi que le logement social a connu un développement important à ce niveau-là. »*

*Entretien, CUD, avril 2019*

Cependant, la CUD bute sur la question du peuplement et des attributions. Comme le montre Mathilde Cordier dans sa thèse (2011), rien ne peut se faire sans l'accord des communes sur cette dimension. Cette dimension est assez classique dans les processus de prise de compétences des intercommunalités du logement social et plus généralement dans le traitement des questions de solidarité territoriale (Benchendikh et al., 2011 ; Desage, 2012). Nous pouvons noter que si les questions d'attributions sont inscrites dès le PLH de 2005, elles restent très largement communales. Suite au décès d'Henri Loorius en 2008 et d'un changement progressif d'agenda politique local du fait de la détente du marché local, les enjeux autour du logement social apparaissent comme moins importants. Le troisième PLH (2013-2018) ne mentionne les questions de peuplement que parce qu'il est attendu réglementairement de le faire. La réforme a constitué une opportunité technique de travailler sur le sujet et de concrétiser cette orientation.

*« Le problème c'est que, depuis une bonne dizaine d'années, il y a plus de pilote dans l'avion. Alors moi je ne mets pas du tout en cause les techniciens, je les aime bien, ils sont plutôt très rigoureux, précis, plutôt transparents. Mais il y a aucun portage politique. »*

*Entretien, DDTM59 avril 2019*

En outre, à la suite de l'alternance politique de 2014 conduisant à la mise en place d'une majorité de consensus, le logement passe au second plan au profit des questions de développement économique. Le nouveau maire-président de la CUD est engagé prioritairement en faveur de la création d'emplois et de la redynamisation économique du territoire. Venant du monde de l'urbanisme et du logement, il cherche cependant à garder la main sur les enjeux de renouvellement urbain.

*Q Aujourd'hui, la compétence logement, et la question du logement, comment elle se situe en termes de priorité politique pour les élus ?*

*R Bah je sais pas, j'ai l'impression que ça ne les intéresse pas trop. Alors, la gouvernance communautaire, depuis 2014, elle a mis en place un projet communautaire plutôt basé sur l'économie. Avec des états généraux de l'emploi*

*local organisés, beaucoup de communication faite auprès des entreprises auprès de l'emploi. Sur le logement, il y a plus que le logement au global, dans sa dimension un peu générale. »*  
Entretien, CUD, juillet 2018

En revanche, l'alternance politique a, au moins temporairement, fragilisé la perception du logement social comme un enjeu important. Certains élus et communes ont porté un discours de limitation du logement social comme un élément important pour le redéveloppement du territoire.

*« L'élection de M. Vergriete, après 2014, c'est vrai que le logement social a connu une période peut-être un peu plus difficile si je peux dire ça comme ça, en termes d'acceptabilité. »*  
Entretien, CUD, avril 2019

Les questions de logement sont désormais portées par une nouvelle élue, issue d'un changement de majorité et de la commune de Bray-Dunes, petite station balnéaire soumise à l'article 55 de la loi S.R.U. Cette Vice-Présidente a été élue maire sur un mandat de limitation de la construction, critiquant le trop fort développement urbain. Selon les techniciens rencontrés, cela la conduit à prendre des positions ambivalentes selon qu'elle s'adresse en tant que maire ou vice-présidente.

*« Q : Donc le logement et l'habitat est plutôt un enjeu parmi d'autres ?  
Je pense que l'enjeu principal pour la CUD dans ce mandat qui se termine c'était la mobilité, avec le bus gratuit. Cela a été vraiment une priorité. Et le renouvellement du cœur de ville (...). Il y a eu pleins pleins de choses dans ce mandat. Je pense que l'enjeu était l'attractivité du territoire dans un sens large. L'habitat y participe mais il y avait beaucoup de travaux préparatoires pour commencer à entrer dans le dur. Donc, les grosses enveloppes budgétaires seront pour le mandat prochain. »*  
Entretien, Vice-présidente Habitat, CUD, juillet 2019

Malgré ces changements, les politiques intercommunales du logement et de l'habitat demeurent bien structurées, notamment sur le volet de l'encadrement de la production. Ainsi, les acteurs rencontrés, OLS, commune et Etat, reconnaissent cette expertise dans le domaine.

*« Alors je dirais que la communauté urbaine, parce que bon, on a cet avantage d'avoir un regard départemental, et donc je travaille moi avec le directeur de la politique de la ville, qui dit que, bon, sur ce territoire, ils sont quand même bien avancés. »*  
Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018

*« La CUD elle est très ancienne. Alors on parlait des documents communautaires, ça fait très longtemps qu'ils ont un PLU intercommunal, c'est quand même pas, il y en a quand même pas beaucoup en France, vous en avez un depuis très longtemps (...). Ils ont des vraies politiques pour discuter. »*  
Entretien, DDTM59, avril 2019

*« Tout est verrouillé par l'interco avec des PLU très constitués (...) les communes, on ne les voit quasiment pas »*  
Entretien, Directeur.rice Maîtrise d'ouvrage, bailleur n°5, juillet 2019

## **2.2. Une gouvernance consensuelle de la réforme des attributions**

Cependant, le retrait de l'agenda local des questions d'habitat et de logement et un portage politique à la fois moins fort et moins politique, proche des situations de gouvernance consensuelle décrite par F. Desage et D. Guéranger (2011), conduit à limiter le processus de montée en compétences de l'intercommunalité. Premièrement, les élus communaux et intercommunaux ne donnent pas de

mandat clair aux techniciens de l'EPCI pour mener à bien la réforme des attributions. Deux raisons principales sont données à cela. Il y a d'abord le fait que les élus locaux considèrent que la réforme n'est adaptée au contexte de détente du territoire. Ensuite, les élus communaux, et donc intercommunaux, considèrent que l'attribution demeure une décision communale. Dès lors, les arbitrages rendus par les élus intercommunaux sont de n'être que dans la stricte application de la loi.

*« En tout cas, par rapport au sujet des attributions, le discours c'est : « ce n'est pas adapté au territoire. C'est une réforme qui a un intérêt pour l'agglomération parisienne, mais pour une agglomération comme nous, ce n'est pas utile, on peut continuer comme on est quoi ».*

*Entretien, CUD, juillet 2018*

*« Donc je suis adjoint élu au logement de la Ville de Dunkerque et adjoint communautaire (...). Donc, en mandat nouveau, avec un changement de politique, et des orientations nouvelles (...) avec comme analyse la difficulté de mettre en œuvre des politiques décidées nationalement à travers un prisme essentiellement zone tendue. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

*« Déjà notre population de base à plus de 70% répond aux critères PLAI, donc venir mettre des critères alors que déjà notre vivier de demandeurs est celui-là. C'est créer de la difficulté que vouloir jouer le jeu du rééquilibrage alors que derrière on aura coché les bonnes cases, ça ne vivra pas forcément mieux ni bien. C'est une vision très macro, très éloignée du territoire, c'est dangereux d'arriver à ces formes d'attributions. »*

*Entretien, Ville de Dunkerque, mai 2019*

*« Sur le territoire de la CUD, je le précise, parce que y a un principe de subsidiarité, et donc la question du logement est déléguée à la CUD qui a pris la compétence, donc en théorie toute la question du logement devrait être traitée du ressort de la CUD, mais dans la pratique les élus communaux conservent une très forte prérogative qui est la prérogative d'attribution... »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

*« On était sur le respect strict de la loi donc à savoir 25% hors QPV, pas de distinction entre les communes, entre les territoires. Après c'était une volonté de politique locale également de pas faire de stigmatisation de certains quartiers ou de certaines communes. »*

*Entretien, CUD, Habitat, juin 2019*

*« La CUD doit être mise en lien et coordination. C'est un acteur qui peut venir aide mais qui doit rester au-dessus pour éviter les conflits pour garder des relations objectives avec ses différents partenaires »*

*Entretien, Vice-président.e Habitat, CUD, juillet 2019*

A partir de cette perspective politique, le rôle des techniciens de la CUD est de se borner à l'élaboration des documents respectant strictement la loi et à la mise en place d'outils d'observation permettant de suivre les différentes catégories de publics visés par la réforme. Si la CUD a bien intégré les nouvelles obligations réglementaires et transferts de compétence, elle l'effectue en aménageant un cadre assez malléable pour ne pas trop s'imposer auprès des communes et des bailleurs sociaux. On peut noter que la CUD n'assiste pas aux CAL et reste principalement dans une logique legaliste. Plutôt que de remplacer le rôle des communes, l'EPCI dunkerquois semble chercher à se positionner entre l'Etat local et les communes, en adoptant une posture intermédiaire, définissant des grandes lignes et cadres assez souples pour que les communes puissent garder des marges d'action, notamment sur les définitions de mixité sociale. Ainsi, les pratiques locales ne sont

pas bouleversées par la montée en compétence de l'intercommunalité, tant elle constitue seulement un organe de mise en débat des positions communales et des différents partenaires travaillant autour des attributions. Tous les acteurs locaux tendent à louer cette perspective consensuelle.

*« La CUD, ce sera plus via les commissions de coordination – je crois que c'est la dernière désignation de ce type de commissions-là – dans le suivi des indicateurs liés à l'évolution des attributions sur le territoire. Donc elle sera plus dans un rôle de vigilance, de réorientation peut-être des politiques d'attribution. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°4, septembre 2018*

*« Le point fort de la CUD, et c'est là-dessus que je pense que c'est quand même décidé en CIA, c'est qu'on est parti quand même du postulat de dire qu'il faut garder cette intelligence dans la décision collective du processus d'attribution, par notre connaissance, en tant qu'élus, en tant qu'acteurs d'un bailleur social du territoire ou de la résidence. Et c'est par ce maillage-là, resserré qu'on y arrivera. Ce n'est pas forcément tout le temps dans la rigidité d'indicateurs. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°4, septembre 2018*

*« Par rapport à l'interco, pour le moment sa politique c'est vraiment de garder la compétence aux communes, elle nous donne les grandes lignes directrices avec la CIA, tout ça, et ce qui avait été dit c'est que si les communes jouaient correctement le jeu, la CUD ne reprendrait pas la compétence. (...). D'ailleurs on n'a pas vu tant de changements, depuis qu'ils ont pris la compétence du logement, je trouve qu'on a pas eu de changement dans nos méthodes de travail, en tout cas sur St Pol on en a pas vu, après je sais pas si sur les autres communes ... »*

*Entretien, CCAS, commune, juin 2019*

Ce cadre malléable d'une gouvernance consensuelle n'empêche pas l'émergence d'un conflit avec l'Etat local. Avant de présenter la nature de ce conflit, il convient de rappeler que la DDTM59 demeure un acteur déconcentré fort et pesant particulièrement sur les questions d'attributions. En effet, au moment de la révision générale des politiques publiques de 2007-2008, la DDTM59 a obtenu de conserver la main sur les publics prioritaires et DALO. Elle garde ainsi une connaissance fine aussi bien sur la production que les attributions. En outre, l'Etat local est dans une posture de mise sous tension des gouvernances consensuelles pour obliger la mise en place de politiques ambitieuses en termes d'attributions. La capacité technique de l'Etat lui permet d'avoir une vision claire du fonctionnement de la gouvernance locale comme en témoigne cette citation :

*« En fait aujourd'hui, donc aujourd'hui dans la réforme des attributions, la CUD qui aurait les moyens techniques, moyens d'analyse, l'ingénierie, il y a non seulement l'équipe habitat, mais il y a l'agence, etc., pourrait faire du bon travail, mais en est empêchée. Carrément empêchée. »*

*Entretien, DDTM59, avril 2019*

A partir de là, l'Etat local a cherché à forcer la main aux acteurs dunkerquois pour élaborer une convention intercommunale d'attributions territorialisées communalement. Cette vision de mise en tension est au cœur de la stratégie de la DDTM59, comme l'illustre cet extrait d'entretien :

*« Et on a dit « la réforme des attributions, c'est un dispositif d'observation et d'évaluation, et un espace qui permet de redresser les choses de façon itérative. Alors, on commence avec un document basique et surtout on se donne les moyens d'observation. » En fait on tend les cordes du ring. »*

*Entretien, DDTM59, avril 2019.*

Cette mise sous tension de la gouvernance consensuelle s'est traduite par deux décisions prises par l'Etat local. La première est l'acceptation de la CIA de manière provisoire. Or, cette dernière est obligatoire pour obtenir la signature des conventions de renouvellement urbain. Ainsi, l'Etat local

construit un chantage auprès des techniciens et élus communaux dont ils ont parfaitement conscience.

*« Sauf que l'Etat nous a fait savoir qu'il ne signerait pas la Convention, ce qui angoisse la CUD (rires) dans la mesure où si la CIA n'est pas signée, la convention de l'ANRU ne peut pas être signée, donc l'Etat est dans le marchandage aujourd'hui, enfin même dans le chantage.*

*Q : Et l'argument de l'Etat par rapport à ce refus c'est seulement par rapport à Dunkerque ?*

*R : Oui c'est uniquement par rapport à Dunkerque. L'Etat estime que la Loi lui donne la possibilité d'imposer le rééquilibrage y compris à l'intérieur des communes, je suis désolé, mais la Loi ne l'impose pas, c'est la lecture qu'a l'Etat local, au niveau du département, qui nous amène ce genre de situation. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

La seconde est le fait d'avoir refusé l'arrêt du Schéma de Cohérence Territoriale au regard des objectifs de production de logements et de rééquilibrage du développement. Cette vision de l'Etat local suppose des techniciens qui assument des interprétations techniques et politiques fortes.

Cependant, les élus revendiquent le fait de chercher à obtenir un agrément de la CIA, quitte à ne pas l'appliquer : *« si l'Etat maintient son opposition à la signature de la CIA, bah on sera peut-être obligés d'avoir des objectifs, mais personne ne les appliquera, y a rien de pire que d'avoir des objectifs dont tout le monde se tamponne dans l'application parce que tout le monde s'arrangera parce que c'est inapplicable. »* (Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019)

Enfin, il est à noter que les OLS ne s'attendaient pas à une telle posture de la CUD. En effet, alors même qu'ils gardent une position attentiste voire conservatrice concernant la répartition des rôles dans le processus d'attribution autour du binôme commune et bailleurs, tous s'attendent à ce que l'intercommunalité prenne un place plus importante dans le processus d'attribution au regard des dispositions législatives comme l'illustre cette citation : *« Je ne pense pas pour le moment qu'il y ait de vraie appropriation par la CUD du rôle de chef des attributions sur le territoire. On est plus dans un rôle de conseil, d'expertise, plutôt que dans un rôle décisionnel. »* (Entretien, gestion locative, bailleur n°4, septembre 2018)

### **3. Les stratégies locales d'attributions**

Dans cette partie, nous nous centrerons sur une analyse des dispositifs portant sur la gestion intercommunale des attributions HLM. Après une description succincte des dispositifs mis en place en lien avec la réforme des attributions (4.1.), nous essayerons de dresser des éléments de connaissance sur les stratégies d'attribution déployées par les différentes catégories d'acteurs : CUD, communes, bailleurs sociaux et Etat local. Sont-elles ou non convergentes ? Sur quels points divergent-elles ? Pour cela, nous développerons trois points. Premièrement, nous attacherons à voir comment fonctionne le système d'action concret des attributions (4.2.). Deuxièmement, nous nous intéresserons à la manière dont les acteurs pensent les enjeux de rééquilibrage (4.3.). Troisièmement, nous regarderons comment les acteurs catégorisent les demandeurs (4.4.).

#### **3.1. « Le respect strict de la loi »**

*« On était sur le respect strict de la loi donc à savoir 25% hors QPV, pas de distinction entre les communes, entre les territoires. »*

*Entretien, Technicien.ne, CUD, Habitat, juin 2019*

« Q : Quel est selon vous le rôle de la CUD dans la réforme ?

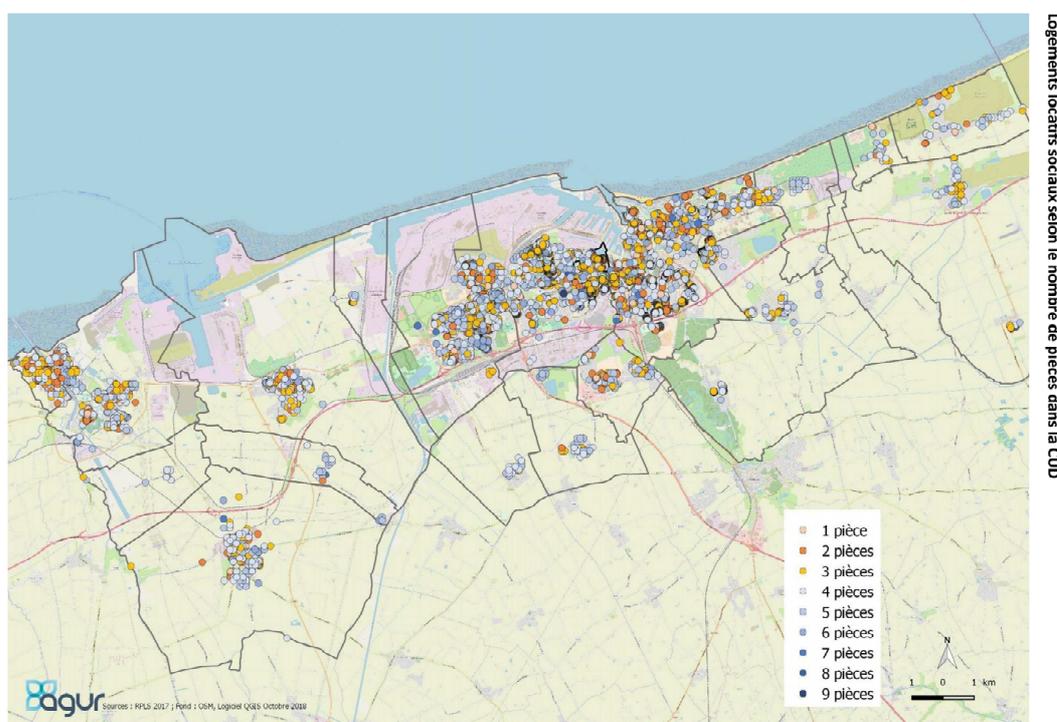
R : Elle lit les textes de lois et voit comment ça peut être mis en place, mais elle ne prend pas de décisions politiques fortes »

Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, mai 2019

Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme des attributions se traduit par une volonté politique de strictement appliquer la loi, quitte à porter des divergences d'interprétation de ce qui constitue le cadre réglementaire minimal attendu.

Le processus de construction de la CIA et du PPGD s'est construit via la mise en place d'une conférence intercommunale du logement (CIL) selon un processus de co-construction à partir d'un diagnostic détaillé produit par l'Agence d'urbanisme local. Ce diagnostic, fondé sur les données RPLS, OPS et du SNE, permet d'analyser parfois jusqu'à la résidence, les déséquilibres constatés de peuplement et la structure du parc. Depuis lors, la qualité des données recueillies et obtenues s'est sensiblement dégradée.

Figure 13 : Extrait de l'observatoire du logement - millésime 2018



La CIA, dans ce cadre, commence par un préambule soulignant que son rôle dans le rééquilibrage socio-spatial du territoire ne se fait qu'en complément d'autres politiques communautaires, notamment en termes de production de logements, d'attractivité urbaine et de renouvellement urbain des quartiers prioritaires. En outre, ce même préambule rappelle le fait que 72% des attributions correspondent actuellement à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLAI.

Elle est ensuite structurée autour d'obligations de moyens et non de résultats et de nombreuses clauses de revoyures permettant d'ajuster le contenu du document au fur et à mesure que des

données d'observations plus importantes pourraient venir éclairer la nature et la spatialisation des déséquilibres dans les attributions.

De ce fait, la première version de la CIA respectait scrupuleusement la loi, indiquant qu'elle souhaitait que 25% des attributions hors QPV soit à destination des ménages du 1<sup>er</sup> quartile (607€ mensuels) et que 50% des attributions en QPV s'effectue pour les ménages des trois derniers quartiles. Pour rappel, la situation, en 2018, est la suivante : hors QPV, les ménages du premier quartile représentent 18,8% des attributions tandis que les ménages des trois derniers quartiers représentent 75% en QPV. La CIA définit en outre des objectifs concernant les attributions des publics sous plafonds PLAI. Alors qu'en 2018, 80% des attributions en QPV relève de ménages vivant sous les plafonds PLAI, l'objectif de la CUD est de rapprocher ces quartiers de l'équilibre de référence communautaire (72%). Du point de vue des ménages relevant des publics prioritaires, ces ménages représentent 13% des attributions pour 15% des demandes. La CUD inscrit un plancher d'attribution de ces ménages de 25% hors QPV et un plafond de 25% dans les QPV. Enfin, la première version de la CIA définit un ensemble de publics prioritaires au nom de l'intercommunalité. Au-delà des publics prioritaires au titre de l'article L.441-1 du code de l'habitation et de la construction et de ceux définis par le PDALPD, la CUD a retenu les ménages en situation de perte d'autonomie et de handicap et les ménages demandant un logement dans le cadre d'un rapprochement par rapport à un emploi.

A la suite de la décision de l'Etat de ne donner qu'un agrément provisoire à la CIA, la CUD a élaboré des objectifs territorialisés. Trois profils de commune ont été définis :

- Les communes disposant de plus de 1000 logements sociaux (communes urbaines et ouest du territoire) ;
- Les communes disposant d'un nombre de logements sociaux oscillant entre 300 et 1000 logements (grandes communes périurbaines de l'est et de l'ouest du territoire) ;
- Les communes ayant moins de 300 logements sociaux, plus rurales et plutôt situées à l'est du territoire.

Les objectifs d'attributions du premier quartile varient selon ces trois types de communes : 26% des ménages du premier quartile doivent être loger hors QPV dans le premier type de commune, 25% dans les communes du second type et seulement 20% dans le troisième type. Ce choix pourrait paraître étonnant au regard des objectifs de rééquilibrage territorial. Cependant, la logique présidant à ce choix tient à un double discours politique des élus locaux. Premièrement, le premier argument consiste à affirmer que les ménages modestes ont le droit de vivre dans des quartiers populaires et au plus près d'aménités urbaines. Deuxièmement, les communes de petite taille n'ont pas les services sociaux et urbains leur permettant de loger dans de bonnes conditions les ménages du premier quartile. A cet égard, la politique sociale exceptionnelle de Grande-Synthe est souvent mentionnée comme un frein au rééquilibrage est/ouest et entre communes urbaines et périurbaines aussi bien par les élus, les services intercommunaux et communes et les organismes de logements sociaux.

*« Alors, [pour le président], pour lui il n'y a pas forcément d'enjeu de mixité sociale, puisqu'il part du principe qu'il peut y avoir des quartiers populaires où les ressources sont moins élevées mais où les gens sont très contents d'habiter.*

*Entretien, CUD, juillet 2018*

*« Habiter Grande-Synthe ou habiter Bray-Dunes c'est pas la même chose. Grande-Synthe est une commune riche, toutes les communes ne peuvent pas offrir le même niveau d'accompagnement social. »  
Entretien, Vice-présidente Habitat et maire de Bray-Dunes, CUD, juillet 2019*

Un autre objectif que se donne la CUD concerne la question des mutations internes au parc. En effet, comme nous l'avons indiqué en première partie, les demandes de mutations représentent 45% des demandes et seulement 35% des attributions. Le sujet reste peu défini, tant en termes d'objectifs que de contenu car, du point de vue de la CUD, la compréhension de l'importance de cette demande reste peu qualifiée. Avant de se donner des objectifs plus contraignants ou précis, il convient, selon elle, de commencer par comprendre et analyser les logiques sous-tendant ces demandes de mutations. Quelques principes sont retenus : les mutations doivent être traitées de manière intercommunale et en interbailleur. Après un appel au volontariat, un premier ensemble de travaux ont été conduits sur le quartier prioritaire du Banc-Vert sur la commune de Dunkerque. Sur le relogement, la CIA est précisée par une charte communautaire de relogement sur laquelle nous reviendrons lorsque nous aborderons le projet de renouvellement urbain.

Le dernier objectif concerne le contingent préfectoral. Celui-ci est géré en flux. Un objectif de 556 attributions relevant de ce contingent est défini, dont 30% relevant du DALO et du PDALPD. Les objectifs par bailleurs varient à la baisse lorsqu'ils possèdent plus de 35% de leur parc en QPV.

En termes de fonctionnement du système d'attribution, la CUD affirme en préalable le caractère souverain des services instructeurs des bailleurs et des communes. Ils sont considérés comme les plus à même de construire une attribution respectant les critères de ressources et de choix résidentiels des ménages et de prendre en compte les risques de vacance au sein du parc. La CIA indique que les guichets enregistreurs doivent mieux qualifier la demande au regard du caractère trop imprécis du SNE, notamment au niveau des ressources. Des problèmes d'enregistrement de la demande expliqueraient la très grande faiblesse des revenus du premier quartile. Améliorer l'enregistrement permettrait d'augmenter le niveau de ce premier quartile.

Enfin, concernant l'organisation du pilotage de la CIA, celui-ci est structuré autour d'une commission de coordination se réunissant une fois par trimestre. La moitié de ces commissions est dédiée au suivi des objectifs dans les QPV. Les objectifs sont suivis a posteriori. Pour les publics relevant du DALO et du PDALPD, la CIA affirme que les Comités Techniques Territoriaux (CTT), formant les instances portées par le Département du Nord concernant ce type de publics, demeurent les lieux de l'orientation et du suivi de ces attributions.

Concernant le Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD), plusieurs points saillants peuvent être notés. Premièrement, le rôle ancien de la CUD comme lieu d'enregistrement de la demande et de gestion de la demande. Par exemple, depuis le début des années 2000, un club des utilisateurs de la demande a été mis en place en vue d'harmoniser les pratiques de suivi et d'accompagnement des demandeurs de logement social. Deuxièmement, le territoire est structuré autour de nombreux guichets enregistreurs. Les grandes communes disposent toutes d'un guichet enregistreur. Les cinq principaux organismes en disposent aussi. Huit guichets de dépôts sont présents dans les plus petites communes. Un guichet « Action Logement » est présent sur le territoire. Au-delà d'un rappel au strict respect de la loi en termes de pièces pouvant être demandées, le PPGD rappelle les besoins d'observations complémentaires, notamment en termes de qualification du parc pour permettre d'affiner les objectifs d'attribution. Pour cela, il est mentionné qu'un travail de cotation de l'offre sociale doit être mené selon une méthode développée par l'Union Régionale HLM des Hauts-de-France. Cette méthode doit aboutir à la définition d'une

mixité sociale de référence par familles de patrimoine. Cette mixité sociale de référence se fonde sur des indicateurs statistiques de fragilité pondérés des acteurs de proximité des bailleurs sociaux et des communes. Elle aura vocation à orienter les attributions : « A l'intérieur des segments identifiés, les bailleurs sociaux resteront maître du nombre et de l'âge des enfants, de leur catégorie socio-professionnelle, de la structure familiale pour choisir les demandeurs à proposer à la CAL qui reste souveraine » (PPGD, p.15). Du point de vue de son pilotage, il est structuré autour d'une commission de coordination se réunissant tous les trimestres.

En somme, la mise en place de la réforme par l'intercommunalité s'effectue sur une position légaliste. On peut y voir ici les effets d'un portage politique qui considère la réforme comme inadaptée au territoire du fait du contexte de détente du marché, du fait d'une position dubitative quant à la mixité sociale telle qu'elle est approchée par la loi et du fait que l'attribution doit demeurer une prérogative communale et de la responsabilité des communes. De ce fait, l'intercommunalité est positionnée comme un acteur visant à coordonner les acteurs et à effectuer un suivi des objectifs définis. Son mandat, tel que cela ressort des entretiens, est limité à une intervention en cas de déséquilibres flagrants.

### **3.2. « Les attributions, c'est un maire et un bailleur »**

*« Les attributions, c'est un maire et un bailleur dans les commissions d'attribution de logement, donc effectivement la dimension intercommunale est absente aujourd'hui du système d'attribution. »  
Entretien, DDTM59, avril 2019*

La posture de l'intercommunalité et la définition des instruments conduit à un maintien du fonctionnement antérieur du système d'attributions du logement social. Celui-ci se caractérise par plusieurs dimensions. Premièrement, il est important de souligner le poids très important des communes dans le système d'attribution.

Ce poids s'explique par le fait que les communes demeurent des guichets enregistreurs de la demande, leur donnant une bonne connaissance de la demande et des demandeurs. Cette connaissance est renforcée par le fait que les demandeurs sont reçus et accompagnés socialement par des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) (Saint-Pol-sur-Mer, Dunkerque, Bray-Dunes, Cappelle-la-Grande, Grande-Synthe, Gravelines, Loon-Plage, etc.). En effet, lors de notre enquête, les interlocuteurs s'occupant de la gestion de la demande ne relevaient pas de service logements attachés aux communes mais des CCAS, permettant un suivi et un accompagnement social renforcé au-delà des questions de logement. De plus, dans de nombreux cas, il nous a été signifié que la plupart des demandeurs était reçue directement par les élus en charge des questions de logement ou directement par les maires. A plusieurs reprises, les acteurs interrogés ont fait mention de logiques clientélistes et/ou de préférence communale. Ces logiques ont été autant mentionnées par les communes que les organismes de logements sociaux. L'intercommunalité a conscience des logiques de préférence communale et considère le phénomène circonscrit aux petites communes.

*« Comment on peut justifier auprès des Bray-Dunois qu'eux n'ont pas de logement mais qu'on va en donner à des personnes à problèmes qui arrivent d'ailleurs ? Non, nous on privilégie les Bray-Dunois et je pense que c'est normal »  
« On essaye de maîtriser notre peuplement ou en tout cas de le prendre en considération, c'est pour ça qu'il ne faut pas que le travail communautaire vienne se supplanter au nôtre. »  
Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019*

« Nous on a fait un courrier en demandant d'arrêter de nous proposer des gens extérieurs qui sont dans les minima sociaux etc., parce qu'on a déjà, c'est pas possible, faut arrêter, et des fois ils tentent, les bailleurs ... si c'est des demandes de l'extérieur nous on traite pas, déjà on traite pas les demandes extérieures, au niveau du social on accompagne que ceux qui sont à XXX, par contre on arrive en commission, on découvre des noms, des gens qui viennent de je ne sais pas d'où, on se dit mais merde, ils travaillent pas etc. etc. c'est pas qu'on veut pas les accueillir mais on peut pas, c'est pas possible, on est pas dans cette logique-là. »

Entretien, CCAS, commune, mai 2019

« Donc après je vous disais tout à l'heure bon c'est sûr qu'une commune si on lui attribue à plusieurs reprises des gens de l'extérieur qui vont pointer au CCAS, etc, bon à un moment donné vous êtes gentils mais... chacun les siens. »

Entretien, gestion locative, Partenord, août 2018

Cette logique de préférence communale est revendiquée à deux titres. Elle est revendiquée clairement par la ville de Grande-Synthe qui, au regard de sa généreuse politique sociale (revenu minimum garanti, gratuité, politique exceptionnelle d'accompagnement social) considère qu'il lui est impossible d'accueillir toutes les populations modestes de l'agglomération. Dès lors, la préférence communale est un moyen de limiter la pression sur la politique sociale puisque celle-ci est conditionnée au fait de résider depuis plus d'un an dans la commune. Elle est aussi revendiquée dans les petites communes qui estiment que les ménages modestes des grandes communes ne réussiront pas à s'intégrer dans la commune tant du fait d'un rejet de la population locale que d'une difficulté à vivre et à accéder aux ressources dans des communes moins pourvues en politique sociale. Cette logique commune conduit à structurer le système local d'attributions autour d'un binôme commune / bailleur social où la commune est prééminente. Tous les bailleurs sociaux locaux nous ont indiqué le schéma suivant dans le processus d'attribution (fig. 29). Le bailleur est certes un guichet enregistreur. Il peut proposer un demandeur lorsqu'un logement se libère mais il attend d'abord une liste de demandeur que la commune connaît et qu'elle considère comme prioritaire. Comme l'a montré F. Desage, le contrôle des demandeurs peut être important afin de vérifier sa possible intégration dans le logement social et la commune, notamment dans les plus petites communes (Desage, 2017). A la suite de cela, les demandeurs sont contactés par les bailleurs pour un entretien avec le bailleur social et/ou organiser au préalable une visite du logement. Là encore, les demandeurs ont un entretien approfondi avec le bailleur qui cherche à lever les risques politiques, techniques et financiers de l'attribution. Se déroule ensuite une réunion ou un échange avec la municipalité sur les différents dossiers à proposer en Commission d'Attribution du Logement. Ces réunions et échanges sont parfois nommées pré-CAL par les acteurs.

Figure 14 : Processus d'attribution au sein de la CUD



« Q : Et quand les personnes viennent un peu d'autres communes, vous vous avez des contacts avec les communes ou les bailleurs ?

R2 : Après parfois on a les bailleurs qui nous disent « nous on a reçu de notre côté un tel » et nous on demande d'aller voir, c'est logique, mais après, non ...

R1 : Puis après on ne téléphone pas aux autres pour demander comment ça s'est passé, non non, d'où le fait aussi qu'on reçoit les gens, moi je les reçois mais l'adjointe elle les reçoit aussi, comme ça y a deux ressentis différents ... plus des fois un troisième avec le Maire ...

Q : Et justement ça arrive souvent que les bailleurs aient des propositions en interne ?

R2 : Oui ... Peut-être pas en interne mais c'est juste que la personne n'avait peut-être pas pensé à postuler sur XXX alors le bailleur nous transmet la demande...

R1 : On reçoit ...

Q : Donc au final ça passe toujours par nous, enfin ça se discute quand même avant la CAL ...

R1 : Oui, d'où le délai avant d'un mois... »

Entretien, CCAS, commune, mai 2019

« Q : quand vous m'avez présenté comment fonctionnaient les attributions, le fait que vous travailliez beaucoup avec les communes, c'est quelque chose qui perdure et a vocation à perdurer ?

R1 : Ah oui

R2 : Oui, ce sont des partenaires privilégiés, membres de la commission d'attribution, on ne peut pas s'exonérer de ce travail-là.

R1 : Ah non, non. Ça, ça perdurera.

R2 : Oui, ça, ça perdurera, quand bien même ils nous disent non sur... voilà, sur une proposition de candidature, on en tiendra en compte. Après la commission décide, elle est souveraine, elle peut aller parfois peut-être à l'encontre des décisions de la mairie. Elle ne les suivra pas dans tous les cas. Mais ce travail partenarial préparatoire il est indispensable. Oui, c'est pour nous une des priorités de travail.

Q : En tout cas, pour vous l'accord de la commune est quelque chose que vous recherchez ?

R1 : Inévitablement, la commune... notre opération est sur une commune. »

Entretien, gestion locative, bailleur n°1, juillet 2018

« Les communes sont centre d'enregistrement de la demande, donc c'est assez interactif finalement, parce que ces réunions de concertation locative se déroulent régulièrement avec nos collègues d'agence, et parfois sont associés les commerciaux de territoire, et c'est assez interactif, parce que parfois la commune nous propose un dossier qu'on a déjà repéré dans le SNE, donc finalement ... y a ça, cette nouvelle demande (...).

Q : Et d'ailleurs vous nous avez dit en introduction que le bailleur était maître de sa CAL, donc je voulais savoir comment ça se déroule quand y a des désaccords ?

R : Y en a jamais, je vous surprends peut-être mais on a jamais de désaccords, on a jamais eu recours au vote, parce qu'en cas de vote c'est la voix prépondérante qui revient au Maire et non plus au président de l'EPCI (...) mais on a jamais de désaccords. Pourquoi y a jamais de désaccords ? C'est simple, nos administrateurs le disent parce qu'on a ce travail en amont et d'échange avec les communes, et si y a un désaccord c'est à ce moment-là que ça se négocie. »

Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019

Ainsi, dans tous les cas, les communes sont présentes au sein des CAL. Soit les élus sont représentés, notamment lorsqu'il s'agit de communes périurbaines ou de petite taille, soit ce sont les techniciens municipaux ou des CCAS qui sont les représentants des élus dans les grandes communes. Il y a donc un contrôle politique et technique communal très fort de l'attribution au sein de l'agglomération. La réforme, en cela, ne change rien aux pratiques préexistantes. Si les bailleurs sociaux, malgré leur logique d'action passive, ont conscience que la CUD aurait la possibilité de changer ce système, au regard de sa nouvelle compétence, ils souhaitent éviter ce changement tant ils considèrent que ce système est efficace et pertinent.

### 3.3. « Garder ses pauvres », le difficile rééquilibrage par les attributions

*« Le rééquilibrage, ça prendra du temps. Aller dire à un Grande-Synthois d'aller habiter Ghyvelde et à un habitant de Zuydcoote d'aller à Grande-Synthe du jour au lendemain, voilà... Je pense... qu'il y a tout un pan social qui a été oublié, que ce soit par les bailleurs sociaux ou les acteurs politiques. Parce qu'on a envie de garder ses pauvres, c'est méchant que ce que je dis. Après, il y a des choses à mettre en place. La Communauté Urbaine de Dunkerque a longtemps pensé et réfléchi encore éventuellement à reprendre la compétence action sociale. Aujourd'hui, elle ne l'a pas mais c'est vrai que si on veut travailler un jour sur le logement social, il va falloir travailler en bonne intelligence avec les CCAS. »*

*Entretien, maire et vice-président.e, Bray-Dunes, CUD, Habitat, juillet 2019*

Premièrement, la question du rééquilibrage des attributions n'est pas considérée comme prioritaire. En effet, plusieurs élus et techniciens prennent des distances avec la notion de mixité sociale, revendiquant au contraire le besoin de quartiers populaires et le fait « qu'il n'y a pas de ghetto à Dunkerque » (Entretien, CUD, juin 2019). Cette représentation d'un clivage socio-spatial relativement atténué est partagé par les acteurs du territoire, sauf l'Etat local qui considère qu'au contraire « il y a une ségrégation spatiale très forte dans la CUD » (Entretien, DDTM59, avril 2019).

Cette prise de distance avec la notion de mixité sociale par les attributions s'explique par des prises positions indiquant que les ménages modestes doivent pouvoir aussi choisir leur lieu de vie en restant, s'il le souhaite, dans des communes présentant de bon niveau de service public. Les mêmes peuvent aussi considérer qu'il n'est pas infamant que la ville présente des spécialisations sociales à l'échelle des quartiers. Ces propos sont particulièrement tenus par les élus et les techniciens de Grande-Synthe et Dunkerque. Dans le cas des petites communes, la question de la mixité sociale est aussi abordée avec précaution mais autour de la question de l'accès aux services sociaux.

*« Dans certaines communes, on a un certain nombre de PLAI qu'on arrive pas à attribuer. C'est parce qu'on a pas de demandes spécifiques. Sur l'Est du territoire, c'est compliqué parfois. Forcément, on a pas les mêmes aides sociales. Je vais prendre Zuydcoote ou Ghyvelde, y'a pas de CCAS. Donc, à partir de là, c'est pas qu'il n'y a pas d'aides, c'est qu'il passe en mairie, mais quand on voit ce que Grande-Synthe développe en termes d'aides et bien, voilà, il n'y a pas photos. Vaut mieux habiter Grande-Synthe quand on est en... »*

*Entretien, maire et vice-président.e habitat, CUD, Bray-Dunes, juillet 2019*

*« Après y a des communes comme Bray-Dunes, j'prends cet exemple-là, qui lorsqu'elles sont là, disent que clairement, elles n'ont pas les moyens d'accueillir du public, parce que nous c'est vrai que, nous, sur XXX on a beaucoup de personnes au 1<sup>er</sup> quartile, qui sont en QPV ou quoi que ce soit, mais ces communes disent qu'elles ont pas les moyens de suivre ce type de public là. »*

*Entretien, CCAS, commune, juin 2019*

Les bailleurs sociaux reprennent, dans une moindre mesure, cette mise à distance de la notion de mixité sociale. Ils développent principalement trois arguments. Premièrement, ils considèrent que le revenu n'est pas un critère suffisant pour déterminer une résidence, un quartier qui pose ou non des problèmes. Deuxièmement, ils soulignent, tous et à de nombreuses reprises, le risque de déséquilibre généré par l'approche quantitative de la réforme des attributions. Particulièrement, ils pensent que le taux d'attributions de ménages relevant du premier quartile hors QPV peut générer des risques de création de nouveaux QPV ou de fragilisation générale du parc social. Troisièmement, dans un contexte de marché détendu, ils estiment que la réforme contraint à la fois les choix des demandeurs et peut engendrer des risques de vacance locative.

*« Il faut faire attention, à vouloir équilibrer à l'Ouest, de ne pas déséquilibrer... et ça peut venir très rapidement, il faut pas très longtemps pour... voilà donc c'est toute la difficulté, quoi. Je pense qu'on a tous à cœur de jouer la mixité, les équilibres (...) il faut bien jauger et ce n'est pas toujours évident. Alors le fait maintenant de pouvoir quand même l'élargir au niveau de l'intercommunal, la seule difficulté qu'on va rencontrer, parce qu'on l'a vécu, c'est le respect des souhaits des locataires et le souhait du locataire il est pas forcément... si j'habite Grande-Synthe, je ne vais pas forcément demander Dunkerque Rosendaël, quoi. On le sait. »*  
Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018

*« Notre difficulté je dirais, de travailler sur les Q1 par exemple, vous voyez. Naturellement, les sites qu'on a qui sont pas en QPV mais qui sont difficiles, bah, comme partout on va s'apercevoir que des familles paupérisées, enfin des familles avec plus de précarité vont aller là-bas parce que ils ont eux-mêmes leurs familles, parce que... vous voyez, la précarité ne fait pas forcément à mon sens, pour nous, pour notre observation, ne fait pas forcément un quartier déséquilibré. »*  
Entretien, gestion locative, bailleur n°1, septembre 2018

*« Dans l'avenir, avec les Q1, les publics prioritaires, Action Logement, 1600 familles environ à reloger de démolitions sur 5/6 ans ... l'attribution du logement c'est bien de mettre dans des conventions, des organisations, nous aussi on a des échanges de locataires, on nous demande de fidéliser... ça devient hyper complexe, du temps perdu, de la vacance générée et plus y a de la vacance plus on paupérise les quartiers. »*  
Entretien, gestion locative, bailleur n°5, juillet 2019

Au-delà de cette vision générale du rééquilibrage, il reste désormais à entrer dans son échelle d'appréciation et dans ses aspects considérés comme problématiques. Premièrement, l'échelle d'appréciation du rééquilibrage par les attributions s'effectuent selon trois prismes. Pour les acteurs communaux et intercommunaux, le rééquilibrage par les attributions doit s'effectuer à l'échelle de la CUD. Comme indiqué dans le processus d'élaboration de la CIA, les élus ont refusé la territorialisation infra-communale des objectifs d'attributions mais du fait de l'opposition de l'Etat local, ils ont dû accepter une territorialisation à l'échelle des communes. La Ville de Dunkerque était particulièrement active dans le refus d'une territorialisation. L'adjoint au maire de la ville-centre est la figure centrale de ce refus dans la mesure où cette exigence dépassait les exigences réglementaires.

Cependant, lorsqu'on interroge individuellement les différents acteurs communaux, cette échelle communale est d'autant plus pertinente pour les grandes communes qu'ils ne disposent de peu de connaissances sur la nature du parc de logement et de son occupation sociale, au-delà du zonage QPV/hors QPV. Ils ont bien conscience de quartiers plus ou moins stigmatisés mais ils considèrent ne pas disposer de suffisamment de connaissance pour l'objectiver et en faire un enjeu au sein de la commune. A l'inverse, au sein de la petite commune étudiée, l'échelle pertinente du rééquilibrage et de la mixité sociale est celle de la résidence ou du quartier.

*« Il n'y a pas de grosses problématiques à Bray-Dunes, c'est une ville tranquille. Il faut plutôt regarder par chaque entrée quelles sont les problématiques qui ressortent »*  
Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019

*« Q : Et la mixité, c'est plutôt à quelle échelle ?*

*R : Alors, on le fait. On a des quartiers qui le sont... on a un quartier particulier à Bray-Dunes ou on essaie de le faire. »*

*Entretien, CCAS, commune, juin 2019*

Du point de vue des bailleurs sociaux, l'échelle de la mixité sociale ou du rééquilibrage est le plus souvent celle de la résidence. Seules les bailleurs n°1 et 3 estiment que l'échelle de la mixité sociale est celle du quartier. Leur position marginale peut s'expliquer soit par le fait qu'ils disposent d'un patrimoine diffus, soit parce qu'au contraire le patrimoine est fortement concentré dans un quartier.

*« Bab là on descendait au niveau de la résidence, au niveau du quartier... parce que si vous voulez dans certaines communes parler à l'échelle du quartier ne veut pas forcément dire quelque chose, parce que par exemple sur XXX, on est fortement présents sur 2 quartiers, le quartier XXX et le quartier XXX, et sur ces 2 quartiers on gère pratiquement 2000 logements, donc c'est intéressant de faire des zooms, pour regarder un peu ce qu'il se passe dans ces quartiers, dans nos résidences... »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

*« Q : Quelle serait votre définition de la mixité sociale ou comment l'entendez-vous ?*

*R : Après, pour moi la mixité qui fonctionne et qu'on a fait ici au début, ce n'est pas la mixité dans une entrée, c'est de la mixité dans un quartier. Là on l'a fait l'entrée de ville, on a mis que des personnes âgées, et après au fur et à mesure on met des personnes à d'autres âges, mais qui travaillent qui ne travaillent pas, mais l'intergénérationnel est compliqué, c'est juste ça qu'on a du mal à gérer... Après le reste c'est gérable. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°3, mai 2019*

*« Pour moi c'est un quartier qui s'étudie, ce n'est pas une cage d'escalier... une cage d'escalier qui pose problème les gens de l'opérationnel le savent, c'est la Loi Pareto, 80% de notre temps sera bouffé par 20% de nos clients, et ces clients se retrouvent dans cette cage qui vit mal, si ça en arrive là, bien souvent, c'est parce que le quartier... y a eu une grosse rotation, y a eu une paupérisation mais descendre à la cage ou au logement c'est pas... »*

*Entretien, gestion locative bailleur n°1, juillet 2019*

Si la mixité sociale s'approche le plus souvent à la résidence, elle n'est cependant pas toujours souhaitable ou souhaitée par les bailleurs sociaux. En effet, s'ils estiment l'importance de connaître précisément l'occupation sociale de leur patrimoine à l'échelle la plus fine possible pour détecter les problèmes, certains déséquilibres sont considérés comme n'étant pas problématiques et coulant de source. A ce titre, à plusieurs reprises, il nous a été fait la mention de résidence logeant très majoritairement voire exclusivement des personnes âgées et qu'il ne souhaitait pas voir évoluer cette répartition au nom du bien-vivre ensemble. Introduire des ménages avec enfants reviendrait dans ce cas à générer des conflits d'usages. De même, des concentrations de ménages salariés sont connues et reconnues dans certaines résidences, notamment les plus récentes. Agir sur ces concentrations conduirait à la perte de ces ménages et surtout ferait perdre cette clientèle jugée stratégique et dont les souhaits sont à satisfaire.

*« On a par exemple une Tour, la Tour XXX, et c'est quasiment que des personnes âgées, et c'est vrai que quand y a un départ on va faire quoi ? on va remettre une personne âgée, parce qu'on n'est pas loin du centre-ville, parce que les voisins c'est des personnes âgées... vous allez éviter de mettre un jeune couple... donc y a des sites où c'est nous limite qui nous freinons un peu pour faire la mixité parce que c'est compliqué »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

La connaissance de l'occupation sociale à l'échelle des résidences est liée à quatre facteurs :

- les données des enquêtes « Occupation du Parc Social »,
- les tableaux de cotation du parc réalisé dans le cadre du relogement de la rénovation urbaine (Tableau de l'Offre Mobilisable),
- le suivi réalisé par les chargés de clientèles,

- les retours des services de proximité des bailleurs sociaux.

Il est à noter que les données des tableaux de l'offre mobilisable, réalisé dans le cadre de la rénovation urbaine, constitue un support majeur de décision des commissions d'attributions du logement du bailleur n°2 et ce, pour toutes les communes de la CUD.

### 3.4. Catégories et catégorisations des demandeurs

Enfin, concernant les catégories et les catégorisations des demandeurs, les acteurs locaux développent d'abord des catégorisations socio-économiques. Elles s'articulent autour d'une double idée, celle d'une stigmatisation des ménages les plus modestes et celle que le salarié est la catégorie centrale de raisonnement de la production et de l'attribution.

Concernant la stigmatisation des plus modestes, nous pouvons noter à plusieurs reprises le fait qu'il est affirmé par les bailleurs sociaux mais aussi de deux de quatre communes étudiées, le refus « de gens qui vont pointer au CCAS » (Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018). La réflexion de ce point de vue s'effectue beaucoup en termes de « charges sociales » pour les budgets sociaux des communes. Ce raisonnement peut s'expliquer par une demande particulièrement modeste à l'échelle de l'agglomération (72% de PLAI et 607€ mensuels pour le premier quartile), plus fortement concentrée dans les plus grandes communes du territoire. A plusieurs reprises, les bailleurs sociaux et les CCAS expriment une vision pathologique de la pauvreté qui ferait qu'une partie des demandeurs les plus modestes relèverait plutôt d'un logement adapté que du logement social. Cet aspect a été particulièrement souligné par les bailleurs n°1 et n°2 et par deux des trois CCAS rencontrés. Au-delà, un public est jugé problématique : il s'agit des femmes seules avec enfants, et plus particulièrement avec adolescents. La plupart des personnes rencontrées chez les bailleurs sociaux relève cette catégorie de ménages comme potentiellement sources de nuisances dans le fonctionnement social d'une résidence ou d'un quartier. Hormis chez un élu et un bailleur, aucun propos pouvant prêter à la discrimination à caractère ethnique n'ont été relevé. Des caractérisations territoriales des demandeurs (« Saint-Polois » / Grande-Synthois) pourraient recouvrir, de manière euphémisée, cette discrimination ethnique au regard du caractère surreprésenté des immigrés dans la demande et dans le peuplement du parc social dans ces deux communes.

*« Plus on a d'entrées d'inactifs plus on sait que ça va engendrer plus de mouvements, les gens sont là, quand on a beaucoup d'inactivité c'est là où on risque d'avoir plus de problèmes, ça laisse plus de possibilités à passer le temps comme ils peuvent. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

*« Vous voyez, la précarité ne fait pas forcément à mon sens, pour nous, pour notre observation, ne fait pas forcément un quartier déséquilibré. Là où le problème arrive c'est quand il y a des familles qu'on relogé avec beaucoup d'adolescents, enfin beaucoup d'adolescents, plusieurs adolescents, donc on les relogé, et quelques années après, peut-être que les adolescents, parce qu'ils ne sont pas bien cadrés, vont générer une mauvaise image. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°1, juillet 2019*

*« On a des gros soucis ici. Les familles roumaines, c'est compliqué. Ils vivent totalement en décalage avec nous, ils vivent plus dans les parties communes que dans l'appartement (...). C'est des familles qu'il faut délocaliser dans du PLAI, on n'arrivera pas à les intégrer dans du collectif. Ce sont des familles qui n'ont jamais vécu en appartement, et c'est lourd à gérer (...). C'est dans leur culture, c'est dans leur façon de vivre, ils ont toujours*

*vécu en caravane, à faire des feux de camps, à jouer de la musique, à taper les cuillères en bois sur les casseroles, choses que nous on ne vit pas et on ne connaît pas, mais eux c'est leur quotidien... »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°3, juin 2019*

*« R : Je pense que de toute façon, on gardera nos populations.*

*Q : Vous pensez que ce sera difficile que des demandeurs de Grande-Synthe, de Saint-Pol viennent à Bray-Dunes ?*

*R : Ils viendront peut-être mais ils repartiront. On a eu, il n'y a pas longtemps, en début de mandat, en 2015-2016, une famille saint-poloise qui est venue s'intégrer dans un quartier, disons, on peut pas dire quartier à Bray-Dunes parce que c'est tout petit, où il y a du logement social. Au bout de six mois, ils sont repartis. Ils ne sont pas du tout du tout intégrés. C'est une mentalité de clocher ici, de village. Quand vient de Dunkerque, de Saint-Pol, même si ce ne sont pas des grandes villes, ce ne sont pas du tout les mêmes mentalités. Bray-Dunes et Grand-Fort-Philippe, les deux communes de l'extrémité de la Communauté Urbaine, ont une particularité, ce sont des villages pêcheurs. A partir de là, on a cette mentalité de clochers. On est Bray-Dunois que si on est nés dans le lit de notre mère. Alors quand on arrive de Saint-Pol, qu'on est voilée, ben, tout ça, on ne peut pas... »*

*Entretien, maire et vice-président.e, CUD Habitat, Bray-Dunes, juillet 2019*

*« On va se battre pour garder une certaine indépendance, faire le travail communautaire oui ok mais de manière intelligente : on ne veut pas se récupérer les mauvais cas de leurs quartiers difficiles ou des personnes à problèmes de comportements. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, mai 2019*

*« Nous on a fait un courrier en demandant d'arrêter de nous proposer des gens extérieurs qui sont dans les minima sociaux etc, parce qu'on a déjà, ce n'est pas possible, faut arrêter, et des fois ils tentent, les bailleurs ... si c'est des demandes de l'extérieur nous on traite pas. »*

*Entretien, CCAS, commune, juin 2019*

Parallèlement à cette stigmatisation des plus modestes, une catégorie est considérée comme centrale pour atteindre la mixité : le salarié. Cette catégorie se fait sans distinction des conditions d'emploi (précaire ou non). En revanche, elle est valorisée autant par les communes, l'intercommunalité que les bailleurs sociaux. Elle est d'autant plus affirmée qu'elle est devenue une forme de priorité locale à l'attribution. La valorisation de cette catégorie conduit à accepter des surreprésentations de ces ménages dans certaines résidences et à considérer qu'il ne faut pas remettre en cause ce fonctionnement. Elle produit un effet de valorisation de Flandre Opale Habitat, inscrite dans le groupe Action Logement. C'est particulièrement le cas dans le processus de production du logement social.

*« Je dois avoir 500 personnes domiciliées en dehors de la CUD, et sur ces 500 personnes, j'ai 150 salariés, qui travaillent sur Dunkerque et qui demandent un logement sur Dunkerque... on doit apporter des réponses spécifiques sur le territoire »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

*« Parce qu'on est Action Logement, donc c'est sûr on est Action Logement, donc d'une part, et ensuite même avant qu'on soit Action Logement, Cilgere participait au financement donc de nos opérations en contrepartie de réservations. Donc oui effectivement, par le fait d'être Action Logement, c'est sûr qu'on a une priorité vis-à-vis des salariés oui. »*

*Entretien, locative, Flandre Opale Habitat, juillet 2018*

*« Les résidences neuves, j'ai que du salarié, quasi que du salarié sur ce type de bâtiment, parce que c'est du neuf, ça a aussi un certain tarif forcément, la prestation demande un certain tarif, là-dessus on a tout ce qui est beau,*

*tout ce qui va bien avec le logement social, et tout ce que les gens aiment bien, ils peuvent rentrer ils peuvent poser leurs meubles, ils ont une petite terrasse, c'est les dernières normes, on voit que c'est ... du récent, et c'est vrai que ça avec le prix ça attire énormément de monde mais principalement de l'activité ... et à côté de ça, juste en face, sur XXX aussi, j'ai mes résidences où là on va frôler l'inactivité (...) effectivement parce que les résidences seront plus abordables... après les salariés ils aiment pas les grosses tours, ils aiment pas les gros bâtiments, ils aiment pas les gros collectifs, ils aiment plus des grands ensembles, donc c'est vrai qu'on se dirige plus vers le reste des profils ... »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

*« Q : Qu'est ce qui constituerait pour vous un « bon dossier », par exemple en CAL, au-delà de vos priorités dont vous m'avez parlé, qu'est ce qui selon vous constitue un bon ou un mauvais dossier et comment vous considérez les dossiers ? J'imagine que sur les mutations vous avez des retours d'agents de proximité ...*

*R : un bon dossier, en locataire, sur une demande de mutation, c'est quelqu'un qui est assuré, à jour de loyer, qui a pas de travaux locatifs, idéalement qui travaille (rire gêné), qui a un bon taux d'effort ... c'est un bon dossier ... Voilà. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°3, juin 2019*

*« Le salarié il part le matin, il rentre le soir, c'est le bon client, il a un prélèvement automatique, il paye son loyer, il ne pose pas de problèmes de comportements, parce qu'il est pas là la journée »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

**Pour conclure, les stratégies locales d'attributions issues de la réforme s'effectuent dans un cadre relativement flexible où l'EPCI ne prend pas le pouvoir, notamment parce que ses élus ne lui en donnent ni le mandat ni les moyens techniques. Dès lors, les systèmes d'action concret des attributions ne sont pas transformés. Ils demeurent fondés sur un couple commune/bailleur, dans lequel la commune est prééminente du fait de son rôle de guichet enregistreur et d'un suivi politique et social des demandeurs. De même, du fait d'un cadre peu volontariste, les objectifs de rééquilibrage par les attributions sont peu affirmés, notamment parce que les élus, les techniciens communaux mettent à distance le concept de mixité sociale. Ce point de vue est moins partagé par les bailleurs sociaux pour qui la mixité sociale demeure une préoccupation. L'échelle du rééquilibrage est enfin sujette à vision divergente selon les acteurs : pour les élus communaux et intercommunaux, elle se pense plutôt à l'échelle de l'agglomération tandis que, pour les bailleurs, elle s'effectue le plus souvent à l'échelle de la résidence et dans une moindre à celle du quartier. Pour terminer, les acteurs rencontrés raisonnent selon une catégorisation le plus souvent socio-économique. Tandis que les ménages les plus modestes sont le plus souvent considérés comme ceux à risque, les salariés forment la catégorie la plus attractive et la plus valorisée.**

#### **4. Approfondissements thématiques**

Au cours de cette partie, nous allons rendre compte des résultats produits par deux approfondissements thématiques de l'enquête. Si, après l'enquête exploratoire, il nous avait semblé possible de pouvoir enquêter sur la conférence intercommunale du logement, cette perspective a été rendu impossible par le fait qu'aucune réunion de la CIL n'a eu lieu pendant le temps de notre enquête (mars – juillet 2019). Dès lors, nous avons exploré deux approfondissements : celui du

rééquilibrage par la production et le renouvellement urbain (5.1.) et celui de la cotation de l'offre et de la demande (5.2.).

#### **4.1. Rééquilibrer par la production et le NPNRU**

La question du rééquilibrage par la production et le renouvellement urbain s'est avérée pertinente pour deux raisons. D'une part, elle permet d'analyser dans quelle mesure l'affaiblissement du portage politique de l'intercommunalité sur les questions de logement remet en cause les acquis précédents. Cet aspect nous a semblé intéressant au regard des perspectives d'enquête à Mulhouse. D'autre part, apporter un regard sur le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) nous permet d'analyser un processus d'intercommunalisation dont les instruments et les logiques entrent plus fortement en dialogue avec les modes de faire a priori mieux établis, ceux du domaine de la production. Dès lors, l'exploration du NPNRU vise à questionner si la variabilité du processus d'intercommunalisation selon les questions et les champs de politique publique.

Cet approfondissement a conduit à deux résultats principaux. Le premier est celui d'une absence de remise en cause de la place de l'intercommunalité dans le pilotage de la production du logement. Au contraire, il nous semble que l'intercommunalité y est centrale et permet de déployer des objectifs de rééquilibrage ambitieux. Ce résultat tranche particulièrement avec le caractère difficile de l'intercommunalisation des questions d'attributions. Le second concerne le NPNRU. Le dispositif de projet auxquels sont fortement intéressés les élus semble donner des marges de manœuvres importantes pour développer des apprentissages dans le domaine des attributions, notamment par le traitement intercommunal des relogements.

Ainsi, la question du rééquilibrage est beaucoup plus fortement affirmée dans le champ de la production, aussi bien par la CUD et l'Etat local. Ce rééquilibrage est affirmé nettement entre le centre et l'ouest du territoire où sont concentrés les industries et le logement social et un territoire est plus périurbain. Cette figure du rééquilibrage a structuré les différents Programmes Locaux de l'Habitat jusqu'alors. Cependant, il est à noter que l'Etat local, depuis 2015, et l'entrée de Dunkerque dans le dispositif Action Cœur de Ville, considère qu'un second motif de rééquilibrage doit s'ajouter à ce rééquilibrage ouest-est : celui d'un recentrage de la production dans le cœur urbain de l'agglomération. Cet aspect conduit à des divergences de point de vue sur les communes potentiellement soumises à l'article 55 de la loi SRU.

En effet, la CUD a souhaité que toutes les communes soient couvertes par une logique de rattrapage de la production, même les plus rurales qui ne rentrent pas dans le dispositif et les communes qui, parce qu'elles sont hors du pôle urbain, pourraient sortir de la loi SRU. Du point de vue de la CUD, le choix politique a été obtenu de manière consensuelle par une décision en bureau des maires (Entretien, CUD, avril 2019). Cependant, lors de notre enquête à Bray-Dunes, commune disposant de moins de 20% de logements sociaux, l'élu.e au logement social nous a indiqué qu'elle aurait souhaité quitter la loi SRU et n'avait pas conscience des possibilités de sortie du champ d'application de l'article (Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019). L'Etat local, au regard de l'enjeu de l'amélioration de l'attractivité du centre d'agglomération, souhaite que les communes hors du pôle urbain (Bray-Dunes, Ghyvelde) sortent du champ d'application de la loi SRU. Ces éléments nous montrent que l'enjeu de rééquilibrage ouest – est

par la production reste partagé par les élus intercommunaux, même si, depuis fin 2019, les communes de Ghyvelde et de Bray-Dunes sont sorties de l'application de la loi SRU.

Au-delà de la question des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, il convient de porter une lecture sur les types de logements sociaux produits à l'échelle de l'agglomération. Premièrement, la CUD dispose depuis les deux derniers PLH d'une règle minimale de production de PLAI dans toutes les opérations neuves. Pour toutes nouvelles opérations de logement social, 30% des logements doivent être financés en PLAI. La CUD est particulièrement attachée à ce principe et cherche à ne jamais y déroger dans sa production. En outre, en lien avec le nouveau PLUI-HD et le NPNRU, la CUD a souhaité porter le taux de production de PLAI dans les opérations neuves à 38%. En effet, dans le cadre du NPNRU, il est prévu, selon le RGA de l'ANRU, que les opérations de reconstitutions de l'offre démolie doivent se faire à 60% en PLAI. Or, la CUD a souhaité éviter la concentration de la production des logements en PLAI sur les seuls sites visés en reconstitutions et a proposé, pour répondre aux objectifs de reconstitution, de porter son taux de production de PLAI en droit commun et en ANRU à 38%. Deux arguments justifient ce choix : premièrement, éviter la reconstitution de quartiers, d'ensembles de logements sociaux spécialisés en termes de niveau de loyers et, deuxièmement, permettre un meilleur équilibre économique des opérations pour les bailleurs sociaux.

Afin de mettre en œuvre ces objectifs de rééquilibrage, la CUD dispose de nombreux leviers. Le premier levier est foncier. En effet, la CUD a une politique de maîtrise foncière ancienne qui lui permet de posséder des réserves foncières servant à orienter la production. Sur les sites qu'elle possède, la CUD organise systématiquement des concours entre différents bailleurs sociaux qui doivent rendre une proposition économique et architecturale respectant les orientations programmatiques qui ont été décidées. Elle use ensuite de leviers réglementaires en inscrivant, dans les sites mutables, des emplacements réservés au logement (ERL) permettant de garantir, dans les quartiers et les communes disposant de peu de logements sociaux qu'une part de production sociale s'y effectue. Ces deux leviers sont les plus puissants pour tenir les objectifs de rééquilibrage. A ces leviers, s'ajoute les dispositifs de gouvernance de la production. Outre le processus d'élaboration de la délégation des aides à la pierre et du PLUI-HD, annuellement, la direction de l'habitat de la CUD élabore une lettre de cadrage envoyée aux bailleurs sociaux précisant la nature des financements, les typologies attendues ainsi que des éléments techniques concernant l'insertion urbaine et la performance énergétique des programmes.

Ce poids de l'intercommunalité conduit à ce que les communes apparaissent peu présentes dans le système de production. Ainsi, comme nous l'avons mentionné dans la partie 2, certains bailleurs indiquent ne consulter que marginalement les communes pour dialoguer autour d'un projet de logement social. De même, le technicien de la CUD raconte une anecdote où un bailleur social oublie d'aller présenter son projet de développement à une commune.

Les communes gardent cependant la main sur deux dimensions via le choix de l'opérateur et via la possibilité d'un veto grâce à la délivrance ou non d'un permis de construire. Ce pouvoir d'influence des communes conduit les bailleurs sociaux à développer des stratégies de développement différenciées. Flandre Opale Habitat, adossé à Action Logement, conduit une stratégie de développement tournée vers les communes périurbaines et rurales grâce à son image de bailleur des salariés. Il tend aussi à se développer de plus en plus fortement en dehors de la CUD, sur les espaces en forte croissance démographique entre l'aire urbaine de Dunkerque et de Lille. ESH dont le siège est à Dunkerque, elle demeure cependant extrêmement présente sur le territoire et ne

cherche pas à s'y en désengager (Entretien, Directeur.rice Maîtrise d'ouvrage, Flandre Opale Habitat, juillet 2019). Le Cottage des Flandres s'inscrit dans une perspective similaire. Cependant, perdant de nombreux concours lancés par la CUD et n'arrivant plus, de ce fait, à accéder au foncier, sa stratégie de développement est de plus en plus tournée vers la Métropole Européenne de Lille (MEL) et l'espace rural de la Flandre Intérieure, particulièrement depuis son rapprochement avec un bailleur social de la MEL (Entretien, Directeur.rice Maîtrise d'ouvrage, Cottage des Flandres, juillet 2019). Habitat du Nord et Habitat Hauts de France, dont les sièges sont extérieurs au territoire, et disposant d'un patrimoine moins important, ne cherchent plus à se développer sur la CUD. Ils ne répondent qu'aux sollicitations des communes sans pour autant répondre aux concours de la CUD. Cet aspect est d'autant plus fort que leurs stratégies de développement sont soit tournées vers le rural et les espaces littoraux (Habitat Hauts de France), soit vers l'Avesnois et les espaces ruraux du département du Nord (Habitat du Nord). Ainsi, hors rénovation urbaine, aucun programme neuf n'a été produit depuis 2005 pour chacun de ces deux ESH. Enfin, Partenord, très présent sur le territoire, cherche à continuer à s'y développer, notamment en essayant d'accéder aux espaces périurbains de l'Est. Il est cependant en difficulté du fait d'une image plus sociale du fait de sa déconnexion des réservations d'Action Logement. Afin de dépasser cette difficulté, il tend à chercher à produire en Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA) pour accéder aux espaces qui lui sont plus difficiles d'accès (Entretien, Partenord, août 2018).

Ces éléments sur les stratégies de développement des bailleurs sociaux rendent compte d'une forte connexion entre attribution et production. Si la production est largement gouvernée et encadrée par l'intercommunalité, les communes gardent leur pouvoir d'influence sur des aspects stratégiques qui vont être déterminants du point de vue des attributions.

Figure 15 : Bilan de la production entre 2000 et 2015

Étiquettes de lignes	Bilan production 2000 - 2015 par types de financement							Indice surreprésentation			
	PLAI	PLUS	PLS	TOT	% PLAI	% PLUS	% PLS	PLAI	PLUS	PLS	LLS
Armbouts-Cappel	3	3	0	6	50%	50%	0%	1,06	0,20	-	0,30
Bourbourg	30	172	13	215	14%	80%	6%	1,75	1,86	1,24	1,79
Bray-Dunes	36	94	0	130	28%	72%	0%	6,91	3,34	-	3,56
Cappelle-la-Grande	18	62	24	104	17%	60%	23%	0,67	0,43	1,45	0,55
Coudekerque-Branche	56	196	0	252	22%	78%	0%	0,80	0,52	-	0,51
Coudekerque-Village	15	31	0	46	33%	67%	0%	10,40	3,98	-	4,55
Craywick	4	11	11	26	15%	42%	42%	2,21	1,13	9,94	2,05
Dunkerque	325	1647	203	2175	15%	76%	9%	0,94	0,88	0,96	0,90
Ghyvelde	11	51	0	62	18%	82%	0%	3,49	2,99	-	2,80
Grande-Synthe	85	952	136	1173	7%	81%	12%	0,67	1,39	1,75	1,32
Grand-Fort-Philippe	6	27	10	43	14%	63%	23%	0,38	0,32	1,03	0,39
Gravelines	52	263	29	344	15%	76%	8%	1,22	1,14	1,11	1,15
Leffrinckoucke	27	65	0	92	29%	71%	0%	2,23	0,99	-	1,08
Loon-Plage	20	157	0	177	11%	89%	0%	1,17	1,70	-	1,47
Moères (Les)	6	10	0	16	38%	63%	0%	14,43	4,46	-	5,49
Saint-Georges-sur-l'Aa	1	7	0	8	13%	88%	0%	1,32	1,71	-	1,51
Spycker	4	12	0	16	25%	75%	0%	4,67	2,60	-	2,67
Téteghem	9	48	7	64	14%	75%	11%	0,64	0,64	0,82	0,65
Zuydcoote	0	14	0	14	0%	100%	0%	-	0,83	-	0,64
Total général	708	3822	433	4963	14%	77%	9%	1,00	1,00	1,00	1,00

Source : Données RPLS, 2017. Les données intègrent les logements reconstruits dans le cadre de la rénovation urbaine.

Afin de saisir le rééquilibrage de la production, nous avons réalisé une analyse de l'offre nouvelle sociale (rénovation urbaine incluse) entre 2000 et 2015 (fig. 30). Nous constatons que la production a eu tendance à être plus importante dans les communes peu dotées en logement social. En effet, au regard du poids du parc dans les communes, on constate que la production à Dunkerque a été plus faible qu'attendu, même si l'offre nouvelle représente 48% du total. De même si Grande-

Synthe a produit plus de logements sociaux que ce que la commune représente le parc dans le total, on peut remarquer une production plus faible de PLAI qu'attendue. A l'inverse, la production neuve a été constamment plus conséquente dans les petites communes, particulièrement à Bray-Dunes, Ghyvelde, Spycker, Coudekerque-Village, autant de communes disposant de moins de 20% de logements sociaux. En outre, on remarque que, dans ce type de communes, la production de PLAI a été plus forte qu'attendue. Ainsi, l'analyse de la production rend compte de réels efforts de rééquilibrage dans la production neuve.

En somme, la CUD, depuis les enquêtes menées par M. Cordier (2011) semble avoir continué à se renforcer sur le champ de l'encadrement de la production du logement social par des objectifs précis de rééquilibrage de la production, abordant notamment précisément les questions de types de financements des opérations. Elle active pour cela des leviers réglementaires, fonciers et de dispositifs de gouvernance. Cette logique intercommunale a été cependant, transitoirement, fragilisée par l'alternance politique (Entretien adjoint.e au maire, Ville de Dunkerque, avril 2019 et entretien, CUD, avril 2019). Cet encadrement de la production bute, en partie, sur le choix des opérateurs qui relèvent encore fortement des communes, notamment parce que choisir l'opérateur revient, pour les élus, à pouvoir choisir comment se déroulent les attributions. En effet, en sélectionnant un bailleur social adossé à Action Logement, revient à avoir une plus grande part de demandeurs salariés. En outre, certaines communes réalisent des accords avec les bailleurs pour avoir la mainmise sur le profil des attributions lors de la première mise en location.

Figure 16 : Extrait de la note de cadrage sur la programmation du logement social - 2019



**NOTE DE CADRAGE SUR LA PROGRAMMATION DU LOGEMENT SOCIAL  
2019**

La présente note a pour objet de communiquer les éléments à retenir en vue de l'élaboration de la programmation du logement social 2019 sur le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque dans le cadre de la délégation de compétences en matière d'attribution des aides à la pierre.

**Documents de référence :**

- Programme Local de l'Habitat 2013-2019,
- Convention de délégation de compétence 2014 – 2019 (en date du 28 mai 2014),
- Délibération du Conseil Communautaire du 19 décembre 2014 portant sur la définition d'un programme d'action foncière 2015-2020.

**SOMMAIRE**

<b>I. CADRAGE GENERAL DU FINANCEMENT DES OPERATIONS .....</b>	<b>3</b>
1.1/ Adéquation Offre et Demande de logement.....	4
1.2/ Logement des personnes défavorisées et des populations spécifiques.....	5
1.2.1 Logement P.L.A.I.....	5
1.2.2 Logement P.L.A.I. Adapté .....	5
1.2.3 Logements adaptables, adaptés .....	6
1.2.4 Logements pour personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap .....	6
1.3/ Utilisation du financement PLS sur le territoire communautaire .....	6
1.4/ Le développement durable et la performance environnementale dans les opérations de logement .....	7
1.4.1 Construction neuve.....	7
1.4.2 Acquisition amélioration.....	8
1.5/ Programmation du logement social et géographie prioritaire politique de la ville.....	8
1.6/ Programmation du logement social et risques technologiques et naturels.....	9
1.7/ L'amélioration du parc existant .....	10
1.8/ La démolition du parc existant .....	10
1.9/ L'accession sociale à la propriété et les logements en Location Accession (P.S.L.A.) .....	11
<b>II. PRESENTATION DES DOSSIERS DE DEMANDE DE PROGRAMMATION, DE DEMANDE DE FINANCEMENT ET DE LEUR SUIVI. ....</b>	<b>11</b>
2.1/ Eléments d'information sur l'élaboration de la programmation .....	11
2.2/ Préparation et présentation des dossiers de demande de financement .....	14
2.3/ Délégation de compétence et N.P.R.U. : articulation au niveau de la programmation et du dépôt des dossiers de demande de financement .....	14

Le deuxième champ de rééquilibrage concerne le NPNRU. Il nous semble que le NPNRU est le lieu de réalisation effective des réformes des attributions et des objectifs de rééquilibrage. Le NPNRU peut être perçu comme un lieu d'apprentissage de l'intercommunalisation de ces enjeux et dispositifs. Premièrement, le NPNRU est un levier de rééquilibrage de la production. Nous l'avons mentionné avec l'application d'un taux uniforme de production de PLAI. A ce premier dispositif s'ajoute la réalisation d'un référentiel foncier permettant de flécher les sites de reconstitutions de l'offre démolie à l'échelle de la CUD. La CUD a identifié, au sein du PLUI-HD, donnant une valeur réglementaire au document, l'ensemble des sites mutables et maîtrisés devant servir à la reconstitution de l'offre démolie. Cela permet de faire en sorte que 35% de l'offre démolie soit reconstituée en dehors de communes NPNRU. Si une part de reconstitution s'effectue sur les sites NPNRU (environ 18%), cela s'explique par les caractéristiques singulières des projets. Un des sites est un quartier situé dans une commune soumise à l'article 55 de la loi SRU. Ce site va être entièrement démolie, carençant fortement la commune. De ce fait, la reconstitution sur site (près de 200 logements) est un moyen de limiter la baisse du taux de logement social sur la commune. Le second site où se trouve une part de reconstitution est un quartier très stigmatisé où les possibilités de diversification sociale sont limitées. Dans l'élaboration de ce référentiel foncier, la CUD a cherché ainsi à faire baisser le taux de logements sociaux des communes et augmenter sensiblement ce taux dans les autres communes du territoire. Pour être plus précis, le taux de logements locatifs sociaux sur les communes centrales qui accueillent aujourd'hui l'essentiel de l'offre locative sociale baisse entre -5 et -2 points tandis que dans les communes aux taux inférieurs à 20%, l'augmentation des taux de logements sociaux est de l'ordre de +3 à +6 points.

Figure 17 : Le rééquilibrage de l'offre sociale par le NPNRU

	Taux de reconstitution	Variation en points du taux de logement social
Dunkerque	17%	-2%
Téteghem	23%	-5%
Grande-Synthe	17%	-4%
Saint-Pol-sur-Mer	16%	-3%
Bray-Dunes	4%	6%
Ghyvelde	4%	6%
Cappelle-la-Grande	3%	stable
Zuydcoote	2%	3%
Spycker	2%	3%
Amrbouts-Cappel	3%	3%

Source : Données CUD, 2019

Du point de vue du rééquilibrage par la production, les techniciens rencontrés soulignent une très grande difficulté à atteindre les objectifs de diversification sociale. D'une part, nombreux sont les acteurs (bailleurs sociaux, techniciens communaux) à avoir rappelé l'échec de la diversification sociale dans le premier programme de rénovation urbaine. En effet, les programmes prévus en PSLA n'ont pas trouvé preneurs. Ils ont été souvent transformés en PLS, ces derniers devant eux-mêmes faire l'objet de baisse de loyers pour réussir à y loger des ménages. D'autre part, au regard du contexte du marché local, les acteurs craignent que les objectifs de diversification sociale, notamment dans les sites les plus stigmatisés, constituent une erreur pouvant déqualifier la vie des quartiers.

*« Donc deuxième élément de réponse, la diversification (...), c'est tout le problème de l'ANRU (...). On nous pousse à la démolition, à utiliser les crédits ANRU pour démolir, on pousse les territoires à se projeter, parce que les projets, initialement tels qu'on les avait portés, étaient beaucoup moins diversificateurs que ce qu'on va présenter là. On était beaucoup moins ambitieux sur la diversification, c'est l'ANRU qui nous a poussé beaucoup à l'être. Et en même temps en nous disant « faites attention, vous êtes un territoire détendu, vous avez un marché de l'habitat privé qui va finir par être en berne. » Donc oui il y a un vrai danger. »*  
*Entretien, CUD, avril 2019*

Au-delà de ce rééquilibrage par la reconstitution de l'offre démolie, la CUD s'est mise en ordre de bataille afin que le relogement puisse s'effectuer de manière intercommunale. En effet, la CUD, dans sa charte de relogement, a souhaité prendre en charge directement le relogement des ménages. Sur la base des expériences de l'ANRU 1, le dispositif d'accompagnement social est articulé autour d'équipes mixtes CUD / Villes / Bailleurs. Il s'appuie sur la connaissance déjà fine des ménages à reloger par les acteurs sociaux existants dans les communes et chez les bailleurs, et vient renforcer les équipes d'ores et déjà en place via la création d'une équipe intercommunale de médiation et d'accompagnement des relogements. Cette équipe intercommunale de médiateurs relogement est constituée pour partie de personnels mis à disposition par les communes, s'agissant de Dunkerque et Grande-Synthe, et pour partie de recrutement dédiés. Les autres communes du territoire seront sollicitées et associées au cas par cas pour l'accompagnement des ménages déménageant dans une autre commune que celles directement concernées par le NPNRU. En termes de financement de cette équipe de médiateurs, la subvention est versée au bailleur social mais celui-ci s'engage à reverser une quotité de cette subvention à la CUD pour les missions qu'elle effectue directement.

*« Le choix politique très fort c'est de dire « l'accompagnement social n'est pas l'affaire des bailleurs, c'est l'affaire des collectivités ». Les conséquences sont multiples en fait. D'une part effectivement, c'est plus facile de gérer l'interbailleur et l'intercommunalité en faisant comme ça, c'est plus facile de gérer le lien entre relogement et projet urbain (...). En faisant comme ça, le rythme et la question du relogement du coup seront pilotés en parallèle au rythme et à l'avancement du projet urbain. Et on ne sera pas tributaires parfois de stratégies patrimoniales des bailleurs, où ils laissent en attente le relogement de certaines résidences, parce que c'est pas le moment pour eux. Et en plus, je pense que même sur la qualité de la concertation, du dialogue avec les habitants, c'est bien qu'on ait le relais social individuel à travers les médiateurs au relogement. »*  
*Entretien, Technicien.ne, CUD, renouvellement urbain, avril 2019*

En outre, l'approche du relogement s'effectue dans une approche globale des problématiques sociales des ménages. Pour cela, les critères d'appréciation du relogement ont été définis en considérant que le relogement doit s'inscrire dans une vision élargie de la trajectoire et des pratiques sociales de l'individu. Ainsi, il est inscrit dans la charte de relogement le principe d'un relogement positif, partant des pratiques et des droits des personnes. Ces principes doivent permettre l'articulation entre le volet urbain et humain du projet de renouvellement urbain, entre ce qui relève du droit commun et ce qui se rattache à la Politique de la Ville.

*« Et du coup nous c'est une vraie bataille qu'on a nous, et notre rôle c'est dire que si le relogement ne permet pas aux habitants de se relancer en se rattachant à quelque chose, c'est pas la peine, ça n'a pas d'intérêt ... Parce que le relogement quoi qu'on en dise il est subi, quand je dis ça le bailleur me dit « non pas forcément, c'est une opportunité », non, à la base c'est subi, quoi qu'on en dise, les habitants, à la base, ils n'ont pas demandé à être relogés. Donc après c'est à nous de faire en sorte qu'il soit subi le moins possible, donc pour travailler et échanger avec tous les habitants de ces quartiers-là, on a mené un travail (...) autour de la question des droits culturels, et donc on a fait un groupe relogement constitué de la CUD, du CCAS, de tous les bailleurs démolisseurs (...). La question des droits culturels elle est intéressante, parce qu'elle balaye tous les champs, sans y aller directement*

*comme nous on pourrait dire « le relogement c'est ça, ça, ça, et ça » et donc nous on repart de l'identité de la personne, de son patrimoine, de sa communauté, de tous les droits fondamentaux de la personne. On a fait des cas d'étude en fait, sur des personnes que j'ai accompagnées dans le cadre de la médiation, et en faisant le récit des situations, on a essayé d'identifier si on avait bien respecté à chaque fois l'identité de la personne, son patrimoine, sa communauté, son éducation, son information, et si on était restés tout le temps dans les clous, et ça ça a aidé d'une part à créer un groupe relogement. »*  
*Entretien, commune, mai 2019*

Au-delà, le NPNRU est un lieu d'apprentissage d'instruments qui s'intègrent dans la réforme des attributions. Il s'agit d'abord des logiques intercommunales et interbailleurs de relogement et ensuite des questions de cotations de l'offre et de la demande. Concernant les logiques intercommunales et interbailleurs, les acteurs soulignent de réelles difficultés à réaliser, via le relogement, un rééquilibrage ouest-est. En effet, les mêmes freins qu'au niveau de la réforme sont soulignés : attachement des ménages à leurs communes et leurs quartiers, différentiels d'accompagnement social, peur de perdre des habitants dans un contexte de déclin démographique. Sur la dimension interbailleur, tous soulignent la nécessité de ce travail collectif pour réussir le relogement. En effet, au regard d'un NPNRU fortement démolisseur et du nombre annuel d'attributions, 15% des attributions pendant 5 ans seront issues du NPNRU. C'est une période de mise sous tension du système d'attribution qui s'ouvre. Si les différents bailleurs estiment devoir pouvoir compter les uns sur les autres, ils affirment que la gestion des cas les plus complexes se fera en interne à leur parc afin de maintenir la confiance dans le système (Entretien, gestion locative, bailleur n°2, août 2018). De la même manière, alors que de fortes oppositions structurent la question de la cotation de l'offre, notamment de la part de la Ville de Dunkerque, le NPNRU oblige à la réalisation d'un Tableau de l'offre mobilisable intercommunale qui revient à produire une analyse, classée hiérarchiquement, de l'offre de logement social pouvant accueillir des ménages à reloger. Ce type de documents avait déjà orienté le travail de relogement dans le cadre de l'ANRU 1 mais était, le plus souvent, resté à l'échelle communale. Elle se fondait sur une analyse de l'occupation sociale du parc, redressé par des retours des personnels de proximité (Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019).

**En guise de conclusion sur ce premier approfondissement thématique, nous pouvons constater que la perte de portage politique au sein de la CUD sur les questions d'habitat ne se traduit pas par un affaiblissement de l'encadrement de la production. Au contraire, cette dimension semble continuer à s'affirmer dans le temps et dans l'espace. En outre, la prise de compétence de la Politique de la Ville et sur le renouvellement urbain ne traduit pas un affaiblissement des logiques intercommunales. Au contraire, cette prise de compétence semble un lieu d'apprentissage et d'expérimentations potentiellement intéressant pour permettre de traiter des questions ayant trait aux attributions.**

#### **4.2. Qualifier la demande, qualifier l'offre**

La question de la cotation de l'offre et de la demande est au cœur des logiques de la réforme des attributions. Dès lors, ce second approfondissement thématique a pour objectif d'analyser comment ces dispositifs techniques visant à rendre plus transparents le processus d'attributions sont appropriés ou non par les acteurs locaux. En outre, analyser ces instruments est aussi un moyen de voir comment un instrument technique est construit socialement : selon quels postulats ?

A partir de quelles données ? A quelles fins ? Quels sont les acteurs centraux de la construction du dispositif ?

Pour commencer l'analyse de ces dispositifs de cotation, il convient de revenir sur le contenu de ces dispositifs. La cotation de la demande est un dispositif porté par la Ville de Dunkerque, seule, et constitue un instrument d'aide à la décision des attributions en fonction des priorités. Il se construit au-delà des priorités de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et des publics prioritaires DALO et PDALPD. Les critères de cotation municipaux sont donc cumulatifs avec les critères nationaux. Ils sont au nombre de quatre :

- Lien avec l'emploi
  - o Mutation professionnelle.
  - o Rapprochement domicile-travail.
  - o Entrée dans un emploi.
  - o Création activité à domicile.
- Urgence sociale
  - o Violences familiales.
  - o Décohabitation contrainte.
  - o Congé, départ forcé.
- L'inadaptation au logement actuel
  - o Vieillesse / Santé.
  - o Handicap.
- L'inadaptation de l'environnement du logement
  - o Logement non décent.
  - o Problème de voisinage.

L'ensemble de ces critères se fonde sur des justificatifs permettant de donner une note de priorité à la demande. Cette note est établie à partir d'un travail sur le système national d'enregistrement. La cotation de la demande est réalisée par les services de la Ville de Dunkerque et ensuite donnée aux différents bailleurs sociaux présents sur la commune. La cotation de la demande ne concerne cependant que les trois principaux bailleurs sociaux de la commune disposant de plus de 1000 logements sur la commune : OPH, ESH n°1, ESH n°2. L'octroi d'un certain nombre de points à une demande déclenche une attention particulière sur le dossier, sans que le demandeur n'en soit forcément informé. Dès lors, le dossier devient prioritaire dans les commissions mensuelles de discussions avec les quatre principaux bailleurs de la ville. Cependant, le système n'est pas contraignant. Les bailleurs n'ont pas l'obligation de reloger les demandeurs considérés comme prioritaires. Les situations sont portées à leur connaissance et discutées collectivement. Le système de cotation de la demande est donc beaucoup moins contraignant et transparent que ceux mis en place dans d'autres communes ou portés par d'autres bailleurs sociaux (USH, 2016).

Le second dispositif, celui de cotation de l'offre, a été porté, de manière volontaire à partir de 2014 par l'Union Régionale HLM du Nord-Pas-de-Calais puis des Hauts-de-France. Il s'agit, en fait, d'une réaction à la perspective de la mise en place systématique d'une cotation de la demande. Les bailleurs sociaux de la Région ont jugé que la démarche de cotation de la demande est incomplète, dans le sens où elle entrerait en contradiction avec les exigences de « mixité sociale » puisqu'elle aboutirait à classer et à faire ressortir les ménages prioritaires exclusivement selon des critères de « fragilité ». A la suite de ce constat, il a été décidé de réfléchir à la construction d'une démarche de

« mixité sociale » dont l'objectif serait d'éviter « *d'ajouter de la fragilité à la fragilité* » dans les résidences déjà en difficulté (Entretien, URH, juillet 2019). En effet, les acteurs présents au sein de l'URH rejettent la définition de la mixité sociale sur des seuls critères économiques. Dès lors, « *au niveau du CA de l'Association Régionale [avant fusion], on a fait valider le principe d'entamer une démarche de qualification de l'offre de nos résidences, qui nous conduira ensuite à une démarche de cotation de la demande. Mais cette cotation sera allée à la qualification, ce ne sera pas une cotation sèche* » (Entretien, URH, juillet 2019).

Ce dispositif a été d'abord porté par un bailleur social présent dans le Douaisis, bailleur social disposant en partie d'un important patrimoine minier. Cette démarche s'est ensuite étendue, avec le soutien de l'Etat local, à l'ensemble des intercommunalités devant réaliser une convention intercommunale d'attributions. Pour l'URH, il est cependant nécessaire d'aller convaincre, dans chaque territoire, les bailleurs sociaux, les communes et les intercommunalités de l'intérêt de la démarche. Selon les mots de l'URH, la démarche est conçue pour être « *souple, adaptable au territoire, évolutive [les lois LEC et ELAN] et non-discriminante* » (Entretien, Responsable Pôle politiques sociales, URH Hauts de France, juillet 2019).

Dès lors, les partenaires ont souhaité définir le concept de mixité sociale, nous plus sur des critères sociaux ou économiques, mais sur la notion de bien-vivre ensemble : « *Nous on s'est dit que ce qu'on attendait de la part des résidences, c'est qu'elles vivent bien. Donc le critère qui a été pris et qui est partagé, c'est celui du bien-vivre ensemble* » (Entretien, URH, juillet 2019). Afin de mener le travail de cotation, il a été demandé aux bailleurs de classer leurs résidences par « familles de résidences » :

- collectif ou individuel
- QPV ou hors-QPV
- par type de patrimoine
- zone urbaine ou rurale (déf. INSEE)

Ensuite, un « indice de fragilité » est construit, sur la base d'une définition commune cumulant 4 critères :

- ménages en dessous des plafonds PLAI
- ménages percevant des APL
- le taux de rotation de la résidence
- le nombre de ménages en situation d'impayés depuis 3 mois

Ces 4 indicateurs statistiques sont ensuite comparés à la moyenne de ces indicateurs dans la « famille de résidences » concernée, dans l'EPCI. L'indice de fragilité varie entre 1 et 4, selon le nombre d'indicateurs situés au-dessus de la moyenne de la famille concernée dans l'EPCI.

- 1 = 0 ou 1 indicateur au-dessus de la moyenne
- 2 = 2 indicateurs au-dessus de la moyenne
- 3 = 3 indicateurs au-dessus de la moyenne
- 4 = tous les indicateurs au-dessus de la moyenne

Il est aussi demandé aux bailleurs de juger du bien-vivre de leurs résidences avec une note de 1 à 4 :

- 1 : résidence à la qualité de vie excellente
- 2 : satisfaisante
- 3 : à conforter

- 4 : à travailler

En tenant compte de la note statistique et de la note de proximité, les bailleurs donnent une note définitive (qui n'est pas une note mathématique !). Enfin, chaque EPCI doit demander aux communes de faire le même exercice que le bailleur en qualifiant leurs résidences par une note de 1 à 4.

On obtient la qualification de la résidence après des réunions d'harmonisation des notes entre bailleurs et communes, sous l'égide de l'EPCI. « *Il s'agit que les deux partenaires [bailleurs et communes] se mettent d'accord collectivement sur la note définitive* » (Entretien, URH, juillet 2019). Tout en sachant que ces notes ont vocation à être réévaluées tous les deux ans afin de suivre la « progression des résidences ».

Cette démarche de qualification des résidences permet de déterminer une stratégie d'attribution. « *On sait comment vit notre résidence. Donc les résidences qualifiées 1 et 2 nous permettent d'avoir des marges de manœuvre pour le relogement des ménages les plus fragiles. Cette stratégie d'attribution, on va aussi la travailler à partir de l'occupation sociale* » (Entretien, URH, juillet 2019).

Parallèlement, six « segments d'occupation sociale » ont été déterminés :

- actifs ou inactifs
- isolés ou en couple
- retraités
- ménages avec ressources > 80% du plafond HLM

Ainsi, l'occupation sociale de référence devient celle des familles de résidences classées 1 ou 2 au regard des critères du bien-vivre ensemble. La stratégie d'attribution devient, dès lors, de faire tendre les résidences classées 3 ou 4 vers l'occupation de référence des résidences classées 1 ou 2.

*« Pour nous, l'occupation sociale de référence, c'est celles des résidences qualifiées 1 ou 2. La stratégie d'attribution pourrait être de faire tendre l'occupation sociale des résidences vers l'occupation de référence puisqu'a priori c'est l'occupation sociale qui fonctionne ».*

Entretien, URH, juillet 2019

La description de ces deux dispositifs de cotation nous permet de rendre compte du caractère éminemment social du processus de caractérisation et d'établissements de critères. S'ils ont, tous les deux, vocation à objectiver et à influencer les stratégies d'attributions, ils demeurent des construits sociaux, fondés sur des choix, des postulats dont la pertinence pourrait être débattue. Ainsi, l'établissement de la note de priorité de la demande se fonde sur l'appréciation de pièces, d'échanges et du SNE. De même, dans le cas de la cotation de l'offre, si la première phase de caractérisation de l'offre est relativement standardisée au regard d'un critère d'écart à la moyenne, le choix des indicateurs de fragilité pourrait être discuté, notamment l'absence de certains critères pourtant centraux dans le cadre de la réforme ou du point de vue du droit au logement (les quartiles, les situations de sur-occupation ou de sous-occupation, etc.). De plus, la seconde phase de cotation, pourtant la plus déterminante dans la définition de la stratégie d'attribution, est la moins encadrée méthodologiquement. En effet, les critères d'appréciation du bien-vivre ensemble sont, pour les bailleurs, renvoyés aux équipes de proximité. Il n'y a pas eu de définitions de critères d'appréciation du bien-vivre, par exemple, au regard d'incidents, du nombre de mobilisations des équipes techniques du bailleur, etc. L'ensemble de ce travail de qualification du bien-vivre est renvoyé au bailleur qui s'organise comme il le souhaite. Dans certains, le directeur d'agence ou la responsable commerciale cote seule les résidences à partir d'indicateurs standards ou de retours de terrains

sollicités (Entretien, URH, juillet 2019 / Entretien, gestion locative, bailleur n°3, juin 2019). Dans d'autres, une réunion est réalisée avec les chargé.es d'attributions et les résidences sont passées en revues (Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019). Dans une autre configuration, les chargé.es d'attributions et les personnels de proximité sont associés à la démarche (Entretien, gestion locative, bailleur n°1, juillet 2019). Ainsi, la note la plus déterminante du dispositif est issue avant tout de discussions dont il est difficile de mesurer le caractère commun entre les différents bailleurs. Cet aspect est d'autant plus important que les écarts entre le classement des résidences issu de la première phase et celui de la phase 2 peut être sensible. L'URH indique que, sur la Métropole Européenne de Lille, sur les 7000 résidences sociales du territoire, plus de 1 000 résidences ont fait l'objet d'un travail partenarial harmonisation de la note au regard des écarts constatés entre la phase 1 et 2 et du fait d'une divergence d'appréciation du classement communal et bailleur.

*« Q : Et cette cotation c'est depuis quand et comment vous l'avez mise en place ?*

*R1 : Depuis deux mois je crois, fin de l'année dernière ... Le bailleur l'avait fait de son côté, puis nous on a fait l'exercice avec le service logement, le CCAS, la police municipale et le service politique de la ville. Avec tous les bailleurs du territoire. Et là on attend la rencontre ou on va confronter la note mise par le bailleur et la note mise par la commune.*

*Q : Donc l'idée c'est de faire une double ...*

*R1 : De lisser après. De mettre en débat les points ou on n'est pas d'accord. Donc ça allait de 1 à 4.*

*Q : Et comment concrètement vous réalisez les enquêtes et la cotation ?*

*R1 : Alors nous, on se base juste sur notre ressenti. En fait, l'exercice va prendre en compte des données statistiques, purement statistiques, avec des données sociales tout ça. Et après y a une partie ou c'est l'avis de la commune, donc c'est ...*

*R2 : C'est par rapport aux remontées qu'on a, quand y des problèmes de voisinage, on a des remontées. »*  
*Entretien, CCAS, juin 2019*

Ces deux dispositifs de cotation sont controversés localement. Ils sont soutenus ou refusés par des acteurs différents. Premièrement, le dispositif de la cotation de la demande n'est porté que par la Ville de Dunkerque. Si cette dernière l'a proposé à d'autres communes et à l'EPCI, les autres communes n'ont pas réagi et souhaité s'y engager. En revanche, du point de vue de la Ville de Dunkerque, ces refus s'expliqueraient par le fait que le dispositif se pose en rupture avec des pratiques jugées clientélistes et les logiques de préférence communale. En effet, d'une part, la cotation de la demande a été souhaitée par la Ville de Dunkerque par les élus de la nouvelle majorité face aux pratiques jugées électoralistes et clientélistes qui, selon eux, caractérisaient le fonctionnement des attributions par la municipalité précédente. D'autre part, ils considèrent que les pratiques de préférence communale et clientélistes sont caractéristiques du système d'attribution local.

*« Ce système de cotation est un système qui permet la transparence, l'équité, et qui moralise les pratiques, donc on s'en félicite ».*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

*Q : Comment s'est construite cette idée de cotation sur Dunkerque seulement puisque vous êtes la seule ville à le faire et est ce qu'il y avait une volonté au niveau de l'intercommunalité ?*

*R : Il n'y a pas de volonté au niveau de l'intercommunalité. On est encore sur des pratiques d'attribution via les élus ou via la préférence territoriale*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

L'Etat local exprime un ensemble de réserves quant au dispositif de cotation de la demande, même si cette dernière doit devenir obligatoire à court terme. Du point de vue de l'Etat local, la cotation est, d'une part, inutile au regard de la loi. D'autre part, cela retire la capacité d'avoir une analyse de la situation sociale du ménage, au-delà de ces problématiques de logement.

*« Déjà il y a les 14 catégories du L441-1, mais la cotation est conditionnée par le secteur où on veut reloger en fait. Ce qui fait que moi, je suis assez réservée par rapport à cette idée de cotation de la demande. On va pondre une usine à gaz infernale. Emettre des catégories, enfin des hiérarchies, entre problèmes de logement. C'est mettre les publics en concurrence. »*

*Entretien, DDTM59, avril 2019*

Au-delà, le dispositif de cotation de la demande reste peu controversé chez les organismes de logement social. En effet, le discours porté est celui d'une absence de changement de pratiques induites par la mise en œuvre de cet instrument. Ce point de vue est aussi bien partagé par les bailleurs sociaux que par la commune.

*« La cotation, ça ne révolutionne pas tout, on a gardé entre nous un échange qualitatif sur les situations. Il s'agit plutôt d'un outil complémentaire avec échange sur les dossiers mais qui ne substitue en aucun cas à la CAL »*

*Entretien, commune, juin 2019*

*« Chacun reste dans son rôle en complémentarité, nous on explique bien qu'on n'est pas là pour attribuer des logements, on est là pour faire que la demande aboutisse. »*

*Entretien, commune, juin 2019*

*« Dunkerque au niveau de la cotation, ça ne nous a pas gêné. De toute façon le niveau d'échange reste le même, sauf que les choses sont plus orientées pour choisir tel ou tel dossier ou le placer en CAL ou leur donner le nombre de points en CAL, donc très bien. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°4, juillet 2019*

*« Q : Et ce travail de cotation de la demande pour vous, par rapport aux quartiles, est-ce que ça ne vous semble pas plus complexe ?*

*R : Non, parce que dans l'examen des demandes de logement on retrouve ces priorités. Nos administrateurs par rapport à des demandes de logements de 2017, aux demandes récentes, ce sont des critères qu'on privilégie déjà, comme faire en sorte que les typologies, c'est la loi, de composition familiale par exemple c'est déjà quelque chose qu'on a intégré chez XXX, donc c'est pas quelque chose qui, en tout cas moi, m'empêche de fonctionner par cette cotation. »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

Le dispositif de cotation de l'offre est lui sujet à plus de débats, du fait de l'opposition frontale de la Ville de Dunkerque. Cette opposition se construit sur plusieurs arguments. L'énumération des différents arguments n'est ici pas hiérarchisée. Il s'agit ici plutôt de présenter leurs différentes caractéristiques. Le premier que nous pouvons relever est lié à la nature de la définition des critères de mixité sociale par l'Etat : celui d'une mixité sociale appréhendée par des critères monétaires. La Ville de Dunkerque considère que cette définition n'est pas suffisante pour définir le bien-vivre d'un ensemble résidentiel. Le second argument tient au refus de la Ville de Dunkerque de travailler à une territorialisation infra-communale des objectifs d'attributions. S'opposer à la cotation de l'offre est un moyen d'éviter de révéler des déséquilibres internes à la commune qui conduiraient à la définition d'objectifs différenciés d'attributions au sein de la commune. Le troisième argument concerne la nature des déséquilibres pouvant être mis en avant par le dispositif de cotation. Selon la Ville, certains déséquilibres ne seraient pas problématiques, comme, par exemple, la

concentration de femmes âgées dans des logements de trop grande taille. Le quatrième argument est celui de la complexification du traitement de l'attribution avec le fait de créer de la vacance. Du point de vue de la Ville, si un logement est coté à risque et que la demande qui s'exprime est très modeste, il y a des risques de geler des logements disponibles pour respecter le critère de mixité sociale. Le quatrième argument est celui d'une crainte d'automatisation du processus d'attribution. En effet, du point de vue de la municipalité, le rapprochement entre qualification de la demande et qualification de l'offre pourrait permettre un traitement plus automatique de l'attribution. Ces deux derniers arguments sont le plus souvent partagés par les organismes de logement social du territoire (bailleur n°1, n°2, n°3, n°4), même s'ils se sont engagés dans la démarche de cotation de l'offre et ont réalisé des tableaux de l'offre mobilisable. Cette perspective est crainte par les bailleurs sociaux. Pour eux, une part de leur métier serait remise en cause et la capacité à répondre à la demande dans une perspective globale connectée aux problématiques sociales disparaîtrait. Ainsi, un.e professionnel.le de l'attribution déclare que « l'attribution perdrait son charme » (Entretien, gestion locative, bailleur n°3).

Pour l'Etat local, la cotation de l'offre est particulièrement stratégique pour permettre l'atteinte des objectifs de la réforme. En effet, l'ensemble de sa stratégie de mise en œuvre de la réforme repose sur la mise en place de dispositifs d'observations qui doivent révéler les déséquilibres et mettre sous tension le système d'acteur local. Cette dimension explique pourquoi l'Etat local décide d'aller au conflit et refuse de donner un agrément définitif à la Convention Intercommunale d'Attributions portée par la CUD.

*« Ce qu'on a proposé nous, service Etat, aux différentes agglos, on leur a dit « non, on ne sait pas définir la mixité sociale. Ce qu'on vous demande c'est d'observer ce qu'il se passe. » Et on a dit « la réforme des attributions, c'est un dispositif d'observation et d'évaluation, et un espace qui permet de redresser les choses de façon itérative. Alors, on commence avec un document basique et surtout on se donne les moyens d'observation. » En fait on tend les cordes du ring. »*  
Entretien, DDTM59, avril 2019

Cette analyse doit permettre d'aboutir à une territorialisation des objectifs de la CIA. Dès lors, la position de la CUD est délicate. Elle est à la fois tenue par les objectifs énoncés par ses élus qui refusent le principe de la qualification de l'offre et les injonctions étatiques.

**Ainsi, les dispositifs de qualification de l'offre et de la demande sont au cœur du processus de réformes des attributions. Ils sont cependant controversés parce qu'ils font peser une remise en cause des pratiques d'attributions par l'objectivation qu'ils proposent qui conduirait à retirer du pouvoir aux élus et aux techniciens mais aussi une dimension humaine à cette activité. Ainsi, l'instrument d'observation et de qualification est un réel enjeu de pouvoir au sein du système d'action concret de l'attribution. Pour reprendre certaines analyses de la sociologie des organisations, tant les marges d'incertitudes que l'information constituent des leviers essentiels du pouvoir dans une action collective organisée. Observer, rendre compte et objectiver sont autant d'activités qui restructurent les rapports de pouvoir. L'intensité de la controverse locale est une très bonne illustration de ce potentiel.**

## 5. Approfondissements communaux

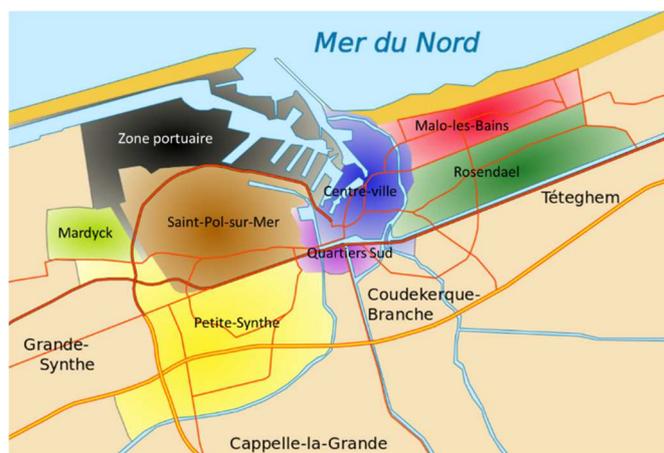
La dernière partie de cette monographie est consacrée aux stratégies communales d'attributions. Trois communes sont analysées. Nous commencerons par la Ville de Dunkerque (6.1.). Au regard de la spécificité de cette commune, construite autour d'association de différentes communes, nous dissocierons les résultats entre Dunkerque et la commune la plus récemment associée, Saint-Pol-sur-Mer, tant les fonctionnements demeurent cloisonnés entre les deux communes. Nous nous intéresserons ensuite à la commune de Grande-Synthe, grande commune de première couronne de banlieue disposant d'un très important parc social (6.2.). Puis, nous terminerons par la commune de Bray-Dunes, petite station balnéaire, située hors du pôle urbain, mais soumise à l'article 55 de la loi SRU (6.3.). Pour ces différents approfondissements communaux, nous structurerons notre propos autour d'une présentation du contexte de la commune, du rapport de la commune à l'intercommunalité dans le domaine du logement et de l'habitat et des politiques de production puis d'attribution portées par la commune.

### 5.1. Dunkerque et Saint-Pol-sur-Mer

Dunkerque est une commune de 88 108 habitants en 2016. Il s'agit de la commune présentant le plus fort déclin démographique de toute l'agglomération. Sur les dix dernières années, elle perd près de 800 habitants par an, du fait d'un solde migratoire négatif de -1,0% par an. Ce déclin démographique a eu tendance à s'accroître du fait d'un solde naturel devenant de plus en plus faible puisque la perte de population est avant tout liée à un départ d'étudiants et de jeunes actifs. Du point de vue du logement social, elle dispose de 14 136 logements sociaux. Dunkerque est une commune qui s'est constituée autour d'association plus ou moins récente. Depuis la création de la sidérurgie sur l'eau, un des enjeux locaux a été de constituer la ville-centre en un pôle structurant pour l'agglomération. Or, la commune historique de Dunkerque est particulièrement réduite (fig. 33). Avant sa fusion avec les communes de Malo-les-Bains, Rosendael et Petite-Synthe, Dunkerque était peuplée de 27 500 habitants. Plus récemment, au cours des années 2000, de nouvelles associations de communes ont été réalisées avec les communes de Mardyck, Fort-Mardyck (hors de la carte) et de Saint-Pol-sur-Mer. L'association avec Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck est la plus récente en décembre 2010. Cette dernière association s'effectue dans un cadre particulièrement lâche pour Saint-Pol-sur-Mer qui garde la très grande majorité de ses services municipaux (CCAS, service logement, jeunesse, éducation, économie). Des élus référents sur chacune de ces thématiques viennent en complément des élus de la commune de Dunkerque. Cette association s'explique par le souhait de conserver la ville de Saint-Pol-sur-Mer à gauche dans un contexte de montée croissante du Rassemblement National.

*« Dans la tête des gens ici, c'est Dunkerque la ville-centre et Saint-Pol c'est une autre ville. »  
Entretien, CUD, avril 2019*

Figure 18 : Carte de la commune de Dunkerque



Tous les bailleurs sociaux sont présents sur la commune, même si, lorsqu'on raisonne à l'échelle des communes associées, Habitat du Nord est faiblement présente sur Dunkerque tant son parc est concentré à Saint-Pol-sur-Mer. Partenord possède 33% du parc, le Cottage des Flandres 25%, Flandre Opale Habitat 22%, Habitat du Nord 8% et Habitat Hauts de France 3%. Le reste est possédé par une grande diversité de bailleurs sociaux qui ont cherché à s'implanter récemment sur le territoire.

Le rapport de Dunkerque à l'intercommunalité est fort. Depuis 1989, la présidence de la CUD est assurée par le maire de Dunkerque ainsi que les prérogatives dans le domaine du logement et de l'habitat. Si la présidence de la CUD est demeurée dans les mains du maire de Dunkerque, l'habitat et le logement est désormais la prérogative de la maire de Bray-Dunes entre 2014 et 2020. L' élu municipal au logement est un ancien membre dirigeant d'Action Logement. Il possède une expérience nationale, une vision politique très affirmée des questions de logements. Sa posture, plutôt contre les réformes actuelles, est celle d'une vision généraliste du logement social : le logement social doit demeurer le logement des salariés modestes. Comme le maire-président, il est relativement distant des notions de mixité sociale, considérant qu'il ne faut pas que cette notion vienne empêcher les choix résidentiels des ménages. Il défend l'idée de quartiers populaires. S'il peut prendre position contre des dispositifs intercommunaux, comme la cotation de l'offre, il reste un fervent partisan du fait intercommunal. Il a revanche parfaitement conscience des limites de l'intercommunalité, construite sur un principe de subsidiarité et de respect des volontés communales.

*« Demain il faut qu'on arrive à ce que la politique... que la CUD soit le lieu de politique unique. Pour la ville de Dunkerque, qu'est-ce que ça a comme sens de maintenir un service logement alors que y a un service communautaire sur le même site ? je pense qu'à termes on a plus de vocation à traiter la question du logement... »*

*Q : Et cette position, qui est assez forte de votre part, n'est surement pas partagée par d'autres communes qui tiennent à conserver leurs compétences sur le logement j'imagine ?*

*AS : Oui bien sûr, mais après lorsqu'on explique c'est understandable. En plus, le paradoxe c'est que c'est la commune qui pèse le plus, qui est demandeuse de la disparition du principe de subsidiarité. Mais parce que ce principe de subsidiarité est un non-sens, aujourd'hui il nous sert vis-à-vis de l'Etat, c'est-à-dire, pour refuser certaines choses de l'Etat, reste que c'est totalement passéiste et illogique. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Ville de Dunkerque, avril 2019*

En termes de stratégies de production et d'attribution, la Ville de Dunkerque porte une vision centrée sur le lien entre habitat et emploi. Cela correspond à la fois au cœur de l'agenda politique du maire de Dunkerque, élu sur des questions économiques et inscrivant son action, à l'intercommunalité et à la tête de la municipalité, de redéveloppement industriel par la transition écologique et de redéveloppement économique du centre-ville. Pour cela, un partenariat « Louer pour l'emploi » avec Action Logement a été signé ainsi qu'une convention d'investissement d'Action Logement dans le centre ancien pour la requalification du parc privé dégradé. De même, c'est la Ville de Dunkerque qui a porté l'inscription des questions d'emploi dans la Convention Intercommunale d'Attribution comme un des critères de priorités sur le contingent communautaire.

Au-delà de la mise en avant du public salarié comme priorité politique, l'action de la municipalité de Dunkerque s'est concentrée sur le fait d'arrêter les logiques clientélistes qui, selon les nouveaux élus, caractérisaient les attributions sur la ville. En effet, la responsable du service logement rappelle que jusqu'en 2007, la ville ne disposait pas de réel service logement. Il s'agissait surtout d'un lieu d'accueil des demandeurs par les élus. En 2014, il a été décidé de restructurer le service logement permettant à la ville de se positionner sur la demande de logement social. C'est dans ce contexte que prend place la définition d'un dispositif de qualification de la demande (voir 5.2.). Le processus concret d'attribution s'effectue de la manière suivante. Les bailleurs sociaux informent la municipalité des logements qui se libèrent sur son territoire. La Ville et les bailleurs sociaux présentent des dossiers cotés (pour les trois plus gros bailleurs) qui sont discutés au sein du service logement de la Ville tous les mois avant les CAL. Si la Ville est présente en CAL, les techniciens rencontrés affirment ne pas s'imposer face aux bailleurs sociaux : « nous on veut que l'attribution reste du ressort des bailleurs sociaux mais ne soit pas de l'ingérence de la ville. On travaille à la connaissance des bailleurs sociaux mais en aucun cas on ne flèche un cas individuel sur un logement ou un lieu géographique. » (Entretien, Ville de Dunkerque, juin 2019).

Concernant la production de logement social, les principaux enjeux relèvent du NPNRU. Deux quartiers de Dunkerque sont actuellement ciblés par ce programme : le Banc-Vert et l'Île-Jeanty. Selon la CUD, le projet de renouvellement urbain est avant tout centré autour d'une vision urbaine. Les deux sites visés présentent des potentiels importants pour le redéveloppement urbain. Le Banc-Vert est, depuis l'inauguration du bus gratuit, se trouve bien situé à proximité d'une station de TCSP, permettant d'envisager de réelles possibilités de diversification sociale. Le projet de l'Île-Jeanty s'intègre dans la poursuite du projet de requalification du centre-ville. En effet, les terrains libérés par la démolition de l'offre sociale permettraient de constituer des réserves foncières en vue de développer un quartier d'affaire tertiaire bien situé à proximité de la gare TGV.

*« Et Dunkerque, c'est là où les choix de démolition ont été fait sur des parti-pris de transformation urbaine, et pas tant de peuplement. Le Banc-Vert, c'est un quartier qui est stigmatisé aussi à l'échelle de l'agglomération, qui a déjà connu un ANRU. Et ici en fait l'idée c'est de raccrocher le tissu urbain au tissu d'habitat privé qui fonctionne bien. »*

*Entretien, CUD, avril 2019*

Concernant la commune associée de Saint-Pol-sur-Mer, les enjeux du logement social et le fonctionnement des attributions apparaissent très différenciés de celui de la ville de Dunkerque. Premièrement, le parc social de Saint-Pol-sur-Mer est assez fortement dominé par Habitat du Nord qui possède plus d'un tiers du parc présent sur la commune. Deuxièmement, le parc de la ville est largement inscrit en QPV, posant des enjeux particuliers dans le cadre de la réforme.

Troisièmement, le parc social est fortement paupérisé, ce qui, dans un contexte de marchés détendus, tendrait à renforcer la prégnance de ce processus en rendant les attributions plus complexes et générant des risques de vacance commerciale, plus particulièrement sur les logements PLS.

*« Sur Dunkerque, on a deux réunions : St Pol et Dunkerque, parce qu'on a deux secteurs on fait pas les réunions ensemble »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

*« Q : Pour l'instant, dans vos relations en CAL avec les services de St Pol, ça reste assez « simple » ou comment vous qualifieriez le déroulement des CAL ?*

*R : Ça se passe très bien ... Et de toute façon on le sent, une commune ou y a un fort taux de rotation, la ville est moins présente, elle n'impose pas de dossiers, ils ont un vivier et ils diffusent à tous les bailleurs. Alors qu'une commune ou j'ai 1 résiliation de maison / an, quand la maison se libère, c'est les dossiers de la commune. Mais c'est par rapport à la rotation... Le Maire a aussi la pression de ses citoyens pour être relogés, il fait des permanences, quand il a une maison qui se libère, il a la queue dans son bureau ... »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°3*

*« Q : Comment vous intervenez dans la commission sur le traitement des dossiers etc. ?*

*R2 : Oui donc le bailleur nous envoie (montre l'ordinateur), regardez un exemple parfait, les logements qui vont être disponibles, la liste, l'étage, à peu près la date de libération, et du coup ils nous demandent de transmettre des candidatures, du coup par rapport à ce qui se libère*

*Q : Donc ça c'est au préalable ?*

*R2 : Donc nous on transmet les candidatures des personnes, bon on connaît à peu près les montants de loyers, ex-ante on connaît à peu près les prix, donc on sait à peu près quel profil va plus ou moins répondre, donc on connaît les typologies, et on envoie tout ce qu'on a en instance, donc tout ce qui reste à traiter on le transmet ...*

*Q : Et ensuite le bailleur choisit ?*

*R2 : Oui voilà il choisit 3 dossiers dans la liste qu'il retient, plus des dossiers que, eux, ont reçu, qui ne sont pas forcément connus ici et qu'ils vont positionner en commission. »*

*Entretien, CCAS, Ville de Saint-Pol-sur-Mer, juin 2019*

En termes de logiques d'attributions, l'enjeu le plus fort est celui de la mixité sociale. Dans ce double contexte de détente du marché et de forte emprise de la rénovation urbaine, le CCAS de Saint-Pol-sur-Mer revendique fortement un enjeu de mixité sociale par le haut. Il est cependant très largement contraint par le fait que les demandes seraient principalement locales et fortement précarisées. Ainsi, la Ville de Saint-Pol-sur-Mer est plutôt en attente des effets de la réforme en termes de rééquilibrage vers des publics des trois derniers quartiles de revenus dans les QPV.

*« Q : Justement, comment vous avez reçu ces nouveaux critères et comment ça a changé vos pratiques*

*R1 : En CAL oui. Dans l'enregistrement pas tant, mais en CAL oui. On a quand même beaucoup de parc en QPV et comme on est peu attractifs on attire pas forcément les hors QPV à St Pol. Donc c'est vrai que c'est très difficile (...). Je pense à Guynemer Jean Bart c'est la difficulté donc. Aller chercher des profils qui acceptent de vivre sur leurs quartiers, sur leurs résidences, en général ce n'est pas des gens qui travaillent, les gens dès qu'ils ont un peu de moyens ils évitent les quartiers à mauvaise réputation et c'est humain j'veux dire... »*

*Entretien, CCAS, Ville de Saint-Pol-sur-Mer, juin 2019*

Cet enjeu de la mixité sociale se retrouve enfin dans le cadre du NPNRU, principal levier de développement et de restructuration du parc pour la commune. A Saint-Pol-sur-Mer, le NPNRU est un site d'intérêt national sur deux ensembles de logements sociaux : la résidence Jean-Bart-Guynemer et la Cité des Cheminots. La première est un ensemble de 1200 logements sociaux

appartenant à l'ESH n°3, la seconde est un groupement de maisons individuelles anciennes, relevant encore pour partie de la loi de 1948, appartenant à l'ESH de la SNCF. Le projet du NPNRU est ici un projet de transformation du peuplement. Il est particulièrement complexe à réaliser en raison de la très forte stigmatisation du site et de la commune, rendant difficile le potentiel de diversification sociale. C'est la raison principale pour laquelle la CUD a souhaité qu'une part de reconstitution de l'offre démolie s'effectue malgré tout sur le site, en considérant que le logement social neuf pouvant être un levier du changement d'image du site et pouvait avoir des effets d'entraînements pour des promoteurs privés.

*« En termes d'indicateurs de peuplement, Jean-Bart-Guynemer, on est vraiment dans le rouge. En plus, tous les droits réservés de l'Etat sont concentrés sur ce patrimoine (...). Même si on regarde la géographie des quartiers prioritaires, c'est la moitié de Saint-Pol. »*

*[Concernant la diversification sociale], « le secteur véritablement à risque c'est Saint-Pol (...). C'est l'ANRU qui nous a poussé à faire ce projet, et c'est vrai que ça se tient bien, si on intervient sur la Cité des Cheminots, il y a un vrai risque là-dessus. »*

*Entretien, CUD, avril 2019*

En somme, concernant ce premier ensemble de commune, on constate une divergence interne très nette du fait d'une association de commune très flexible, conduisant à la permanence d'enjeux et de réponses différenciées entre les deux territoires. Dunkerque est une commune jouant le jeu de l'intercommunalité mais opposée à certains aspects de la réforme et possédant une politique d'attribution tournée vers les salariés et une politique de production limitée au renouvellement urbain. Ce dernier est considéré comme un levier de développement de projets urbains structurants pour la commune. Saint-Pol-sur-Mer constitue désormais le secteur le plus en difficulté de l'agglomération. Si des logiques clientélistes ont prévalu dans les attributions, elles semblent s'essouffler du fait d'un contexte de détente de marché et de forte stigmatisation. Dès lors, l'enjeu majeur est celui du rééquilibrage social par le haut.

## **5.2. Grande-Synthe**

*« On la retrouve beaucoup cette préférence communale ... à Grande Synthe »*

*Entretien, gestion locative, bailleur n°1, juillet 2019*

*« Si c'est des demandes de l'extérieur, nous, on ne traite pas, déjà on ne traite pas les demandes extérieures (...). Par contre on arrive en commission, on découvre des noms, des gens qui viennent de je ne sais pas d'où, on se dit mais merde, ils travaillent pas etc. etc. c'est pas qu'on veut pas les accueillir mais on peut pas, c'est pas possible, on est pas dans cette logique-là. (...) On a encore trop de demandes extérieures qu'on découvre en commission pour des personnes qui travaillent pas, avec des minimas sociaux... c'est compliqué pour nous... »*

*Q : Et donc les bailleurs arrivent et défendent quand même ces dossiers-là ?*

*R : On est en commission, à chaque fois on est présents, donc on a toujours des contre-propositions, mais là ces dernières années on fait barrage, obligé... »*

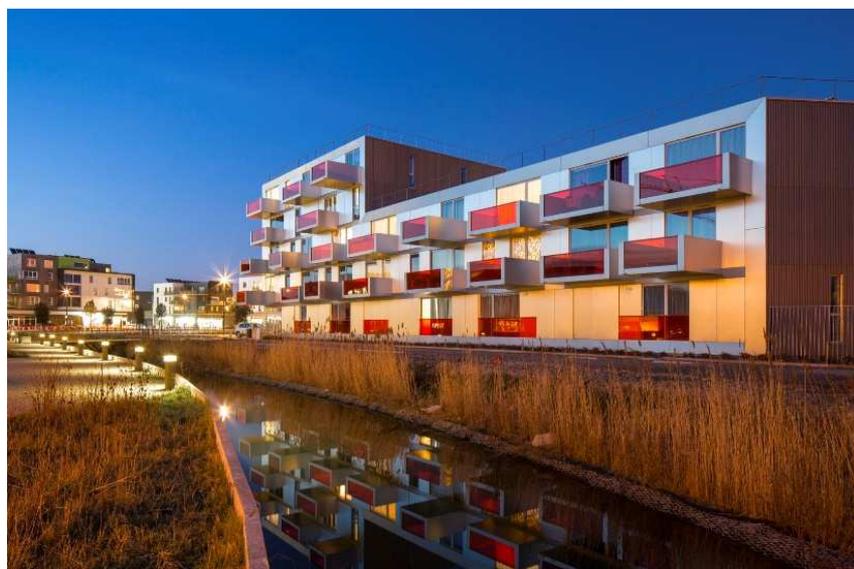
*Entretien, CCAS, Ville de Grande-Synthe, juin 2019*

Grande-Synthe est une commune de 23 394 habitants en 2016, connaissant une croissance démographique relativement importante, en partie expliquée par la présence de lieux d'accueil migrants sur la commune. Ville nouvelle développée pour le développement de la zone industrialoportuaire de Dunkerque, elle est très largement dominée par le logement social. 62,1% de son parc

appartient au parc locatif social. Depuis la fin des années 1970, la ville est marquée par différents processus de démolition-reconstruction de l'offre sociale qui a fait diminuer le poids du parc social. Celui-ci représentait plus de 75% de l'offre totale au milieu des années 1970. Sur la commune se trouvent les principales industries du territoire, lui permettant de posséder de très importantes ressources fiscales. Si la commune accueille une population très modeste, parmi les plus pauvres de France (31% de taux de pauvreté), la commune dispose de moyens exceptionnels pour y faire face. Ses recettes fiscales sont 2,5 fois supérieures à la moyenne de sa strate. Politiquement, la ville est gouvernée par une alliance EELV-PS. La ville a été gouvernée de 2001 à 2019 par Damien Carême, figure politique nationale de ce parti. Ce dernier a quitté ses fonctions en juillet 2019 au profit de son adjoint, Martial Beyaert, encarté au PS. Les maires de Grande-Synthe sont bien positionnés dans l'organigramme politique de la CUD.

Grande-Synthe est une commune fortement demandée et présentant d'importants déséquilibres dans le peuplement de son parc. C'est d'ailleurs dans cette commune que se trouvent les IRIS où une surreprésentation de ménages immigrés a été constatée. Son parc est dominé par Partenord (53% du parc).

*Figure 19 : Quartier du Courghain - septembre 2017*



Au regard de nos entretiens, la commune de Grande-Synthe est fortement marquée par une logique de préférence communale. Celle-ci est clairement revendiquée par le service logement du CCAS de la commune. Elle est en outre reconnue par tous les bailleurs sociaux disposant d'un patrimoine sur la commune. Cette préférence communale est justifiée par la commune par l'importance des aides sociales et du suivi social qu'elle réalise. En effet, la politique sociale de la ville est exceptionnelle à de multiples titres. D'une part, les équipements municipaux sont très nombreux (cinéma, palais du littoral, système d'échange localisé, cinq centres sociaux, etc.) et d'autre part, ils sont pour la plupart gratuits. Outre ces équipements, la commune expérimente des dispositifs exceptionnels d'aides comme le revenu minimum garanti, offert à tous les Grand-Synthois, sans condition de nationalité. Enfin, l'accompagnement social réalisé par le CCAS est extrêmement poussé. De ce fait, la générosité de cette politique sociale est étroitement conditionnée au fait de résider depuis plus d'un an sur la commune. Dès lors, la question du contrôle des attributions devient un enjeu particulièrement fort : du point de vue de la commune, il ne faut pas que, par le jeu des attributions, les ménages les plus modestes arrivent en masse à Grande-Synthe.

La commune de Grande-Synthe a parfaitement conscience des déséquilibres générées par cette politique. Dès lors, elle prône plutôt une harmonisation des politiques sociales à l'échelle de la CUD et est particulièrement motrice sur la question de la création soit d'un centre intercommunal d'action sociale, soit d'un socle commun d'aide à la CUD. Pour le moment, la commune est très distante de la prise de compétence de la CUD.

*« Vous savez le CCAS de Grande-Synthe, il est assez connu pour être aidant, être en soutien, les gens qui sont en galères, jamais ils ne partiront de Grande-Synthe, donc la problématique va au-delà de la problématique du logement, elle est pourquoi ne pas travailler d'un socle commune d'aides sociales à l'échelle du territoire qui permettrait de dire à quelqu'un que tu sois à Grande-Synthe, à Saint-Pol ou ailleurs t'auras le même socle d'aides, après le plus, ça peut-être la volonté du maire de chaque ville, mais au moins y a un socle d'aides commun sur toute la CUD. »*  
*Entretien, CCAS, juin 2019*

Concernant la question des rééquilibrages, la municipalité n'est pas motrice sur cette question. Elle affirme une mise à distance de la notion de mixité sociale et revendique l'identité d'une ville populaire. En cela, elle se rapproche de la ville-centre de Dunkerque. De même, elle s'oppose aussi à la cotation de l'offre et est plus ouverte à la cotation de la demande. Concernant les enjeux de production, ceux-ci sont dominés par le renouvellement urbain. Le projet actuel est de petite taille et s'inscrit dans la continuité des interventions précédentes.

Ainsi, la commune de Grande-Synthe est une commune dont la stratégie repose sur une logique de préférence communale revendiquée du fait de l'importance de sa politique sociale. Cette préférence communale s'affirme en voulant conserver ses ménages modestes et affirmer une identité de ville populaire.

### **5.3. Bray-Dunes**

*« Comment on peut justifier auprès des Bray-Dunois que, eux, n'ont pas de logement mais qu'on va en donner à des personnes à problèmes qui arrivent d'ailleurs ? Non, nous on privilégie les Bray-Dunois et je pense que c'est normal. »*  
*Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019*

Bray-Dunes est une station balnéaire, créée en 1883 par un armateur dunkerquois, Alphonse Bray, qui lui donne son nom. Elle est composée d'un hameau dans l'intérieur des terres, constituant désormais le cœur habité de la commune et le front-de-mer. En 2016, elle est peuplée de 4 541 habitants. Depuis 2006, elle perd des habitants, dû à un solde naturel et migratoire négatif. Cette situation démographique met sous pression les équipements communaux, notamment scolaires. La commune, depuis 2016, a perdu deux classes. 51% de son parc de logements est en résidences secondaires. Du point de vue du logement social, 12,7% des résidences principales appartiennent au parc social (260 logements). Les principaux bailleurs sociaux de la commune sont Flandre Opale Habitat (58% du parc), Vilogia (18%) et Partenord (14%). Politiquement, la ville a connu une alternance en 2014. De 1989 à 2014, la ville a été gouvernée par un maire PS. Depuis lors, la ville est tenue par un.e élu.e divers droite. Cet.te élu.e est devenu.e, entre 2014 et 2020, vice-président.e à l'habitat au sein de la CUD.

Figure 20 : Résidence de l'Etoile de Mer à Bray-Dunes - Flandre Opale Habitat - juillet 2019



Concernant la demande, Bray-Dunes apparaît comme une commune plutôt demandée, notamment par des ménages âgés. Dans le discours des bailleurs sociaux, le problème principal sur la commune est celui de l'offre qui ne permet pas à la demande de s'exprimer. Ainsi, le développement est un enjeu important pour ces organismes.

*« Le problème c'est l'offre, pas la demande, nous on n'a pas de problème de demandes »  
Entretien, CCAS, Ville de Bray-Dunes, juin 2019*

*« Q : Et ça, ça diffère avec l'Est de l'agglomération, ou y a peut-être une volonté plus forte d'aller vers ces communes-là ?*

*R : Voilà, mais sauf qu'on n'a pas d'offre, donc la demande s'exprime plus faiblement. »  
Entretien, gestion locative, bailleur n°2, juillet 2019*

Cependant, du point de vue de l'adjointe au logement de la commune, le développement du logement social n'est pas souhaité. En effet, la loi SRU est vécue comme une imposition dont les élus ne veulent pas. La commune affirme sa préférence en termes de bailleurs sociaux. Elle souhaite moins travailler avec Partenord, à la suite de problèmes en termes d'attributions sur un programme de logement social. Elle préfère plutôt Flandre Opale Habitat, adossée à Action Logement.

*« Il faut les 20% parce que c'est la loi qui le dit, qui nous l'impose, les Bray-Dunois ils se passeraient bien des 20% »  
Entretien, Adjoint.e au logement, Ville de Bray-Dunes, juin 2019*

Au-delà de ces enjeux de production, le logement social est relativement bien perçu par la commune. Il apparaît comme une réponse aux besoins des trajectoires résidentielles de ménages ayant des attaches avec Bray-Dunes. Ainsi, comme dans d'autres communes périurbaines, le logement social est accepté parce qu'il répond aux besoins locaux (Desage, 2016). Dès lors, les attributions sont jugées stratégiques et la commune ne souhaite pas voir la CUD s'immiscer dans

ce processus. La CUD doit rester un acteur de mise en coordination mais ne doit pas venir contrôler ou jouer un rôle direct dans le processus.

*« Nous, on essaye de voir le logement social comme une forme de promotion sociale, si ça permet à des jeunes de s'installer puis acheter ensuite sur Bray-Dunes voilà le logement social ça sera comme un tremplin. »*

*« Bray-Dunes est une ville attractive, trouver des demandeurs n'est pas un problème, on n'a pas besoin d'aller chercher un accord avec la CUD. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019*

Concernant les demandeurs, les élus et les techniciens pratiquent une préférence communale non exclusive. Si le logement social est bien présenté comme une réponse aux besoins avant tout locaux, il doit aussi permettre, par une ouverture vers l'extérieur raisonnée, d'accueillir de nouvelles populations qui vont résoudre les déséquilibres démographiques de la commune. En effet, un des objectifs majeurs de l'attribution est de permettre le maintien des écoles et des équipements communaux. L'accueil de familles avec de jeunes enfants est donc jugé prioritaire. Ainsi, les critères d'appréciation de la demande s'effectuent sur le fait que les ménages demandent en premier choix la commune, qu'ils ont des attaches avec la commune (parents, résidences secondaires, vacance passée à Bray-Dunes, emploi, etc.). Ces critères d'attaches avec la commune conduisent à ne pas forcément privilégier les demandes issues de la CUD, surtout si le ménage répond à l'enjeu de perte de population de la commune. Par exemple, l'adjoint.e au logement déclare : *« un ménage avec enfant hors CUD passera devant un autre profil de demande CUD »* (Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019).

*« Nous, on veut faire venir des personnes avec des enfants »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019*

Cette stratégie d'accueil de ménages familiaux est cependant très contrôlée. En effet, la commune préfère éviter les ménages monoparentaux et les familles avec adolescents car ces derniers sont considérés comme à risque.

Dès lors, le processus d'attribution est étroitement contrôlé politiquement. L'adjoint.e au logement, en tant qu'assistant.e social.e, souhaite rencontrer chacun des demandeurs et des potentiels attributaires. Lors de dossiers compliqués à juger, le maire peut être sollicité pour rencontrer la famille. Si les techniciens du CCAS participent à des réunions et des échanges préalables à la CAL avec les bailleurs sociaux, ils ne participent que rarement au CAL, sauf lorsqu'il y a un dossier problématique dans la liste des trois ménages présentés.

Concernant les réformes, la commune apparaît très réticente aux objectifs de rééquilibrage par les attributions. Par exemple, la commune indique clairement refuser le processus d'intercommunalisation des attributions. En outre, elle ne sent pas concernée par la réforme par celle-ci puisque les premiers quartiles seraient peu représentés dans la demande exprimée vers Bray-Dunes. Enfin, le rééquilibrage est plutôt perçu comme un risque d'importation des problématiques urbaines alors que le projet politique municipal est de conserver une identité rurale et balnéaire. Ce dernier aspect est particulièrement important à souligner puisque cette nouvelle majorité a été élue contre les perspectives d'urbanisation portées par la précédente équipe municipale.

*« On va se battre pour garder une certaine indépendance, faire le travail communautaire oui ok mais de manière intelligente : on ne veut pas se récupérer les mauvais cas de leurs quartiers difficiles ou des personnes à problèmes de comportements. »*

*« On essaye de maîtriser notre peuplement ou en tout cas de le prendre en considération, c'est pour ça qu'il ne faut pas que le travail communautaire vienne se supplanter au nôtre »*

*« C'est pour ça, à un moment c'est un choix politique, il faut se demander qu'est-ce qu'on veut que notre ville devienne ? Moi j'ai pas envie qu'ici ça devienne une grande ville, les Bray-Dunois ils veulent pas que la grande ville arrive ici. »*

*Entretien, adjoint.e au logement, Bray-Dunes, juin 2019*

Enfin, concernant les relogements, la municipalité considère que ces derniers seront marginaux voire inexistantes pour deux raisons. Premièrement, les ménages des communes visées ne souhaiteraient pas la commune de Bray-Dunes car son infrastructure sociale est trop réduite. Cet aspect tranche avec le discours d'une ville attractive, disposant de tous les services publics pour accueillir les familles. Deuxièmement, la commune est trop éloignée des emplois, concentrés dans la partie ouest de l'agglomération.

Ainsi, Bray-Dunes est une commune dont la stratégie d'attribution repose sur une logique de préférence communale articulée autour de ménages familiaux avec enfants en bas âge. La commune apparaît très en distance avec les objectifs de rééquilibrage et le processus d'intercommunalisation, ce qui peut apparaître surprenant au regard de la position de la maire comme vice-présidente en charge des questions d'habitat. Le processus d'attribution est étroitement contrôlé politiquement et techniquement, rapprochant les pratiques enquêtées de celles décrites de F. Desage dans le périurbain de la Métropole Européenne de Lille (Desage, 2016).

**En guise de conclusions sur cette partie, l'enquête communale a révélé des stratégies fortement différenciées selon les lieux d'enquête tant sur le processus d'intercommunalisation que sur celui des attributions. Quatre profils se dégagent ainsi :**

- **Dunkerque, ville-centre, favorable à l'intercommunalisation mais peu favorable aux logiques de rééquilibrage tels qu'ils sont inscrits dans la loi Egalité et Cityonneté ;**
- **Saint-Pol-sur-Mer, commune associée de Dunkerque, inscrite dans une logique de mixité sociale par le haut, en raison de la grande stigmatisation et précarisation de son parc social ;**
- **Grande-Synthe, ville nouvelle précarisée, défendant une logique de préférence communale au regard d'une généreuse politique sociale et mettant à distance la notion de mixité sociale ;**
- **Bray-Dunes, petite ville balnéaire, réticente à l'intercommunalisation, défendant une logique de préférence communale où les attributions sont étroitement techniquement et politiquement encadrées.**

# ***Monographie locale : Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Vincent Béal*

*Contribution : Yoan Miot pour l'analyse quantitative, avec l'appui de Lucas Ghosn ; Marie-Laurence Royer pour les études de cas communales*

## **Introduction**

Mulhouse figure parmi les villes françaises touchées par des processus de déclin urbain (Béal et al., 2021). Ville industrielle ayant connu un essor dès le 18<sup>ème</sup> siècle grâce au développement de l'industrie textile, Mulhouse a longtemps été considérée comme l'archétype de la ville industrielle. Qualifiée de « Manchester français » ou de « ville aux 1000 cheminées », elle connaît tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle et au début du 20<sup>ème</sup> siècle une croissance rapide qui transforme la ville aussi bien d'un point de vue social (avec la mise en place de flux migratoires massifs pour alimenter la main d'œuvre) qu'urbanistique (par la construction de nouveaux quartiers sous la houlette d'un patronat protestant paternaliste). Dans les années 1970, la trajectoire de Mulhouse s'inverse. L'émergence de nouveaux champions économiques dans la ville et ses alentours – installation d'une usine Peugeot en 1962, développement de l'industrie spatiale avec l'entreprise Clemessy (aujourd'hui Eiffage) dès la fin des années 1960, extension rapide de l'aéroport international Bâle-Mulhouse-Fribourg grâce à la construction d'un nouveau terminal en 1970 – ne permet pas de masquer le déclin brutal de la filière textile et l'épuisement du bassin potassique qui affectent très sévèrement l'emploi local. Dans les années 1980, le taux de chômage augmente et les marqueurs du déclin apparaissent : présence de friches industrielles, paupérisation de certains segments de la population, dévalorisation immobilière, départ des classes moyennes vers la couronne périurbaine, ethnicisation des rapports sociaux visible notamment dans les crispations sur la question de l'islam ou dans la forte montée du vote FN dans les années 1990 (Jacquin et Wieviorka, 1991).

Cette trajectoire de déclin urbain a légué une configuration socio-spatiale particulière marquée par la présence de fortes inégalités au sein de l'agglomération (Najib, 2017 ; Miot et Ghosn, 2020). Cette dernière est en effet divisée en plusieurs sous-espaces – les centres urbains en déclin, les communes périurbaines aujourd'hui dynamiques de l'ancien bassin potassique, les anciens bourgs ruraux qui se sont érigés en « clubs » résidentiels – disposant de caractéristiques économiques, sociales, ethniques et urbaines très différentes. Dans cette configuration, sans surprise, les principaux « problèmes » se concentrent dans les espaces centraux de l'agglomération et plus particulièrement dans la commune de Mulhouse (Miot, 2012). Cette dernière cumule en effet les indicateurs de fragilités sociale et économique et accueille la majeure partie des populations précarisées du territoire, qui résident aussi bien dans le parc social que dans le parc privé dégradé. Pendant longtemps, cette situation n'a pas été perçue comme un « problème » : les élus continuant à faire croître l'offre de logements sociaux dans la ville. Toutefois, la situation a changé au milieu des années 2010. L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, plus fermement orientée à droite, autour de Jean Rottner (UMP/Les Républicains) a fait évoluer les stratégies de peuplement désormais construites autour d'un objectif de mixité sociale « par le haut », qui se traduit par une volonté de limiter la production de logements sociaux dans la ville tout en essayant de déconcentrer la pauvreté à l'échelle de l'agglomération.

Le contexte de déclin urbain a donc amplifié les problèmes sociaux dans l'agglomération de Mulhouse et notamment ceux liés à l'habitat : vacance élevée, précarité des ménages, niveau important de ségrégation, concurrence entre le parc social et le parc privé, etc. Il a également contribué à saper les conditions de leur résolution en rendant difficile la mise en œuvre des réformes promues par la Loi Égalité et Citoyenneté (LEC). En effet, les forts contrastes socio-spatiaux au sein de l'agglomération se sont traduits par des conflits entre acteurs, institutions et territoires, ralentissant la mise en œuvre de la loi et neutralisant certains de ses outils. La division du travail qui s'est instaurée depuis la fin des 1990 et qui fait peser la gestion de la pauvreté sur la ville de Mulhouse et son bailleurs – Mulhouse Habitat, puis M2A Habitat – est mise sous tension par les réformes territoriales et les nouvelles politiques nationales de l'habitat. Cette situation a engendré des tensions qui se manifestent particulièrement dans les rapports entre la ville-centre et la structure intercommunale, dirigée depuis 2017 par Fabian Jordan (maire sans étiquette de la commune périphérique de Berwiller). Ils ont conduit à des processus de désintégration, qui prennent la forme d'un affaiblissement de la capacité à agir intercommunale dans le domaine de l'habitat et du logement. On assiste donc à une « revanche des villages » (Charmes, 2019) qui ont investi la structure intercommunale pour neutraliser les tentatives de régulation et maintenir un *statu quo* favorable à leurs intérêts (Béal et Dormois, 2020). Si la plupart des communes de l'agglomération semblent aujourd'hui plus enclines à produire des logements sociaux, elles exercent un contrôle renforcé sur les attributions (Desage, 2018) qui passe entre autres par le maintien de relations bilatérales avec les bailleurs et de stratégies de préférence communale.

La monographie s'appuie sur une enquête de terrain comprenant la réalisation de 32 entretiens semi-directifs (auprès des bailleurs, des techniciens, des élus et des services déconcentrés), des observations (visites des quartiers d'habitat social, observations de CAL) et l'analyse des principaux documents d'urbanisme et de planification (SCoT, PLH, CIA, etc.). Cette monographie se penche tout particulièrement sur la transformation de la structure intercommunale et des politiques de l'habitat. Elle s'appuie également sur deux études de cas de deux communes périphériques au profil distinct, mais dont les représentants partagent le souci de contrôle des populations venant s'installer sur leur territoire.

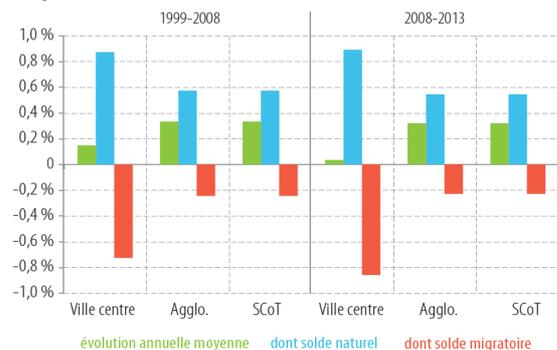
## 1. Les dynamiques spatiales

Avant d'analyser dans le détail les caractéristiques du parc social, il est nécessaire de présenter brièvement deux des traits principaux de l'agglomération mulhousienne : sa faible croissance démographique et ses forts contrastes sociaux et spatiaux.

D'un point de vue démographique, après une période de déprise dans les années 1980 et 1990, l'agglomération – et dans une moindre mesure la ville-centre – croît à nouveau à un rythme lent depuis 1999. Cette stabilisation de la population ne doit toutefois pas masquer des dynamiques de déclin urbain (paupérisation, vacance, marché détendu, etc.) particulièrement présentes dans les espaces centraux de l'agglomération<sup>18</sup>. Ainsi, la récente croissance démographique est portée essentiellement par l'excédent naturel, supérieur à celui de la région Grand Est ou du département du Haut-Rhin. À l'inverse, la composante migratoire est déficitaire, puisque les sorties du territoire sont largement supérieures aux entrées. Cette analyse vaut avant tout pour la ville-centre ; plusieurs communes résidentielles de la périphérie ayant enregistré depuis le début des années 2000 des soldes naturels et migratoires positifs (INSEE, 2018).

### Les dynamiques démographiques ville centre/Agglo./SCoT.

Une agglomération qui maintient une croissance démographique, malgré les difficultés de la ville centre. [source : INSEE]



Source : AURM (2017)

Ces contrastes entre centre et périphéries ne sont pas uniquement démographiques. Certes, prise dans son ensemble, Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) affiche des indicateurs socio-économiques qui apparaissent dans la norme. Ainsi, le revenu médian observé sur le territoire (19 489 euros) est très légèrement inférieur à la moyenne nationale ou régionale. Toutefois, ce constat ne doit pas occulter les forts contrastes qui structurent le territoire intercommunal. L'agglomération se caractérise en effet par l'existence d'espaces distincts aux caractéristiques sociodémographiques très hétérogènes : la ville-centre (à laquelle il est possible d'associer la commune limitrophe d'Illzach) qui connaît depuis les années 1980 une dynamique de paupérisation, seulement partiellement reliée à la dynamique démographique<sup>19</sup> ; les communes de l'ancien bassin potassique

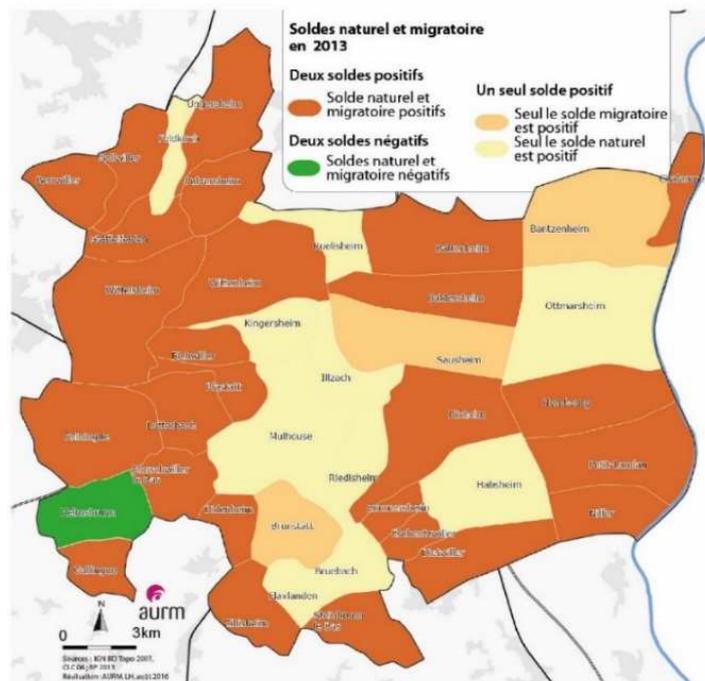
<sup>18</sup> Le taux de pauvreté dans la ville-centre est de 33% (contre 13,1% dans le Haut-Rhin) et le revenu médian est de 15 464 euros (contre 22 283 euros dans le Haut-Rhin).

<sup>19</sup> C'est ce que souligne l'actuelle maire, Michelle Lutz (LR) pour qui le déclin urbain prend plus les traits d'une paupérisation de la population que d'une réduction de la taille de la ville : « Contrairement à d'autres villes industrielles, Mulhouse n'a pas perdu beaucoup d'habitants. Il y a eu un déclin de l'industrie assez tardif. Quand Peugeot s'installe au milieu des années 1960, c'est encore le plein emploi ! Il y a toujours DMC, Manu-Rhin et les mines de potasse qui fournissent des emplois. Peugeot est alors obligé de faire venir des travailleurs de nos anciennes colonies, car il n'y a pas assez de main d'œuvre pour les lignes de production. C'est la dernière grande vague d'immigration sur le territoire. [...] Le déclin industriel devient fort dans les années 1980, mais la population de Mulhouse ne diminue pas. Les emplois industriels disparaissent, mais les populations restent, ce qui produit une paupérisation d'abord dans les quartiers et depuis une dizaine d'années dans le centre-ville » (Entretien, Maire de Mulhouse, Juin 2019).

au nord (Wittenheim, Kingersheim, etc.) qui ont souffert de la désindustrialisation dans les années 1970 et 1980, avant de profiter de la dynamique de périurbanisation pour attirer une population stable de « petits-moyens » (actifs modestes, retraités, etc.) ; les communes de l'est et surtout du sud (Rixheim, Habsheim, Hombourg, etc.), au profil originellement rural, qui bénéficient de la dynamique transfrontalière pour se développer tout en s'érigeant en « clubs » résidentiels abritant les plus haut revenus du territoire.

## Soldes naturels et migratoires

Dans l'ensemble, les communes de l'ouest et du sud-est de l'agglomération se caractérisent par une dynamique démographique et résidentielle forte.

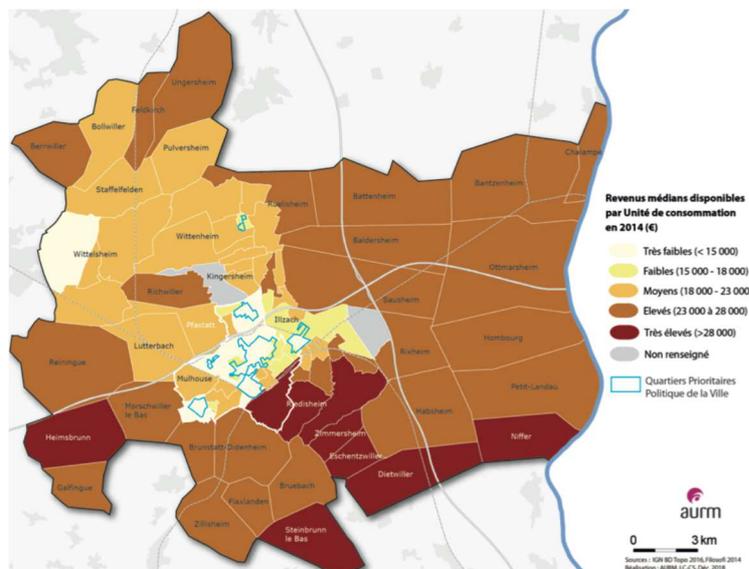


### Définitions

Solde naturel : différence entre les naissances et les décès  
 Solde migratoire : différence démographique (population 2013 - population 2008), à laquelle on soustrait le solde naturel entre 2008-2013

Source : AURM (2017)

Cette division de l'espace métropolitain est perceptible au travers de la plupart des indicateurs sociodémographiques : structures sociales, structure par âge, revenu médian, taux de chômage, présence de populations immigrées et de minorités ethniques, potentiel fiscal des communes, etc. Elle est également visible dans les dynamiques spatiales du parc de logements sociaux.



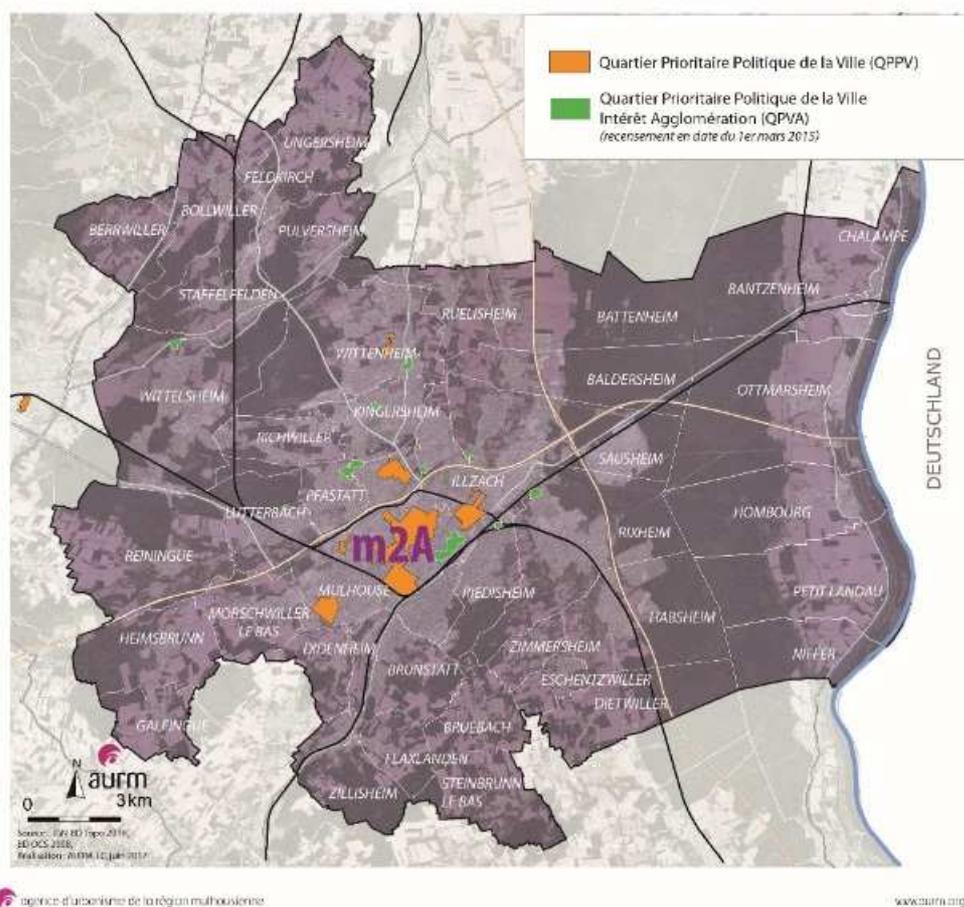
Revenu médian par UC en 2014 (AURM, 2018)

### 1.1. Un parc social concentré dans la ville-centre et très ségrégué

L'agglomération de Mulhouse dispose d'un parc de logements sociaux dont la principale caractéristique est la concentration spatiale. En effet, M2A comporte 23 403 logements sociaux (Source : RPLS 2016) qui se situent à 62% sur le territoire de la commune de Mulhouse. Cette concentration vaut également pour les QPV. Ces derniers regroupent environ 10 000 logements sociaux (soit 43% du parc) et se situent exclusivement dans les espaces centraux de l'agglomération. En effet, la ville-centre abrite 5 des 6 QPV de l'agglomération : Bourtzwiller, Péricentre, Brustlein, Les Coteaux et Drouot-Jonquille, situé à cheval sur les communes de Mulhouse et Illzach<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Le dernier QPV est le quartier de Markstein–La Forêt situé à Wittenheim. Ce quartier ne partage les caractéristiques des autres QPV puisque l'occupation sociale y est moins précaire, avec une majorité d'actifs et de retraités (Miot et Ghosn, 2020). Il est à noter que M2A comporte également deux quartiers de veille, qui font l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la CIA : le quartier de la Thure (Wittelsheim) et le quartier Chêne-Hêtre (Illzach), qui connaît des opérations de démolition (110 logements gérés par la SOMCO). D'autres « bouts » de quartiers, sortis récemment de la géographie prioritaire de la politique de la ville, font aussi l'objet d'un suivi de la part des services de l'agglomération.

## Les quartiers prioritaires de m2A



Source : AURM 2017

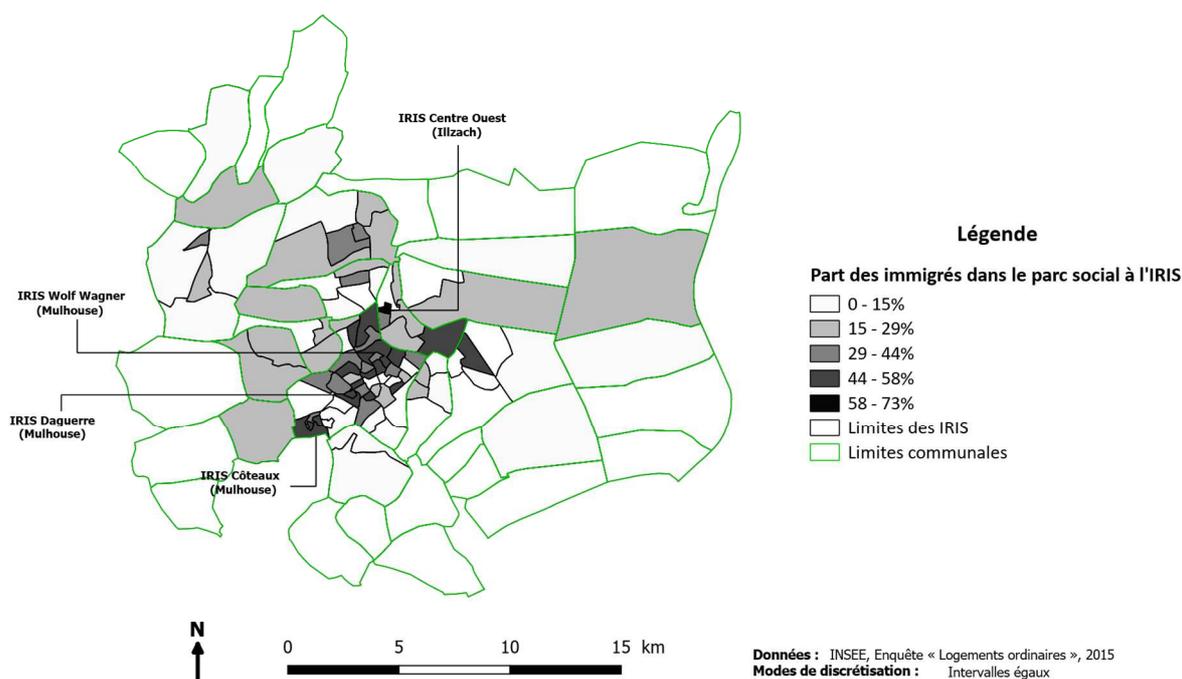
La concentration du parc social dans la commune de Mulhouse se double d'une forte différenciation du peuplement de ce parc à l'échelle de l'agglomération. Les « *quartiers de la ville-centre concentrent la majeure partie des ménages immigrés et précarisés tandis que les communes de couronne accueillent des ménages beaucoup plus actifs, en CDI ou retraités, que la moyenne intercommunale* » (Miot et Ghosn, 2020). Cette situation qui fait de Mulhouse le principal lieu d'accueil des populations modestes s'incarne dans les hauts niveaux de ségrégation qui caractérisent les quartiers QPV de la ville-centre. Ces quartiers concentrent les ménages aux revenus les plus bas, inactifs et chômeurs, immigrés, ou encore ceux composés de plus de 5 personnes ou étant monoparentaux féminins<sup>21</sup>. Le niveau de surreprésentation des ménages immigrés dans les QPV de la ville-centre constitue l'une des spécificités du cas de Mulhouse par rapport aux autres cas étudiés pour le projet :

*« Concernant les ménages immigrés, ces derniers sont très fortement présents dans le parc social mulhousien mais aussi dans l'ensemble du parc. La surreprésentation des ménages immigrés concerne autant certains quartiers anciens mulhousiens : Briand-Franklin, Fridolin, Bourtzwiller et les IRIS de copropriétés du quartier des Côteaux. Ils représentent 40 à 60% des occupants du parc de logements. Dans ces quartiers, si les immigrés sont surreprésentés, ce n'est pas le cas dans le parc social, témoignant ici du rôle du parc privé dans le logement des*

<sup>21</sup> Pour plus de détails sur ces différents points, nous renvoyons à l'analyse statistique réalisée par Yoan Miot et Lucas Ghosn (Miot et Ghosn, 2020).

personnes immigrés. Certains ensembles du parc social sont également marqués par une surreprésentation des immigrés : il s'agit du quartier du centre d'Illzach, celui du centre des Côteaux, de Wolf-Wagner-Sud et le parc social présent dans le quartier de la Cité ouvrière. Cette surreprésentation des immigrés se lie, dans un certain nombre de quartiers, avec d'autres caractéristiques socio-démographiques : présence de ménages de plus de 5 personnes (Illzach-centre, Wolf-Wagner, Fridolin), de ménages monoparentaux féminins (Illzach-centre et de Wolf-Wagner), d'inactifs et de chômeurs (Fridolin, Briand-Franklin, Côteaux). Ainsi, les quartiers de ménages immigrés sont également des quartiers marqués par d'autres indicateurs de précarité, pouvant ou non expliquer leur surreprésentation dans ces quartiers. » (Miot et Ghosn, 2020)

### Répartition des ménages immigrés dans le parc social de Mulhouse Alsace Agglomération, à l'IRIS en 2015



(Source : Ghosn, 2019)

Cette différenciation de l'occupation du parc social est bien identifiée par les acteurs locaux. D'après le diagnostic réalisé dans le cadre de la CIA, le parc social de la ville-centre comprend une part plus importante de logements PLAI ou HLMO (44%) que celui du reste des communes SRU de l'agglomération (29%)<sup>22</sup>. Cette inégale répartition se retrouve également à une échelle infra-communale puisque la part de logements PLAI ou HLMO est beaucoup plus importante dans les QPV (52%) que dans les autres quartiers (29%). Ces différences sont aussi visibles dans le niveau des loyers de qui varient fortement d'une commune à une autre, voire d'un quartier à un autre. Sans surprise, les loyers les plus élevés (8 à 9 euros/m<sup>2</sup>) se retrouvent dans le parc social des communes de l'ouest et du sud (comme par exemple Brunstatt, Flaxlanden ou Bantzenheim) et les loyers les plus bas se situent dans les QPV : 4,58 euros/m<sup>2</sup> au Côteaux, 4,76 euros/m<sup>2</sup> à Drouot-Jonquille, 4,90 euros/m<sup>2</sup> à Markstein-la Forêt, 4,95 euros/m<sup>2</sup> à Bourtzwiller. A ce titre, la ville-centre et ses

<sup>22</sup> A l'inverse, la ville-centre concentre la part la plus importante de logements PLS ou PLI (11%), destinés à une clientèle de classe moyenne et petite-moyenne, mais que les bailleurs peinent à louer notamment lorsqu'ils sont situés dans ou à proximité des QPV.

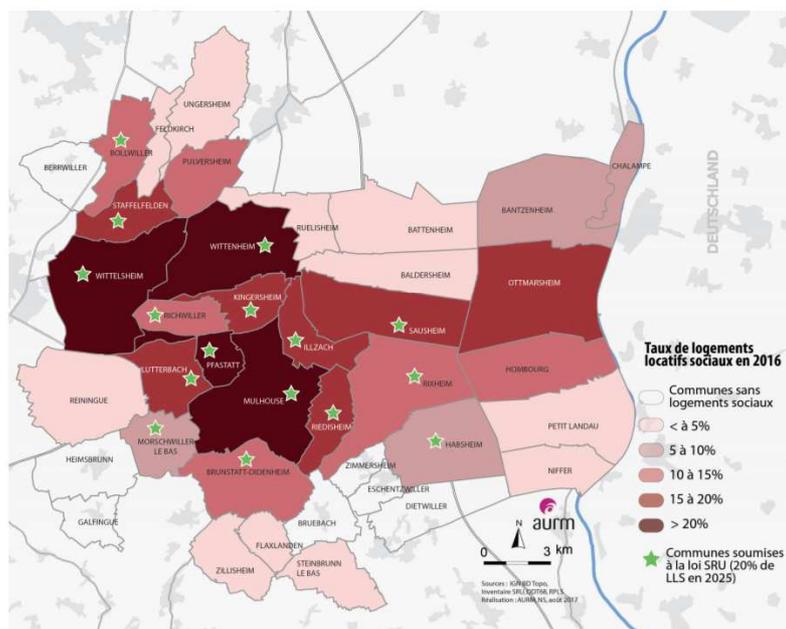
QPV constituent les principaux espaces dans l'accueil des ménages précaires ou des relogements prioritaires (DALO, DRP).

Quartier	Nombre de logements HLM (RPLS 2016)	Familles monoparentales (OPS 2016)	Ménages isolés (OPS 2016)	65 ans et plus (OPS 2016)	Revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM – Parc social (OPS 2016)	Revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM – Locataires du parc privé (FILOCOM 2015)
Bourtzwiller	1 142	18%	31%	28%	75%	56%
Péricentre	5 011	18%	38%	22%	74%	65%
Brustlein	119	26%	35%	31%	53%	62%
Les Coteaux	2 125	19%	30%	28%	74%	64%
Drouot-Jonquilles	1 115	17%	40%	28%	69%	35%
Markestein La Forêt	376	16%	33%	36%	71%	48%
m2A	23 403	19%	35%	24%	63%	39%

Source : AURM (2018)

En dehors de la ville-centre, le reste du parc social abrite des populations moins précaires (présence plus forte d'actifs) et moins ethnicisées (Miot et Ghosn, 2020). Ces logements se situent pour l'essentiel dans les 15 autres communes soumises à la loi SRU, avec des écarts importants entre les communes. En effet, seules 3 d'entre-elles ont atteint le taux de 20% requis par la loi SRU (Pfastatt, Wittelsheim et Wittenheim). Les autres oscillent entre une dynamique de rattrapage dans les communes anciennement populaires du bassin potassique comme Kingersheim (15,8%) et une réticence marquée dans les périphéries plus rurales et résidentielles comme à Morschwiller-le-Bas (8,3%), Habsheim (9,1%) ou encore Brunstatt-Didenheim (9,6%). Toutefois, parmi les nombreuses communes déficitaires seules deux étaient considérées comme carencées par la Préfecture en 2018 : Rixheim et Bollwiller.

#### Répartition du parc locatif social dans la Région Mulhousienne



Parc de logement social au 1er janvier 2016, au regard des obligations de la loi SRU

Communes	2016 (au 1er janvier)		
	Résidences principales (RP)	Logements sociaux (LLS)	Taux
Baldersheim	1076	36	3,3%
Bantzenheim*	649	40	6,2%
Battenheim	642	12	1,9%
Berrwiller	489	0	0,0%
Bollwiller	1658	198	11,9%
Bruebach	425	0	0,0%
Brunstatt-Didenheim	3763	362	9,6%
Chalampé*	411	30	7,3%
Dietwiller	572	0	0,0%
Eschentzwiller	622	0	0,0%
Feldkirch	403	8	2,0%
Flaxlanden	595	6	1,0%
Gallingue	327	0	0,0%
Habsheim	2172	198	9,1%
Heimsbrunn	562	0	0,0%
Hombourg*	500	55	11,0%
Illzach	6216	1114	17,9%
Kingersheim	5724	904	15,8%
Lutterbach	2773	511	18,4%
Morschwiller-le-Bas	1519	126	8,3%
Mulhouse	48857	15481	31,7%
Niffer*	373	3	0,8%
Ottmarsheim*	808	157	19,4%
Petit-Landau*	322	5	1,6%
Pfastatt	4294	880	20,5%
Pulversheim	1188	117	9,8%
Reiningue	825	16	1,9%
Richwiller	1580	209	13,2%
Riedsheim	5997	876	14,6%
Rixheim	6187	900	12,9%
Ruelsheim	931	21	2,3%
Saasheim	2313	346	15,0%
Staffelfelden	1632	296	18,1%
Steinbrunn le Bas	318	13	4,1%
Ungersheim	895	19	2,1%
Wittelsheim	4475	921	20,6%
Wittenheim	6055	1236	20,4%
Zillisheim	1128	30	2,7%
Zimmersheim	421	0	0,0%
<b>m2A</b>	<b>119 749</b>	<b>25 028</b>	<b>20,9%</b>

Source des données : inventaire SRU, OD768

Source SCOT de la région mulhousienne, 2019

## 1.2. Un système de bailleurs fragmenté

L'agglomération de Mulhouse abrite un système de bailleurs fragmenté. En effet, avant la dynamique de fusion amorcée en 2019<sup>23</sup>, l'agglomération comptait douze organismes HLM. Les sept principaux, qui détiennent plus de 1 000 logements chacun et représentent 71% du parc social intercommunal, sont les deux Offices Publics de l'Habitat (OPH) – M2A Habitat (intercommunal), Habitat de Haute Alsace (départemental) – et les principales Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) – SOMCO, Batigère et trois filiales d'Action Logement : Domial, 3F Grand Est et Néolia.

L'origine de cette fragmentation du système de bailleurs est souvent expliquée localement par l'histoire de son patronat, dont l'engagement philanthropique avait permis la création précoce de logements ouvriers et d'organismes assurant leur construction et leur gestion. Ce fut le cas par exemple la Société Mulhousienne des Cités Ouvrières (SOMCO) fondée dès 1853 par Jean Dolphus, patron de DMC (Vitoux, 1986). Si le poids de cette filiation historique est relativisé, elle semble jouer encore un rôle dans les représentations des acteurs. Ainsi, pour les acteurs locaux, les différences de cultures de travail entre OPH et ESH seraient à Mulhouse plus marquée qu'ailleurs et le rapport à l'État serait aussi plus conflictuel. C'est ce qu'affirment certains observateurs : « *[ces entreprises sociales de l'habitat ont] une éthique forte de l'initiative patronale, ce que veut aussi dire : On se débrouille entre nous, on sait faire, on ne veut pas se plier aux dictats de centralisateurs ou technocratiques, parce que nous on met l'humain d'abord et on met nos compétences d'abord* » (Entretien, Université de Haute Alsace, Juin 2019). Au sein de ce système, le poids de M2A Habitat est écrasant. Avec 8 834 logements (dont 6212 en QPV) cet OPH concentre 38% du parc social intercommunal et 63% des logements sociaux présents en QPV. Son parc se situe quasi-exclusivement dans la ville-centre (90%). L'autre OPH, Habitats de Haute Alsace (HHA), est quant à lui basé à Colmar. Disposant de 2 330 logements sociaux dans l'agglomération, il est très peu présent dans la ville de Mulhouse. Son patrimoine se situe principalement dans les communes périphériques, ce qui explique sa faible présence un QPV (2% du parc total).

Ces différences laissent apparaître une division du travail très poussée entre les organismes HLM. D'un côté, la grande majorité des bailleurs du territoire, et notamment les ESH, dispose d'un parc situé principalement en périphérie et n'accueillent pas les ménages les plus modestes<sup>24</sup>. De l'autre côté, M2A Habitat, l'OPH intercommunal, gère un parc qui est concentré à Mulhouse et dans ses QPV. A ce titre, ce bailleur loge les ménages les plus précarisés, et surtout les plus ethnicisés, du territoire. Il est par ailleurs le plus fortement investi dans les opérations de démolitions de l'ANRU<sup>25</sup>. Si ces différences dans le peuplement des parcs sociaux des bailleurs ne sont spécifiques

---

<sup>23</sup> Très conflictuelle, cette dynamique de fusion est longtemps restée inachevée. Début 2020, la fusion de LogiEst et Neolia, ainsi que celle entre HHA et Val d'argent Habitat (un bailleur de la vallée de Sainte-Marie-aux-Mines) avaient été actées. La SOMCO quant à elle rejoignait une société de coordination (Habitat réuni). Pour l'instant, m2A Habitat n'est pas concerné par cette dynamique de fusion malgré les pressions de certains acteurs politiques locaux pour un rapprochement avec HHA. « *Personne ne veut fusionner avec M2A Habitat. Je ne sais pas ce qui va se passer car les autres bailleurs ont fait d'autres choix. [...] M2A Habitat est isolé. Il y a des enjeux personnels [...]. Il y a aussi beaucoup de préjugés sur le parc de M2A Habitat. Leurs logements seraient dégradés, trop concentrés dans les QPV, ils sont impliqués dans le PNRU ce qui nécessite des investissements* » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, Mai 2019).

<sup>24</sup> Domial et la SOMCO, les deux principaux ESH du territoire, ont chacun un poids inférieur à 10% dans le parc social des QPV. Ces deux bailleurs ont d'ailleurs pour réputation d'être très sélectifs dans leur peuplement.

<sup>25</sup> Ainsi, par exemple, la SOMCO, Domial et 3F sont assez peu concernés par les opérations de démolition. A titre d'exemple, les démolitions prévues dans les quartiers des Coteaux semblent pour l'instant concerner le patrimoine de M2A Habitat, mais pas celui de 3F qui est pourtant assez présent dans ce quartier.

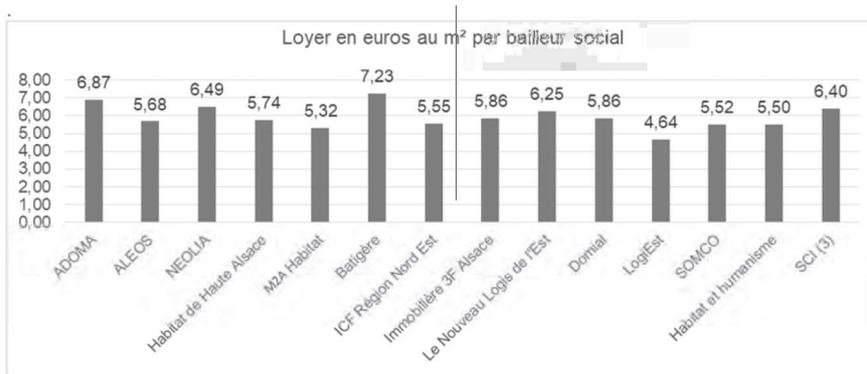
à Mulhouse, elles apparaissent ici particulièrement aiguës. Les logiques de spécialisation (dans certains territoires, dans certains segments de la population, dans certains types de logement) sont très marquées et conduisent notamment à ce que les acteurs du territoire considèrent M2A Habitat comme le principal acteur dans la gestion de la pauvreté.

Cette situation ne facilite pas l'établissement de rapports de confiance entre acteurs dont les relations semblent dominées par la méfiance et la concurrence. Ces dernières sont d'ailleurs renforcées par la faible tension du marché de l'habitat qui est régulièrement pointée comme l'une des causes de la concurrence entre bailleurs. L'AREAL (Association régionale des organismes HLM d'Alsace) a bien essayé de limiter cette concurrence en introduisant des dispositifs de régulation : logiciel unique (Immoweb), charte de bonnes pratiques, règlement intérieur des bailleurs sociaux (RIBS) pour cadrer l'enregistrement, le traitement de la demande ou le fonctionnement des CAL. Toutefois, la concurrence entre bailleurs s'est maintenue, voire renforcée sous l'effet des réformes nationales récentes (fusions, baisse des APL, etc.) qui ont fragilisé les acteurs locaux et entretenues un climat d'incertitude. Dans ce contexte, les stratégies des bailleurs sont globalement dominées par une volonté de réduction de la production de logement sociaux, tout en concentrant l'offre nouvelle dans les communes déficitaires de la périphérie. Si cette stratégie vaut pour la plupart des bailleurs, elle apparaît différente pour M2A Habitat. Pour cet OPH, les difficultés budgétaires semblent davantage donner lieu à des pratiques de *benign neglect*, qui se caractérisent par un plus faible investissement dans le parc existant, notamment dans l'attente de la démolition de ses segments les plus dégradés<sup>26</sup>.

Bailleur social	Nombre de logements sociaux	Poids du bailleur dans le parc social intercommunal	dont nombre de logements en QPV	Poids du bailleur dans le parc social intercommunal en QPV
ADOMA	110	0,5%	110	1%
ALEOS	46	0,2%	19	0%
Néolia	1172	5%	389	4%
M2A-Habitat	8837	38%	6212	63%
Batigère	1503	6%	586	6%
ICF des Régions Nord Est	274	1%	16	0%
Domial	1547	7%	134	1%
Immobilière 3F	1235	5%	365	4%
Nouveau Logis de l'Est	607	3%	293	3%
LogiEst <sup>9</sup>	1250	5%	643	7%
SOMCO	4263	18%	817	8%
SCI Foncière (3)	207	1%	63	1%
Habitat et Humanisme	22	0,1%	0	0%
Habitat de Haute-Alsace	2330	10%	241	2%
<b>TOTAL</b>	<b>23403</b>	<b>100%</b>	<b>9888</b>	<b>100%</b>

Source : CLA (2019)

<sup>26</sup> Ce faible investissement a été pointé aussi bien par certains locataires que par l'ANCOLS qui considérait dans un rapport de 2016 que la stratégie patrimoniale du bailleur était trop dépendante des financements de l'ANRU : « *Le parc est relativement ancien, avec 44 % des logements en étiquette énergétique E, F, ou G ; il présente un retard de réhabilitation thermique. La stratégie patrimoniale a été trop longtemps incertaine dans l'attente de l'affichage des niveaux d'intervention de l'Anru. Ainsi l'office n'a pas su mobiliser d'autres financements dédiés à l'amélioration de la performance énergétique (prêts de haut de bilan, éco-prêts, Feder, etc.), ni ceux destinés à compenser les démolitions (FNAP1). Un effort massif de réhabilitation reste à conduire, pour lequel l'office dispose d'une situation financière saine. La sécurité du patrimoine représente pour l'office un enjeu particulier. Mulhouse Habitat doit être en mesure de respecter ses obligations réglementaires relatives aux diagnostics plomb et amiante mais surtout gagner en réactivité pour traiter les dégradations relevées dans les parties communes. [...] Malgré un investissement dans la gestion de la proximité, la sécurisation et l'animation des quartiers, les résultats obtenus sont très inégaux selon les secteurs : certains ensembles présentent un état d'entretien des parties communes et des espaces extérieurs nettement insuffisant* » (ANCOLS, 2016 : 6).



Source : CIA (2019)

### 1.3. Un marché détendu ?

L'agglomération de Mulhouse est souvent présentée comme une agglomération dans laquelle les marchés locaux de l'habitat souffrent d'une faible tension<sup>27</sup>. A ce titre, elle est classée en tant que zone B2 par les acteurs nationaux. A l'échelle de la commune, le marché immobilier, pris dans son ensemble, apparaît effectivement détendu : les prix de l'immobilier sont assez bas (autour de 1200 euros/m<sup>2</sup>), les loyers sont peu élevés aussi bien dans le parc public que dans le parc privé (le niveau de loyer dans le parc privé est de 8,6 euros/m<sup>2</sup> dans l'agglomération et de 8,2 euros/m<sup>2</sup> dans la ville-centre), la vacance est élevée, etc. (Fondation Abbé Pierre, 2020).

Pour les acteurs locaux, cette situation s'explique par la déprise démographique du territoire qui a renforcé le décalage entre l'offre et la demande de logements. En effet, les projections démographiques du SCOT (entré en vigueur en 2007) et du second PLH (2012) ont été très optimistes, tablant sur une croissance de la population qui a été en fait beaucoup plus limitée. Ces projections optimistes ont débouché sur l'établissement d'objectifs en termes de production de logements trop ambitieux. Si ces objectifs n'ont pas toujours été tenus, on note une hausse du parc de logements qui apparaît très largement supérieure à celle de la population<sup>28</sup>. Ainsi, entre 2008 et 2013, le parc de logements de la ville de Mulhouse a augmenté de 2,3% quand dans le même temps la population baissait de 0,2% et celui des communes de première couronne a connu une hausse de 6% largement supérieure à celle de leur population qui a été de 3% (Diagnostic Scot, 2019 : 78). Ce décalage entre les objectifs et la demande sur le territoire est souligné par l'un.e des cadres de M2A qui appelle à réduire l'offre de logement dans la ville-centre:

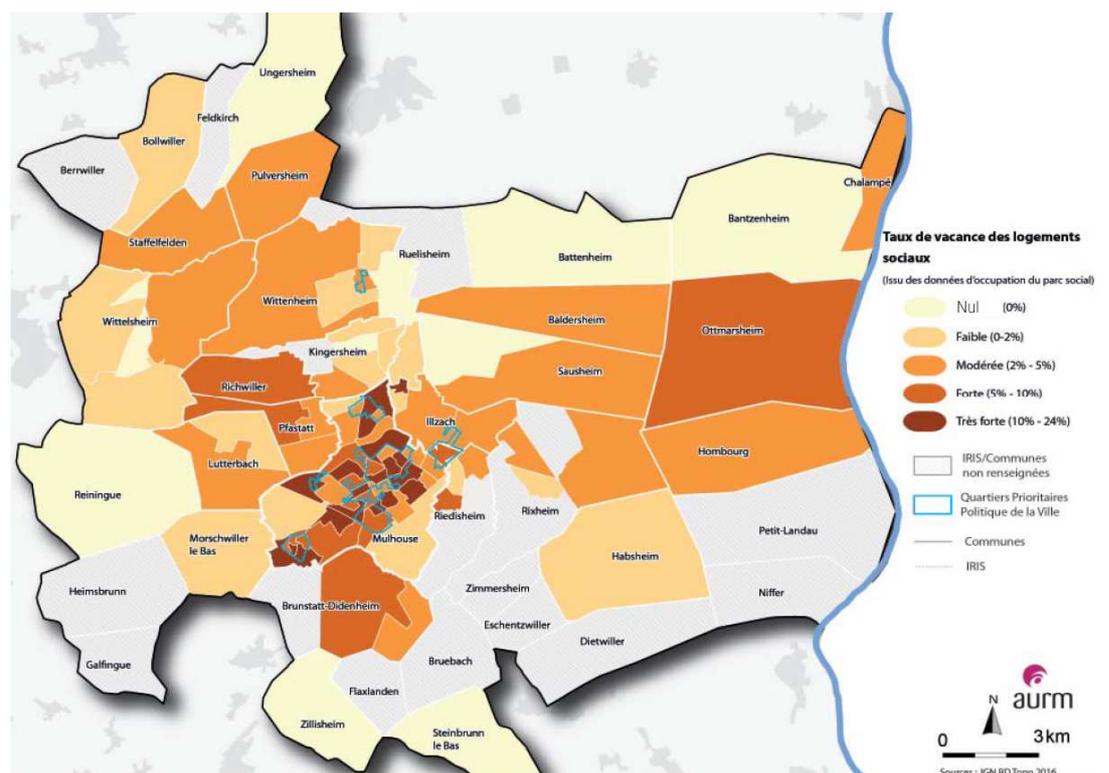
<sup>27</sup> Cette tension s'est accrue au cours des dernières années. Comme le souligne Miot et Ghosn : « L'agglomération mulhousienne présente une tension en accroissement entre 2015 et 2018, du fait d'une nette baisse du nombre d'attributions (-25% entre 2015 et 2018) et d'une légère augmentation de la demande (+4%). La baisse du nombre d'attributions est la plus forte à Mulhouse (-27%), dans le nord-est du territoire (-24%) et dans le sud (-74%). Ceci se traduit par une diminution sensible du taux de rotation du parc, passant de 12,6% à 9,6%. Cette baisse concerne globalement tous les territoires de l'intercommunalité mais est plus marquée dans les territoires valorisés et disposant de peu de logements sociaux (Sud et Nord-Est de l'agglomération). Le ratio demande/ attribution s'est également nettement dégradé, passant de 2,2 attributions pour une demande à 3,44 attributions pour une demande » (Miot et Ghosn, 2020).

<sup>28</sup> L'une des spécificités du parc social de l'agglomération de Mulhouse réside dans la part importante des constructions récentes. Ainsi, plus d'un quart du parc social (27,5%) a été construit après 1990 et un dixième (10,9%) après 2005 (Miot et Ghosn, 2020). Cette part importante des logements récents s'explique à la fois par la volonté (jusqu'en 2014) des élus de la ville centre de renforcer l'offre de logements sociaux et par l'engagement très fort dans les opérations de démolitions/reconstructions menées par l'ANRU.

« Sur le marché du logement, j'ai une vision malthusienne. Le précédent PLH était totalement irréaliste si on regarde la situation du Grand Est. A part Strasbourg qui peut tabler sur des objectifs de croissance, les autres villes doivent être raisonnables. Dans le domaine de l'urbanisme, on a compris cela. Depuis les lois Grenelle, il y a cette idée de maîtrise foncière. Mais ça a été plus tardif dans le domaine de l'habitat. Dans l'habitat, on reste sur une lecture très quantitative avec des gouvernements qui matraquent des objectifs de production. Produire, c'est bien, mais c'est l'enjeu de Paris ou de Strasbourg. Ce discours aveugle complètement les décideurs qui ne voient pas ce qui se passe dans les autres territoires » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Septembre 2018)

Ce décalage entre production et demande n'a toutefois pas eu d'effet immédiat sur l'occupation du parc de logement social. La sélectivité des mobilités résidentielles – qui se caractérisent schématiquement par l'arrivée de populations précarisées et le départ des populations stables – a contribué à maintenir une forte occupation de parc social, peu touché par la vacance dans les années 2000. En revanche, le déclin urbain affectait dès cette période le parc privé de la ville centre. Ce dernier était marqué par des dynamiques défavorables – vacance, dégradation du parc le plus ancien, copropriétés dégradées, présence de « marchands de sommeil » – qui apparaissaient encore plus nettes que celle du parc social. A titre d'exemple, en 2013, d'après une étude de l'agence urbanisme, 30% des locataires du parc privé de l'agglomération avaient des ressources qui les situaient en dessous du seuil de pauvreté (AURM, 2018).

Depuis une dizaine d'années, ces problèmes se sont généralisés et touchent désormais aussi bien le parc privé que le parc social. La vacance dans le parc social, qui est longtemps restée inférieure à 5%, atteint désormais un niveau de 7% (contre 10,6% pour l'ensemble des logements de l'agglomération en 2014). La détente est visible au travers d'autres indicateurs listés dans le diagnostic dressé par la CIA : la durée moyenne des demandes est de 6 à 8 mois (contre 20 mois à l'échelle nationale), le nombre moyen de demandes pour chaque attribution s'élève à 2,5 (contre 3,9 à l'échelle nationale), la demande locative est fortement nourrie par les mutations, et ce manière croissante (36,5% des demandes en 2015 et 37,8% en 2018).



Source : AURM 2018

Cette faible tension du parc est une fois de plus très inégalement répartie. Des écarts importants sont à noter aussi bien entre différents segments du parc (avec par exemple une forte demande pour les maisons de mineurs des communes de l'ancien bassin potassique), qu'entre différents territoires. Très faible dans la ville-centre, et plus particulièrement dans ses QPV (ou la vacance est élevée<sup>29</sup> et les taux de mobilité assez faibles), la tension du marché est plus forte les communes de la périphérie. Ainsi, le diagnostic de la CIA souligne que la pression sur le parc social est de 2,2 à Mulhouse (4240 demandes en cours contre 1903 satisfaites en 2015) mais de 3 pour le reste des communes SRU (2988 demandes en cours contre 989 satisfaites en 2015) (CIA, 2019). Cette différenciation a même tendance à s'amplifier depuis quelques années : les demandes pour des logements situés dans la ville-centre connaissant une baisse relative par rapport à celles faites pour d'autres espaces de l'agglomération.

<sup>29</sup> Cette vacance est toutefois variable suivant les QPV : 11% aux Coteaux ou 10,2% à Péricentre, contre 6,7% à Drouot-Jonquille ou 6,6% à Bourtzwiller.

*Demandes, attributions et taux de rotation*

	Nombre de logements	Taux de rotation		Part des demandes		Part des attributions	
		2015	2018	2015	2018	2015	2018
M2A	23291	12,6%	9,6%	7413	7686	2945	2237
Ville-centre	14534	13,1%	9,6%	57,2%	54,2%	64,6%	62,1%
Nord	347	28,2%	23,9%	2,7%	3,2%	3,3%	3,7%
Nord urbain	3959	10,2%	8,4%	16,3%	18,2%	13,7%	14,8%
Est	1897	12,8%	9,6%	9,6%	10,1%	8,2%	8,2%
Ouest	1527	12,2%	9,6%	8,5%	8,4%	6,3%	6,5%
Sud	269	18,6%	4,8%	2,4%	1,8%	1,7%	0,6%
Nord-Est	425	11,1%	8,7%	2,9%	3,2%	1,6%	1,7%

*Source : GIP SNE, 2015 ; 2018 (Miot et Ghosn, 2020)*

Cette différenciation territoriale est également pointée par les acteurs locaux qui disposent d'une bonne compréhension des dynamiques les plus récentes dans les demandes de logements sociaux et des représentations et aspirations sociales sur lesquelles elles reposent :

*« A Mulhouse, on a des difficultés à trouver des locataires. Les gens ont le choix donc ils sont difficiles. A Kennedy par exemple, il y a de superbes appartements un peu bourgeois, avec parquets, mais les gens refusent d'y aller, soit parce qu'il n'y a pas d'ascenseur, soit parce que qu'il n'y a pas de parking. Ça devient compliqué pour nous... Dans les communes périphériques, c'est différent. A Kingersheim ou Riedisheim, il y a plus de demandes car ce sont des communes proches de Mulhouse où il y a tout ce qu'il faut. Et en même temps, ce n'est pas Mulhouse ! Ce sont de jolies communes, qui ont une bonne image. Ce n'est pas comme Mulhouse, qui ne fait pas envie. Les gens trouvent que c'est sale, que ce n'est pas 'sécuré'... Si on s'éloigne encore plus vers la frontière suisse, le marché devient vraiment tendu » (Entretien, ESH3, Mai 2019)*

*« La mixité est appréhendée en fonction de la situation dans laquelle on se trouve. Mulhouse est une ville qui se paupérise et la population du logement social est assez homogène. Ici, la mixité sociale telle qu'on l'imagine dans les cœurs des métropoles est impossible. 60% des locataires de M2AH sont au RSA » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, Juin 2019)*

*« Le logement insalubre, le logement précaire, il se trouve au centre-ville. A Mulhouse, vous réussissez votre vie si vous construisez une maison hors du centre-ville. [...] M2A, c'est un entonnoir : les pauvres glissent au centre, s'ils veulent un logement ils vont au centre-ville, même si certaines villes à proximité ont aussi du parc social » (Acteur associatif, cité dans Fondation Abbé Pierre, 2020).*

L'un des principaux effets de cette faible tension du parc est d'amplifier la ségrégation au sein de l'agglomération (Cf. Miot et Ghosn, 2020). La détente renforce la capacité des ménages les moins précaires à éviter les quartiers les plus défavorisés ou stigmatisés. Ces derniers « peuvent trouver à l'extérieur des QPV des logements localisés sur des secteurs à l'image plus positive, ou des formes urbaines correspondant davantage à leurs attentes (logements individuels ou en petit collectif, balcons ou jardin, etc.) à des niveaux de loyers qui restent corrects » (CIA, 2019 : 20). A la différence des populations précaires, les ménages issus des fractions les plus stabilisées des classes populaires n'éprouvent aucune difficulté à s'installer dans les communes périphériques.

Ce contexte de détente contribue également à renforcer la concurrence entre les bailleurs. C'est ce que relève l'un.e des responsables d'une ESH du territoire :

*« On est en train de finaliser une politique de la vacance commerciale. Il faut qu'on invente des choses pour aller chercher les locataires car on est en concurrence. Les locataires ont le choix, donc ça leur arrive souvent de refuser*

*nos propositions. Notre service clientèle fait un gros travail sur ces questions : ils organisent des visites de logements, ils vont chercher des dossiers sur IMMOWEB pour faire des propositions aux demandeurs qui pourraient être intéressés par notre offre vacante, ils passent régulièrement des annonces avec photos sur Logic Immo. C'est un travail très différent de celui que l'on fait à Strasbourg. Là-bas, la CAL dure une heure. Il y a la cotation donc ça va plus vite et les demandeurs ne refusent pratiquement jamais les offres. Ici, ce n'est pas du tout pareil. » (Entretien, ESH3, Mai 2019)*

Malgré les tentatives de régulation menées par l'AREAL, la faible tension du parc social favorise le développement de la concurrence entre les bailleurs. Ces derniers développent des stratégies proactives à destination des locataires les plus « désirables » ; stratégies qui peuvent avoir pour effet de renforcer la désaffection pour les QPV.

#### **1.4. Les caractéristiques du peuplement et de la demande**

La faible tension du marché de l'habitat a un double effet sur le peuplement et le traitement de la demande. D'un côté, elle favorise l'accueil des populations les plus précaires, mais de l'autre côté, elle renforce la concentration de la précarité dans le parc social et rend difficile la mise en place d'une politique de mixité sociale.

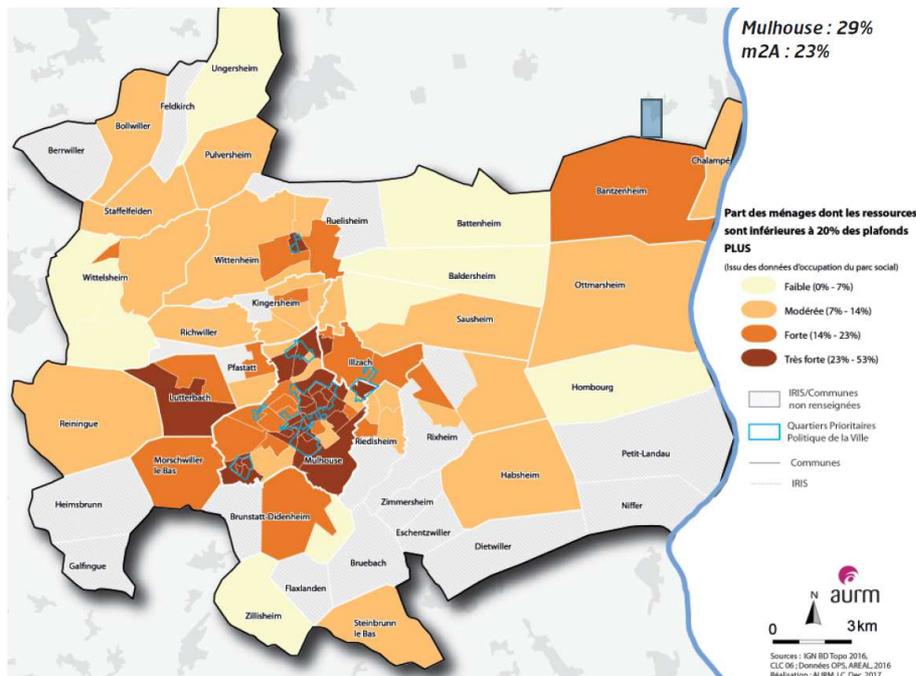
Comme nous venons de le dire, la détente du marché a pour effet de favoriser l'accès au logement des populations les plus précaires. Le diagnostic établi lors de l'élaboration de la CIA est sans équivoque sur ce point :

*« Les profils des ménages accédant au parc social témoignent de la capacité du parc à jouer un vrai rôle dans l'accès au logement et les parcours résidentiels des ménages les plus fragiles. On constate, en effet, que les ménages précaires ou pouvant présenter des difficultés socio-économiques sont systématiquement surreprésentés parmi les attributions en comparaison de leur poids relatif dans la demande » (CIA, 2019 : 24)*

Cette surreprésentation se retrouve également dans les motifs de la demande, puisque le rapport entre demandes et attributions est plus important pour les demandeurs n'ayant pas au préalable de logement, que pour ceux justifiant leur demande par un logement trop petit ou trop cher. Dans le même sens, les familles monoparentales, les jeunes (20-34 ans) ou encore les ménages présentant des ressources inférieures au niveau du PLA1 sont surreprésentés dans les attributions (CIA, 2019 : 25-26). Toutefois, cette surreprésentation doit être nuancée, puisqu'elle est avant tout valable pour la ville-centre. C'est ce que soulignent Yoan Miot et Lucas Ghosn dans leur analyse statistique des demandes et des attributions suivant le type de logement :

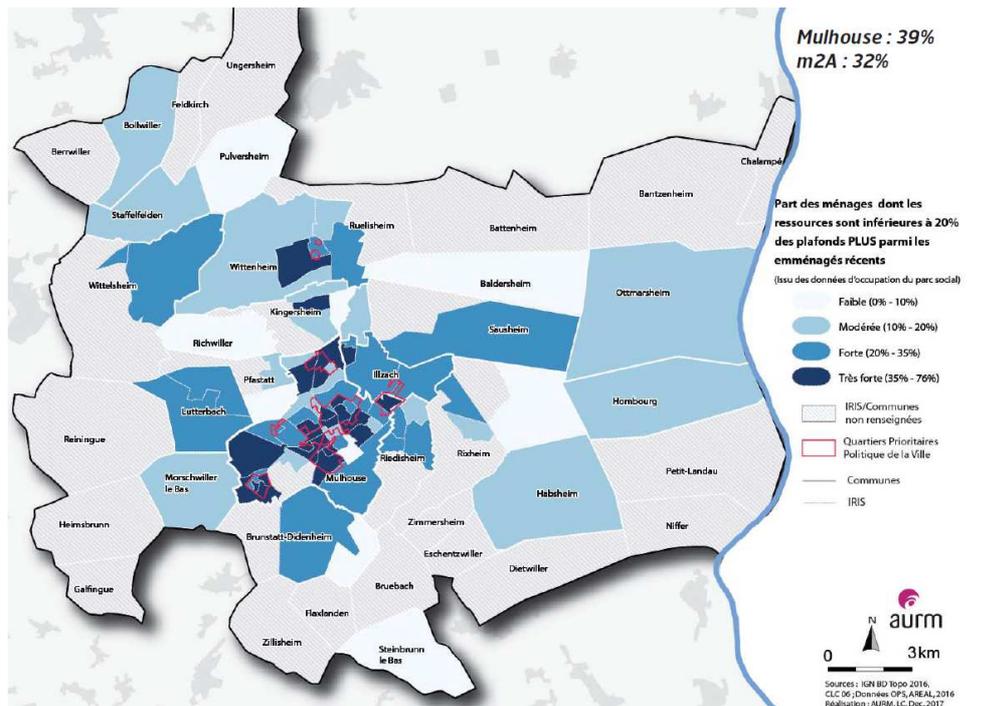
*« D'un point de vue géographique, ces demandes sont spécialisées. Les personnes en structure d'hébergement sont surreprésentées dans la demande s'exprimant vers Mulhouse avec une tendance à l'accentuation de cette surreprésentation entre 2015 et 2018. En effet, 80,3% et 83,1% de ces demandes s'expriment vers Mulhouse à ces deux dates, soit 1,4 et 1,5 fois plus que la moyenne intercommunale. A l'inverse, les demandes de personnes vivant dans le parc privé s'expriment de manière surreprésentée vers le territoire sud de l'agglomération, plus favorisé et valorisé, tandis que les demandes de personnes hébergées sont sous-représentées vers ce territoire. Ces attributions sont aussi spécialisées d'un point de vue spatial. Les personnes en structure d'hébergement se voient attribuer de manière surreprésentée un logement à Mulhouse, avec une tendance au renforcement de cette surreprésentation avec un taux supérieur de 1,8 à 2,1 fois la moyenne intercommunale. De même, les locataires du parc privé sont surreprésentés dans les attributions dans le territoire sud tandis que les personnes en demande de mutation sont statistiquement significativement sous-représentées. » (Miot et Ghosn, 2020)*

Toutefois, la détente du marché favorise la concentration des ménages les plus précaires dans la ville-centre et surtout dans ses QPV (ainsi que dans les territoires adjacents, notamment les quartiers qui ont récemment disparus de la géographie prioritaire de la politique de la ville). D'après le portrait du parc réalisé en 2018 par l'AURM sur la base des données de 2016, à l'échelle de l'agglomération, 23% de locataires ont un niveau de ressources financières très faibles (fixé à 20% du plafond PLUS, soit 4022 euros annuels pour une seule personne) en 2016, ils sont 31% à tomber en dessous de ce seuil dans les QPV.



Source AURM (2018)

Par ailleurs, ce pourcentage de locataires à ressources très faibles grimpe chez les nouveaux entrants du parc, puisqu'il s'élève à 32%. Cette évolution souligne la paupérisation récente du parc de logements qui est reconnue dans le diagnostic de la CIA et sur laquelle nous allons revenir en détails.



Source AURM (2019)

Les tendances sont également similaires en ce qui concerne les locataires à faibles ressources (60% du plafond PLUS) qui sont plus nombreux en QPV et parmi les nouveaux arrivants dans le parc social ou encore les locataires sans emploi ou ayant un emploi précaire (AURM, 2019).

### 1.5. Un système d'attribution qui renforce la spécialisation du parc social

Le peuplement du parc social de l'agglomération de Mulhouse est marqué par une très forte spécialisation. Suivant les territoires, le type de population abritée au sein des logements sociaux n'est pas le même. Le niveau de précarité, le type de ménages, la part des personnes immigrées fluctue suivant que l'on se situe dans les QPV de Mulhouse ou dans les logements sociaux situés dans les communes périphériques. Si ces logiques sont anciennes, l'analyse statistique montre que le système d'attribution, notamment sur la période la plus récente, a tendance à renforcer cette spécialisation du parc social aussi bien en ce qui concerne la nationalité des occupants, que leur situation professionnelle ou leur niveau de revenu (Miot et Ghosn, 2020).

Le renforcement de la spécialisation du parc est tout d'abord visible en ce qui concerne la nationalité. Au niveau de la demande, la part des demandeurs de nationalité étrangère (pays de l'UE ou hors UE) est assez stable dans l'agglomération de Mulhouse (environ un quart des demandes), comme dans la ville-centre. Toutefois, à une échelle plus fine, l'analyse statistique montre une surreprésentation des demandes de personnes de nationalité étrangère dans la commune de Mulhouse, avec un taux de 1,4 (hors UE) et de 1,25 (pays de l'UE) fois supérieur à la moyenne intercommunale. Au niveau des attributions, ces dynamiques apparaissent encore plus marquées, notamment en ce qui concerne le clivage ville centre/communes périphériques :

*« Concernant les attributions, celles-ci s'effectuent de plus en plus en faveur des demandeurs de nationalité hors UE ou d'un pays venant de l'UE : alors que les demandeurs hors UE représentaient 21% de la demande et 20% des attributions en 2015, ils représentent 21% de la demande et 24% des attributions. Cela s'effectue*

cependant au prix d'une spécialisation de plus en plus forte des attributions. En effet, la commune de Mulhouse, d'ores et déjà surreprésentée vers ce type de public, voit cette surreprésentation statistiquement significative s'accroître nettement entre 2015 et 2018. De même, Mulhouse a des attributions significativement sous-représentées de personnes de nationalité française aussi bien en 2015 qu'en 2018, avec là aussi, une tendance à l'accroissement de cette spécialisation » (Miot et Ghosn, 2020).

Une logique similaire est visible en ce qui concerne la situation professionnelle des demandeurs. On constate une surreprésentation des ménages inactifs dans les demandes, notamment dans celles qui concerne la ville-centre. Cette différenciation territoriale se retrouve également dans les attributions :

« La ville de Mulhouse est significativement sous-représentée dans les attributions de ménages actifs en CDI et surreprésentée pour les ménages inactifs. Cette double dimension se renforce entre 2015 et 2018. A l'inverse, les communes de couronne, sans être significativement surreprésentées, accueillent fortement des ménages actifs en CDI, en contrats précaires, des retraités. Quelques communes et territoires peuvent se spécialiser dans l'accueil de ce type de ménages comme le territoire sud pour l'accueil de retraités en 2018 » (Miot et Ghosn, 2020)

Enfin, on constate à nouveau cette spécialisation en ce qui concerne les revenus des demandeurs. La ville-centre apparait une nouvelle fois davantage ciblée par les populations les plus modestes, tendance qui s'accroît sur la période la plus récente :

« Mulhouse est significativement surreprésentée dans la demande de ménages très modestes (moins de 1000€) et devient significativement sous-représentée pour les demandeurs aux revenus supérieurs à 2000€. Les communes de couronne, sans présenter de sous-représentation ou de surreprésentation significative, ont toutes une demande de ménages très modestes (moins de 1000€) inférieure à la moyenne intercommunale tandis qu'elles présentent un taux de demandeurs aux revenus supérieurs à 2000€ dépassant la moyenne intercommunale » (Miot et Ghosn, 2020).

Globalement, l'analyse des attributions en fonction des revenus montre « une préférence pour les ménages à revenus moyens et élevés (plus de 1500€) et d'une défaveur des ménages à bas revenus (moins de 1000€). En effet, alors que 10% des demandeurs ont des revenus inférieurs à 499€, seulement 6% des attributions sont effectuées à destination de ce public » (Miot et Ghosn, 2020). Sans surprise, les populations aux revenus les plus bas sont surreprésentées dans les attributions dans les logements sociaux de Mulhouse, alors qu'à l'autre extrême, les ménages disposant de revenus supérieurs à 2000 euros sont sous-représentés dans la ville-centre.

### **Indice de spécialisation des attributions entre 2015 et 2018 dans l'agglomération mulhousienne (Miot et Ghosn, 2020)**

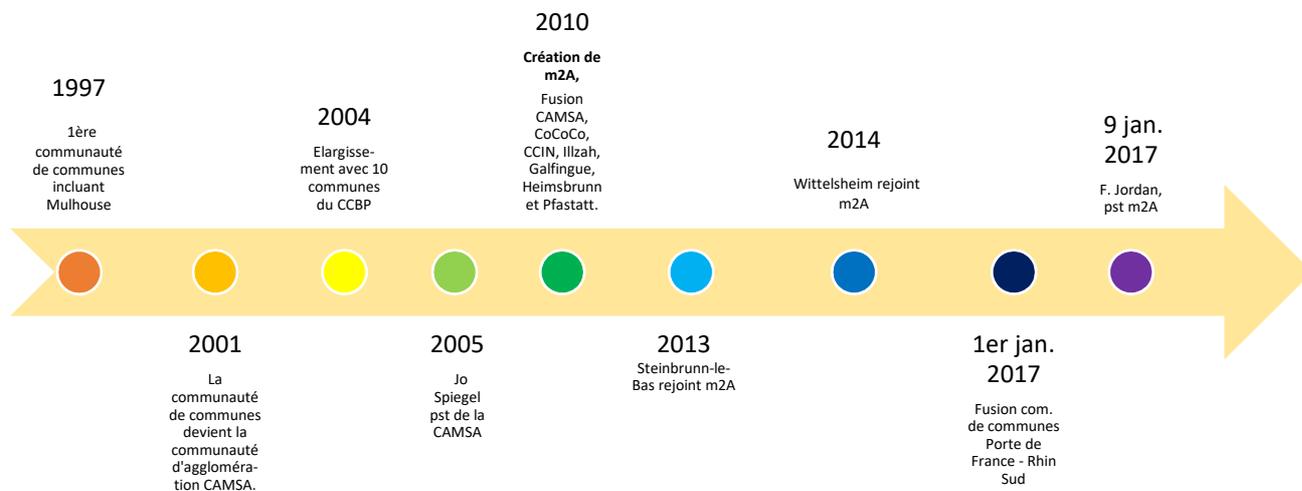
	2015					2018				
	0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€	0-499€	500 - 999€	1 000 - 1 499€	1 500 - 1 999€	Plus de 2000€
Ville-centre	1,33	1,15	1,00	0,90	0,83	1,40	1,15	1,01	0,87	0,84
Nord	0,18	0,72	1,15	1,01	1,34	0,20	0,87	0,95	1,15	1,31
Nord urbain	0,39	0,80	1,00	1,07	1,34	0,54	0,73	1,01	1,27	1,15
Est	0,44	0,65	0,98	1,23	1,36	0,18	0,77	0,89	1,51	1,14
Ouest	0,57	0,85	0,83	1,27	1,28	0,34	0,71	0,99	0,98	1,56
Sud	-	0,35	1,12	1,13	1,72	-	1,40	0,75	0,74	1,53
Nord-Est	-	0,19	1,19	1,81	1,07	0,44	0,86	1,33	0,78	1,07
M2A	6%	23%	30%	21%	20%	6%	22%	31%	21%	20%

## **2. La gouvernance intercommunale**

A Mulhouse, la construction intercommunale s'est faite de manière lente, le plus souvent au rythme de la loi. Alors qu'au début des années 2000, la petite taille de l'agglomération et sa relative homogénéité sociale favorisait une intégration poussée, les élargissements successifs ont progressivement rendu la gouvernance intercommunale plus heurtée, limitant la mise en place de politiques ambitieuses. Ainsi, comme souvent dans les territoires en déclin, la coopération intercommunale a été entravée par l'absence d'hégémonie du centre sur la périphérie, ainsi que par l'existence de contrastes sociaux, mais aussi politiques, entre ces deux entités. Depuis 2017, ces tensions se sont renforcées conduisant à un changement d'exécutif et à une fragilisation de la gouvernance intercommunale, notamment dans le domaine de l'habitat.

## 2.1. Une construction lente et heurtée

A Mulhouse, la coopération intercommunale est tardive. Certes, dès 1968, un SIVOM est créé pour prendre en charge le traitement des déchets et des eaux usées de 12 communes. Mais cette première forme de coopération porte sur des enjeux « techniques » faisant l'objet d'une politisation limitée, notamment sous les différents mandats d'Émile Muller (maire SFIO, puis MDSF, de Mulhouse entre 1956 et 1981). Dans les années 1980 et 1990, le district acquiert de nouvelles compétences et se transforme en syndicat « à la carte » en 1993. Toutefois, ce n'est qu'en 1997 qu'une première Communauté de communes est créée. Regroupant au départ cinq communes (Mulhouse, Didenheim, Lutterbach, Morschwiller-le-Bas et Zillisheim), elle est présidée par Jean-Marie Bockel (PS, puis Gauche moderne, puis UDI) et se transforme en 2011 en une Communauté d'agglomération qui prend le nom de CAMSA (Communauté d'agglomération de Mulhouse Sud-Alsace) et se dote dès le départ d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU).



Source : Royer (2020 : 26)

Dans les années 2000, la CAMSA monte en puissance. En 2004, elle intègre 10 des 11 communes de la Communauté de communes du bassin potassique (CCBP)<sup>30</sup>. Cet élargissement est alors favorisé par deux facteurs : le profil d'une grande partie des communes du bassin potassique qui, par leur histoire industrielle et leur dimension populaire, se rapproche à l'époque encore de celui

<sup>30</sup> Malgré cet élargissement, quelques territoires clés d'un point de vue politique et économique manquent encore : les solides et riches bastions centristes que sont Pfstatt (fief du député Francis Hillmeyer), Riedsheim (commune du président du Conseil Général, Charles Buttner) ou encore Sausheim, qui abrite l'usine PSA et ses 13 000 employés.

de Mulhouse ; l'appartenance au PS des principaux leaders politiques : Joe Spiegel (maire de Kingersheim), Antoine Homé (maire de Wittenheim) et Jean-Marie Bockel (maire de Mulhouse). La présidence de la CAMSA revient alors à Joe Spiegel (PS). La faible différenciation sociale et politique du territoire intercommunal favorise donc une intégration assez poussée. La CAMSA s'engage ainsi dès le milieu des années 2000 dans la mise en place d'un premier Plan Local de l'Habitat (PLH) et dans un processus de mutualisation des services qui est montré en exemple à l'échelle nationale<sup>31</sup>.

## 2.2. Du conflit fiscal au conflit territorial

En 2010, un nouveau changement intervient. Sous l'impulsion du Préfet, la CAMSA fusionne avec la Communauté de communes des Collines (CoCoCo), la Communauté de communes de l'Île Napoléon (CCIN) et les communes d'Illzach, de Galfingue, d'Heimsbrunn et de Pfastatt. Elle devient ainsi Mulhouse Alsace Agglomération (M2A), une communauté d'agglomération de 32 communes (262 000 habitants), dont la présidence revient à Jean-Marie Bockel<sup>32</sup>.

Cet élargissement est loin d'emporter l'adhésion de l'ensemble des communes. Dès 2008, la perspective de l'élargissement donne lieu à de vives tensions. Poussée par le Préfet et par J-M. Bockel, cette fusion est vue comme un coup de force par de nombreuses communes rurales. Ces dernières constituent alors un groupe, qualifié de « club des 22<sup>33</sup> », pour peser sur un processus jugé inéquitable. Dirigé par Olivier Becht (jeune maire Rixheim, énarque et aujourd'hui membre de « Agir – Droite constructive »), ce groupe cherche à promouvoir une « gestion territoriale à taille humaine » et surtout à obtenir des gages d'autonomie aussi bien sur le volet politique, que financier. En effet, le « club des 22 » craint avant tout la marginalisation des petites communes par Mulhouse et le partage de la dette de la CAMSA, dont les finances sont plombées les résultats du syndicat de transport (SITRAM) qui accuse de lourds déficits liés à la création du tramway (2006) et à la mise en place du projet de train-tram (2010)<sup>34</sup>. Les communes entrantes réussissent donc à négocier un accord qui leur est favorable : la suppression de la Dotation Communautaire de Solidarité (DCS) (qui sera toutefois réintroduite quelques années plus tard), la création du syndicat intercommunal de l'Île Napoléon permettant aux communes concernées de conserver une large part de la manne fiscale liée à la présence de l'usine PSA de Sausheim, la première vice-présidence pour Olivier Becht et enfin l'abandon du projet d'extension du tram au nord de l'agglomération.

### *Redistribution fiscale et élargissement intercommunal*

L'enjeu fiscal constituait la principale pierre d'achoppement dans la fusion entre la CAMSA et la CCIN. Cette dernière était en effet une intercommunalité riche. Composée de 6 communes et regroupant 27 500 habitants, elle disposait d'un budget annuel de 28 millions d'euros, malgré un

<sup>31</sup> Engagée dès 2003, cette mutualisation est régulièrement saluée nationalement. A titre d'exemple, la CAMSA est l'un des exemples mobilisés dans un rapport du Sénat de 2010 sur la mutualisation des services entre communes et intercommunalités.

<sup>32</sup> En mai 2010, pour cause de cumul des mandats, Bockel quitte la mairie au profit de son premier adjoint Jean Rottner. Toutefois, il conserve la présidence de M2A jusqu'en 2017.

<sup>33</sup> Le « club des 22 » est composé de deux communautés de communes « défensives » et de deux communes isolées. Au départ opposées à tout rapprochement avec Mulhouse, ces communes se regroupent lorsqu'elles comprennent que la fusion devient inéluctable. Ce club continuera à exister jusqu'en 2017, date à laquelle l'agglomération est reprise en main par les communes périphériques.

<sup>34</sup> En 2009, le solde financier avant emprunt de la CAMSA s'élevait à - 8,15 millions d'euros.

niveau très faible de taxe professionnelle qui s'élevait 8,3% (en comparaison la CAMSA avait un budget de 133 millions d'euros pour 172 000 habitants et une taxe professionnelle à 17,3%). La richesse de la CCIN s'expliquait largement par la présence sur son territoire de grandes entreprises, notamment l'usine PSA de Sausheim qui regroupait à l'époque 7000 emplois. Cette entreprise générait une taxe professionnelle de 50 millions d'euros par an, qui était toutefois en partie redistribuée à d'autres territoires. En effet, si la CCIN récupérait une part importante de cette manne fiscale (environ 6 millions d'euros), le reste était répartie à d'autres échelles : nationale, pour la majorité, au travers du fond national de péréquation, départementale avec le fond départemental de péréquation qui redistribuait environ 14 millions aux communes « concernés » (celles qui abritent des salariés de PSA) et « défavorisés » (celles disposant d'un faible potentiel fiscal), et enfin métropolitain au travers du Sizirm, un syndicat de 5 communes (dont Mulhouse) créé au début des années 2000 (et dissout avec le SITRAM en 2010) pour permettre à la ville-centre de bénéficier des retombées fiscales de l'implantation de grandes entreprises et de grandes surfaces hors du périmètre de son agglomération. Ainsi, en 2003, la ville de Mulhouse avait récupéré 3,6 millions d'euros de taxe professionnelle de PSA au double titre de membre du Sizirm et de commune « concernée » du département du Haut-Rhin.

Les tensions apparues avec la fusion de 2010 s'approfondissent dans la décennie suivante d'abord avec l'intégration de communes isolées (Steinbrunn-le-Bas en 2013, Wittelsheim en 2014 après un recours devant le Tribunal administratif), puis en 2017 avec celle de la communauté de communes Porte de France – Rhin Sud (CCPFRS) dans le cadre de l'application de la loi NOTRE. Le conflit fiscal originel se déplace alors progressivement autour d'autres enjeux liés notamment au contrôle de l'urbanisation et à l'habitat (répartition de l'offre de logements sociaux, déconcentration de la pauvreté). Si ces élargissements successifs permettent à l'agglomération de revendiquer le statut de Communauté urbaine et d'englober un territoire de 39 communes (267 759 habitants, soit plus du tiers de la population du Haut-Rhin), ils ont également considérablement fragilisé Mulhouse dans sa capacité à s'imposer face aux intérêts de la périphérie.

### 2.3. Les périphéries contre la ville-centre

Le conflit entre la ville-centre et ses périphéries apparaît au grand jour lors de la succession de J-M. Bockel à la présidence l'agglomération en 2017. Toutefois, ses racines sont plus anciennes. L'opposition traditionnelle entre la ville-centre industrielle, « sans qualité » et habitée par une population à dominante populaire, dans laquelle les minorités ethniques sont surreprésentées, et des communes périphériques plus riches, plus homogènes socialement et ethniquement et soucieuses de préserver leur identité villageoise, s'est accentuée tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle. La désindustrialisation, la périurbanisation ou encore le développement des mobilités transfrontalières ont accentué ces différences et renforcé la vision largement partagée d'une ville-centre considérée comme un espace repoussoir, un espace « à problèmes ». C'est ce que pointe l'un.e des vice-président.e.s de l'agglomération, également adjoint.e au maire de Mulhouse :

*« Il y a beaucoup de fantasmes. La ville-centre ne jouit pas d'une bonne image à cause de ses cités et des incivilités dans le centre-ville. Les habitants et les maires des communes périphériques ont toujours craint que Mulhouse ne veuille exporter ses pauvres. On lutte contre ces discours en disant que ce n'est pas l'objectif, que l'on cherche juste à avoir une répartition plus harmonieuse de la pauvreté, mais c'est très difficile. [...] Quand notre consultant est venu présenter son rapport au groupe de travail sur la CIL, il a dit que Mulhouse concentrait trop de populations précaires et que si on les redistribuait uniquement à l'intérieur de la ville cela allait fragiliser les quartiers qui*

*n'étaient pas en QPV. Ce discours est très mal passé ». (Entretien, Elu.e. de Mulhouse et VP M2A, Septembre 2018)*

Ces représentations négatives de la ville-centre ont fragilisé la dynamique d'intégration intercommunale à partir de la fin de la décennie 2000. La création de M2A s'est aussi couplée à des changements politiques locaux, comme le départ de J-M. Bockel du parti socialiste pour créer la Gauche moderne et s'engager, en tant que personnalité d'ouverture, aux côtés de Nicolas Sarkozy<sup>35</sup>. Ces changements sont à l'origine de nouveaux arrangements qui déstabilisent les équilibres politiques aux échelles municipales et intercommunales, contribuant notamment à faire éclater l'alliance entre maires PS des communes industrielles :

*« Il y avait plusieurs problèmes qui cristallisaient le ressentiment des petites communes. Elles trouvaient que la gouvernance n'était pas assez égalitaire, que les élus de la ville-centre et les services avaient trop d'influence dans les prises de décisions. Les communes voulaient une gouvernance plus participative, une gouvernance qui intègre mieux les spécificités de leur mode de fonctionnement » (Entretien, Elu.e. de Mulhouse et VP M2A, Septembre 2018)*

Les tensions entre la ville-centre et sa périphérie sont alors renforcées par l'arrivée de Jean Rottner (UMP, puis LR, premier adjoint de Bockel depuis 2008) à la tête de la ville. Contrairement à son prédécesseur, Rottner ne dispose pas du soutien des ténors socialistes locaux (notamment des « grands élus » du bassin potassique) et s'engage dans une entreprise de contrôle du fief et d'élimination de la concurrence politique qui dénote avec la gestion consensuelle que prônait Bockel. Ainsi, dans le domaine de l'habitat, Rottner place l'un de ses fidèles à la tête de M2A Habitat jusque-là présidé par le VP à l'habitat. Cette volonté de renforcer son influence a été qualifiée par de nombreux acteurs locaux comme une tentative de « débockeliser » les principales institutions et agences de la ville.

Conscient de ces difficultés, Bockel qui est alors encore président de M2A confie fin 2015 à quatre maires – Pierre Logel (Baldersheim), Fabian Jordan (Berwiller), Jo Spiegel (Kingersheim) et Hubert Nemett (Riedisheim) – la mission de réfléchir à une « gouvernance renouvelée », plus « participative » et permettant d'impliquer davantage les communes périphériques. De cette consultation ressortent différents problèmes qui nourrissent le ressentiment des élus des communes périphériques. Ainsi, « la prise de pouvoir par les 'petits maires' est la résultante d'une grogne montante. Sur leur cahier de leurs doléances figurent 'l'organisation pyramidale', le manque de débat, la présence sporadique de son président, le sentiment d'être 'pris de haut par l'administration', la mutualisation des services municipaux et intercommunaux<sup>36</sup> » (Royer, 2020).

Ce ressentiment se manifeste lors de la désignation du successeur de J-M. Bockel à la présidence de l'agglomération. Malgré les critiques émanant des maires des communes périphériques, Bockel avait désigné Jean Rottner (son ancien premier adjoint et maire de Mulhouse) comme son

---

<sup>35</sup> Avant de devenir secrétaire d'Etat en charge de la coopération de la francophonie du gouvernement Fillon 2, J-M. Bockel avait déjà montré des signes de glissement à droite. Dès le milieu des années 1990, le maire de Mulhouse avait bénéficié d'un soutien du centre, notamment pour faire barrage au FN lors des municipales de 1995. Son discours et ses prises de position locales et nationales ont également souvent privilégié les options sécuritaires et bellicistes comme lors de la guerre du Golfe.

<sup>36</sup> Delahaye E. (2018) « M2A : les dessous d'une crise ». *L'Alsace*, 19/12/2016.

successeur<sup>37</sup>. Face à lui, un groupe de maires emmenés par Fabian Jordan<sup>38</sup> propose une candidature alternative construite autour de la revalorisation des communes périphériques face à la ville-centre. Portée par quelques élus influents du bassin potassique (Antoine Homé, Joe Spiegel et Fabian Jordan), cette candidature rallie rapidement le soutien d'une majorité de communes. Elle conduit ainsi J. Rottner à se retirer de la course à la présidence et à abandonner toutes ses fonctions au sein de M2A :

*« Bockel avait créé cette agglomération. Il y a eu des haut des bas, comme dans toutes l'agglomération, mais cela fonctionnait bien, notamment grâce au binôme Rottner/Bockel qui avait pris l'habitude de travailler ensemble. En 2017, une coalition de maires s'est constituée pour critiquer le mode de fonctionnement de l'agglomération et proposer un autre président. A partir de là, une petite musique s'est diffusée : la ville-centre veut manger tout le monde, la ville-centre ne respecte pas les communes, la ville-centre veut envoyer ses pauvres dans les autres communes. C'est nul ! Encore, quand je dis 'nul' je me retiens. C'est injuste car on a toujours travaillé avec les autres communes et leur permettant de garder certains avantages ou en les aidant techniquement avec nos services. Ce discours sur l'ogre ville-centre est aujourd'hui largement répandu dans l'agglomération. C'est un vrai Mulhouse-bashing ! » (Entretien, Maire de Mulhouse, Juin 2019)*

Si Fabian Jordan et ses soutiens voit le nouveau projet d'agglomération sous l'angle d'une redistribution plus égalitaire des pouvoirs<sup>39</sup>, Jean Rottner et son équipe dénoncent quant-à-eux une rupture de la solidarité territoriale entre communes riches et pauvres :

*« Je ne suis pas un homme en colère. Je suis surtout déçu pour ma ville. Ce qui s'organise n'est pas très original : appelons un chat un chat, un groupe souhaite prendre le pouvoir [...]. Le plus important, mais aussi le plus insupportable, c'est que cette prise de pouvoir s'appuie principalement sur votre mépris à l'égard de la ville-centre [...]. La vérité, c'est que des représentants des communes riches ne veulent plus payer pour les pauvres », (Jean Rottner, propos tenus lors du conseil communautaire, L'Alsace, 10/12/2016)*

Cette prise de pouvoir des maires de la périphérie ne concerne pas uniquement la présidence de l'agglomération. Elle touche plus largement l'ensemble des fonctions stratégiques : vice-présidences importantes, cadres de la technostructure intercommunale, commissions de suivi des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLH), présidence du conseil d'administration de M2AH, etc.

### 3. Les politiques intercommunales de l'habitat

Longtemps considérée comme une agglomération pionnière dans l'élaboration de politiques du logement et de l'habitat, M2A peine aujourd'hui à mettre en œuvre les réformes nationales prônées

---

<sup>37</sup> Cette succession a été très controversée. Pour certains, la désignation de Jean Rottner comme nouveau maire aurait été pilotée depuis l'Élysée dès 2007. Bockel aurait d'ailleurs conclu un accord avec Homé et Spiegel les assurant que le nouveau maire de Mulhouse ne briguerait pas à la présidence de l'agglomération.

<sup>38</sup> Fabian Jordan est entré en politique en 2008 en se faisant élire maire de la commune de Berwiller (1187 habitants). Auparavant, il avait exercé la profession de comptable, puis dirigé une école de musique. Il avait également pris part à de nombreuses activités associatives dans le territoire : sapeur-pompier volontaire, créateur de l'association Dièses et Bémols, etc. Depuis son élection comme président de M2A en 2017, il a renforcé son capital politique en cumulant différentes fonctions et mandats : président du pôle métropolitain Strasbourg-Colmar-Mulhouse, président de l'association des maires du Haut-Rhin, membre du comité directeur de l'AMF, vice-président de l'association « EAP Express », etc.

<sup>39</sup> Fabian Jordan évoque ainsi un nouveau cap pour l'agglomération visant « plus de proximité avec les communes et le développement économique ». cf. Servent A. (2017). « Fabian Jordan, nouveau président de Mulhouse Alsace Agglomération (m2A) ». *France 3 Grand Est*. 09/01/2017.

par la LEC. Les conflits politiques au sein de l'agglomération et son affaiblissement depuis la prise de pouvoir des petites communes en 2017 sont la principale cause de ces difficultés. Toutefois, l'analyse des politiques intercommunales successives montre également une agglomération qui a davantage investi dans le volet « production », que dans la dimension « attribution » des politiques de l'habitat. Ce contexte a rendu difficile le développement d'une capacité de la structure intercommunale à agir sur les attributions, considérées comme la chasse gardée des bailleurs et des communes, et donc à élaborer et mettre en œuvre la CIA.

### 3.1. De la concentration au rééquilibrage ?

Si pendant longtemps la ville-centre a absorbé la majorité de l'offre de logements sociaux, ainsi que la production nouvelle, la situation a évolué au tournant des années 2010. A cette période, les documents de planification attestent d'une meilleure compréhension des processus de déclin urbain et d'une volonté plus marquée de rééquilibrage du parc social et de ses populations. Faute de dispositifs contraignants et d'investissement dans le volet « attribution » de la politique de l'habitat, cette tentative de rééquilibrage reste toutefois très dépendante du bon vouloir des communes périphériques.

Dès 2005, la CAMSA élabore un premier PLH (2005-2011). Il est alors principalement porté par le VP Habitat/Transport et le directeur du service habitat. Ces derniers font preuve d'une attitude proactive pour convaincre le président de l'agglomération et le DGS de l'importance d'une politique intercommunale de l'habitat et de la prise de compétences des aides à la pierre et des aides d'amélioration de l'habitat par l'agglomération<sup>40</sup>. Dans une agglomération de taille réduite, le PLH prévoit de renforcer la production de logements sur le territoire de Mulhouse. Yoan Miot note que « *le rythme de construction devait passer de 410 logements par an à 550, soit une part de 45% à 55% de l'offre totale produite sur l'agglomération. Le Schéma de cohérence territoriale reste dans cette épure puisqu'il indique que 60% des logements neufs produits doivent se faire dans les tissus urbains existants, notamment le long des axes du train-tram* » (Miot, 2012 : 235). Ainsi, dans un territoire relativement homogène, il s'agit de relancer la croissance urbaine tout en l'organisant autour des centralités existantes.

Le second PLH (2012-2017), qui est élaboré après la création de M2A véhicule une approche différente. Pour la première fois, les enjeux relatifs au déclin de la ville-centre apparaissent dans le diagnostic. Pour cette raison, ce nouveau PLH « *diminue la part de Mulhouse dans l'offre neuve produite (40% et 450 logements par an)* » et propose un « *scenario de diversification de l'habitat* » (Miot, 2012 : 235-236). Il s'agit donc de rééquilibrer territorialement la production de logements à l'échelle de l'agglomération en restaurant l'attractivité résidentielle de la ville-centre par la mise en place de grands projets et d'une offre de logements permettant de faire de la mixité sociale « par le haut » : réhabilitation de la friche DMC, projets emblématiques (Cité Manifeste, Loft ManuRhin), aménagements autour du tram-train, amélioration du parc ancien, etc. (Royer, 2020). Toutefois, ce rééquilibrage est davantage pensé au travers de la transformation de la ville-centre, que de la création de contraintes dans le développement de ses périphéries. Si ce PLH paraît volontariste sur le papier, ses résultats sont très mitigés. Selon les acteurs locaux, deux problèmes majeurs ont entravé sa mise en œuvre. Premièrement, ce document se basait sur des projections démographiques irréalistes, en partie liées au fait que l'agglomération avait gagné des habitants sur

---

<sup>40</sup> Pour les acteurs de l'époque, il n'était à l'inverse pas possible de demander le contingent, car l'agglomération n'avait pas les moyens humains nécessaires (moyens financiers, techniciens pour la pré-instruction des dossiers) et car le vice-président habitat/transport présidait la CAL.

la période de référence 1999-2007. Ainsi, le PLH prévoyait un nombre élevé de constructions (1200 logements prévus par an alors que les acteurs locaux considèrent que le rythme de croisière de l'agglomération en termes de production se situe plutôt aux alentours de 700 logements par an), qui n'ont pas été réalisées car le marché ne pouvait pas les absorber. Deuxièmement, ce PLH comportait un nombre très élevé d'actions. Ainsi, sur la quarantaine d'actions prévue, à peine la moitié a pu être mise en œuvre faute d'accord politique ou d'une ingénierie suffisante à l'échelle intercommunale.

Il faut toutefois souligner que ces difficultés de mise en œuvre trouvent aussi leur source dans le conflit entre la ville-centre et sa périphérie qui est accentué dans le secteur de l'habitat par le tournant « anti-logement social » des élus mulhousiens à partir 2014. En effet, la campagne des municipales de 2014 voit J. Rottner et son équipe proposer une nouvelle stratégie dans laquelle le logement social est appréhendé non plus comme une solution à la déprise démographique, mais comme un problème susceptible d'accroître la paupérisation et la stigmatisation de la ville. C'est ce que souligne l'un.e des cadres de M2A :

*« Pendant longtemps les élus locaux avaient le même discours que l'État sur la nécessité d'entretenir la croissance du parc de logements à Mulhouse. Mais on faisait croire ce parc uniquement avec du logement social. Cette croissance à base de logement sociaux s'est aujourd'hui retournée contre la ville. On a 31% de logement social et les problèmes qui vont avec. C'est Jean Rottner qui a porté ce discours en premier. Il nous disait : 'On ne doit pas être obsédés par la taille de la ville, mais par le type de population. Il faut raisonner en termes de variété de population et pas en termes de valeur absolue' » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Septembre 2018).*

Ainsi, à partir de 2014, la crainte des communes périphériques d'être victimes d'une tentative de déconcentration des populations les plus précaires de Mulhouse se renforcent. Les discours négatifs de Jean Rottner à l'encontre du logement social et de ses populations semblent attiser les tensions entre le centre et la périphérie, rendant difficile la mise en œuvre des objectifs de la LEC, ainsi que l'élaboration des documents d'urbanisme (nouvelle version du PLH, PLUI, etc.).

### **3.2. La mise en œuvre des réformes récentes**

Dans l'agglomération de Mulhouse, la mise en œuvre des réformes de la LEC intervient donc dans un contexte particulièrement défavorable. Non seulement, l'agglomération s'est jusqu'alors concentrée sur le volet « production » du logement social et semble mal outillée pour prendre en charge la gestion des attributions. Mais surtout, les conflits entre la ville-centre et sa périphérie rendent la mise en place d'une stratégie de rééquilibrage territorial périlleuse.

#### **3.2.1 L'élaboration heurtée de la CIA**

Annoncée dès 2015, la mise en place de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) n'intervient que deux ans plus tard en 2017. Cette période de latence a été une séquence au cours de laquelle les désaccords entre les communes sur la nature de la réforme ou sur le diagnostic des problèmes sont nombreux :

*« L'ensemble des acteurs ont pris leur temps. Il y a eu une première réunion, je ne sais plus quand, et puis plus rien ensuite pendant un an. Et ce n'était pas que les bailleurs ou la collectivité. L'État ne poussait pas non plus. Il y a une complexité, avec des communes qui ont du mal avec l'accueil des pauvres, avec les objectifs de la loi ». (Entretien, Elu.e Mulhouse, Juin 2019)*

Une première étude avait été commandée en 2015 à SEMAPHORE, un cabinet d'audit et de conseil basé à Paris. Il s'agissait de réaliser un diagnostic commun pour la mise en place de la CIL, la révision du PLH et le NPNRU. Le diagnostic montrait une paupérisation des QPV et préconisait un nombre élevé de démolitions (à hauteur de 2000 logements) pour la ville-centre et des reconstructions équivalentes pour la périphérie. Cette étude, qui était portée par M2A, a suscité beaucoup de craintes chez les élus des communes périphériques, poussant le maire de Mulhouse et le président de l'agglomération à déclarer devant les autres maires qu'ils s'engageraient à ne pas reloger les habitants de Mulhouse dans le reste de l'agglomération :

*« Ces 2000 démolitions ont joué dans le conflit entre la ville-centre et les communes. Elles ont fait très peur aux maires des communes périphériques. Ça a eu des effets sur notre travail. Quand le nouvel exécutif est arrivé, la question de l'habitat a été rétrogradée. Avant, on était un pôle. Alors c'était un tout petit pôle, mais on avait un DGA qui pouvait peser face aux VP ou au DGS. En 2017, on devient un service au sein du pôle aménagement, sans DGA. La situation aujourd'hui est paradoxale : d'un côté, on a un DGS avec une plus forte culture sur les enjeux d'habitat et de logement, mais l'absence de DGA est pesante. » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Juin 2019)*

En 2017, l'arrivée du nouvel exécutif signe l'enterrement de cette première étude. L'élaboration de la CIA est désormais pilotée par un binôme composé de Vincent Hagenbach, VP logement de M2A et maire de Richwiller, et Gilbert Fuchs, conseiller communautaire en charge du PLH et maire de Habsheim<sup>41</sup>. Elle s'appuie sur le travail réalisé par des structures locales – l'AREAL, mais également l'AURM – qui fournissent l'expertise nécessaire à la réalisation du diagnostic sur le parc de logement social et sa population. Toutefois, devant la complexité des enjeux et la difficulté à mettre d'accord l'ensemble des communes, le groupe de travail (composé de quelques élus, de techniciens intercommunaux, des bailleurs et de l'État local) fait appel à un acteur extérieur : le cabinet conseil ENEIS, qui appartient au groupe KPMG et est spécialisé dans la « définition des stratégies des acteurs publics, l'évaluation des politiques publiques et la transformation des organisations publiques » (Site internet d'ENEIS). Ce cabinet va jouer un rôle central dans la construction d'un consensus autour du diagnostic de paupérisation des QPV :

*« Les études préalables nous ont alerté sur la paupérisation des QPV. C'est normal que les QPV soit plus pauvres que le reste du territoire, mais ce que les études montraient c'est que malgré la rénovation urbaine, les écarts continuent d'augmenter. Et cette augmentation passe en partie par les attributions, puisqu'on attribue plus de logements en QPV aux personnes les plus pauvres [...] L'avantage avec cet objectif c'est qu'il est quantifiable et surtout réalisable. On ne dit pas qu'on va régler le problème de la pauvreté dans les QPV, mais qu'on va essayer par les attributions de le réduire, ce qui est déjà pas mal. Presque tout le monde était d'accord avec ça. » (Entretien, Elu.e de Mulhouse et VP de M2A, Septembre 2018)*

Ainsi, le cabinet ENEIS a joué un rôle « pédagogique et modérateur » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Juin 2019) pour acculturer les acteurs locaux, et plus particulièrement les maires des

---

<sup>41</sup> Ces deux maires disposent d'une vision du logement social assez différente. Richwiller, commune du bassin potassique, a profité de la périurbanisation pour connaître une croissance de population passant de 2352 habitants en 1968 à 3687 en 2016. Cette hausse s'est toutefois accompagnée d'un vieillissement de la population. Ainsi, la dynamique de rattrapage dans la construction de logements sociaux portée par V. Hagenbach (Richwiller ayant comme Kingersheim dépassé ses objectifs triennaux) a été présentée comme un moyen de maintenir l'offre scolaire. À l'inverse, à Habsheim, commune résidentielle assez homogène d'un point de vue social, G. Fuchs s'est montré réticent à construire de nouveaux logements sociaux (cf. monographie d'Habsheim). Lors de la campagne des élections municipales de 2020, Fuchs a construit son programme autour de l'idée de « continuer la transformation de la commune tout en conservant un esprit villageois » (Cousin, E. « Habsheim : Gilbert Fuchs brigue un deuxième mandat », DNA, 09/01/2020).

communes périphériques, aux enjeux de la réforme et aux problèmes engendrés par la concentration de la pauvreté dans les centres urbains. C'est ce que souligne, M-L. Royer, les « réunions de travail se feront tantôt avec l'ensemble des acteurs du logement partenaires de la CIL (bailleurs, inter-bailleur, État, associations...), tantôt exclusivement pour les élus et services techniques. Elles se sont étalées sur un temps relativement long car il a fallu, d'une part, 'prévoir un temps important d'appropriation, tant pour les services que les élus et d'autre part, trouver des objectifs jugés comme atteignables par l'ensemble des partis » (Royer, 2020 : 31).

Les objectifs de la CIA ont ainsi fait l'objet de longs débats entre élus des différentes communes. Si au départ, certains acteurs se voulaient ambitieux, ils ont rapidement dû revoir leurs objectifs à la baisse :

*« On a beaucoup discuté des objectifs de la CIL car nous ne voulions pas créer une usine à gaz, se donner des objectifs qui ne soient pas atteignables. Au départ, on est allés voir ce qui se faisait à Rennes, comment ils avaient mis en place l'harmonisation des loyers dans le parc HLM. Mais, on s'est vite rendu compte que c'était irréaliste. A Rennes, ils travaillent sur ces questions depuis 20 ans, ils sont beaucoup plus avancés que nous » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, VP de M2A, Septembre 2018)*

Signée en mars 2019, la CIA est un document cadre qui fixe les grandes orientations de la politique d'attribution de logements sociaux<sup>42</sup>. Son objectif principal<sup>43</sup> est de permettre un rééquilibrage territorial de l'agglomération à travers différentes mesures : atteindre en 3 ans l'objectif réglementaire de 25% des attributions des 1<sup>er</sup> quartiles hors QPV (qui est pour l'instant de 12,5%) ; maintenir le niveau de 72% des attributions à des ménages ne relevant du 1<sup>er</sup> quartile (50% imposé par la loi) ; surveiller les évolutions en termes d'attribution pour les ménages appartenant au 2<sup>ème</sup> quartile.

#### *L'absence de catégorisations ethniques ?*

La question ethnique à Mulhouse est une question ancienne qui a fait l'objet d'une politisation intermittente<sup>44</sup>. Du fait de la spécialisation industrielle (et notamment de l'implantation tardive d'établissements de grande taille comme celui de Peugeot) et de la position géographique de l'agglomération de Mulhouse, la part des minorités ethniques – aujourd'hui, principalement marocaines, turques et algériennes – a toujours été importante. Ainsi, au début des années 1990, Mulhouse est la ville française de plus de 100 000 habitants dont la part d'étrangers est la plus élevée (16,9% de la population) (Frégosi, 2001). Longtemps occultée, notamment en raison de sa concentration dans quelques quartiers, cette situation a fait l'objet d'une plus forte politisation au début des années 1990 avec l'arrivée de J-M. Bockel à la mairie de Mulhouse. Ce dernier se dote en effet d'un adjoint aux quartiers et à l'intégration et met en place le Conseil Islamique de Mulhouse.

<sup>42</sup> Elle devrait être complétée par un Plan Partenarial de gestion de la demande (PPGD) qui n'était toujours mis en place en septembre 2020.

<sup>43</sup> D'autres objectifs sont listés : favoriser le relogement des ménages prioritaires (DALO et L441-1), faciliter les parcours résidentiels des ménages du territoire (par un travail sur les mutations et une réflexion sur la régulation des loyers), définir des modalités de suivi de la mise en œuvre des objectifs de la CIA (à travers la mise en place d'une commission de coordination).

<sup>44</sup> Cette question est encore très présente aujourd'hui comme le montrent la controverse autour de la construction de la Mosquée An-Nour ou encore le choix d'Emmanuel Macron de tenir son discours du 18 février 2020 sur le « séparatisme islamiste » à Mulhouse. A cette occasion, ce dernier avait visité le quartier de Bourtzwiller, inclus depuis 2017 dans le dispositif national « Quartiers de reconquête républicaine » (RQQ), en indiquant qu'il rencontrait de « vraies difficultés » comme la présence d'« associations qui prônaient de sortir de la République, [...] la déscolarisation, des influences extérieures ».

Cette structure constitue une expérience de gestion municipale directe du culte musulman dont l'objectif est triple : améliorer les conditions effectives du culte musulman (par la construction d'une nouvelle mosquée), favoriser l'intégration des minorités ethniques, permettre la « *crystallisation d'un islam tolérant et indépendant de l'étranger, qui serait le pendant mulhousien de l'Islam de France* » (Frégosi, 2001 : 107). Après deux ans de travail, la structure est fragilisée par des conflits entre différents groupes – plus particulièrement la forte opposition entre minorités turques et algériennes ; les premiers contestant l'hégémonie des seconds – qui montrent les limites de la stratégie d'encadrement de la municipalité qui passe notamment par la constitution d'un interlocuteur unique (Caprili, 1997). Dissout en 1992, le Conseil Islamique constitue la dernière tentative de gestion politique de la question ethnique à Mulhouse. Dans les années 2000 et 2010, cette question resurgit toutefois sous l'angle du « communautarisme » dont la place dans le débat public local semble renforcée par le contexte de déclin urbain de la ville-centre. Ainsi, interrogés quant au poids de la variable ethnique dans les pratiques d'attribution, les acteurs locaux pointent tous les risques de « communautarisation » de certains quartiers ou immeubles à Mulhouse, mais rejettent l'utilisation de catégories ethniques qui fonderaient les processus d'attribution de logements sociaux : « *Je suis étonné que vous me posiez la question des populations immigrées, car ce n'est pas légal de faire ça. C'est dommage car il y a des risques réels de communautarisation à Mulhouse. Si on pouvait avoir des critères de provenance géographique des populations se serait bien, car ça éviterait d'avoir trop de concentration. Dans certains quartiers, on a le 'bloc turc', le 'bloc roumain', ou le 'bloc des Balkans'. Ça pose des problèmes en termes de vivre ensemble car dès qu'il y a concentration, il y a contrôle de l'espace public et développement de pratiques qui ne sont pas celles de la République* ». (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Septembre 2018). Toutefois, certains bailleurs soulignent que cette dimension ethnique entre en compte, mais de manière informelle, en amont des CAL : « *On ne regarde pas l'ethnicité... Enfin si cela peut compter. Si on a quatre familles turques dans une même montée d'escalier, on ne va pas en rajouter une cinquième. On ne veut pas créer de ghetto. C'est le bon sens. On l'a trop fait dans le passé et aujourd'hui il y a des problèmes de communautarisme à Mulhouse, parfois même en dehors des QPV comme à Franklin où il y a une très forte concentration de magrébins et beaucoup de problèmes de délinquance et d'incivilités. Donc oui, l'ethnicité ça compte. Mais c'est un sujet sensible. On ne parle pas de cela en CAL. Ça doit être vu avant, à l'étude, quand on regarde si les critères correspondent à la demande. C'est à ce moment-là qu'on peut bloquer un dossier* » (Entretien, ESH3, mai 2019). Plus largement, l'invisibilisation de la question ethnique dans les processus d'attribution pourrait s'expliquer par l'usage d'autres catégories – « familles nombreuses », « demandeur sans emploi » ou encore plus « habitants des QPV de Mulhouse » – dont la construction semble avoir été en partie fondée sur des stéréotypes ethniques.

Cet objectif de rééquilibrage a donné lieu à une clé de répartition chiffrée entre les communes. Trois groupes de communes sont ainsi constitués en fonction de l'occupation actuelle du parc (part de locataires disposant d'un revenu inférieur à 40% du plafond PLUS) : les communes fortement fragilisées (+de 40% de locataires précaires) qui sont amenées à assumer une part moins importante de l'objectif de rééquilibrage, les communes moyennement fragilisées (entre 30% et 40% de locataires précaires) qui doivent assumer une part « *légèrement plus importante* » de l'objectif de rééquilibrage et enfin les communes faiblement fragilisées (-30% de locataires précaires) qui assumeront une part plus importante de l'objectif de rééquilibrage. Enfin, les communes non soumises à la loi SRU constituent une quatrième catégorie de communes pour laquelle aucun objectif n'est assigné « *en raison d'une offre plus limitée en logements sociaux et d'une offre plus éloignée des transports en commun et/ou des services pouvant répondre aux attentes des ménages précaires du premier quartile (gare TER, médecins généralistes, structures périscolaires, accueil du jeune enfant, missions locales, structures de formation professionnelle, CAF et CPAM, etc.)* » (CIA, 2019 : 40).

Exemple de clé de répartition sur la base des attributions effectives en 2017.

Classement	Objectif légal en 2017 d'attributions <sup>15</sup>	Objectifs initiaux, intégrant la répartition des attributions des communes non soumises à la loi SRU sur les autres groupes	Part dans les objectifs initiaux	Objectifs de rééquilibrage	Objectifs finaux
<b>Groupe faiblement fragilisé</b>	67	<b>72</b>	19%	25%	87
<b>Groupe moyennement fragilisé</b>	106	<b>112</b>	31%	35%	120
<b>Groupe fortement fragilisé</b>	157	<b>161</b>	46%	40%	137
<b>Non SRU</b>	15		4%	0%	0
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>344</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>344</b>

Source : CIA, 2019 (30)

Communes	Typologie	Attributions hors QPV 2017	Dont 1er quartile	Attributions en QPV	Objectifs légaux - sans rééquilibrage - d'attributions hors QPV en direction des Q1	Part de la commune sur sa typologie	Objectifs de rééquilibrage
Baldersheim	Non SRU	4	1	0	1	7%	0
Bantzenheim	Non SRU	8	0	0	2	14%	0
Battenheim	Non SRU	2	0	0	1	3%	0
Bollwiller	Faiblement fragilisé	18	2	0	5	7%	6
Brunstatt-Didenheim	Faiblement fragilisé	21	2	0	5	8%	7
Chalampé	Non SRU	4	0	0	1	7%	0
Feldkirch	Non SRU	1	0	0	0	2%	0
Flaxlanden	Non SRU	2	0	0	1	3%	0
Habsheim	Faiblement Moyennement fragilisé	18	1	0	5	7%	6
Hombourg	Non SRU	4	0	0	1	7%	0
Illzach	Fortement fragilisé	61	14	29	15	10%	13
Kingersheim	Moyennement fragilisé	77	15	0	19	18%	22
Lutterbach	Fortement fragilisé	34	6	0	9	5%	7
Morschwiller-le-bas	Faiblement fragilisé	8	1	0	2	3%	3
Mulhouse	Fortement fragilisé	534	70	1110	134	85%	117
Ottmarsheim	Non SRU	9	1	0	2	16%	0
Petit-Landeu	Non SRU	1	0	0	0	2%	0
Pfastatt	Faiblement fragilisé	77	7	0	19	29%	25
Pulversheim	Non SRU	13	0	0	3	22%	0
Reiningue	Non SRU	1	0	0	0	2%	0
Richwiller	Moyennement fragilisé	13	1	0	3	3%	4
Riedsheim	Faiblement fragilisé	89	14	0	22	33%	29
Rieuxheim	Moyennement fragilisé	80	7	0	20	19%	23
Ruelsheim	Non SRU	1	0	0	0	2%	0
Sausheim	Faiblement fragilisé	35	2	0	9	13%	11
Staffelfeden	Moyennement fragilisé	19	2	0	5	4%	5
Ungersheim	Non SRU	2	0	0	1	3%	0
Wittelsheim	Moyennement fragilisé	86	9	0	22	20%	24
Wittenheim	Moyennement fragilisé	149	15	40	37	35%	42
Zillsheim	Non SRU	6	0	0	2	10%	0
<b>Total</b>		<b>1377</b>	<b>170</b>	<b>1179</b>	<b>344</b>		<b>344</b>

Clé de répartition par commune. Source : CIA, 2019 (43)

La construction de ces catégories de communes et des objectifs qui leurs sont associés ne s'est pas faite sans embuches. Ces catégories, qui avaient été proposées par ENEIS, ont finalement été acceptées grâce à l'instauration d'un échelonnement dans la mise en place des objectifs de la réforme. Un chargé d'étude habitat de M2A revient sur cette phase de l'élaboration :

« Les communes n'étaient pas d'accord sur les objectifs de la CIA. Il a fallu beaucoup de réunions, beaucoup de présentations pour que cela soit accepté. Notre VP a quand même porté le dossier. Il est allé en comité d'impulsion en essayant de convaincre les maires, en leur disant que c'était la loi, qu'ils n'avaient pas le choix. Ce qui a fait

*basculer les maires, c'est l'échelonnement. Ça a été un moyen de faire passer la pilule. [...] L'État n'était pas favorable à cette mesure, mais ils ont compris. Aujourd'hui, on a encore des problèmes avec l'ANRU<sup>45</sup>. Lundi, j'étais en réunion et on m'a annoncé que l'ANRU voulait déclarer notre CIA illégale. J'ai eu une autre réunion l'après-midi avec la DDT qui m'a dit que ça ne serait pas le cas. Que le Préfet nous soutenait sur ce point » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juin 2019)*

Ainsi, on voit ici clairement que l'appartenance du VP Habitat au groupe des communes périphériques a favorisé l'émergence d'un consensus sur le principe de la réforme et des catégories et objectifs nécessaires à sa mise en place. C'est ce que souligne l'un.e des vice-président.es de l'agglomération :

*« L'arrivée de Fabian Jordan a eu des effets positifs. Il a réussi à faire évoluer la DCS par exemple. Avant elle était versée à toute les communes alors qu'aujourd'hui seules les 11 communes les plus pauvres la touche. Mulhouse en fait bien entendu partie. Ça c'est une bonne chose et Bockel ou Rottner n'aurait jamais pu y arriver. C'est la même chose pour le logement, si c'était un élu de Mulhouse qui allait expliquer aux maires des communes périphériques qu'ils doivent produire du logement social, cela ne passerait pas. Avec Vincent Hagenbach, cela passe un peu mieux. Ils ont l'impression qu'il est l'un des leurs » (Entretien, VP de M2A, juillet 2019).*

Si ce consensus de principe a facilité la phase d'élaboration de la CIA, il semble loin d'être suffisant pour assurer sa mise en œuvre.

### **3.2.2. Un effet limité sur les attributions**

La CIA de l'agglomération de Mulhouse apparaît relativement ambitieuse au regard du contexte dans lequel elle a été élaborée. Malgré les conflits entre communes, les objectifs assignés sont globalement proches de ceux préconisés par le législateur : « si on arrive [à tenir les objectifs de la CIA], ce n'est pas ce qui va changer la sociologie de Mulhouse, car il y a aussi un parc privé très dégradé, mais ce sera déjà un bon début. Si on revenait deux ans en arrière, je ne pensais vraiment pas que ce document serait validé » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juin 2019). Toutefois, si l'élaboration de la CIA a permis de faire accepter le diagnostic de la paupérisation des QPV et d'établir des objectifs chiffrés de rééquilibrage territorial, son influence sur les pratiques de peuplement et d'attribution semble pour l'instant assez limitée.

#### ***Des objectifs jugés irréalistes : l'argument technique pour masquer le politique ?***

Si l'élaboration de la CIA a donné lieu à l'établissement d'un diagnostic partagé soulignant la nécessité de rééquilibrer territorialement la pauvreté par les attributions de logements sociaux, rares sont les acteurs qui se montrent confiants dans la capacité de l'agglomération, des communes et des bailleurs à mettre en œuvre ces objectifs à courts termes. Ainsi, les élus interrogés affirment que le respect de ces objectifs relève de la responsabilité des bailleurs. Les bailleurs quant à eux sont très perplexes. Dès le départ, davantage que les communes périphériques, ils ont été la principale force d'opposition à la réforme :

*« Ce sont les bailleurs qui craignent le plus la déconcentration des populations du 1<sup>er</sup> quartile. Ils se retranchent derrière un discours technique en disant qu'ils n'y arriveront pas, que ça ne marchera pas car les quartiers hors-*

---

<sup>45</sup> A Mulhouse, l'Etat local n'a jamais été très ouvert à une adaptation des normes et des objectifs nationaux. Par exemple, lors des premières conventions ANRU la règle du « 1 pour 1 » n'a pas été adaptée malgré le contexte de déprise démographique. Ce n'est qu'avec le NPNRU qu'une telle adaptation a été faite.

*QPV ont des loyers trop élevés et manquent de déserte en transports en commun. Mais derrière ce discours, il y a une vraie crainte que ces nouvelles populations déstabilisent leurs parcs. Ils ont peur que des familles à problème viennent mettre le bordel » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, septembre 2018).*

En effet, les discours qui prévalent parmi les bailleurs renvoient à la difficile application de la réforme dans un contexte de fragmentation politique, institutionnelle et territoriale comme celui de Mulhouse. Plusieurs arguments sont ainsi avancés. Le premier argument qui revient très fréquemment concerne la détente du marché immobilier qui renforcerait la capacité de choix des demandeurs et, de ce fait, rendrait les attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, tout comme celles aux ménages d'autres quartiles dans les QPV, très difficiles :

*« Les bailleurs sont tenus de respecter cet objectif, mais il faut encore qu'il y ait une demande des populations du 1<sup>er</sup> quartile pour aller habiter hors-QPV. Vous ne pouvez pas forcer les gens. Par exemple, quelqu'un qui habite dans un immeuble qui va être démoli à Drouot. Son loyer est de 200 euros par mois. Si on lui propose un loyer de 400 euros au fin fond de l'agglomération sans réelle déserte en transports en commun, vous pouvez être sûr qu'il va refuser ». (Entretien, Elu.e de Mulhouse, VP M2A, septembre 2018)*

*« C'est nous, les bailleurs, qui allons chercher les premiers quartiles. Alors sur Kingersheim on peut les mettre parce que ce n'est pas en QPV. Le problème, c'est de trouver le logement adapté, avec un taux d'effort pas trop élevé. C'est dur de faire un 1<sup>er</sup> quartile. Très sincèrement, c'est dur. [...] Le problème, en QPV, les Coteaux, je dis à quelqu'un j'ai un logement. Je peux avoir un F5 qui correspond tout à fait à sa demande. Mais dès qu'on dit Coteaux, la majorité des gens : 'Hummm, je ne veux pas habiter aux Coteaux'. Même si on va chercher ce public-là, je veux dire de mixité, on a énormément de mal à les attirer » (Entretien 9, ESH2, mai 2019)*

*« Mettre des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, c'est possible, même si ce n'est pas simple notamment parce que certains habitants ne veulent pas quitter leur quartier car ils y ont leurs habitudes, mais l'inverse, c'est-à-dire mettre des locataires lambda dans les QPV, c'est quasiment impossible » (Entretien, ESH1, mai 2019)*

Le second argument avancé aussi bien par les bailleurs, que par les élus et les techniciens des services de l'agglomération concerne l'offre de transports publics. En effet, les acteurs locaux pointent la difficulté à reloger des populations faiblement mobiles et dépendantes des services publics locaux dans des communes éloignées du centre d'agglomération et mal-desservie par les transports publics. Cet argument se retrouve dans d'autres agglomérations que celle de Mulhouse. Localement, ces discours ne donnent toutefois pas lieu à une analyse plus précise des faiblesses du réseau de transport de l'agglomération – qui est pourtant assez étoffé – ou des communes concernées par cette mauvaise desserte. Ainsi, la question des transports semble mobilisée pour transformer un problème politique en enjeu technique :

*« La question de la desserte est importante car vous avez affaire à des populations qui souvent n'ont pas de voiture. Mais cela ne concerne pas toute l'agglomération car les transports en commun sont efficaces dans la première couronne. Par contre, la question du loyer est plus problématique. Si on n'introduit pas des mécanismes de plafonnement de loyers, on ne tiendra pas cet objectif. C'est à l'agenda mais on n'a pas d'outil. Je suis un partisan du loyer unique, mais les bailleurs et les élus sont contre. Les bailleurs disent qu'ils ont des opérations qui sont engagées, que cela va les mettre en péril. Nous, on n'est pas encore assez solides pour leur opposer un contre-argumentaire technique sur la question » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, septembre 2018)*

*« On n'a pas le choix. Ce sont les objectifs nationaux. Même si ça fait grincer les dents, on est obligé d'appliquer la loi. Par contre, il y a un consensus entre les bailleurs pour dire que le respect de ces objectifs est impossible. C'est déjà très dur de trouver des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, car les seuils sont très bas : en dessous de 500 euros pour une personne seule, 40% en dessous du plafond PLS. Mais c'est aussi compliqué de faire accepter à ces*

*personnes d'aller hors-QPV. Les loyers sont plus élevés et il n'y a pas ce que ces personnes recherchent : pas de transports en commun, pas de CAF, pas d'agence de Pôle emploi, etc. Il faut comprendre que ces gens vivent pour la plupart des aides sociales. C'est leur principale source de revenu. Les éloigner des agences, c'est comme éloigner quelqu'un avec un emploi de son lieu de travail. L'an passé sur les DRP on a eu 68 refus pour 37 attributions. C'est la même chose pour les populations du 1<sup>er</sup> quartile ». (Entretien, ESH3, mai 2019)*

*« On dit que les communes ont peur de voir arriver les pauvres de Mulhouse, mais tout le monde sait très bien que ça n'arrivera jamais. Il n'y aura pas de départ massif de Mulhouse, car Mulhouse c'est les transports, c'est la CAF, c'est les services sociaux. On a ici un super service social, qui a une vraie force de frappe et une excellente réputation auprès des populations défavorisées. Pourquoi voudriez-vous que les gens s'en aillent ? » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juillet 2019)*

Enfin, le troisième argument concerne plus spécifiquement la catégorie « 1<sup>er</sup> quartile » et sa construction. Tout d'abord, la majeure partie des acteurs locaux considère que cette catégorie est trop restrictive. En effet, les découpages statistiques ont été réalisés par le Préfet qui a utilisé le fichier de la demande, qui enregistre aussi les demandeurs n'ayant pas (ou mal) déclaré leurs revenus. Ce choix aurait fait baisser mécaniquement le seuil, qui était placé au départ à 586 euros par mois pour une personne seule. La mobilisation des bailleurs et de l'AREAL a toutefois permis de relever ce seuil en 2019. Ensuite, les bailleurs ajoutent que cette catégorie de « 1<sup>er</sup> quartile » entre parfois en concurrence avec d'autres catégories de publics prioritaires. Or, il semblerait que si l'État local est encore assez compréhensif quant à la difficulté à atteindre les objectifs de la CIA, il l'est beaucoup moins concernant les autres publics prioritaires :

*« Les populations du 1<sup>er</sup> quartile ne sont qu'un des publics prioritaires. Il y a les DRP, les populations de l'article L441, celle de PDALHPD. Parfois, cela se recoupe mais pas tout le temps. Parmi toutes ces catégories, les populations du 1<sup>er</sup> quartile sont ceux que l'on considère comme les moins prioritaires. Attention, je ne veux pas dire que ce n'est pas un objectif important, mais comme on sait que ce sera très difficile, on n'a pour l'instant pas d'obligation de résultat. C'est différent pour les DRP. Si on ne tient pas les objectifs, la préfecture nous rappelle à l'ordre en cours d'année » (Entretien, ESH3, mai 2019).*

Ces arguments sont partagés par l'ensemble des acteurs. Ils alimentent notamment les discours de la plupart des bailleurs. Ainsi, en dépit de la concurrence qui se maintient au niveau des attributions, on voit émerger un puissant consensus entre les bailleurs quant à la vision qu'ils ont de la réforme. Soudés face aux injonctions de l'État, ils ont renforcé leur capacité d'organisation collective, visibles notamment dans la montée en puissance de l'AREAL. Cette capacité d'action leur a permis de peser sur la réforme en limitant pour l'instant la mise en place de dispositifs de mise en œuvre et de suivi.

### ***Des dispositifs de mise en œuvre et de suivi déficients***

Si les bailleurs considèrent que le relogement des populations du 1<sup>er</sup> quartile en dehors des QPV est, pour l'instant, moins « prioritaire » que d'autres objectifs faisant l'objet d'un contrôle fort de l'État local, c'est aussi car les dispositifs de mise en œuvre et de suivi sont déficients. Cette déficience s'observe à deux niveaux : dans les objectifs même de la CIA ; dans les dispositifs de suivi.

Alors que les objectifs de rééquilibrage territorial ont été quantifiés et déclinés commune par commune, ils n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison bailleur par bailleur. Il semble que la configuration du système de bailleurs, notamment le fait que les populations du 1<sup>er</sup> quartile soient

principalement des locataires de M2A Habitat, ait limité l'implication des autres bailleurs du territoire :

*« Les objectifs n'ont pas été déclinés bailleur par bailleur. Pourquoi ? Car M2A Habitat concentre la grande majorité des premiers quartiles. On ne pouvait pas demander aux autres bailleurs de prendre une part de ce fardeau. Mais les bailleurs ont bien une obligation d'attribuer 25% des logements hors-QPV aux populations du premier quartile, dont le respect est pris en compte par l'État au moment de la signature des conventions d'utilité sociale » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juillet 2019)*

Par ailleurs, le PPGD, dont l'élaboration a été votée en 2015, n'a toujours pas été publié. Les acteurs impliqués dans son élaboration (dont la fin était prévue pour l'automne 2019) craignent que le document ne soit pas contraignant, faute de portage politique des élus de l'agglomération :

*« Le PPGD, ce sera uniquement des actions et des orientations, mais il n'y aura rien sur le volet mise en œuvre. Prenez la cotation, ce sera une action du PPGD. On n'a pas le choix, mais je ne sais pas comment faire pour la mettre en œuvre. Même à Strasbourg, il semble que cela ait été compliqué. L'AREAL ne voulait même pas en parler » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juillet 2019)*

Sur ce point, la faiblesse du pouvoir intercommunal et l'influence de communes périphériques peu enclines à s'engager dans la réforme pèsent sur la mise en place d'outils permettant de renforcer le suivi de la CIA : *« Fin 2016, on a envoyé un questionnaire aux 39 communes pour préparer le PPGD. On demandait s'ils assistaient aux CAL ? S'ils connaissaient le contenu des réformes à venir ? On a eu très peu de retours. Seules 7 communes nous ont renvoyé le questionnaire » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juillet 2019)*. Au niveau du suivi, la commission de coordination opérationnelle et partenariale, ainsi que l'observatoire des évolutions de peuplement qui ont été annoncés dans la CIA n'ont pas encore été mis en place, en raison de l'affaiblissement du service habitat de l'agglomération : *« Le Service d'Accueil et d'information du Demandeur que les EPCI doivent mettre en place : sur Strasbourg, ils sont assez avancés. Ils commencent des réflexions. Sur Mulhouse, la réflexion est un peu loin, on va dire. » (Entretien, AREAL, mai 2019).*

Les acteurs locaux apparaissent donc peu confiants quant à la capacité des bailleurs et de l'intercommunalité à mettre en œuvre la réforme. Aucun levier ne semble émerger à l'exception peut-être des relogements dans le cadre des opérations de rénovation urbaine de l'ANRU :

*« Un des leviers pour tenir les objectifs de la CIA, c'est le NPNRU. Il y a des démolitions et les habitants doivent être relogés. Or, ce sont tous des habitants du 1<sup>er</sup> quartile. Il y a une règle qui veut que toutes les personnes issues du relogement NPNRU sont édictées 1<sup>er</sup> quartile, quel que soit leur niveau de ressources. C'est inscrit dans les textes du NPNRU. [...] Cette question a été évoquée en inter-bailleurs. Les bailleurs ne sont pas stupides. Ils font des propositions de relogement aux 1<sup>ers</sup> quartiles qui les intéressent, qui ont un profil plutôt stable et qui ne sont pas des personnes à problème. Ça peut-être par exemple des ménages dans lequel un des deux membres du couple à un emploi, même faiblement rémunéré. Donc les bailleurs jouent un petit peu le jeu, mais ils trient au sein du 1<sup>er</sup> quartile. Je le vois bien car on fait un point relogement avec M2A Habitat tous les mois et les autres bailleurs sont là. La semaine dernière, j'ai eu Neolia au téléphone et ils m'ont dit : 'j'ai pris deux ou trois familles de Drouot qui avait un profil intéressant'. Ils prennent la meilleure part du gâteau. Si M2A Habitat n'est pas plus attentif à ça, cela va tirer leur parc vers le bas » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, mai 2019)*

Même si la rénovation urbaine pourrait favoriser la mise en œuvre de la réforme par le biais des relogements, la mobilisation de cet outil apparait limitée par les pratiques des bailleurs qui restent dominées par la concurrence pour l'attraction des demandeurs considérés comme étant les plus « désirables », même au sein du 1<sup>er</sup> quartile.

## ***Le maintien de rapports bilatéraux entre bailleurs et communes***

Ces difficultés de mise en œuvre de la réforme sont encore renforcées par la forte autonomie des bailleurs et les rapports informels qu'ils ont noué au fil des années avec les élus et les techniciens des communes de l'agglomération. La faible intégration intercommunale trouve ici à se manifester dans un système organisé autour de rapports bilatéraux entre communes et bailleurs. Ainsi, à titre d'exemple, dans la commune de Kingersheim, les attributions semblent encore se jouer entre les services municipaux et le bailleur ; l'intercommunalité servant uniquement de bureau d'enregistrement validant les demandes de financement et gérant les rapports avec l'État local :

*« L'aide à la pierre, c'est l'intercommunalité. Mais pour le projet avec 3F par exemple, ils nous demandent les typologies, les choix que l'on veut faire. Après, ils actent. Ils signent le contrat avec le bailleur en tant qu'intercommunalité, mais après tout passe encore par nous » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

Cette autonomie des communes est reconnue aussi bien par les techniciens de M2A que par les bailleurs : les premiers déplorant la faible prise qu'ils ont sur les pratiques d'attribution, les seconds soulignant l'importance de conserver des relations de confiance avec les différentes communes de l'agglomération :

*« [Sur la production,] on est chef d'orchestre, théoriquement. On décide de la répartition des agréments. Mais on sait très bien aussi que cela se joue souvent entre le bailleur et la commune. Chaque commune essaye de jouer sa propre partition » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Juin 2019)*

*« On n'a aucune pression ou demande spécifique. Je trouve que, justement, on est assez libre pour le peuplement. Même les communes, je ne les trouve pas... Ayant travaillé dans d'autres territoires, je trouve qu'on est assez libre. Oui, M2A Habitat par exemple. Ce que j'ai pu voir, c'est que M2A Habitat, ils vont peut-être être meilleur que nous en termes d'objectif par rapport à la Préfecture, et même au premier quartile, parce qu'ils n'ont pas le même patrimoine que nous. Je pense qu'ils ont beaucoup moins de PLS, donc ils vont réussir plus facilement à placer leurs premiers quartiles. Et puis, ils sont beaucoup mieux staffés. Nous, en tout cas pour l'agence de Mulhouse, on est vraiment dans la dentelle. Dans la dentelle, parce qu'on va faire attention à chaque dossier. On va aussi faire attention à la mairie, parce que, nous, le but du jeu, c'est de conserver ce relationnel avec la mairie, voilà. Peut-être que j'imagine ça, vu de l'extérieur. M2A ou même HHA, c'est vraiment des gros bailleurs. Les dossiers qui passent. Déjà les commissions d'attribution, c'est une demi-journée à mon avis. Nous, c'est une heure chaque semaine. Et encore... Ce n'est pas comparable. » (Entretien, ESH2, mai 2019)*

*« Pour moi, à partir du moment où on a un dossier qui est valable... En même temps, ce qu'il faut se dire, c'est que nous n'avons pas beaucoup de logements. Je n'ai pas intérêt, sur des petites résidences, à mettre une candidature qui soi-disant fait peur à une commune. Si je propose une candidature dans une résidence, c'est que l'on s'est attaché à regarder si la candidature était fiable, si elle correspondait au peuplement de la résidence, enfin voilà... Souvent, j'essaie de rassurer les communes par rapport à cela. On a une chargée d'accompagnement social. Elle est là, si jamais j'ai un problème, parce que cela arrive parfois. On a des gardiens. Donc le gardien, déjà il les fait entrer. Déjà il leur dit attention, moi je suis là, si vous avez un problème il faut venir me voir. Le gardien s'il voit quelque chose qui se passe mal, bien il m'appelle ou il appelle la chargée d'accompagnement social. Allez hop, on fait le lien. Voilà, pour moi, il n'y a pas de crainte à avoir » (Entretien, ESH2, mai 2019)*

Cette autonomie n'est d'ailleurs que partiellement combattue par l'État local qui veille certes au respect des grandes orientations nationales, mais ne semble pas pour autant imposer un cadre contraignant aux acteurs locaux :

« L'État nous a demandé de revoir notre copie. La loi ALUR prévoit que l'ensemble des communes devront être en conformité avec les objectifs en termes de logement social en 2025. Or, notre PLH qui nous emmenait jusqu'en 2025 ne permettait pas d'arriver à ces objectifs. L'État a donc demandé un PLH plus conforme aux dispositions de la loi. [...] L'État sait rappeler la règle. Ça a été le cas sur le PLH, mais aussi sur le regroupement des bailleurs. L'État a pris son bâton de pèlerin pour peser sur des projets de regroupement pensés par le département, qui ne lui convenaient pas. Pas plus qu'à nous d'ailleurs. Le regroupement de HHA avec un bailleur de Colmar aurait posé problème car ce sont deux bassins de vie avec des problématiques très différentes. Il serait beaucoup plus logique de rattacher HHA à M2AH. La logique territoriale serait respectée » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juin 2019)

« La situation sur le PLH est bloquée car les élus le trouvent trop ambitieux et l'État pas assez. Mais quand on creuse, c'est plus compliqué que ça. Les élus veulent bien produire plus de logements sociaux si ce n'est pas affiché, tandis que l'État ne serait pas contre en produire moins si ce n'est pas affiché. L'État a un double discours : officiellement, il dit qu'il faut respecter la loi, mais en off, il reconnaît que les objectifs sont difficilement atteignables » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juin 2019)

Si dans le cadre de notre enquête nous n'avons pu rencontrer la DDCSPP qui assure le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre de la CIA, l'État local nous a été décrit comme étant assez rigide sur les objectifs quantitatifs tout en laissant dans le même temps des marges aux acteurs dans leur réalisation. Concrètement, cette posture donne lieu à un discours de soutien à une plus forte régulation des enjeux liés au logement social, sans pour autant que cela ne se traduise par une pression sur les communes périphériques de l'agglomération :

« L'intercommunalité va prendre la main, mais on est encore loin de la situation à Strasbourg où l'Eurométropole dicte aux communes ce qu'il faut faire. Ici, les communes sont très présentes. Certaines comme Illzach viennent systématiquement en CAL. Elles font des propositions et savent très bien ce qu'elles veulent ou non. Elles nous disent : 'cette famille est très bien, pas de problème' ou 'attention à cette famille'. S'ils ont des doutes, ils demandent pourquoi la famille veut venir s'installer dans la commune, quelles sont les raisons de ce choix [...]. Nous aussi on est attentifs. On connaît les communes et on sait quelles populations proposer ou non. Les maires veulent de la tranquillité, ils font attention à ne pas déstabiliser des quartiers résidentiels et c'est normal ! Nous on ne va pas proposer des candidats qui poseraient des problèmes. On ne va pas mettre une mère seule avec trois ados dans un quartier résidentiel, au dernier étage d'un petit immeuble » (Entretien, ESH3, mai 2019)

Dans ce contexte, comme nous le montrerons dans les deux monographies de Kingersheim et d'Habsheim, les communes gardent un contrôle très fort sur le peuplement, notamment au travers des attributions. Ce contrôle peut être direct, par exemple au travers de stratégies de « préférence communale », ou bien indirect. En effet, dans bien des cas, la force des rapports bilatéraux entre communes et bailleurs conduit à ce que ces derniers intériorisent les attentes des communes en termes de peuplement. Tout se passe comme si la bonne connaissance réciproque des acteurs permettait de préserver un « ordre communal » sans pour autant que les communes et leurs représentants n'aient à la défendre<sup>46</sup>.

### ***Les rapports conflictuels entre l'agglomération et de son opérateur***

Si les rapports entre les bailleurs et les communes sont globalement marqués par la confiance réciproque, cette situation ne vaut pas pour l'ensemble des cas. En effet, contrairement à ce qui se

---

<sup>46</sup> Cette situation fait écho en sens inverse aux travaux sur la gouvernance urbaine qui montrent que, dans les grandes villes, les attentes des acteurs privés (notamment des promoteurs immobiliers) sont souvent intériorisées par les acteurs publics (Pinson, 2009 ; Pollard, 2016 ; Lorrain, 2018).

passé dans les communes périphériques, les relations entre la ville de Mulhouse (désormais l'intercommunalité) et M2A Habitat sont assez conflictuelles. Ce bailleur aurait pu jouer un rôle clé dans la mise en œuvre de la réforme en raison de son statut d'OPH et de son poids dans les QPV. Pourtant, son autonomisation progressive vis-à-vis de l'agglomération et de la ville-centre constitue un autre frein important dans la mise en œuvre de la réforme :

*« En théorie, lorsqu'un bailleur est public, il doit être l'outil au service de la municipalité ou de l'intercommunalité pour mettre en œuvre la politique de l'habitat. Ça c'est la théorie. Ici, cela ne se passe pas comme ça. Les relations entre la ville et Mulhouse Habitat ont toujours été compliquées. Quand le bailleur a été rattaché à l'agglomération, il y a eu un changement de conseil d'administration et le président qui était en conflit avec le directeur a été évincé. Aujourd'hui, au CA, il y a un ou deux représentants de la ville de Mulhouse, mais ils n'ont pas d'influence » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, avril 2019)*

M2A Habitat a toujours été un bailleur autonome du pouvoir politique. Toutefois, cette autonomisation s'est renforcée au cours des dix dernières années. Dans un premier temps, les conflits politiques autour de la succession de J.-M. Bockel à la mairie de Mulhouse ont contribué à politiser la structure et favoriser le turn-over au sein de son conseil d'administration. Ainsi, Denis Rambaud qui occupait la présidence de l'OPH depuis 2004<sup>47</sup> est remplacé en 2014 par Philippe Trimaille, plus proche de J. Rottner. La rhétorique anti-logement social de la nouvelle équipe municipale conduit à durcir les rapports entre la ville et son opérateur. Ce dernier, qui bénéficiait d'une forte autonomie, voit la ville renforcer son contrôle sur sa gestion, ainsi que sur les attributions. Ces tensions se cristallisent dans l'opposition entre deux approches mues par des objectifs différents : celle de la municipalité qui prône un renforcement de la mixité sociale et ethnique pour « éviter les phénomènes de communautarisation » et celle du bailleur cherchant à orienter le peuplement « pour que les cages d'escalier vivent bien » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, mai 2019) :

*« Quand il était président de M2A Habitat, Philippe Trimaille a commencé à poser des questions. A demander pourquoi on faisait les choses de telles manières et pas de telles autres ? Il a aussi proposé des dispositifs pour améliorer les rapports avec les locataires. Mal lui en a pris ! Ils ont réussi à avoir sa tête [...]. Les cadres de M2A Habitat ont pris le dessus sur la pouvoir politique ». (Entretien, Agence d'urbanisme, Septembre 2018)*

*« Il y avait un projet de rénovation de la caserne Nepert il y a quelques années. C'est un bâtiment prussien du 19<sup>ème</sup> siècle, qui tombait en ruine. Le bâtiment était en U avec des jardins et l'idée était de le réhabiliter en préservant les jardins pour faire une continuité avec d'autres jardins proches. Cela renvoyait à l'identité de Mulhouse et des cités jardins. Le bâtiment a bien été préservé mais pas les jardins car M2A Habitat a densifié les constructions pour que le projet soit plus rentable. Ils disaient que cela permettait de faire supporter le coût de la rénovation. C'est un exemple de la prééminence de l'opérateur sur les choix politiques ». (Entretien, Agence d'urbanisme, Septembre 2018)*

Le conflit entre la ville et son opérateur s'est cristallisé sur deux enjeux principaux : le rapport avec les locataires et la diffusion des données quant au parc social du bailleur et à son peuplement<sup>48</sup>. C'est ce que soulignent les acteurs locaux :

---

<sup>47</sup> Proche de J.-M. Bockel, Denis Rambaud est un élu mulhousien de longue date qui figurait déjà sur la liste qui remporta les élections municipales en 1989. Spécialiste des questions de logement, il devient adjoint à l'urbanisme, puis VP en charge de l'habitat de la structure intercommunale, et enfin président de Mulhouse Habitat en 2004. Par la suite, il prendra la présidence de l'AREAL (2010) et de la FNAR (2014).

<sup>48</sup> Ce manque de transparence est souligné par plusieurs acteurs locaux qui mentionnent notamment que le bailleur passe ses commandes auprès de l'agence d'urbanisme par une procédure spécifique lui permettant d'être propriétaire des études et lui offrant la possibilité de ne pas les diffuser.

« Philippe Trimaille avait demandé si le fonctionnement du bailleur était conforme à sa vocation première ? Si on cherchait toujours à loger les personnes qui sont vraiment dans le besoin ? Si on démolissait les bons logements ? [...] ça remettait en cause le logiciel de M2A Habitat qui est de peu investir dans le parc le plus ancien qui de toute façon a été amorti depuis longtemps, attendre les financements ANRU pour démolir ou réhabiliter, et surtout concentrer les investissements dans la construction de logements neufs, de préférence dans les communes périphériques qui sont déficitaires ». (Entretien, Agence d'urbanisme, Septembre 2018)

« Le problème de fond avait bien identifié par l'ANCOLS. Il n'y avait pas les outils pour orienter le peuplement. On manquait de données et d'indicateurs. Le bailleur avait bien mis en place des dispositifs d'observation de son parc, mais il ne voulait pas partager ses données, pour garder la maîtrise du peuplement. [On avait] fait plusieurs demandes, à la fin [on avait] demandé au maire de [nous] appuyer, sans succès. Quand les relations ne sont pas bonnes, ce n'est pas simple de faire bouger les choses. Les prérogatives d'un directeur d'OPHLM sont cadrées par le code de l'habitat, et s'il ne veut pas aller au-delà, vous ne pouvez l'obliger à le faire ». (Entretien, Elu.e de Mulhouse, mai 2019)

« L'un des problèmes [...] identifié était dans la pratique des attributions. Il y avait plusieurs problèmes : les refus n'étaient pas motivés, ni signifiés, ce qui est contraire à la loi ; les attributions se faisaient sans aucune stratégie de peuplement. Le rapport de l'ANCOLS est très clair sur ce point. Si mes souvenirs sont bons, il parle d'une politique de peuplement totalement aveugle. De ce que j'en sais, les choses n'ont pas changé depuis » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, mai 2019)

Après trois années de conflit entre la direction et la présidence, le bailleur devient intercommunal en 2017. Sa présidence est alors attribuée à Fabienne Zeller (1<sup>ère</sup> adjointe de Pfastatt, UDI), montrant ainsi la reprise du système d'acteurs de l'habitat par les communes périphériques : les deux autres vice-présidents de l'OPH étant désormais Alain Couchot (Adjoint au maire de Mulhouse) et Vincent Hagenbach (maire de Richwiller). Ce changement de présidence a apaisé les conflits entre l'opérateur et la collectivité, sans pour autant permettre à cette dernière de renforcer sa capacité de pilotage du bailleur. Cette situation pèse fortement sur la capacité à mettre en œuvre la CIA :

« La CIA, c'est un vrai bras de fer qui va s'ouvrir. On va devoir travailler avec M2A Habitat car c'est le bailleur le plus concerné, mais ce n'est pas simple. On avance à tout petits pas. [Le directeur] va être réticent à nous donner ce que l'on veut. [...] Il estime que la collectivité lui doit tout, car il gère très bien financièrement. Vous savez c'est un ancien directeur financier et on ne peut rien lui reprocher sur ce point. Et puis, il faut bien comprendre que M2A Habitat a un rôle très social. Il gère des problématiques que personne ne voudrait gérer à sa place » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, juin 2019)

« L'État local est absent. Il aurait pu participer au CAL, mais n'est jamais venu. L'État regarde avant tout les objectifs à atteindre pour les contingents, surtout le DALO et le PALPD. Or, il s'avère que Mulhouse Habitat a toujours dépassé ses objectifs, notamment pour le DALO. Donc, l'État laisse faire pour le reste » (Entretien, Elu.e de Mulhouse, mai 2019)

On voit donc apparaître un système dans lequel le bailleur a réussi à se constituer des marges de manœuvre par la qualité de sa gestion financière et par son rôle déterminant dans la prise en charge de la pauvreté de la ville. Très autonome, le bailleur n'en est pas moins fortement politisé, puisqu'il semble privilégier les rapports interindividuels avec les élus, notamment ceux des communes périphériques, pour marginaliser les représentants de la ville centre, ainsi que l'administration intercommunale : « Les élus [...] manquent de leadership. Cela laisse les coudées franches à M2A Habitat pour

*« négocier avec chaque commune le type construction, les prix des loyers, et donc bloquer potentiellement l'arrivée des populations les plus pauvres » (Entretien, Agence d'urbanisme, Septembre 2018).*

#### **4. Une intercommunalité désintégrée ?**

Au départ considérée comme une intercommunalité intégrée disposant d'une capacité à agir dans certains domaines comme l'habitat, M2A constitue aujourd'hui un cas particulièrement révélateur des processus de désintégration qui touchent certaines structures intercommunales en France (Charmes, 2019 ; Béal et Dormois, 2020). Par désintégration intercommunale, nous entendons ici les changements institutionnels et la transformation des équilibres de gouvernement qui conduisent à un ralentissement de l'intégration politique entre communes et un affaiblissement de la capacité de la structure intercommunale à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques et des projets construits autour de l'identification d'un « intérêt » intercommunal<sup>49</sup>. A Mulhouse, comme dans d'autres intercommunalités en France, cette désintégration repose sur deux facteurs principaux : les élargissements successifs imposés par les réformes nationales ; la différenciation sociale et territoriale accrue du territoire. Génératrices de conflits politiques, cette désintégration s'apparente à une neutralisation des dispositifs de planification et de la capacité d'action dans le domaine de l'habitat, qui se fait au détriment de la ville-centre et de ses intérêts et favorise le maintien d'un *statu quo* favorable aux communes périphériques.

##### **4.1. Une neutralisation des dispositifs de planification**

Dans les années 2000, l'agglomération de Mulhouse avait développé une capacité à planifier le développement urbain et à construire des projets intercommunaux. Le second PLH (2012-2015) (Miot, 2012) ou le projet de train-tram en sont de bons exemples. Certes, les objectifs étaient souvent trop ambitieux rendant leur mise en œuvre difficile. Les documents planification étaient par ailleurs fondés sur une rationalité dominée par les enjeux d'attractivité et de croissance et ne prenaient qu'imparfaitement en compte les problèmes de déclin de la ville-centre. Toutefois, ces projets et documents de planification s'appuyaient sur des diagnostics largement partagés par les acteurs et sur une tentative de définition d'un intérêt communautaire. A partir de 2014, puis de manière plus nette en 2017, cette capacité d'action intercommunale s'affaiblit. A l'image des difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la CIA, les renouvellements du PLU, du SCOT et du PLH – qui se sont déroulés de manière concomitantes – ont été conflictuels limitant la portée de ces documents.

Le SCOT de la région de Mulhouse a été actualisé en 2019. Cette révision a fait l'objet de frictions entre la ville-centre et les autres communes de l'agglomération sur la question du contrôle de l'urbanisation et du développement de l'urbanisme commercial :

---

<sup>49</sup> Cette notion est reprise aux études européennes qui montrent depuis le milieu des années 2000 un net affaiblissement des processus d'intégration. Si le débat n'est pas tranché entre les tenants d'une lecture intergouvernementale et ceux pour lesquels les institutions supranationales ont une nouvelle fois su tirer leur épingle du jeu de cette crise, de nombreux travaux portant sur des politiques sectoriels en Europe décrivent des dynamiques de démantèlement de politiques publiques ou de désintégration politique (Jordan et al., 2018 ; Vollaard, 2018 ; Webber, 2019 ; Lenschow et al., 2020).

*« Homé et Spiegel se faisaient les chantres du libéralisme en disant qu'il ne fallait pas brider le développement des zones commerciales, tandis que Rottner s'est battu pour qu'il y ait plus de régulation. Ces débats ont été complexes et l'élaboration du SCOT a été interrompue pendant un an à cause de ces questions de commerce » (Entretien, Agence d'urbanisme, Septembre 2018)*

Sur le volet du logement social, ce SCOT ne va pas plus loin que la loi. Il donne pour objectif d'orienter la production de logements sociaux dans les communes carencées qui devront consacrer au moins 30% de leur production nouvelle au logement social. Les communes qui sont au-dessus des 20% doivent continuer à produire à un niveau 20% de logements sociaux. Enfin, Mulhouse qui a une part de logements sociaux de 32% n'a pas d'objectif de production, hormis quelques opérations particulières dans le cadre de l'ANRU, ou de la construction de « maisons seniors ».

*« Dans le SCOT, les élus ont adopté le scénario de croissance le plus optimiste, mais ce sont des projections qui n'ont rien à voir avec ce qui avait été pensé il y a 10 ans. On est sur 3% de croissance d'ici 2033, ce qui est plutôt faible. [...] Les objectifs en termes de production de logements ne sont pas fous. On s'est calé sur la dynamique des 5 dernières années, c'est-à-dire une production de 600 nouveaux logements par an, essentiellement dans les communes périphériques. Pour Mulhouse, la problématique concerne surtout la remise sur le marché de logements vacants » (Entretien, Agence d'urbanisme, juin 2019)*

La révision du PLH, échu fin 2017 et prorogé, a donné lieu à la mise en place de groupes de travail à partir de 2019. Ce PLH apparaît beaucoup moins ambitieux que le précédent en termes de production de logements, puisque l'objectif annuel a été fixé à 700 logements produits dont 280 logements sociaux, notamment en raison de la réticence des maires des communes périphériques.

*« On est dans une situation bizarre où les maires disent que les objectifs du PLH sont très ambitieux, alors qu'ils ne sont pas plus forts que ce qui a été fait jusqu'à présent. Je pense que c'est lié au contexte pré-électoral. Les maires sont enfin d'accord pour produire des logements sociaux, mais ils ne veulent pas l'afficher car cela ne plait pas à leur électorat » (Entretien, Pôle urbanisme, Juin 2019)*

Forcés de produire un PLH pour conserver la délégation des aides à la pierre, les acteurs de l'agglomération ont toutefois été confrontés au refus de l'État de valider un document en désaccord avec les objectifs à long terme du législateur :

*« Tout s'est plutôt bien passé jusqu'en mai dernier. On avait décidé d'organiser une présentation du PLH devant l'atelier projet. C'est un espace d'échange qui existe à Mulhouse et qui permet de dialoguer avec les acteurs de l'immobilier. On avait invité aussi les représentants de la DDT. La réunion s'est déroulée normalement. Quelques semaines plus tard, le Préfet envoyait un avis disant qu'en l'état, il ne serait pas en mesure de valider le PLH car celui-ci porte jusqu'en 2025 et que la loi impose qu'à cette date toutes les communes soient au-dessus des 20%. [...] Il y avait déjà eu des discussions entre les élus et l'État sur ces questions. Quand on avait travaillé avec le cabinet SEMAPHORE en 2016, l'État avait eu un discours plutôt rassurant en disant qu'il serait impossible et surtout pas souhaitable, que 100% de l'offre nouvelle dans les communes carencées soit du logement social. [...] Il y a un changement de discours. Beaucoup trouvent que l'État est trop dogmatique, qu'il n'est pas assez à l'écoute de la problématique locale. Mais le principal problème, c'est qu'en 2025 ces objectifs ne seront de toute façon pas atteints, ici comme dans de nombreuses autres agglomérations. Alors qu'est-ce qu'on doit faire : on écrit des objectifs bidons qui ne seront pas respectés pour satisfaire l'État ou alors on essaye de tendre vers ce que dit la loi en fixant des objectifs intermédiaires ? » (Entretien, Agence d'urbanisme, juin 2019)*

Enfin, les acteurs intercommunaux se sont lancés dans la mise en place d'un premier PLUi. En raison de l'opposition d'un quart des communes membres, le transfert de compétence de la commune à l'EPCI ne s'est pas fait volontairement en 2017. Il s'est opéré à la suite d'un vote le 20

mai 2019. L'opposition publique de plusieurs maires comme Antoine Homé (maire PS de Wittenheim) et Joseph Goester (maire LR de Zillisheim) et le retard de certains PLU communaux, ont mis à l'arrêt la préparation de ce document. Par ailleurs, d'après les acteurs impliqués dans son élaboration, le PLUi ressemble pour l'instant davantage à un « puzzle » dont les pièces seraient les PLU communaux, qu'à un véritable exercice de planification intercommunale. Cette limite a d'ailleurs bien été identifiée par la Fondation Abbé Pierre qui souligne dans l'un de ses rapports que les documents mis en place (PLH, PLUI, etc.) correspondent à des « agrégats » juxtaposant les politiques de chaque commune, pour « limiter la crainte vis-à-vis d'une possible perte de maîtrise sur les politiques de peuplement » (Fondation Abbé Pierre, 2020 : 24). On voit donc, au travers de ses exemples, que la capacité à énoncer un projet intercommunal articulé à une plus forte régulation des enjeux liés à l'urbanisation, au logement et au commerce apparaît plus limitée que jamais.

#### 4.2. Une rétrogradation de l'habitat sur l'agenda intercommunal

La neutralisation des capacités d'action et de planification a atteint son paroxysme dans le domaine de l'habitat. A la fin des années 2000 et au début des années 2010, cet enjeu était pourtant central aussi bien à l'échelle de la commune, qu'à celle de l'agglomération. Cependant, dans la décennie 2010, il va perdre de l'importance sur les agendas politiques locaux. Cette rétrogradation débute en 2014. La nouvelle manière d'appréhender le logement social couplée aux changements dans le système d'acteurs annonce une période de fragilisation du secteur de l'habitat. A partir de 2017, cette situation s'amplifie avec la reprise en main du secteur de l'habitat par quelques élus des communes périphériques, qui affaiblit le service habitat et acte la relégation (partielle et sélective) des enjeux qui sont les siens.

Si la rétrogradation des enjeux liés à l'habitat a été si rapide, c'est tout d'abord liée aux changements d'acteurs impliqués dans leur gestion. Les nouveaux élus (au sein de l'agglomération, mais aussi au sein du CA de M2A Habitat) qui émergent à partir de 2014, et plus encore à partir de 2017, semblent moins enclins à défendre ces enjeux dans la gouvernance intercommunale.

*« La gouvernance du PLH a été une gouvernance très politique. Les élus présents ont été en première ligne, c'est eux qui ont mené les débats. Les techniciens de l'agglomération n'étaient pas assez présents. Leurs équipes sont sous-dimensionnées pour la problématique de Mulhouse et pour le nombre d'opérations en cours. Il y a des OPAH de partout, la problématique des copropriétés dégradées, l'intégration du programme 'Logement d'abord' pour les sans-abris... Ils sont finalement peu nombreux pour prendre en charge tout cela et les journées de travail ne sont pas extensibles à l'infini. En plus, il n'y a pas de mal de turn-over ce qui fait que les techniciens doivent reprendre les dossiers avant d'être vraiment efficace. Tout cela a des effets. Quand il faut convaincre des élus un peu réticents, c'est important d'avoir des équipes solides et à l'aise avec les dossiers » (Entretien, Agence d'urbanisme, juin 2019)*

Issus de communes périphériques, les deux membres de l'exécutif intercommunal en charge du logement et de l'habitat disposent, comme nous l'avons dit d'un rapport différent au logement social. Toutefois, ils défendent l'un comme l'autre des formes de régulation peu contraignantes aussi bien en termes de production que d'attribution.

Ce faible portage politique s'est doublé d'un affaiblissement du service habitat. Les services logement/habitat ont été restructurés à de nombreuses reprises. Au départ, organisés au sein d'un pôle autonome, ces services sont rattachés fin 2017 à une entité plus large : le pôle urbanisme/aménagement. Ces réorganisations prennent place dans un contexte particulièrement

difficile pour les techniciens mutualisés qui subissent des injonctions contradictoires de la part des exécutifs communaux et intercommunaux. Ces changements perpétuels et les conflits entre communes et intercommunalité ont favorisé un mouvement de départ de certains techniciens, comme l'un des deux directeurs du service habitat qui quitte ses fonctions en 2019. Ainsi, aujourd'hui, ce service n'est composé que de 13 techniciens<sup>50</sup> :

*« Je ne suis plus aussi impliquée [aujourd'hui], mais j'ai appris récemment qu'il n'y avait qu'une seule personne à la tête du service habitat. [...] C'est trop peu. Nos services sont mutualisés depuis 2004 et pourtant, nous n'avions jamais été aussi faibles au niveau des ressources humaines ». (Entretien, Elu.e de Mulhouse, Avril 2019)*

*« Plusieurs acteurs ont ainsi fait remonter des besoins d'accompagnement et d'outillage au niveau des services des collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État, qui doivent faire face à une accumulation de réformes sans être véritablement outillés. Plusieurs acteurs ont pointé également une problématique 'd'ingénierie' sur le territoire, du fait de départs de plusieurs personnes 'clé' dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et du logement, au sein des différentes institutions. » (Fondation Abbé Pierre, 2020 : 21)*

Dans un contexte de surcroît de travail lié à la mise en œuvre des réformes de la LEC, cet affaiblissement du service habitat rend très difficile la réalisation des missions qui lui sont confiées :

*« Je ne sais pas comment [on va] pouvoir gérer toutes ces missions. Pour l'instant, [on] prend les dossiers les uns après les autres. Là, on est sur le PLH et le NPNRU, mais ensuite, [on] va devoir mettre en œuvre la CIA... Je suis très perplexe. [On] doit installer la commission de coordination, mais pour l'instant, [on] pas avancé. [On a] pas eu le temps » (Entretien, Pôle urbanisme, M2A, Juin 2019)*

Ainsi, dans ce contexte contraint, seuls quelques enjeux font l'objet d'une véritable mobilisation. Il s'agit des copropriétés dégradées, du mal logement ou encore de l'accueil des gens du voyage qui font l'objet d'un relatif consensus à l'échelle de l'intercommunalité (Fondation Abbé Pierre, 2020 : 15). A l'inverse, la production et les attributions de logements sociaux ne sont pas au cœur de l'agenda métropolitain. Ce dernier semble en effet dominé par des impératifs liés au développement économique (construction d'un quartier d'affaires, mise en œuvre du programme national « Territoires d'industrie »), au positionnement international (renforcer du statut de hub multimodal lié à la présence de l'aéroport international Bâle-Mulhouse) et à la culture et à l'enseignement. Ces enjeux sont structurants dans l'ensemble des documents de planification. A l'inverse, la question du rééquilibrage ville-centre/périphérie est largement occultée, voire parfois inversée comme dans les travaux préparatoires du SRADDET qui donnent pour mission à l'agglomération de préserver « l'équilibre entre ville-centre/périphérie et entre urbanité/ruralité perçue » qui pencherait du côté des premières.

---

<sup>50</sup> Ces 13 techniciens sont repartis de la manière suivante : 1 directrice, 1 équipe de 5 techniciens travaillant sur le PIG en charge des aides aux propriétaires privés, 1 équipe rénovation urbaine composée de 3,3 techniciens, 1 technicien en charge de l'habitat indigne, 1 technicien en charge de la programmation LLS et de l'accueil des gens du voyage. Il faut ajouter à cela le recrutement en cours d'un technicien travaillant sur les copropriétés dégradées.

### 4.3. Le pouvoir politique contre le pouvoir technique

L'affaiblissement service habitat fait écho à une situation plus générale des services intercommunaux qui apparaissent aujourd'hui fragilisés par les évolutions politiques de l'agglomération. Dans les années 2000, la mutualisation précoce des services avait permis de renforcer l'articulation entre les services de la ville-centre et ceux de l'intercommunalité, tout en renforçant l'influence des élus de Mulhouse sur les directeurs des services intercommunaux, dont les postes étaient le plus souvent mutualisés. Cette situation a été au cœur des critiques des communes périphériques et de la fronde qu'elles ont menée entre 2015 et 2017. C'est que souligne l'un.e des vice-présidents de l'agglomération :

*« On a mutualisé très tôt. Quand on est fauché, il faut faire travailler son cerveau plus que les autres. Au départ, tout le monde était d'accord car la mutualisation était vue sous l'angle des économies d'échelle. Et puis au bout de quelques années de fonctionnement, certains maires ont commencé à trouver que la ville-centre avait trop de contrôle, car le DGS et surtout les DGA étaient mutualisés. Tant que Bockel était maire, cela ne posait pas problème. C'est quand Rottner est arrivé que les choses ont évolué. Il avait un style plus rigide qui passait mal avec beaucoup de collègues » (Entretien, VP de M2A, Juillet 2019)*

L'arrivée du nouvel exécutif intercommunal en 2017 remet en cause ce système de mutualisation des services. Dénonçant la mainmise excessive des élus mulhousiens sur les cadres de la bureaucratie intercommunale, Fabian Jordan initie une réorganisation complète des services :

*« L'organisation actuelle n'est plus adaptée à notre volonté de co-construction [...]. Il faut que toutes les communes – pas juste Mulhouse –, puissent prendre part à la mutualisation. Mon objectif premier, c'est le bien-être de nos 3100 agents. » (F. Jordan cf. <https://www.lalsace.fr/haut-rhin/2018/10/07/crise-ouverte-entre-mulhouse-et-m2a>)*

*« Quand nous avons recruté [le nouveau DGS], je lui ai demandé de construire un nouvel organigramme. Il est arrivé en mars 2018 et j'ai validé dès le mois d'avril son projet de réorganisation. Mais Fabian Jordan n'était pas d'accord. Il voulait réorganiser les services à sa manière. Il a demandé à supprimer la strate des DGA pour affaiblir les services et renforcer le poids des vice-présidents de l'agglomération. Ça je ne l'ai pas accepté ! Cela aurait remis en cause tout le système de la mutualisation. Ça a été un vrai bras de fer et le nouvel organigramme n'a été validé qu'en mai dernier, plus d'un an après le lancement de la réflexion » (Entretien, Maire de Mulhouse, Juin 2019)*

Au final, la nouvelle organisation a donné lieu à une réduction du nombre de DGA. Cinq grands pôles ont été créés : pôle cohésion sociale et territoriale, pôle développement éducatif sportif et culturel, pôle ressources humaines, pôle espaces publics et patrimoine, pôle attractivité et aménagement<sup>51</sup>, auxquels s'ajoutent deux autres DGA rattachés au DGS : pilotage des grands projets et développement intercommunal, assuré pour ce dernier par l'ancien DGS d'une des communes périphériques. L'incertitude liée à la nouvelle organisation des services, le conflit entre les exécutifs municipal et intercommunal, les injonctions contradictoires auxquelles sont confrontés les techniciens, conduisent à une fragilisation de la technostructure intercommunale

---

<sup>51</sup> Deux d'entre eux (Cohésion sociale et territoriale, Attractivité et aménagement) n'ont en juillet 2020 toujours pas de directeur. Le nouvel organigramme, validé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et mis en ligne quelques mois plus tard, comprend par ailleurs plusieurs mentions « provisoire », comme pour la Direction urbanisme, aménagement et habitat, qui se retrouve marginalisée puisqu'elle ne constitue plus qu'une direction parmi les 54 autres, rattachée au pôle Attractivité et aménagement.

visible notamment à travers les demandes de mutation et départs qui ont été nombreux : « *pour les collaborateurs, c'est devenu très compliqué. Ils pâtissent des tensions entre l'agglomération et la ville. Vous savez quand on ne sait plus où on habite c'est difficile de travailler. Les services doivent composer avec cette situation d'incertitude* » (Entretien, Maire de Mulhouse, Juin 2019).

Cette désorganisation a affaibli le pouvoir technique, qui semble aujourd'hui de plus en plus contrôler par quelques vice-présidents influents au sein de l'exécutif intercommunal. Si cet affaiblissement ne semble pas affecter les stratégies d'attractivité dans les domaines économiques et culturelles, il produit des effets importants sur les domaines moins consensuels comme ceux de la régulation de l'urbanisation et du logement. On voit donc ici en quoi la désintégration intercommunale est une désintégration différenciée, affectant de manière variable les différents secteurs d'action publique.

## **5. Les réformes vues depuis la périphérie : un zoom sur deux communes<sup>52</sup>**

Pour mieux comprendre la mise en œuvre des réformes de la loi Égalité et Citoyenneté et les logiques de désintégration intercommunale, nous avons fait le choix de nous concentrer sur deux communes périphériques de l'agglomération : Kingersheim et Habsheim. Ces deux communes n'ont pas le même profil. Kingersheim est une grande commune du bassin potassique dont la population ouvrière a progressivement été remplacée par une population « petite-moyenne » attirée par les possibilités d'accession à la propriété dans la périphérie. A l'inverse, Habsheim est une commune historiquement rurale qui a connu un développement tardif et dispose aujourd'hui d'une population plus favorisée, composée à la fois d'ouvriers stabilisés et de travailleurs transfrontaliers.

Si le profil de ces deux communes est différent, leur rapport au logement social l'est tout autant. Alors que Kingersheim, qui est gouvernée par une équipe de gauche depuis 1989, s'est engagée dans une politique de rattrapage qui lui vaut aujourd'hui une réputation de « bonne élève » au niveau de la production de logements sociaux, Habsheim, qui est dirigée par un maire sans étiquette depuis 2014, s'est toujours montrée fortement réticente à construire des logements sociaux. Pourtant malgré ses différences, les politiques de peuplement récentes montrent un rapprochement entre les deux communes. De plus en plus contraintes par les acteurs étatiques à construire des logements sociaux, elles ont développé un souci beaucoup très marqué de contrôler la mixité sociale par un travail fin sur les attributions. Ce travail a pour principal objectif de limiter l'arrivée de populations jugées « indésirables » et de permettre aux habitants déjà-là et à leurs proches (notamment leurs enfants) de rester sur le territoire communal.

### **5.1. Kingersheim : la bonne élève ?**

Kingersheim est une commune de M2A soumise à la loi SRU. Cette grande commune périphérique a cependant moins de 15 000 habitants et se situe dans une zone considérée comme détendue (B2). Par conséquent, elle est soumise à un objectif de 20% de logements sociaux dans son parc. En tant que commune déficitaire Kingersheim a dû produire de nombreux logements sociaux au cours de la dernière décennie ce qui lui permet d'approcher aujourd'hui les objectifs quantitatifs énoncés par la loi (16,8% en 2018). Compte tenu du respect des objectifs de production sur la période triennale 2014-2016, et de la volonté affichée à rattraper son retard d'ici 2025, elle est considérée une « bonne

---

<sup>52</sup> Cette dernière partie s'appuie exclusivement sur le mémoire de Marie-Laurence Royer (Royer, 2020)

élève » par l'État local. Cette image doit toutefois être relativisée. Comme le montre les travaux de sociologie sur le périurbain, les politiques du logement animées par l'objectif de mixité sociale sont bien souvent ambiguës (Lambert, 2013).

### **5.1.1. Une commune périphérique typique ?**

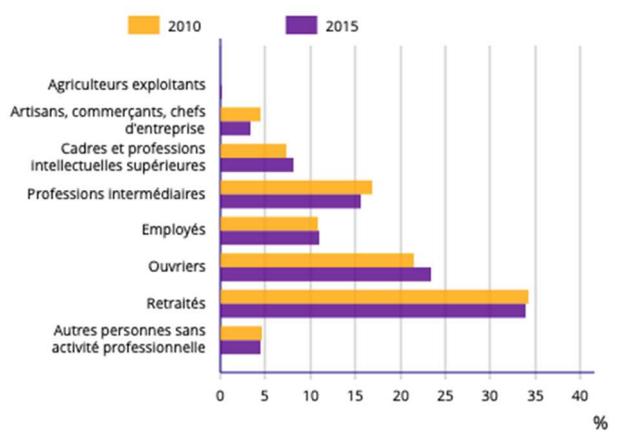
Comprendre la politique de l'habitat à Kingersheim nécessite de saisir certaines de ses particularités : sa position géographique, ses trajectoires économiques et démographiques, et en résultante, la spécificité de son peuplement, mais aussi son offre de services publics et la manière dont elle est gouvernée.

#### ***Une population de « petits-moyens »***

Avec 13 143 habitants en 2015, Kingersheim est une grande commune de la première couronne de Mulhouse. Sa frontière avec la ville-centre est partagée entre deux zones boisées et le quartier prioritaire de Bourtzwiller-Brossolette. Géographiquement, Kingersheim est une commune enclavée, entre Wittenheim au nord, Illzach à l'est, Mulhouse au sud et Richwiller à l'ouest. Kingersheim fait partie des communes de l'ancien bassin potassique. Outre l'extraction de potasse, elle a également connu une activité industrielle importante jusqu'aux années 1960 avec notamment l'industrie textile. Aujourd'hui, l'activité économique de la commune est dominée par les services (commerces, transports et services divers) qui représentent 71,3 % des établissements en 2016. En effet, Kingersheim a sur son territoire un des quatre pôles de grande distribution de l'agglomération, le Kaligone, où sont implantées de nombreuses grandes enseignes : Castorama, Jouet-Club, Maison du Monde.

Comme beaucoup de communes périurbaines de première couronne, Kingersheim a connu une forte poussée à partir des années 1960 avec le développement de l'habitat résidentiel pavillonnaire. Depuis 1990, sa croissance démographique est plus faible, puisque la commune a gagné uniquement 1893 habitants entre 1990 et 2016, soit en moyenne 70 habitants par an. Pourtant, la dynamique démographique repart légèrement à la hausse plus récemment : + 2,1% entre 2010 et 2015.

Avec comme groupes socioprofessionnels dominants les ouvriers, les employés et les professions intermédiaires, la population de Kingersheim correspond à celle décrite dans les travaux sur la « France des petits-moyens » (Cartier et al., 2008).



Source INSEE (2010, 2015)

Le revenu médian disponible par unité de consommation de la commune est de 20 911€ en 2015. Par conséquent, Kingersheim est la 4ème commune de l'agglomération mulhousienne aux revenus les plus faibles, derrière Mulhouse, Wittenheim et Illzach. Son taux de pauvreté est de 11,5% en 2015, et croit légèrement en 2016 pour atteindre 12%. Elle est ainsi, selon la catégorisation mise en place par la CIA, une commune moyennement fragilisée. Pourtant, son taux de chômage (14,4% des 15-64 ans en 2015, taux en baisse de 2,7 points par rapport à 2010) est plus faible que 3 des 4 communes limitrophes et presque deux fois inférieur à celui de Mulhouse (28,5%).

Comme la plupart des communes périurbaines, sa population active travaille en majorité dans une autre commune (84,4%) et ses habitants sont majoritairement propriétaires de leur résidence principale (70%). Toutefois, Kingersheim dispose d'une offre de services relativement importante pour une commune de moins de 15 000 habitants, que cela soit au niveau scolaire, périscolaire, aménagement d'espaces naturels, équipements sportifs et de loisirs, ou lieux de concertation citoyenne : cinq écoles maternelles, trois écoles primaires, un collège public, des accueils périscolaires et de la petite enfance (La Souris Verte), quatre établissements seniors, le parc urbain « Park des Gravières », le Poumon Vert (80 ha d'espace naturel), deux complexes sportifs, deux stades, une médiathèque, la salle de spectacles Tival, le centre culturel et de loisirs CRÉA, des salles de quartier, une maison de la citoyenneté. La très grande majorité de ses équipements a été réalisée par l'équipe municipale actuelle.

Au sein de cette offre de service pléthorique, seuls les transports semblent avoir été moins investis. En effet, la commune n'est pas desservie par le tram mulhousien. Ce projet a été abandonné en 2009, bien qu'il semble que la municipalité y fut très favorable. Pourtant, la SOLEA (société administratrice des transports en commun de l'agglomération mulhousienne) a alors privilégié le projet du Tram-Train de Cernay-Thann. Aussi, une navette permettant de rejoindre la station de tram située en limite de ban communal de Mulhouse a été mise en place. Néanmoins, la commune reste à ce jour principalement accessible par voiture.

### ***Gouvernance : entre exclusivisme et innovation***

Les changements démographiques qu'a connus Kingersheim ont conduit à un renouvellement de l'exécutif municipal en 1989. La commune bascule alors à gauche. Jo Spiegel, alors membre du PS, met en place une équipe dont trois membres sont encore en poste à ce jour. La nouvelle municipalité donne « *une nouvelle orientation aux politiques urbaines* », avec un coup de frein sur les opérations privées de construction pavillonnaire pour privilégier les équipements publics :

*« Il y avait des projets en cours quand on est arrivés. [...] Dablia, c'était 400 ou 500 logements de prévus, pas d'école, pas de collectif, rien. Donc on a freiné le projet. On a étalé dans le temps, pour pas que cela se fasse d'un coup. On a construit une école, l'école du village des enfants, pour accueillir les gamins quand même. C'est la moindre des choses. Et on a mis des collectifs en front de route. Vous avez la rue de Bussy qui est longée par des collectifs, dont une résidence pour séniors. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

Outre les équipements publics, la municipalité s'est orientée vers une diversification de l'offre de logements avec des petits collectifs, mais aussi de l'habitat social. Atteinte du « syndrome du dernier arrivé » (Charmes, 2011), la nouvelle municipalité a cherché à maîtriser sa croissance, notamment en acquérant du foncier. Cette fermeture est d'ailleurs visible sur les données de recensements à partir de 1990, et même si la démographie est repartie légèrement à la hausse, la croissance démographique ne semble toujours pas un objectif pour Kingersheim :

*« Disons que l'objectif, quand on a révisé le PLU, c'était de se dire il faut se donner les moyens, pas forcément d'accueillir plus d'habitants mais de maintenir les services, avec les habitants existants, et les habitants futurs, mais sans forcément augmenter les impôts. Donc, c'est un juste équilibre. Il n'y avait pas forcément de volonté, comme certaines communes pourraient dire, on veut atteindre les 16 000 habitants. Ce n'était pas du tout le cas pour la commune. L'objectif est de se maintenir, donc si on reste à 13 000, on reste à 13 000. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

Par ailleurs, la commune s'est fortement engagée dans le secteur social avec la création en 1996 d'un service dédié, qui encapsule le CCAS. Ce service solidarité comprend quatre salariés. En plus de l'aide sociale, il gère l'aide à l'enfance et aux seniors, des actions culturelles, la distribution de bons alimentaires et l'épicerie solidaire. La municipalité promeut également l'éducation populaire. Ce volet de l'action sociale communale est porté par le CREA, au travers de divers ateliers, comme des ateliers de cuisine destinés aux bénéficiaires de l'épicerie solidaire.

D'autre part, la municipalité soutient un réseau associatif important (70 structures environs en 2013), en mettant à leur disposition des moyens financiers, matériels et humains ainsi qu'un lieu, le CRA (Centre de Ressources Associatif). Une illustration de ce soutien est la réhabilitation d'ateliers industriels du site Tival pour accueillir l'association les Sheds, actrice militante pour le climat. Cet espace héberge désormais un restaurant végétarien, une épicerie bio et un potager.

En parallèle de ce qui apparaît comme une construction de l'exclusivisme (Charmes, 2011) et de l'autonomie de la commune, la municipalité s'est engagée dès 1996 dans une démarche de co-construction des politiques publiques. Ce qui est décrit comme le « dada » du maire, Jo Spiegel, fait aujourd'hui de Kingersheim un laboratoire nationalement reconnu de la démocratie participative. La maison de la citoyenneté et les conseils participatifs (composés d'élus, d'experts et de citoyens) sont les outils principaux de la démocratie permanente voulue par l'équipe municipale. A ces outils s'ajoutent des événements annuels comme les rencontres de quartiers, la journée citoyenne ou les rencontres de l'interrogation démocratique. La ville soumet ainsi les grandes décisions à la population : rythmes scolaires, développement de la mobilité douce, construction d'un lieu de culte musulman, éclairage de la ville, mais également la révision du dernier PLU.

*« Là, il y a eu une démarche participative dans le cadre de la révision du PLU. Donc effectivement, cela nous a pris un certain nombre d'années à travailler (quasiment 3 ans). Sachant que tout conseil participatif est établi sur la base d'une charte qui a été définie par M. Spiegel et la municipalité. Donc, il y a un groupe d'experts, dans le cadre du PLU, tous les experts réglementaires : le préfet, la chambre d'agriculture, le conseil régional... Les associations. Ensuite, effectivement il y a les habitants. Donc il y avait eu une première réunion publique*

*« dans laquelle un certain nombre de personnes s'était inscrit, donc des habitants de la commune et des habitants extérieurs à la commune, donc il y avait eu un appel lancé dans la presse. Et ensuite, un collège d'élus. »*  
(Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)

Plus récemment, Jo Spiegel et son équipe ont fait de la transition vers une société post-carbone un sujet de mobilisation. Outre les actions « classiques » d'encouragement à la réhabilitation énergétique, l'écoconstruction, le tri des déchets, la mobilité douce, la municipalité porte également un projet de centrale photovoltaïque. Sur le plan urbanistique, et, en application de la loi ALUR, Kingersheim protège ses espaces naturels et de biodiversité, notamment le massif boisé de Dollerbaechlein, la forêt du Nonnenbruch, ainsi que ses terres agricoles. Par conséquent, le projet de PLU de décembre 2016 reflète cette volonté de réduire la consommation d'espace pour le logement. Avec un rythme de construction annuel de 100 logements (objectif minimal à atteindre), l'espace consommé sera de 21 hectares pour la période allant jusqu'à 2020. Ensuite, le rythme annuel sera réduit à 50 logements par an entre 2020 et 2030. Désormais, la commune a une politique foncière qui privilégie la densification urbaine, en bouchant les « dents creuses » et en convertissant du bâti existant et des friches industrielles (Tival et Ameco). Toutefois, Kingersheim a maintenu son projet d'extension de la zone commerciale de Kaligone, qui quant à lui, consommera 13 hectares.

Cette politique municipale s'est doublée d'un fort investissement dans les instances intercommunales. Ainsi, Jo Spiegel a été président dans la CAMSA de 2005 à 2010, puis l'un des vice-présidents influents de M2A jusqu'à récemment. Il a notamment piloté la démarche d'élaboration du projet communautaire « Mulhouse Alsace Agglomération 2020 - Réussir une transition exigeante ». Son engagement pour la transition écologique lui vaut de porter le plan climat de l'intercommunalité depuis 2006. Il a également participé à la consultation sur le renouvellement de la gouvernance intercommunale qui a mis sur orbite la candidature de Fabian Jordan à la présidence de l'agglomération. Proche du nouvel exécutif, Spiegel a réussi à obtenir une vice-présidence stratégique – celle de l'attractivité économique assurée par son adjoint Laurent Riche – et plusieurs postes de conseillers municipaux délégués.

### **5.1.2. Le logement social à Kingersheim, l'habitat pour tous ?**

Depuis 1989, l'équipe municipale a fortement diversifié l'offre de logements sur la commune. Cette diversification est justifiée par la poursuite d'un objectif principal : « *permettre à chacun de vivre ici. Quel que soit son revenu, quel que soit sa classe sociale* » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Avril 2019). Cette politique s'est appuyée au départ sur le développement de l'offre de logement social. Désormais, elle repose davantage sur une volonté d'accompagner les habitants dans leurs « parcours de vie ». Il s'agit ainsi d'adapter l'offre en réponse au desserrement des ménages, au vieillissement de la population et au besoin de renouvellement démographique, en ciblant les jeunes couples stables avec enfants.

#### **Une offre de logement social raisonnée pour une croissance maîtrisée**

En 1989, au moment où l'équipe Spiegel prend la mairie, la part de logements sociaux est très faible. Elle est inférieure à 5% avec un parc essentiellement composé d'une résidence seniors, l'Amitié, et des logements du quartier d'habitat collectif Le Béarn. Depuis lors, les constructions ont été

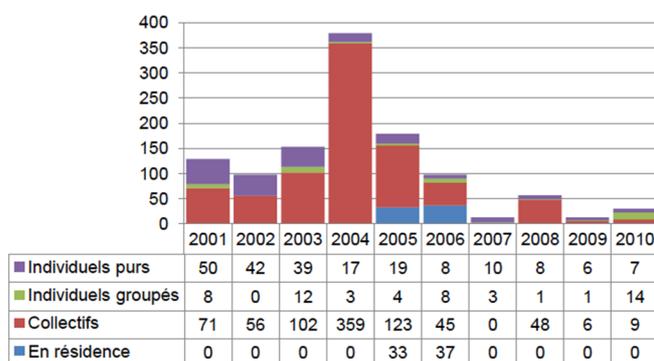
nombreuses. La municipalité s'est donnée l'objectif d'atteindre 20% de logements sociaux d'ici 2025. Toutefois, elle procède de manière raisonnée pour maintenir l'équilibre de peuplement et la mixité sociale à l'échelle des quartiers et des immeubles.



Logements sociaux à Kingersheim (Source Royer, 2020)

Si la construction de logements sociaux ne s'est pas démentie depuis 1989, on peut identifier des rythmes différents suivant les périodes. Ainsi, c'est avant tout dans les années qui suivent la promulgation de la Loi SRU que la production de logements sociaux dans la commune d'accélère.

Nombre de logements sociaux commencés entre 2000 et 2010



Source : MEDDTL SIT@DEL2 2012

Aujourd'hui, le parc social de la ville représente 16,2% de parc de logements de la ville, soit 936 logements locatifs sociaux en 2018. Le taux de vacance, de l'ordre de 1,6% en 2018, y est très faible. Et le taux de mobilité dans le parc social de la commune est de 10,3%. Selon le RPLS 2018, la répartition par typologie de financement est de 13,9% en PLAI, 67,7 % en PLUS, 16,4% en PLS. Par ailleurs, les statistiques communales montrent une stagnation du parc PLS depuis 2013, et une progression du parc PLAI depuis 2017. En termes de forme, Kingersheim a privilégié jusqu'à présent les immeubles collectifs (87% de son parc). Les maisons individuelles répertoriées sont celles du quartier Voie Médiane, ou proviennent de l'acquisition de foncier privé par les bailleurs (maisons de mineurs de la cité Anna, maisons des anciens salariés de l'entreprise générale Savonito).

Bien que les logements sociaux soient dispersés sur l'ensemble du territoire communal, il existe une plus forte concentration dans le Nord-Est où la ville disposait de foncier suite à l'acquisition de terrains dans le cadre d'un accord avec l'ancien exploitant des mines de potasse.

*« Certains à vocation plus résidentielle, d'autres à vocation plus sociale, ces ensembles [d'habitat collectif] se distribuent en plusieurs points de l'agglomération, noyés au milieu de l'habitat pavillonnaire. Ces ensembles, qui ne constituent pas de véritables quartiers mais plutôt des îlots dispersés, ont été édifiés depuis plusieurs décennies dans le cadre d'opérations menées au gré des besoins et des opportunités foncières, sans logique globale. » (PLU de Kingersheim, 2016 : 99).*

Parmi les bailleurs, Habitat de Haute Alsace (HHA) a été historiquement le plus présent dans la commune. Aujourd'hui, d'autres bailleurs l'ont rejoint : 3F Grand Est, Domial, puis M2A Habitat, et de façon plus anecdotique SOMCO qui détient quelques maisons de mineurs et un petit collectif. Si HHA reste majoritaire, la municipalité a choisi 3F pour mener ses projets les plus récents.

Au sein du parc social, deux quartiers se distinguent. Il s'agit tout d'abord du quartier du Béarn, qui compte 130 logements. Cet ensemble de bâtiments collectifs, construit dans les années 1970, a été classé en QPV jusqu'en 2014. Il est désormais un quartier sensible de niveau 3. Le bailleur, HHA et la commune font état d'une montée du « communautarisme » en son sein. Depuis plusieurs années, il accueille un lieu de culte musulman géré par une association de résidents. Aujourd'hui, ce lieu est hébergé dans des Algecos mis à disposition par la ville. Un projet de construction « en dur », sur un terrain communal, a fait l'objet d'un conseil participatif et pourrait donner lieu à un permis de construire. Le second quartier est celui de Voie Médiane. Construit en avril 2007, il accueille, dans 70 logements « en dur », les familles manouches sédentarisées présentes sur la commune depuis les années 1930. Ce quartier de petites maisons mitoyennes, construit en partenariat avec le bailleur Domial, a la particularité d'avoir fait l'objet d'une des premières démarches participatives à Kingersheim. Celle-ci avait contribué à renforcer cette image de commune innovante, également pour le logement social.

### ***La production de logement sociaux, entre acceptation de la règle et jeu avec la règle***

Au cours de la période 2011-2013, la production a été très forte puisque ce sont 132 logements sociaux qui furent construits, alors que les documents d'urbanisme n'en prévoyaient que 111 (PLU de Kingersheim, 2016 : 22). Pour la période en cours (2016-2019), le PLH fixe un objectif de 100 logements, avec un rythme annuel de production de 27 logements locatifs sociaux. Sur cet objectif, la collectivité a un léger retard, qui ne semble pas inquiéter l'élue en charge de l'urbanisme, puisque son rythme de production constaté entre 2016 et 2018 est de 21 logements locatifs sociaux.

Dans le PLH 2020-2025, actuellement en cours d'élaboration, M2A propose un objectif de 174 logements locatifs sociaux pour la commune, soit 29 par an. Cet objectif a été accepté sans négociation par la municipalité, qui devrait l'atteindre grâce aux projets en cours (Tival 2, Ameco et le site en arrière de l'école du centre) et grâce aux règles préalablement édictées par le PLH, qui impose un minimum de 30% de logements sociaux pour l'ensemble des grands projets.

Cependant, la contrainte de production de logements sociaux entre en conflit avec d'autres objectifs portés par les élus de Kingersheim. Le premier est celui de limiter la croissance démographique de la ville. Le second, exprimé moins clairement par les acteurs locaux, est de maintenir un équilibre social dans la ville et certains de ses quartiers. Ainsi, plusieurs instruments, mis en œuvre par la

municipalité dans le PLU, font pencher la balance dans le sens d'une priorité à un développement circonscrit et au maintien de l'exclusivisme. Le premier outil est la politique de lutte contre l'étalement urbain. Comme le soulignent Éric Charmes et Max Rousseau, « *dans les communes les plus proches du cœur métropolitain, les politiques de compacité entrent en résonance avec la volonté des habitants de limiter la croissance* » (Charmes et Rousseau, 2014). Dans le cas de Kingersheim, cette politique est présentée comme « *une perspective de gestion économe des sols et de préservation des terres agricoles* » (PLU de Kingersheim, 2016 : 9). Selon l'un des adjoints au maire : « *dans le PLU, on a décidé de geler... on ne s'étend plus. Pendant une dizaine d'années au moins, voire plus. Donc, on ne s'étend plus, ce n'est que de l'intra-muros. Donc là, une des contraintes, c'est le foncier disponible.* » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Avril 2019)

Cette question du foncier, comme frein éventuel à l'atteinte des objectifs de logements sociaux, est souvent évoquée par les acteurs locaux qui pointent les « *faibles disponibilités foncières encore existantes sur le ban communal* » (PLU de Kingersheim, 2016 : 125). Pourtant, la municipalité disposait en 2013 d'un espace disponible de 194 hectares qui a en partie été utilisé pour les projets urbains porté par 3F.

Le second instrument est celui de la diversification des formes urbaines. Cet objectif est rappelé par le PLU : « *Il appartient au PLU de développer une offre en habitat attractive et équilibrée en favorisant des formes alternatives au modèle pavillonnaire traditionnel du type maisons jumelées, maisons individuelles groupées, petits collectifs...* » (PLU de Kingersheim, 2016 : 9). Bien que présentées comme une alternative au pavillonnaire, les nouvelles formes envisagées sont surtout une alternative à de l'habitat collectif. En effet, ce dernier est jugé par la municipalité trop dense, peu adapté « au marché » ou encore peu « attractif ». Cette volonté d'une densité urbaine maîtrisée s'illustre notamment dans le rejet du projet d'un promoteur sur la fiche industrielle Ameco.

*« La fameuse boîte chinoise, donc là, j'ai réussi in extremis à nous sortir de là. Car ce n'était pas très clair. (...) J'ai pris un avocat à l'époque pour pouvoir casser et sortir de ça. On avait 420 logements, c'est énorme. C'était trop, quoi. [...] Finalement, il n'est pas venu. Donc maintenant, on repart de zéro, avec une ZAC. On va monter un cahier des charges de ce que l'on veut. [...] Il n'est pas fait encore. Mais ça va être entre 200 et 220 logements. Ça va être la mixité. Un peu de commerces, je pense. [...] Déjà la mixité sociale : du logement social, du privé, mais aussi de la mixité dans la construction. »* (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Avril 2019)

Cette logique de contrôle de la densification par la diversification se retrouve également dans la reconversion de la friche Tival 2, projet immobilier commun à Illzach et Kingersheim.

*« Au départ, on est sorti avec ce projet il y a 4-5 ans, c'était que du collectif. Maintenant, il y en a pratiquement plus. Le marché, c'est plus ça. Le marché, c'est plus du collectif. Ou alors le petit collectif haut de gamme, pour les gens qui ont les moyens. Des tout-petits, maximum 6-8 appartements. »* (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Avril 2019)

Cette volonté de diversification passe plus globalement par un souci de disperser l'habitat social tout en l'intégrant au mieux dans le reste de l'environnement urbain.

Le troisième instrument est celui de la démocratie participative. Il convient de rappeler ici que le PLU de 2016 est le résultat d'un travail de co-construction avec les habitants. L'incidence de la concertation citoyenne sur les projets de logements sociaux ressort, par exemple, dans les choix faits pour une résidence d'habitat social, construite sur une friche urbaine par 3F Grand Est.

*« On avait un terrain à vendre, donc on a spontanément recherché un bailleur social pour travailler avec nous sur ce terrain-là. [...] Là, il y a eu aussi, pas une démarche participative, mais une démarche avec les riverains directs. Le maire voulait s'assurer que le projet puisse se faire en adéquation avec les habitations autour et les riverains. Donc, on a essayé de trouver une typologie, une volumétrie qui ne les gênent pas trop. [...] C'est à dire que le PLU permettait de construire beaucoup plus que ce qui finalement a été fait. Donc, il y a aussi eu un effort de la collectivité sur le prix de vente. On a baissé effectivement notre prix de vente pour permettre un équilibre économique à 3F. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Mai 2019)*

On voit donc que la maîtrise de la croissance et le contrôle des formes urbaines répondent à une préoccupation de maintien de l'équilibre social sur le territoire. Ainsi, à titre d'exemple, alors que le service solidarité à exprimer les besoins en T5 pour accueillir les familles nombreuses, cette taille de logement ne figurent pas les cahiers de charge de la dernière résidence construite et est plus largement absentes des projets de la commune.

*« Ce qui est construit rue Renoir [...] C'est une vingtaine de logements, donc il y a sept F2, neuf F3 et quatre F4. C'est pour donner une tendance, un peu. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

*« Le studio, ça ne marche pas. Même pour les personnes âgées, car ils aiment bien emmener leurs meubles. [...] Donc, c'est du F2 ou F3. Les 5 pièces, c'est rare. Ce qui se passe actuellement, les bailleurs, ils construisent au départ du F3 ou du F4, qu'ils arrivent à aménager en changeant des cloisons. [...] Ce qui marche le mieux, c'est le 3 pièces, en collectif et en maison de ville, c'est pareil. » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Mai 2019)*

Pour autant, les objectifs qualitatifs de l'État sont globalement respectés à Kingersheim. La municipalité affiche une volonté de privilégier les logements PLAI et PLUS, déclarant notamment que le PLS ne correspond pas au public de la commune.

*« Donc nous, on privilégie les PLAI et les PLUS, et les PLS le moins possible [...] » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Mai 2019)*

*« Par exemple Domial sur Tival, parce qu'ils avaient du PLS, Domial avait des prix beaucoup plus chers... On était à 1 100 € le T4. C'était des prix effarants. [...] On n'avait personne. Ils nous envoyaient des courriers d'ailleurs, pour nous demander quelqu'un. Moi, j'ai dit à ce prix-là, on n'a personne. » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, avril 2019)*

Ce respect doit être toutefois être nuancé à deux niveaux. Tout d'abord, même dans le cadre d'une résidence sociale 100% logement social, construite sur un terrain municipal, nous remarquons que le taux de PLAI a été plafonné à 30%, mixé avec 70% de PLUS. Ensuite, concernant le PLS, il semblerait que Kingersheim s'approche du plafond de 30%.

En conclusion, si l'équipe municipale de Kingersheim accepte la règle sur la production de logements sociaux c'est aussi parce qu'elle en maîtrise bien le jeu. Cette commune arrive donc à intégrer la logique institutionnelle à sa stratégie de maintien de l'harmonie urbanistique et de l'équilibre social.

### 5.1.3. Une politique d'attribution dominée par la préférence communale ?

#### *Bien connaître les demandeurs*

La politique d'attribution de logements sociaux de Kingersheim apparaît dominée par l'objectif de préférence communale qui passe, entre autres, par la volonté de bien connaître les demandeurs. Cette connaissance est assurée depuis 1996 par le service solidarité de la mairie de Kingersheim qui est aussi le bureau de dépôt des demandes de logements sociaux. Ce service accompagne les habitants qui le souhaitent dans la constitution de leur dossier. Bien que ce point n'ait pas été mentionné clairement, il apparaît lors des entretiens que les demandeurs sont généralement bien connus du service, mais aussi des élus. Aussi, on peut faire l'hypothèse que tout demandeur est rencontré, *a minima*, par le service solidarité.

L'accompagnement des demandeurs et la relation avec les bailleurs sont les missions d'un chargé de mission. Il y consacre un temps partiel car il est également en charge de l'aide aux seniors. N'ayant pas accès au fichier unique de la demande, il enregistre les demandes dans un logiciel communal et transmet le dossier original à un bailleur pour enregistrement. Pourtant, depuis la mise en place de ce fichier informatisé, ce salarié ressent une perte de contrôle sur la demande communale :

*« Le souci qu'on a de plus en plus c'est que, avant les gens venaient chez nous, dire qu'ils voulaient habiter à Kingersheim parce qu'il y a la proximité, par qu'ils voulaient se faire connaître pour qu'on soutienne leur dossier. C'est vrai que maintenant, avec la numérisation, la partie passage par internet, on commence à ressentir que les gens ne passent plus par nous. Ils déposent directement leur dossier en ligne, et on a le retour plus tard, quand au bout de quelques mois ils n'ont pas d'attribution. A ce moment, ils viennent nous voir : 'comment ça se fait que je n'ai pas d'attribution ?'. Et c'est là qu'on découvre qu'ils existent, parce que nous n'a pas accès à cette base de données. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

Dans ce contexte, et afin de garder la maîtrise sur les candidatures, la logique partenariale avec les bailleurs est très importante. L'investissement dans ces relations s'illustre notamment dans la mobilisation récente de l'élu en charge de l'Action Sociale pour rencontrer 3F, bailleur dont le parc augmente sur la commune. En effet, celui-ci a pris part à une réunion d'information destinée aux locataires afin d'entrer en contact avec la nouvelle responsable d'agence.

*« J'ai eu l'occasion de les rencontrer mercredi ou jeudi. C'était très intéressant du coup. Parce qu'ils sont très ouverts. Du coup, on se retrouve la semaine prochaine pour essayer d'améliorer nos relations, pour se passer les informations. » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Avril 2019)*

Cette logique partenariale permet également à la commune de positionner ses candidats au-delà de son contingent<sup>53</sup>.

*« Même sur les autres quotas. On reçoit régulièrement des courriers nous décrivant le logement qui se libère. En nous disant, sous réserve de la Préfecture et du 1% logement, mais on fait quand même des propositions. Et si*

---

<sup>53</sup> Les relations avec les principaux bailleurs, HHA (40% du parc), Domial et désormais 3F, sont qualifiées de bonnes. Seules les relations avec deux bailleurs « mulhousiens », SOMCO et M2A Habitat sont considérées comme étant moins fluides par les élus et les techniciens communaux.

*vraiment le bailleur n'a rien qui vient de la préfecture ou du collecteur, ils regardent nos dossiers quand même. »*  
(Entretien, Ville de Kingersheim, Mai 2019)

Ainsi, on remarque que les routines du service Solidarité de Kingersheim dans la constitution de la demande n'ont connu aucune modification ou remise en cause avec la mise en place de la CIA. Le seul ajustement récent vise à renforcer la relation avec un bailleur pour améliorer la connaissance de la demande. Par ailleurs, nous remarquons que la réflexion sur la mise en place du plan partenarial de la demande au niveau intercommunal, avec notamment la désignation de bureaux d'enregistrement, n'est pas connue de ces acteurs de terrain.

### ***Les critères de sélection des candidats***

Lorsqu'un logement social se libère à Kingersheim, les candidatures municipales sont transmises au bailleur par le chargé de mission Logement Social. Celui-ci sélectionne les dossiers de un à trois candidats communaux<sup>54</sup> qui lui semblent correspondre au logement vacant. Dans l'éventualité où le service dispose de plusieurs demandes, il établit une liste hiérarchisée de ces candidatures, sans pour autant que des règles fixes ne soient établies par le service solidarité.

*« Nous, on n'a pas... Je sais que de dans certaines communes, ils ont mis en place pour chaque critère un certain nombre de points définis par la municipalité, et comme ça les dossiers sont classés. Nous, on n'a pas ce type de façon de faire. Donc nous, en fonction de la typologie du logement que l'on reçoit, on va voir les familles qui peuvent correspondre. On ne va pas mettre un couple seul dans un F4. On vérifie l'adéquation des revenus avec le loyer, il ne s'agit pas de surendetté les gens. »* (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)

A côté des conditions de ressources par typologie de logement (PLAI, PLUS, PLS), la sélection des candidats est structurée par plusieurs principes : le droit au logement et la mixité sociale.

Les règles du droit au logement (article L.441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation) semblent bien respectées à Kingersheim. Les critères de sélection des candidatures communiqués laissent entendre une assez bonne connaissance de ceux fixés par l'État : le risque d'être dehors (expulsion, rupture familiale), vente ; les problèmes financiers liés au logement ; l'insalubrité du logement occupé ; l'évolution de la situation familiale (naissance, décès, etc.) ; les problèmes de santé, notamment pour les seniors confrontés à des problèmes d'accessibilité ; l'environnement : problème de voisinage par exemple ; le rapprochement famille ou travail. Lorsque l'on regarde les sept dossiers présentés officiellement au titre du réservataire communal<sup>55</sup> lors de la Commission d'attribution du 8 juillet, on note une diversité de situations : deux candidatures motivées par l'impossibilité d'accéder à un logement décent dans le parc privé du fait de la constitution du ménage (un seul parent, soit un seul revenu) et la présence d'enfant (s), une candidature liée au risque d'expulsion, une candidature motivée par la décohabitation avec les parents, deux

---

<sup>54</sup> Le décret du 28 novembre 2007 fixe à trois le nombre de dossiers de candidature présentés à la commission d'attribution par logement disponible. Ces dossiers sont transmis par les réservataires selon leur contingence : les communes (20%), la préfecture (30%), Action Logement, ou par les locataires qui souhaitent changer de logement. Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

<sup>55</sup> Lors de l'observation de la Convention d'Attribution de la résidence rue Renoir à Kingersheim, chez 3F Grand Est, le 8 juillet, il est apparu que l'adjoint au maire avait une très bonne connaissance des certains dossiers présentés au titre d'Action Logement. Par ailleurs, le dossier d'un jeune couple présenté sur trois reprises, sur des logements différents, a été deux fois mentionné au titre du collecteur et une fois au titre de la commune. Aussi, nous faisons l'hypothèse que certains dossiers présentés au nom du collecteur étaient des candidatures communales.

candidatures liées à un problèmes d'environnement, une candidature motivée par un rapprochement familial. Si on regarde ces candidatures au prisme d'une part de l'objectif démographique de « [...] fixer les jeunes et les jeunes actifs afin de créer une dynamique démographique équilibrante » (PLU de Kingersheim, 2016 : 121), et d'autre part, au prisme du maintien des services, notamment les écoles, il est notable que six dossiers sur sept sont des familles avec enfants, dont 5 familles monoparentales, et une candidature concerne un couple de jeunes actifs.

A Kingersheim, si la mixité sociale est unanimement considérée un objectif central des politiques de l'habitat sa définition varie sensiblement selon les interlocuteurs et révèle un rapport ambigu à cette notion (Bourgeois, 2017). Les principaux critères mentionnés sont globaux : la composition et la situation de la famille, l'âge, la nationalité et l'emploi. La mixité est alors principalement évoquée à l'échelle des quartiers et surtout des logements sociaux.

*« La mixité, c'est aussi d'avoir des couples, c'est avoir peut-être des étrangers, mais de tout. Avoir des proportions équilibrées. C'est ça le problème. Mais, c'est vrai que quand je suis à la commission, je dis des fois il faut mettre aussi des gens aussi qui travaillent, que ce ne soit pas que des demandeurs d'emploi ou que des RSA. C'est la mixité dans tout, c'est dans l'emploi, c'est dans l'âge, c'est dans la nationalité » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Mai 2019)*

La dimension ethnique de la mixité n'est pas évoquée de façon spontanée par les acteurs locaux. Dès qu'elle est mentionnée, la majorité des interlocuteurs évoquent le risque de « communautarisme » à travers l'exemple du quartier du Béarn ou le projet de construction du lieu de culte musulman dans ce même quartier. Deux catégories sont mobilisées sans être directement nommées : l'individu d'origine étrangère et de religion musulmane, mais aussi l'individu sans emploi. En effet, le Béarn a « cette réputation d'être le quartier des arabes » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Mai 2019), mais il est aussi considéré comme le quartier où les actifs ne veulent pas résider.

*« Dans le quartier du Béarn, on a déjà du mal à faire venir des locataires dans cette résidence. Alors quand je propose un logement à quelqu'un qui travaille, il dit non. Ils ne veulent pas. [...] Le Béarn, ce n'est pas pour les gens qui ont un travail ». (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)*

Quelques interlocuteurs évoquent par ailleurs ce qu'ils considèrent comme les craintes de certains habitants, qui prennent corps au travers de la montée du vote RN. Sur ce sujet de l'ethnicité, le mélange entre politique de mixité et de vigilance s'illustre dans les propos de la première adjointe sur le projet de construction d'un lieu de culte musulman.

*« Ce terrain, on le met à disposition de l'association, mais à condition de travailler sur ce projet avec eux. Donc c'est comme ça que l'on a travaillé avec beaucoup de droits et de devoirs. [...] Cela a été co-construit avec des habitants, avec des gens de chez eux, avec des gens d'ailleurs, de la ville, et les cultes aussi, les cultes catholiques aussi étaient là. Protestants, catholiques, voilà. Ils étaient là pour travailler sur ce projet, en disant qu'il ne fallait pas que cela soit non plus un lieu fermé. Bien-sûr, cela sera leur lieu, mais il faut aussi que la République soit présente [...]. Et maintenant, on travaille comment le CREA, qui est notre centre d'animation, va pouvoir aller faire de l'animation au niveau du lieu de culte. » (Entretien, Elu.e de Kingersheim, Mai 2019)*

Cependant l'observation de CAL révèle un critère plus important que l'ethnicité à Kingersheim. Il s'agit de l'emploi. En effet, lors de la CAL du 8 juillet chez 3F, l'élu en charge de l'Action Social a semblé peu sensible aux patronymes étrangers. Ceux-ci représentent au final 60% des attributions. Le critère de l'activité est, quant à lui, prépondérant : 80% des logements attribués sont destinés à des salariés (CDI ou CDD). Si l'hypothèse peut être faite que cela résulte du poids d'Action

Logement dans ces attributions, on notera que 50% des salariés étaient des candidats de la commune, et 40% sont ceux d'Action Logement.

### ***Le rééquilibrage territorial : un objectif secondaire***

Alors que le droit au logement et la mixité sociale sont des objectifs revendiqués des politiques d'attribution, le rééquilibrage territorial apparaît quant à lui très largement évacué. La CIA élaborée en 2019 classe Kingersheim parmi les communes moyennement fragilisées dont le taux d'attribution de 15% du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV en 2017 doit passer à 22% en 2021. Selon l'échelonnement prévu, la commune devra accueillir 13 ménages du 1<sup>er</sup> quartile en 2019, 18 ménages en 2020 et enfin 22 ménages par an à partir de 2021.

Lors de l'enquête, ces objectifs n'étaient connus ni par le service Solidarité, ni par les élus à l'exception de la première adjointe qui mentionnait le critère du 1<sup>er</sup> quartile en entretien. Rappelons qu'elle est membre du Conseil d'Administration du bailleur HHA et qu'à ce titre elle participe aux commissions d'attribution ce qui semble expliquer sa connaissance de ce critère. A l'inverse, sa participation aux groupes de travail préparatifs de la CIA est incertaine. Cependant, au cours d'un échange sur les objectifs d'accueil de ménages du premier quartile fixés pour Kingersheim, elle mentionne que, pour elle, leur mise en œuvre est de la responsabilité des bailleurs.

Les objectifs de rééquilibrage territorial ne sont donc absolument pas pris en compte par le service solidarité. Cette situation est renforcée par la vision qui domine chez les acteurs de Kingersheim qui interprètent ce rééquilibrage comme une volonté de la ville-centre de déplacer les populations précaires vers la périphérie. « *Entre parenthèse, pas besoin de le noter, on a bien senti que Mulhouse voulait se débarrasser d'un certain type de population, vers la banlieue* ». (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019). A cette crainte s'ajoute la représentation des populations mulhousiennes. Comme le montre l'exemple des opérations de relogement du quartier du 420, celle-ci suscitent généralement de l'inquiétude chez les habitants de la commune :

*« Après, il y a eu des programmes de réhabilitation comme par exemple quant à Bouxviller-Brossolette, il y a 5-10 ans. Ils ont réhabilité les 420, ils ont détruit des tours. C'est sûr, il a fallu reloger temporairement toutes les personnes qui étaient là. Donc on a été mis à contribution, sur Kingersheim. On a eu des gens qui venaient de là-bas. [...] Il y a toujours une forme d'inquiétude. Vous savez, il y a un certain vote à l'extrême, qui dénote des peurs à ce sujet-là. »* (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)

Ainsi, le premier critère pour l'attribution de logements sociaux à Kingersheim est celui de la préférence communale. Pourtant, le choix des résidents à Kingersheim, ou un peu plus largement, de ménages ayant un lien avec la ville (famille, origine ou emploi) est un critère faiblement assumé. Seul quelques techniciens des services municipaux l'expriment ouvertement : « *Toutes les communes pratiquent la préférence communale. Si elles disent que non, elles mentent.* » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)

L'observation de la CAL 3F Grand Est atteste de l'importance de ce critère, puisque 80% des attributions de logements se font à des kingersheimois ou des personnes ayant un emploi ou de la famille à Kingersheim. Les trois autres ménages sélectionnés sans lien avec la ville correspondent à un candidat venant d'une commune voisine du bassin potassique et deux demandeurs mulhousiens soutenus par la préfecture ou répondant au critère de ressources du premier quartile. Ainsi, Kingersheim accepte la règle de solidarité territoriale *a minima*, car le service solidarité

comprend qu'une petite partie des attributions leur échappe désormais. « [Les bailleurs] sont de plus en plus contraints. Ils ont de moins en moins de marge de manœuvre. Enfin, c'est l'impression que j'ai eu de l'extérieur. » (Entretien, Ville de Kingersheim, Avril 2019)

### ***Une mobilisation routinière des élus***

La circulaire du 26 avril 1994 relative à la réservation et à l'attribution des logements sociaux, fixe aussi le droit du maire. Celui-ci « participe avec voix délibérative aux séances de la ou des commissions d'attribution des organismes de logements sociaux pour les logements situés sur sa commune ». Cependant, la LEC modifie la composition de la CAL. Le maire demeure membre de droit, mais perd sa voix prépondérante au bénéfice du président de l'EPCI, dans le cas où celui-ci a créé une CIL, et a adopté le plan partenarial de la gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. L'absence d'adoption de ce plan partenarial à date, représente donc une garantie de la non-redistribution des rôles dans les commissions d'attribution.

A Kingersheim, deux élus participent, par délégation, aux CAL. La première adjointe est membre depuis plusieurs années du CA de HHA et par conséquent participe aux CAL de ce bailleur. Si sa participation aux commissions d'attribution de HHA se fait d'abord au titre d'administratrice, elle peut également soutenir les dossiers transmis par le service solidarité. Ainsi, nous pouvons faire la double hypothèse que d'une part, la confiance dans le lien partenarial entre la commune et le bailleur, et d'autre part, l'acceptation des règles relatives au logement social, conduit les équipes de Kingersheim à une mobilisation routinière.

#### **5.1.4. Le maintien des pratiques existantes malgré les réformes**

Kingersheim apparaît *a priori* comme une « bonne élève », volontaire pour atteindre les objectifs de rattrapage de construction de logements sociaux au cours des deux dernières périodes triennales. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Bien évidemment les pénalités, mais aussi la conviction que le logement social répond aux besoins d'une partie de sa population, favorise une attitude proactive de la municipalité en termes de production des logements sociaux. A cela s'ajoute la capacité des acteurs locaux à se saisir de la loi et composer avec celle-ci en mobilisant les habitants.

Ce respect des règles se double d'une volonté de maintenir un *statu quo* en termes de peuplement. La commune est vigilante quant à la « qualité » du peuplement de ses logements sociaux. Pour ce faire, elle a développé divers instruments au niveau de la construction (lutte contre l'étalement urbain, choix de formes d'habitat intermédiaires, consultation des habitants) mais aussi des pratiques visant à bien connaître les demandeurs au travers de son service Solidarité, et des règles autonomes pour les sélectionner (préférence communale, activité, présence d'enfants) répondant à un rééquilibrage démographique. A cela s'ajoute la sélection des bailleurs, avec notamment une faible présence des bailleurs « mulhousiens », et un engagement dans des relations « partenariales » avec ceux-ci.

On voit donc que les pratiques d'attribution à Kingersheim apparaissent inchangées à ce jour. La mise en œuvre des nouvelles lois pèse faiblement sur les routines des élus et techniciens de cette commune. Le seul ajustement effectué, le rapprochement avec 3F, vise à renforcer le couple bailleur-commune pour assurer la maîtrise du peuplement de la commune. Lors de l'observation de la CAL, il apparaît que ces acteurs comprennent et acceptent *a minima* les attributions

correspondant aux contraintes légales. Avec uniquement 1,6 candidats en moyenne par logement lors de CAL, on peut déduire que la détente du marché permet de continuer à privilégier les candidats municipaux ou ceux d'Action Logement. Sur quinze logements, 13% des attributions correspondent à des catégories rendues prioritaires par la loi : candidature de la Préfecture (objectif DALO, 25%) et un ménage premier quartile (objectif 2019 de Kingersheim, 16,8%). On notera également qu'une candidature de la Préfecture a été refusée car jugée incomplète. Par ailleurs, la lenteur de la mise en œuvre des instruments au niveau intercommunal fait que cet échelon n'est pas pris en compte par ces acteurs communaux. Au niveau de la solidarité territoriale, objectif de la loi Égalité et Citoyenneté, la commune montre une très faible solidarité. Si celle-ci semble envisageable avec les communes du bassin potassique (une attribution), les candidats de la ville-centre sont uniquement acceptés sous contrainte légale.

Par conséquent, à Kingersheim, le « bon candidat » est celui qui répond d'abord à l'objectif de maintien de l'exclusivisme communal. Ensuite, les attributions servent prioritairement les objectifs de rééquilibrage démographique (pour consolider l'offre de services) et de maintien de l'équilibre social. En effet, les « bons candidats » sont actifs, de préférence de jeunes actifs en couple, ou des familles avec enfants. On notera que la majorité des logements attribués lors de la CAL correspondent à des cas de desserrement des ménages : familles monoparentales, séparation, décohabitation. Le « mauvais candidat », celui qui pourrait fragiliser la commune, renvoie quant à lui à la figure de l'inactif. Cette figure recoupe avec d'autres catégorisations (ethniques ou territoriales) qui apparaissent toutefois moins dicibles.

## 5.2. Habsheim, la réticente.

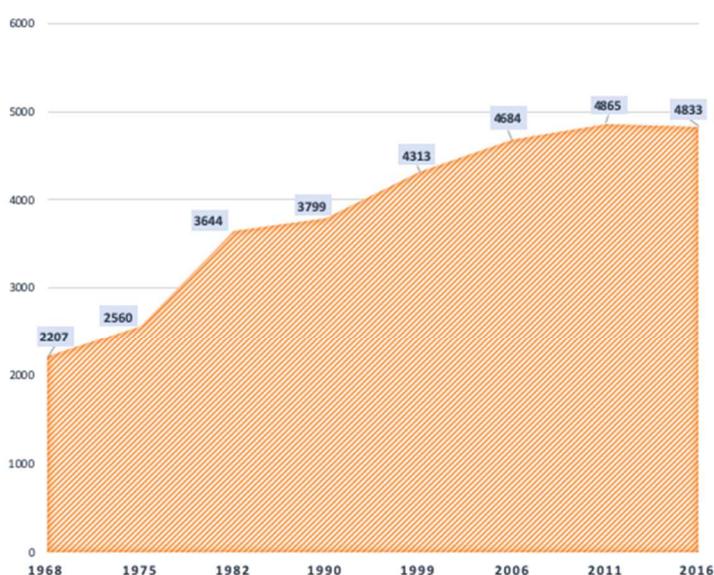
Comme Kingersheim, la commune d'Habsheim est soumise à l'obligation de rattrapage de la loi SRU. Cette petite commune s'est longtemps montrée réticente à son application. Elle a même figuré parmi les cinq communes de moins 5000 habitants qualifiées de « mauvaises élèves » dans le palmarès 2008 de la Fondation Abbé Pierre. Toutefois, en juillet 2016, la municipalité a signé un contrat de mixité sociale avec l'État. Celui-ci fait état des difficultés rencontrées par Habsheim dans la construction de logements sociaux : absence de maîtrise du foncier, « *développement anarchique sans vue d'ensemble depuis trois décennies* », mais aussi coût élevé du foncier et transfert du droit de préemption au Préfet depuis 2008 qui n'a permis aucune acquisition. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le parc de logements de la commune dispose d'une part de 9,3 % de logements sociaux. Alors que Habsheim figure en zonage B2, le Préfet considère que le marché du logement y est « *micro-tendu* ». Pourtant, bien que la Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social fixe un objectif de production de 25% de logements sociaux, l'objectif de production de logements sociaux est maintenu à 20% pour 2025.

Sur la première période triennale de ce contrat (2014-2016), Habsheim devait produire 68 logements sociaux (Mairie de Habsheim, 2015). Elle en produira finalement 62 (91%). Cependant, compte tenu des efforts réalisés, la commission départementale mettra fin à la carence par un arrêté prononcé le 14 décembre 2017. Dans ce contexte, il est intéressant de questionner la manière dont la municipalité s'est saisie des objectifs de production et des contraintes légales d'attribution de logements sociaux, notamment issues de loi Égalité et Citoyenneté.

### 5.2.1. Du rural au périurbain

Avec 4833 habitants en 2016, Habsheim est un « bourg-relai »<sup>56</sup> de l'agglomération mulhousienne depuis 2010. Située au sud-est du Haut-Rhin, elle est donc proche des frontières suisses (23 mn en voiture de Bâle) et allemandes (30 mn), mais aussi de Mulhouse (16 mn) et du site PSA de Sausheim (11 mn). C'est entre 1975 et 1982 que débute le processus de périurbanisation de la commune. Elle gagne alors presque 1 100 habitants, avec une croissance de 42% notamment par la construction d'un quartier de petits collectifs, le quartier St Martin (700 à 800 personnes). Entre 1982 et 2011, la population de Habsheim a cru par vagues successives. Cependant, au cours de la période 2011 et 2016, sa population stagne pour la première fois (-0,1%). Bien que le solde naturel de la commune reste positif (0,4%), il ne compense pas tout à fait un solde migratoire négatif (-0,5%).

*Évolution de la population d'Habsheim depuis 1968*



Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2006 au RP2016 exploitations principales. Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 01/01/2019.

Historiquement Habsheim était une commune agricole (viticulture, élevage et sylviculture), disposant également d'un tissu dynamique d'artisans et de commerçants, compte tenu de sa position sur un grand axe routier. A ces activités s'ajoutaient celles de l'extraction de glaise, de gypse et de graviers. Après la Seconde Guerre mondiale, des activités industrielles s'implantent (fabrication de machine agricole, de poteaux, de fours, tuyauteries, etc.), faisant d'Habsheim le second canton le plus industrialisé après celui de Mulhouse. Par la suite, l'emploi dans la commune s'est tertiarié. En 2016, le secteur principal est celui du commerce, des transports et des services divers (52,6%), bien qu'en chute de 119 emplois par rapport à 2011, devant celui de l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (20,2%) L'emploi industriel reste le 3<sup>ème</sup> secteur, avec 15,6% des emplois (contre 23,2% en 2011). Il faut aussi noter que, comme la plupart des communes périurbaines, 84,3% des actifs habsheimois travaillent dans une autre commune.

<sup>56</sup> Le PLH en cours d'élaboration identifie trois catégories de communes : les villes noyaux, les bourgs relais et les villages. Cette nomenclature a été évoquée par le maire d'Habsheim, en charge du PLH au sein de l'agglomération.

Au niveau du profil sociodémographique, on observe en 2016 une moyennisation de la population qui s'apparente de plus en plus au profil des « petits-moyens ». En effet, les principales variations entre 2011 et 2016 sont la chute des cadres et professions intellectuelles supérieures (6,8%, -2 points par rapport à 2011) et l'augmentation des retraités (+ 4,2 points vs 2011). Ainsi, la population communale comprend une part importante de retraités (28,5% contre 26,9% en France), de professions intermédiaires (17,3% contre 14,1%) et d'ouvriers (14,9%). Ces derniers travaillent notamment chez Peugeot. Malgré ces évolutions, la médiane du revenu disponible par unité de consommation de ses résidents reste élevée : 26 406 €, soit 30% au-dessus de revenu dans l'ensemble de l'agglomération. Ceci s'explique par la forte présence de travailleurs transfrontaliers. Par ailleurs, la commune a un taux de pauvreté faible (5%), et un taux d'activité fort (78,5% en 2016, contre 72,2% pour M2A). Cependant, on observe également une augmentation du taux de chômage des 15-64 ans, avec 9,6% (+2 points) bien qu'il reste très en-deçà de celui de la France (14,1%), et de M2A (18,4%). Sur la composition des familles, la part des femmes seules (21,2% +8pts par rapport à 2011), mais aussi des familles monoparentales (10% +2pts) augmentent également. Comme évoqué précédemment, la population vieillit donc (+ 5pts pour les 65 ans et plus entre 2011 et 2016). Parallèlement, on observe une baisse des 30-44 ans et des 0-14 ans entre 2011 et 2016.

Sur le logement, la majorité de la population d'Habsheim est propriétaire (72,2%). Un phénomène nouveau pour cette commune est le fort accroissement de logements vacants entre 2011 (5,7%) et 2016 (9,4%). Cette évolution est attribuée par les acteurs locaux à la présence de logements sociaux en attente de rénovation dans les petits collectifs du quartier St Martin, sans que les statistiques disponibles attestent d'une telle situation : la vacance dans le logement social n'étant que de 1,7% au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit 3 logements.

En termes de services, cette commune dispose d'une offre assez large de commerces de proximité et de services publics, parfois mutualisée avec les communes limitrophes. Habsheim accueille notamment deux groupes scolaires maternelle-primaire, un collège et une crèche halte-garderie, le Paradis des Enfants. Les services périscolaires, l'île aux Copains, accueillent les enfants des communes d'Habsheim et Dietwiller. Pour les loisirs culturels et sportifs, Habsheim dispose du foyer St Martin (activités culturelles comme le théâtre), la salle Geng (loisirs culturels et sportifs), mais aussi d'une salle omnisport « Millenium », d'un stade de foot, une plaine sportive, des aires de jeux et d'un skate park. A ces équipements sportifs s'ajoute le grand centre nautique de la communauté de communes de l'île Napoléon, situé sur son territoire.

Concernant les transports, l'accès à la commune se fait principalement en voiture. Si la ville n'est pas desservie par le réseau de bus Mulhousien SOLEA, elle dispose en revanche d'une gare SNCF (la ligne Mulhouse-Bâle) et un aérodrome de loisirs (Mulhouse-Habsheim).

### ***Transformer Habsheim, tout en préservant un entre soi villageois***

Les élections municipales de 2014 ont été marquées par un fort renouvellement de l'équipe municipale : la majorité de ses membres effectuant son premier mandat. Seul le nouveau maire, Gilbert Fuchs, avait déjà effectué un mandat comme conseiller d'opposition vingt-cinq ans auparavant. Ce contrôleur de gestion à la retraite, ex-travailleur transfrontalier, s'est présenté sans étiquette et dispose alors d'une faible notoriété en dehors de la commune. Les membres de la liste « Nouveaux Horizons » se sont rassemblés autour de l'idée de la nécessité d'un renouvellement

d'une gouvernance municipale jugée « immobile ». Les principales promesses de campagne étaient le développement de la « démocratie participative » et la mise en place d'une « gestion citoyenne »<sup>57</sup> en réponse au décalage ressenti entre la précédente équipe municipale et la population.

*« [...] je pense qu'il y avait un manque de concertation évident. D'ailleurs, l'ancienne municipalité l'a payé au prix fort. C'est à dire qu'à un moment donné, ils étaient en total décalage avec la population. Si moi, je me suis investi dans cette équipe c'était parce que j'avais envie justement d'apporter un peu une parole nouvelle. » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)*

Ainsi, Gilbert Fuchs et son équipe se sont donnés une ambition principale : transformer Habsheim tout en « *conservant son esprit villageois* » (Cousin, 2020). Il s'agit d'assurer le développement de l'activité économique et l'amélioration des infrastructures existantes, tout en soutenant les associations locales, les actions citoyennes ainsi que la valorisation des traditions locales et de la culture alsacienne<sup>58</sup>. On retrouve ici l'usage des emblèmes de la vie villageoise comme support identitaire et vecteur d'une homogénéité locale (Laborie et Bergès, 1986).

Pourtant, à son arrivée, la nouvelle équipe est confrontée à trois problématiques qui vont contraindre son action : l'absence de réserves foncières dans une commune où le foncier est morcelé et cher, la situation de carence en logements sociaux avec un droit de préemption transféré au Préfet depuis 2008, et enfin la diminution du nombre de familles qui fragilise le maintien de l'offre de services publics : « *Nous sommes bien-sûr intéressés par des ménages plus jeunes car nous avons des infrastructures, écoles et autres, que l'on veut maintenir et faire vivre. Je pense que ça, c'est un objectif.* » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019). Ce maintien des services publics se heurte toutefois à la réticence de la population à accueillir certaines catégories de personnes extérieures à la commune, plus particulièrement celles des logements sociaux. Cette réticence est partagée par son premier adjoint qui craint l'arrivée des populations pauvres de Mulhouse, qu'il associe à l'augmentation de la délinquance.

*« Oui, il y a une crainte de la population. Et je le constate aujourd'hui, la délinquance, les incivilités vont croissantes depuis quelque temps. Ce n'est pas forcément les gens qui viennent, qui sont là. Mais ce sont des gens des quartiers, des ZUP et tout ça, qui viennent là. Le problème, ce n'est pas eux, mais ce sont ceux qui viennent chez eux. Quand ils viennent ici, ils se défoulent ici. Habsheim est devenu le défouloir » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

Il s'agit donc d'assurer une croissance raisonnée, tout en gardant le contrôle de la « qualité » de sa population. Pour se faire, la municipalité s'est attelée à constituer une réserve foncière pour permettre notamment l'extension de la zone d'activité Vilparc. Cet objectif de croissance se retrouve dans le PLU validé en octobre 2016 qui comporte des orientations précises d'aménagement et de programmation de logements sociaux. Selon ce document, les constructions doivent cependant respecter le cadre patrimonial du centre village moyenâgeux et être de petite

---

<sup>57</sup> Si le plan mandat de la nouvelle équipe était centré sur l'échelle communale, le maire s'est fortement investi dans les différentes structures intercommunales. La première est le Syndicat de Communes de l'Île Napoléon (SCIN), dans lequel G. Fuchs est 2<sup>ème</sup> vice-président, en charge de la jeunesse (l'adhésion à ce syndicat permet de bénéficier de ses services en urbanisme, notamment pour l'instruction en droit des sols). La seconde instance intercommunale est M2A où G. Fuchs est un fervent soutien de M. Jordan. Il y est l'unique représentant de sa commune, en tant que délégué communautaire. Il est plus spécifiquement délégué au Plan Local de l'Habitat (PLH), dont il pilote la refonte.

<sup>58</sup> Afin de soutenir la culture locale, la ville subventionne l'association « Société d'Histoire et de Traditions de Habsheim ». Sa politique en faveur de la langue alsacienne l'a conduit à renouveler les plaques des rues afin qu'elles bénéficient d'une inscription bilingue, et à éditer une partie du journal de la ville en dialecte. Afin de faire vivre l'esprit villageois, elle a mis en place une journée citoyenne, à l'image de l'initiative de Fabian Jordan dans sa commune.

taille. La commune s'est par ailleurs engagée dans une négociation avec l'État pour assouplir la loi SRU qui s'est soldée par la signature du contrat de mixité sociale en juillet 2016.

### 5.2.2. Le logement social sous contrainte : éviter le blâme

La réticence des élus d'Habsheim vis-à-vis du logement social n'est pas nouvelle. Déjà, l'ancien maire Gérard Lamy (en poste pendant 19 ans) était peu enclin à en produire de crainte de voir s'installer des ménages précarisés de Mulhouse. Cette crainte est largement partagée par une population qui s'est bien souvent installée à Habsheim pour s'éloigner de la ville-centre et de ses « problèmes » :

*« Vous voyez, il y a un imaginaire. C'est sûr, pour peu que l'on vous montre ce qui se passe à Mulhouse, à Paris ou à Meaux [rires] ou dans des grandes villes où il y a des problématiques. Voilà, ils font tout de suite un amalgame [...] On dit souvent de Mulhouse, que Mulhouse veut se débarrasser, entre guillemets, de ses logements, de son habitat... [...] Les gens le voient comme étant 'Mulhouse veut se débarrasser...' donc voilà. » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)*

L'une des rares études menées sur la question par les étudiants de l'Institut Supérieur Social de Mulhouse (ISSM) souligne pourtant qu'une part importante de la population est favorable au logement social (71%) et au respect des objectifs de la loi SRU (62%). On voit donc clairement un phénomène NIMBY, puisque la mixité sociale fait consensus à condition de ne pas toucher directement les habitats d'Habsheim. C'est ce que reconnaît le maire de la ville : « Globalement, les gens c'est oui, c'est bien le logement social, mais pas à côté de chez moi » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019).

Convaincu de la faible acceptabilité sociale du logement social dans sa commune, le maire s'est mobilisé pour un assouplissement de la loi SRU en amont de la signature du contrat de mixité sociale. Soutenu par V. Hagenbach, il a fait part au Préfet des difficultés liées à la rareté et au prix du foncier. Il a également rencontré le conseiller du Ministre du logement avec un collectif de maires concernés. Ces démarches lui permettent, dans une stratégie classique d'évitement du blâme, de reporter la responsabilité de la construction de logements sociaux sur l'État. C'est ce que souligne un.e élu.e de Kingersheim : « Chaque année, aux vœux, le maire d'Habsheim évoque le fait d'être contraint par l'État » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai, 2019). Il s'agit de naviguer entre deux types de contraintes : la multiplication par cinq des pénalités de la commune (75 000 €) en cas de non-signature du contrat de mixité sociale, d'un côté, et la sanction électorale, de l'autre.

*« J'ai l'impression, monsieur le maire, que vous n'êtes pas convaincu, mais que vous allez signer le couteau sous la gorge », ressent Alexandre Komorowski. L'adjointe Madeleine Stimpl répond : 'Nous devons y aller sinon l'État nous imposera des pénalités insupportables. La commune a peut-être manqué de réactivité ces dernières années'. L'opposant de Génération Habsheim renchérit : 'On est tous de bonne volonté, si je comprends bien nous avons le choix de nous tirer une balle soit dans le pied droit soit dans le pied gauche. [...]'. Gilbert Fuchs reconnaît que l'État met la pression : 'L'État nous impose des choses incohérentes mais il ne nous sera pas possible d'acquitter 375 000 € de pénalités pour non-respect de l'engagement'. » (Frey, 2015)*

*« [...] quand je vois le temps que l'on passe sur les logements sociaux. [...] A côté, il y a les habitants qui se révoltent contre toi. Si moi, la fois prochaine, je ne suis plus élu cela sera certainement à cause de ça. » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

## **Une offre centrée sur les populations les moins fragiles**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, Habsheim dispose un parc de 197 logements sociaux, soit 9,7% du parc de résidences principales de la ville. Les premiers logements sociaux ont été construits dans les années 1970, avec le quartier St Martin qui a dynamisé la croissance démographique de la commune. Ce quartier, qui accueille aujourd'hui 800 personnes, est un ensemble de petits collectifs mixant propriété privée et 60 logement sociaux gérés par la SOMCO. Sur la période 1970 à 1999, seulement 21 logements ont été construits en plus de ceux déjà présents dans le quartier St Martin. Ce qui fait que la production a été majoritairement lancée après 2000, avec 116 logements depuis cette date (59% de l'offre).

Ces logements sont avant tout des petits collectifs (97%), à part 3 « carrés de l'habitat » réalisés par HHA en 2012-2013. Habsheim a construit peu de logements pour un public très modeste (8 logements, en PLAI soit 4%) et a privilégié le PLUS (78%, 1/3 construit avant 1977 et 2/3 après) et le PLS, 9,6%. Pourtant le loyer moyen par m<sup>2</sup> est légèrement inférieur à celui de Kingersheim (5,92 € pour 6,02 € à Kingersheim), mais 5% plus élevé que celui de sa voisine Rixheim 5,66 €. Au niveau de la taille, l'offre de logement social à Habsheim est essentiellement centrée sur des 3-4 pièces (73%), puis des 1-2 pièces (18%). Les 5 pièces et plus, pour les grandes familles, ne représentent que 9% de l'offre, soit 18 logements.

Les principaux bailleurs présents sur la commune sont SOMCO, HHA, Domial, Néolia, m2AH et 3F. Bien que longtemps réticent, le précédent maire Gérard Lamy avait contractualisé la production de logements sociaux lors de son dernier mandat, avec HHA (2 résidences livrées en 2013 et 2015), Domial (1 résidence livrée en 2016) et M2A Habitat (1 résidence livrée en 2015). Depuis la prise de poste de la municipalité Fuchs, les bailleurs qui ont été choisis sont Néolia, M2A Habitat et 3F. Aujourd'hui, la commune semble privilégier 3F car ce bailleur ne demande qu'un financement partiel du foncier par Habsheim.

Aussi, il apparaît que, par ses choix au niveau de la taille des logements, mais surtout du type de conventionnement, Habsheim a produit un parc de logement social relativement sélectif (foyers modestes et plus aisés). D'ailleurs, dans la nomenclature de la CIA, Habsheim fait partie du groupe de communes faiblement précaires, puisque seulement 20% des ménages de son parc social sont sous le seuil de 40% des plafonds PLUS. Ce qui fait de Habsheim, la commune la moins fragile de l'agglomération (CIA, 2019 : 40).

### ***Produire des logements sociaux, mais pas à n'importe quel prix !***

Le contrat de mixité sociale fixe un objectif de 20% de logements sociaux pour Habsheim, soit 244 logements sociaux d'ici 2025. Le taux initial de 25% a été abaissé lors des négociations avec l'État, notamment en raison de la rareté et du prix du foncier. Pourtant selon le SCOT, la commune dispose d'une enveloppe de 10 hectares pour les extensions habitat pour la période 2016-2033. Ce qui fait de Habsheim le « bourg-relai » disposant de la plus importante enveloppe de l'agglomération. Cependant, selon le directeur général des services, c'est plutôt le manque de parcelles supérieures à 5 ares qui fait défaut à la commune. Or, 5 ares est une emprise trop faible (1 seul logement) pour intéresser les bailleurs sociaux. Par ailleurs, le maire et le directeur général

des services mentionnent que le potentiel de construction est affecté par un faible volume de construction sur la commune. « *Donc, aujourd'hui on cherche à développer du logement social mais dans la mesure où il y a peu de construction privée, on a moins de 10 permis par an. Dans ce cadre-là, il est difficile pour nous de placer du logement social en plus* » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019).

Aussi, afin de montrer sa bonne volonté, la commune a travaillé sur un PLU fixant d'une part, un objectif global de 30% de logements sociaux dans tout nouveau projet de construction d'au moins 5 logements ou de plus de 270m<sup>2</sup> de plancher d'habitation, et d'autre part, des emplacements réservés pour « *accueillir du logement locatif social annoté d'une obligation de réaliser un pourcentage de logements sociaux* ». Cet effort a été souligné par l'État local. « *Toutes les zones sont définies, et les réglementations sont définies. [...] Je pense que c'est un des PLU les plus précis de ce côté-là. On a vraiment travaillé là-dessus. Sur cette base, et voilà, donc on a même été félicité sur ce PLU.* » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019).

En parallèle, depuis que la municipalité s'est vue restituée son droit de préemption fin 2017, elle l'utilise pour constituer une réserve foncière afin de construire du logement social : « *aujourd'hui, le travail qui est fait est de revoir un peu les possibilités que nous avons de racheter certains terrains pour pouvoir effectivement monter des projets de construction de logements d'habitat social* » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019). Pourtant, alors que la période 2014-2016 avait permis à Habsheim de construire 62 logements sociaux (se rapprochant ainsi de son objectif de 68 logements), la période 2016-2019 a été quasi-blanche. Au moment de l'enquête, la commune avait enregistré un seul logement conventionné (pour un objectif de 78 logements). De plus, celui-ci était porté par un particulier. Pourtant, la commune dispose d'un certain nombre de projets en cours.

*« On a quelques projets qui sont en train de mûrir. Un projet a fait l'objet d'un permis de construire. C'était 9 logements. PLAI, PLUS, donc ceux qu'il nous fallait. Mais le permis de construire a été attaqué. L'affaire est pendante devant le Tribunal administratif de Strasbourg. On a bon espoir de régler, et de sortir positivement de ce dossier, mais en attendant on n'a toujours pas de logement. On a un permis de construire avec 12 logements prévus initialement mais qui finalement n'en fera plus que 10. Le permis doit être déposé cette semaine. Il a déjà une semaine de retard, mais on espère que ça soit déposé. Et on a travaillé sur un autre secteur où un permis de construire devrait être déposé avec 24 logements locatifs. Mais là le projet, on ne sait pas trop où on en est. »* (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019)

Atteindre l'objectif de 79 logements apparaît désormais impossible pour la plupart des acteurs locaux, qui sont aussi dubitatifs quant à la capacité à respecter l'objectif de 244 logements d'ici 2025, et ce malgré la mise en place future de plus grosses opérations :

*« Alors nous, franchement, je suis perplexe sur cet objectif-là. [...] D'ici 3-4 ans, on aura une grosse opération. On aura 70 logements. En l'espace de 4-6 ans, on va avoir une centaine de logements sociaux. Mais avec une mixité, avec des pavillons, avec différentes formes d'habitat, habitat intermédiaire, maisons jumelées, maisons pavillonnaires, petits immeubles collectifs. »* (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)

A côté de l'argument lié à la rareté et au prix du foncier, la municipalité évoque aussi le faible intérêt des bailleurs pour une commune chère et mal desservie par les transports en commun. Ce point est cependant infirmé par 3F, Domial mais aussi HHA, dont les représentants évoquent un fléchage vers d'autres bailleurs que son groupe.

Par ailleurs, certaines règles permettent à la commune de limiter ou ralentir le développement du logement social dans la commune. Tout d'abord, les seules règles écrites dans le PLU sont celles qui limitent la volumétrie de l'habitat pour rester dans « *la typologie d'architecture à Habsheim* ». Ces règles limitent notamment la hauteur maximale des constructions à « *2 niveaux droits* » pour la zone

UA et « 2 niveaux droits et attique » pour la zone AU (secteurs à caractères naturels destinés à être urbanisés). Ce qui rend plus difficile l'amortissement dans le cas d'un foncier onéreux : « *on va rester dans le tissu que l'on a, c'est du R+1, R+2. Et aussi éviter d'avoir des barres [...]. On est dans l'humain encore* » (Entretien, Ville d'Habsheim, mai 2019). La seconde règle est la mixité. En effet, à part deux cas où il y a 8-10 logements, la commune souhaite une mixité de population, et cette mixité prend forme dans des programmes mixant de l'habitat privé et social. Ce qui contraint la production de l'habitat social à s'inclure dans des programmes plus larges. « *C'est la volonté de la commune de pas avoir 100% de logement social. On ne va pas créer des... des nouveaux quartiers avec 100% de logements locatifs* » (Entretien, Ville d'Habsheim, mai 2019). La troisième règle vise à limiter le coût de production du logement social pour la municipalité. Elle fixe un prix maximal d'acquisition du foncier établi par le maire pour les parcelles destinées à la construction de logements sociaux :

*« Le maire a dit, on va jusqu'à un certain prix. Au-delà ce n'est pas la peine. Acheter un terrain de 5 ares à 100 000 € pour faire un logement. Il n'y a pas un juste rapport qualité/prix. On part sur le principe de financer entre 8 et 10 000 € par logement. Ce qui veut dire qu'il faut au moins un terrain de 10 ares pour faire 10 logements. »* (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019)

Par ailleurs, cette règle porte également sur le financement accordé par la commune au bailleur. L'équipe municipale ne souhaite pas financer la totalité de la valeur du foncier.

*« Même si on est obligé, on ne veut pas non plus se démunir de tous moyens pour arriver à construire du logement. (...) Eux (3F), ils sont volontaires et ils ont les moyens. Donc pour eux, la question du foncier n'est pas... Ils ne demandent pas que la commune amène 100% de la valeur des terrains. Ils demandent une participation pour équilibrer l'opération, mais ce n'est pas le même montant. »* (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019)

La dernière règle fixée par le maire est le non-recours à l'expropriation. « *La commune n'a jamais mis en œuvre une expropriation pour construire du logement social. [...] La commune a la capacité d'exproprier, mais pour cela il faut la volonté politique d'une part, mais également un projet derrière.* » (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019). Cette absence de volonté politiques est illustrée par l'exemple d'opportunité pour un terrain de 3 hectares qui n'a pas été saisie par la ville :

*« A ce moment-là, on aurait dû monter une ZAC [...]. On aurait pu imaginer une ZAC, ou une AFU (Association Foncière Urbaine). L'AFU, les propriétaires n'étaient pas d'accord. Ils auraient eu un intérêt financier à faire cette opération. Ils auraient récupéré plus d'argent qu'avec le lotisseur. Mais, ils n'étaient pas prêts à prendre le risque. La ZAC, non plus. En fait là, on aurait dû exproprier. »* (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019)

Le ralentissement de la production de logements sociaux s'est renforcé au cours des deux dernières années à l'approche des élections municipales : « *On vient d'acheter il y a 4 semaines. On vient de préempter un terrain pour faire 6-8 logements sur ce terrain. Ce terrain pour l'instant, il n'est pas dans nos priorités. On le garde sous le coude, et c'est une opération qui se fera après l'élection* » (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019).

### **De nouveaux objectifs qualitatifs**

La répartition des logements par type de financement (PLAI, PLUS et PLUS) a peu été évoquée par les interlocuteurs d'Habsheim. Cependant, les objectifs sont connus et semblent être respectés pour la production de logements locatifs sociaux : « *La contrainte est que nous avons, sur 78 logements, 70% de PLUS et PLAI, et très peu PLS. L'État insiste sur le PLAI. Ensuite, on a un produit qui est en train de construire. C'est le PLSA, Prêt Locatif Social à l'Accession* » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019).

Pourtant, sous couvert de mixité, la commune continue de prévoir du PLS dans les plus gros programmes : « [i]l y aura du PLS, du PLAI et du PLUS. Il y aura des trois, en fin de compte. Donc, là, il y a vraiment une mixité. » (Entretien 19, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019).

Par ailleurs, une nouvelle catégorie de logements séduit l'équipe municipale d'Habsheim depuis son intégration à l'inventaire SRU par le texte d'application de la loi Élan du 23 novembre 2018 et le décret du 27 juin 2019, c'est le Prêt Social Location Accession (PSLA). Cette catégorie lui permet de cibler de jeunes ménages, comprenant moins de cinq personnes et ayant des revenus supérieurs à ceux qui permettent d'accéder aux logements locatifs PLUS.

#### *Plafonds de revenus pour l'accession sociale à la propriété et le locatif social*

Nombre de personnes destinées à occuper le logement (cas généraux)	Plafonds de ressources PLSA, zone B	Plafonds de ressources selon le type de logement locatif social, zone B		
		Type PLAI	Type PLUS	Type PLS
1	24 740 €	11 478 €	20 870 €	27 131 €
2	32 950 €	16 723 €	27 870 €	36 231 €
3	38 160 €	20 110 €	33 516 €	43 571 €
4	42 284 €	22 376 €	40 462 €	52 601 €
5 ou plus (5 pour le locatif social)	46 398 €	26 180 €	47 599 €	61 879 €
6		29 505 €	53 644 €	69 737 €
Par personne supplémentaire		+ 3 291 €	+ 5 983 €	+ 7 778 €

Sources :

Les Coop'HLM - Memento Accession 2020. Disponible sur internet : <https://www.hlm.coop/ressources/all/9349>

Service-public.fr. Accès à un logement social en 2020 : plafonds de ressources. Disponible sur internet : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869>

Même si l'équipe municipale d'Habsheim a pris des mesures afin de produire des logements sociaux, on voit bien que la volonté politique reste faible. Le niveau de construction risque en effet d'être trop faible pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par l'État pour 2025. Par ailleurs, comme à Kingersheim, la commune s'est engagée dans un travail plus fin de sélection des candidats les plus stables, en privilégiant notamment le PSLA afin de permettre aux jeunes couples de la commune de devenir propriétaires. Pour faciliter ce travail, la commune s'est davantage tournée vers le service urbanisme du SCIN, plutôt que celui de M2A qui est toujours regarder avec méfiance : « On constate quand même de temps en temps, je n'aime pas parler de technocrates, mais les communes sont moins associées une fois que la compétence est déléguée. C'est comme un médecin. Le médecin vous soigne très bien, mais il ne vous dira pas ce que vous avez. » (Entretien, Ville d'Habsheim, Mai 2019).

### **5.2.3. Les politiques d'attribution : nos enfants d'abord !**

A Habsheim, assez classiquement, le lieu de dépôts des candidatures est le CCAS. Si le recueil des demandes est fait par un technicien de la mairie, ce sont les élus qui rencontrent ensuite les demandeurs pour examiner leur situation. Ainsi, s'enclenche un processus de filtrage dans la présélection des candidats. « Donc moi, je reçois les gens et je discute avec eux, pour savoir quelle est leur situation, s'il y a une situation d'urgence... » (Entretien 19, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019). Dans certains cas, une évaluation complémentaire est demandée à l'assistante sociale de secteur qui travaille à temps partiel pour la commune :

*« Très souvent on nous dit qu'il y a une situation d'urgence. L'assistante sociale fait le nécessaire auprès du service pour effectivement dire : 'Nous avons une situation d'urgence. Est-ce que vous pouvez effectivement appuyer la*

*demande auprès de la commission d'attribution de logement ?' Sachant que nous nous n'avons qu'un avis consultatif, vis à vis de la commission. » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)*

Par rapport à Kingersheim, les acteurs d'Habsheim disposent d'une plus faible maturité sur les questions de logement social. En effet, ils peinent à s'y retrouver parmi les publics prioritaires des logements sociaux. Les situations les plus dramatiques ressortent le plus souvent. Notamment, la situation de violences conjugales qui est citée à plusieurs reprises par les élus. A celles-ci s'ajoute le risque d'expulsion, la rupture familiale, principalement le divorce, ainsi que le niveau de revenus.

Dès lors qu'un logement se libère, la commune communique une liste de candidats au bailleur. Tout comme à Kingersheim, l'équipe municipale procède à un pré-classement des candidats :

*« Quand on a plusieurs candidatures, on ne va pas en éliminer ça c'est clair. Mais on va dire, cette famille est vraiment dans une situation d'urgence parce qu'il y a une expulsion, parce qu'elle doit quitter un autre logement, on estime qu'il faut absolument pouvoir la reloger. Dans le cas de violences conjugales, il y a péril en la demeure. Il faut absolument faire le nécessaire. » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)*

Le maire, de par son implication dans la politique de l'habitat intercommunale, connaît les contingents réservataires et la catégorie des premiers quartiles. D'ailleurs, il s'affiche comme opposé à la LEC :

*« Le premier quartile va compliquer, hyper compliquer la chose. Là, on est aujourd'hui rentré dans un système qui est vraiment abusif. Cette contrainte que l'on impose aux bailleurs et indirectement aux communes. Ce n'est juste pas normal. Ça ne met pas en confiance tout ça. Et je veux dire après, très clairement par rapport à l'agglomération, je ne sais pas dans quelle mesure, vous êtes certainement au courant dans le déroulé de ces logements que l'on va détruire à Mulhouse pour faire de l'amélioration de quartier, d'urbanisation etc. [...] C'est à notre détriment. Au détriment des communes carencées tout autour. Je ne suis pas convaincu que ça soit très juste qu'on nous file tout ce qu'on ne veut pas à Mulhouse. Et après nous, on est obligé d'accepter. » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

Ainsi, la question de la mixité sociale est appréhendée de façons différentes selon les interlocuteurs. Pour le maire, la mixité s'exprime surtout par les revenus. La question de l'ethnicité semble secondaire à partir du moment où l'objectif de la commune est avant tout de fournir des logements aux habsheimois :

*« La mixité sociale, c'est déjà des gens qui ont un potentiel fiscal différent, des revenus différents les uns des autres, et après il y a aussi, bien voilà, des gens qui viennent de l'étranger et autres quoi. On n'est pas opposé à cela, euh. [Voix plus basse en fin de discours. Pause.] Parce que le logement, le logement social, c'est bien essentiellement... Voilà, je le dis toujours quand je fais des réunions de quartier, quand j'explique, c'est pour nos enfants, c'est pour nos parents. » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

Dans ce contexte, l'arrivée de populations précarisées et ethnicisées en provenance de Mulhouse est vécue comme une contrainte :

*« En définitif, on n'a pas trop le choix. Depuis qu'on a ce quartier, on est dans des situations où on est ouvert à toutes les situations. Parce qu'on ne peut pas les éviter. Encore une fois, ce qui n'est pas normal, car on devrait privilégier des gens d'ici. Mais après, ça ne m'empêche pas de dormir non plus. » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

Pour l'élu en charge des affaires sociales, l'objectif de mixité doit d'abord servir à ne pas créer de « ghetto » dans la commune :

*« Je pense qu'il faut éviter des concentrations de population avec des problématiques spécifiques. Si vous concentrez trop de populations avec des problématiques... Il faut vraiment ouvrir les logements à un public très large. Des populations qui ont très peu de revenus, peu de moyens, après des populations avec des ressources très importantes, après il y a plein de choses comme ça qu'il faut essayer de mélanger au sein même des locatifs, parce que sinon ça ne donne rien de bon. » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019)*

Pour l'élu, la mixité doit être aussi ethnique, pour « concilier les différentes cultures », même s'il pointe également les craintes de la population par rapport aux populations magrébines, et les représentations négatives du logement social contre lesquelles il affirme qu'il essaie de lutter.

### **Quel rééquilibrage territorial ?**

Pour le maire d'Habsheim, le logement social est une réponse aux besoins de certains de ses administrés, mais aussi, une réponse au besoin de la commune de garder les populations les plus jeunes, dans une perspective de maintien des services publics. Comme une partie du financement des logements sociaux est assurée par la commune, il estime légitime que ses administrés soient prioritaires. La préférence communale est donc le fondement premier de la politique d'attribution de logements sociaux :

*« Un logement social, ce sont des jeunes qui entrent dans la vie active avec très peu de revenus. Ce sont nos parents ou bien grands-parents, qui n'ont plus les moyens de se payer une maison. C'est essentiellement ça. [...] Justement, le but du logement social, je le disais tout à l'heure, c'est de garder nos jeunes chez nous. Pour que les jeunes puissent vivre ici dans un logement décent, qui soit adapter à leur situation. Parce que trop souvent, j'ai des jeunes qui partent parce qu'ils n'ont pas construit, parce qu'ils veulent s'installer et qu'ils ne peuvent pas parce que le foncier est trop cher chez nous. Si on ne peut pas retenir les gens qui ont un peu moins de moyens mais qui sont des jeunes du village, c'est dommage. Si on pouvait privilégier nos jeunes de chez nous ça serait quand même mieux. Je pense que c'est la première chose. Parce que finalement, c'est quand même nous qui finançons, qui mettons des terrains à disposition. Et que l'on soit obligé de le faire pour d'autres... » (Entretien, Maire d'Habsheim, Mai 2019)*

Cette lecture est contestée par l'adjoint en charge des affaires sociales qui considère que les habitants d'Habsheim n'ont pas vraiment besoin de logements sociaux et que ces derniers servent avant tout à accueillir des populations allogènes. Cette logique de rééquilibrage territoriale n'est pas appréhendée de la même manière par l'ensemble de l'exécutif. Si le maire s'y oppose, l'un de ses adjoints considère que cet objectif est nécessaire « pour, justement, mieux pouvoir intégrer l'ensemble de ces populations, qui ont parfois des cultures différentes » (Entretien, Elu.e d'Habsheim, Mai 2019).

Dans ce contexte, le faible degré de contraintes imposées par la CIA pour des communes comme Habsheim permet une socialisation progressive des acteurs aux objectifs de rééquilibrage territorial. Ainsi, pour Habsheim, présentée comme une commune faiblement fragilisée, il s'agit de passer d'un taux d'attribution au 1<sup>er</sup> quartile de 5% en 2017 à 6 % en 2021. Selon l'échelonnement prévu, la commune accueillera 3 ménages du 1<sup>er</sup> quartile en 2019, 5 ménages en 2020 et enfin 6 ménages par an à partir de 2021. Ces objectifs sont parfaitement connus du maire d'Habsheim, puisqu'il a activement participé à en fixer la règle, mais aussi de son adjoint aux affaires sociales.

## Conclusion

La mise en œuvre des politiques nationales de l'habitat au sein de l'agglomération de Mulhouse s'est heurtée à de nombreuses difficultés. Dans un contexte d'élargissement conflictuel de l'intercommunalité et d'opposition entre la ville-centre et les communes périphériques, l'élaboration de la CIA et sa mise en œuvre semblent avoir eu des effets limités sur les dynamiques de ségrégation. Certes, les objectifs affichés respectent globalement les prescriptions du législateur, mais les pratiques concrètes des acteurs semblent avoir peu évolué, voire s'être réorganisées – comme le montre le renforcement des rapports bilatéraux entre communes et bailleurs – dans un sens opposé à l'esprit de la réforme. Ces résultats doivent toutefois être nuancés à deux niveaux. Les réformes sont encore récentes ce qui limite le recul pour appréhender pleinement la phase de mise en œuvre. Par ailleurs, il est difficile de démêler le conjoncturel du structurel dans les conflits politiques et territoriaux qui agitent l'agglomération de Mulhouse.

Du point de vue des politiques de l'habitat, cette analyse confirme les constats déjà dressés par les travaux sur les politiques de peuplement quant aux contraintes pesant sur les tentatives de déségrégation<sup>59</sup> (Cordier, 2014 ; Desage et al., 2014 ; Weill, 2014). Ainsi, à Mulhouse, malgré le relatif consensus des acteurs sur la nécessité d'enrayer la paupérisation des QPV et l'élaboration d'instruments reprenant les objectifs du législateur, la déconcentration de la pauvreté de la ville-centre vers les périphéries butte dans la phase de mise en œuvre sur la faiblesse de l'intercommunalité et les résistances des autres acteurs impliqués dans les politiques de l'habitat. Ces résistances proviennent aussi bien des bailleurs, qui souhaitent maintenir les routines existantes ou craignent la déstabilisation de leur parc, que des communes, qui gardent un contrôle très fort sur les attributions leur permettant de limiter l'arrivée des populations qu'elles jugent « indésirables ». Dans le contexte mulhousien de détente des marchés de l'habitat et d'instabilité politique, ces résistances sont encore renforcées par le souci très prononcé des bailleurs de maintenir des relations de confiance avec les communes, qui passent notamment par l'intériorisation des attentes des élus quant au respect d'un équilibre de peuplement.

Du point de vue de l'intercommunalité, l'étude de cas souligne la difficile montée en puissance de cet échelon dans la gouvernance des enjeux liés au logement et à l'habitat. Plus généralement, le cas de Mulhouse apporte des éléments au débat entre les approches stratégistes et pragmatiques du fait intercommunal. De prime abord, l'expérience de Mulhouse permet d'abonder dans le sens des approches stratégistes qui pointent la neutralisation des institutions intercommunales par les intérêts communaux (Desage et Gueranger, 2012). En effet M2A apparaît aujourd'hui contrôlée par des maires qui ont réussi, notamment dans le domaine de l'habitat, à en faire un outil au service de la préservation intérêts communaux. Toutefois, une analyse plus fine permet de nuancer ce constat à deux niveaux. Premièrement, contrairement aux approches stratégistes, le cas de Mulhouse montre que la domestication des structures intercommunales ne fait pas consensus chez les maires. Dans les agglomérations très fragmentées d'un point de vue socio-spatial, la neutralisation de la structure intercommunale sert les intérêts des communes riches ou de celles bénéficiant de la non-régulation de la périurbanisation, mais à l'inverse s'opère au détriment des communes paupérisées et en déclin que sont les centres urbains. Pour les représentants de ces communes, qui défendent souvent une coopération plus intégrée, la gestion des « problèmes » urbains doit passer par l'institutionnalisation d'une intercommunalité forte capable de « politiser »

---

<sup>59</sup> Desage, Morel Journal et Sala Pala soulignent que bien souvent : « les politiques de déségrégation ou de diversification socio-ethnique se heurtent [...] à des contraintes de gestion, à la faiblesse des moyens disponibles, à des résistances formalisées ou plus discrètes qui ne leur permettent pas nécessairement d'atteindre l'intégralité de leurs buts » (Desage et al., 2014).

les enjeux de l'habitat et de mettre en œuvre des politiques de déségrégation. Deuxièmement, le cas de Mulhouse montre que la neutralisation des intercommunalités n'est pas une fatalité qui serait liée à des spécificités de ce type de structure ou de cet échelon de gouvernement. En effet, le pouvoir intercommunal à Mulhouse n'a pas toujours été faible. L'agglomération a été considérée comme une intercommunalité intégrée dans la première décennie des années 2000 en raison de la mutualisation précoce des services et de l'élaboration de documents de planification ambitieux. Loin d'être linéaire la construction des espaces politiques intercommunaux apparaît donc comme un processus marqué par des flux et reflux. Malmenée par les réformes de la loi NOTRE qui ont fragilisé la position de la ville centre au sein de l'agglomération, la structure intercommunale apparaît aujourd'hui affaiblie aussi bien au niveau de sa technostucture, que de sa capacité à élaborer des politiques intercommunales. Si cette désintégration est nette dans le secteur de l'habitat qui cristallise de nombreuses tensions, elle est beaucoup moins marquée dans d'autres domaines d'action publique comme le développement économique ou la gestion des infrastructures. Aux dynamiques d'apprentissages ont succédé des logiques de désapprentissage très variables suivant les secteurs d'action, montrant ainsi le caractère différencié des processus de désintégration intercommunale.

Au final, le cas de Mulhouse souligne tout l'importance de la variable « déclin » à la fois pour comprendre la restructuration des intercommunalités et des politiques locales de l'habitat. Ce n'est pas tant ici la détente du marché de l'habitat qui semble jouer sur les capacités à mettre en œuvre les réformes des politiques nationales de l'habitat. Certes, cette détente renforce les capacités de choix des ménages et la concurrence entre les bailleurs, mais c'est plutôt la différenciation territoriale entre les espaces de l'agglomération qui entrave la capacité de la structure intercommunale à réguler les enjeux du logement social. Cette différenciation territoriale s'est accentuée au cours des dernières années à la fois en raison des trajectoires opposées dans lesquelles se trouvent les différents espaces de l'agglomération (croissance par la périurbanisation vs. déclin des centres urbains) et des élargissements successifs qui ont fait entrer dans l'intercommunalité des communes qui se présentent comme « rurales » et semblent peu enclines à partager la charge des problèmes urbains et à s'engager dans des logiques de « *big government* » (Cramer, 2016). Cette différenciation constitue donc l'un des principaux freins dans le développement d'une capacité à traiter les problèmes urbains qui se manifestent dans la paupérisation et la spécialisation ethnique des QPV.

## Bibliographie

- ANCOLS (2016), *Mulhouse Habitat*, Rapport de contrôle 2016.
- Béal, V., Dormois, R. (2021), « Le déclin urbain au Pays de Peugeot. La difficile émergence des enjeux de décroissance urbaine à Montbéliard », Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (Dir), *Déclin urbain*, Editions du Croquant, à paraître.
- Béal, V., Cauchi-Duval, N., Rousseau, M. (Dir) (2021), *Déclin urbain*, Editions du Croquant.
- Bourgeois, M. (2017). *Tris et sélections des populations dans le logement social: une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris.
- Caprili, D. (1997). « Mulhouse et ses musulmans ». *Hommes & Migrations*, 1209(1), 49-53.
- Cartier, M., Coutant, I., Masclat, O., Siblot, Y. (2008). *La France des "petits-moyens" : Enquêtes sur la banlieue pavillonnaire*. Paris, La Découverte.
- Charmes, E. (2011). *La ville émietée: essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Paris, Presses universitaires de France.
- Charmes, E. (2019). *La revanche des villages-Essai sur la France périurbaine*. Paris, Le Seuil.
- Charmes, E., Rousseau, M. (2014). « Le pavillon et l'immeuble: géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon ». *Géographie, économie, société*, 16(2), 155-181.
- Cramer, K. J. (2016). *The politics of resentment. Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. Chicago, University of Chicago Press.
- Cordier, M. (2014), « Les politiques de peuplement : l'impossible régulation intercommunale », in Desage, F., Morel Journal C., Sala Pala V. (Dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Desage, F. (2018). « Un peuplement de qualité ». *Gouvernement et action publique*, (3), 83-112.
- Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant.
- Desage, F., Morel Journal C., Sala Pala V. (Dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Fondation Abbé Pierre (2020), *Mulhouse Alsace Agglomération : Lutter contre le mal-logement sur fond d'inégalités territoriales*, Agence Grand Est.
- Frégosi, F. (2001), « 'Droit de cité' de l'islam et politiques municipales: analyse comparée entre Strasbourg et Mulhouse », in Fregosi F., Willaime J-F. (Dir.), *Le religieux dans la commune. Les régulations locales du pluralisme religieux en France*, Labor & Fides, 92-137.
- INSEE (2018), « Embellie démographique dans la CA Mulhouse Alsace Agglomération, malgré le définit migratoire », *Dossier Grand Est n° 9*, Fiche 3, Aout, 2018.
- Jacquin, D., Wiewiorka, M. (1991), « Mutation sociale et racisme. L'expérience de la ville de Mulhouse ». *Cahiers internationaux de sociologie*, (90), 89-106.
- Laborie, J-P., Vergès, P. (1986). « Les petites villes dominées par les classes moyennes ». In *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*, Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, p. 101-126.
- Lambert A. (2013), « La gauche et le périurbain. Les ambiguïtés de la politique de 'mixité sociale' dans une petite commune pavillonnaire et ses effets sur le peuplement ». *Politix*, n° 101, p. 105-131.
- Lenschow, A., Burns, C., Zito, A. (2020). « Dismantling, Disintegration or Continuing Stealthy Integration in European Union Environmental Policy? ». *Public Administration*, Forthcoming.
- Lorrain D. (2018). *L'urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris*. Paris, Raisons d'agir.

- Miot, Y. (2012), *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse pour le doctorat en Urbanisme/Aménagement, Université de Lille.
- Miot Y., Ghosn L. (2020), *Le peuplement du parc social mulhousien*, Peuplement et attributions du parc social, approche statistiques, Projet API.
- Najib, K. (2017), « Inégalités socio-spatiales dans les villes et leurs évolutions récentes: comparaison de Besançon, Mulhouse et Strasbourg ». *Cybergeo: European Journal of Geography*, n° 808.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pollard J. (2018), *L'État, le promoteur et le maire: la fabrication des politiques du logement*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Royer, M-L. (2020), *Logement social et peuplement dans deux communes périurbaines. Les cas de Kingersheim et Habsheim*, Mémoire de recherche en sociologie, Master VES, Université de Strasbourg.
- Vitoux, M-C. (1986), *Paupérisme et assistance à Mulhouse au 19<sup>ème</sup> siècle, 1800-1870*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Vollaard, H. (2014), « Explaining European Disintegration », *JCMS: Journal of common market studies*, 52(5), 1142-1159.
- Webber, D. (2018), *European disintegration? The politics of crisis in the European Union*, London/New York, Red Globe Press.
- Weill, P. E. (2014), « Un droit universel pour un parc résiduel. Les contradictions localisées de la mise en œuvre du droit au logement opposable », in Desage, F., Morel Journel C., Sala Pala V. (dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

# ***Monographie locale : Saint-Etienne Métropole (SEM)***

---

*Enquête de terrain et rédaction : Valérie Sala Pala*

*Contribution : Yoan Miot pour l'analyse quantitative, avec l'appui de Lucas Ghosn ; Manon Le Bon pour l'approfondissement thématique sur le quartier de Tarentaize-Beaubrun*

Cette monographie du cas stéphanois comporte six points : les dynamiques socio-spatiales (1.), la gouvernance locale (2.), les stratégies locales d'attribution et de gestion du logement social et leurs recompositions (3.), l'approfondissement thématique relatif aux recompositions des politiques d'attribution saisies à l'échelle d'un quartier péricentral d'habitat ancien dégradé, Tarentaize-Beaubrun, qui a fait l'objet du stage recherche et du mémoire de Manon Le Bon (4.) et les catégories sociales et spatiales mobilisées par les acteurs locaux (5.).

## **1. Les dynamiques socio-spatiales**

Cette première partie analyse les fragmentations socio-spatiales du territoire de SEM (1.1.), le parc social et ses déséquilibres (1.2.) et les évolutions de la demande et des attributions (2015-2018) (1.3.).

### **1.1. Les fragmentations socio-spatiales du territoire de SEM**

Sur le territoire de SEM, le phénomène le plus marquant d'un point de vue socio-spatial réside dans la décroissance démographique qu'a connue la ville-centre depuis la fin des années 1960 : de 223 000 habitants en 1968, la ville a plongé à 171 000 habitants en 2015. A partir de 2015, la courbe de population de la ville-centre se stabilise et repart même légèrement à la hausse. Cette décroissance est due à la désindustrialisation bien sûr mais aussi à l'ampleur de processus de périurbanisation par lesquels Saint-Etienne s'est diluée dans ses périphéries, au sein du territoire de SEM et au-delà (Béal *et al.*, 2020).

Dans son périmètre actuel comprenant, depuis 2017, 53 communes, le territoire de SEM compte 403 000 habitants (en 2017). La croissance démographique est faible mais la population s'est stabilisée (progression annuelle de 0,04% entre 2009 et 2014).

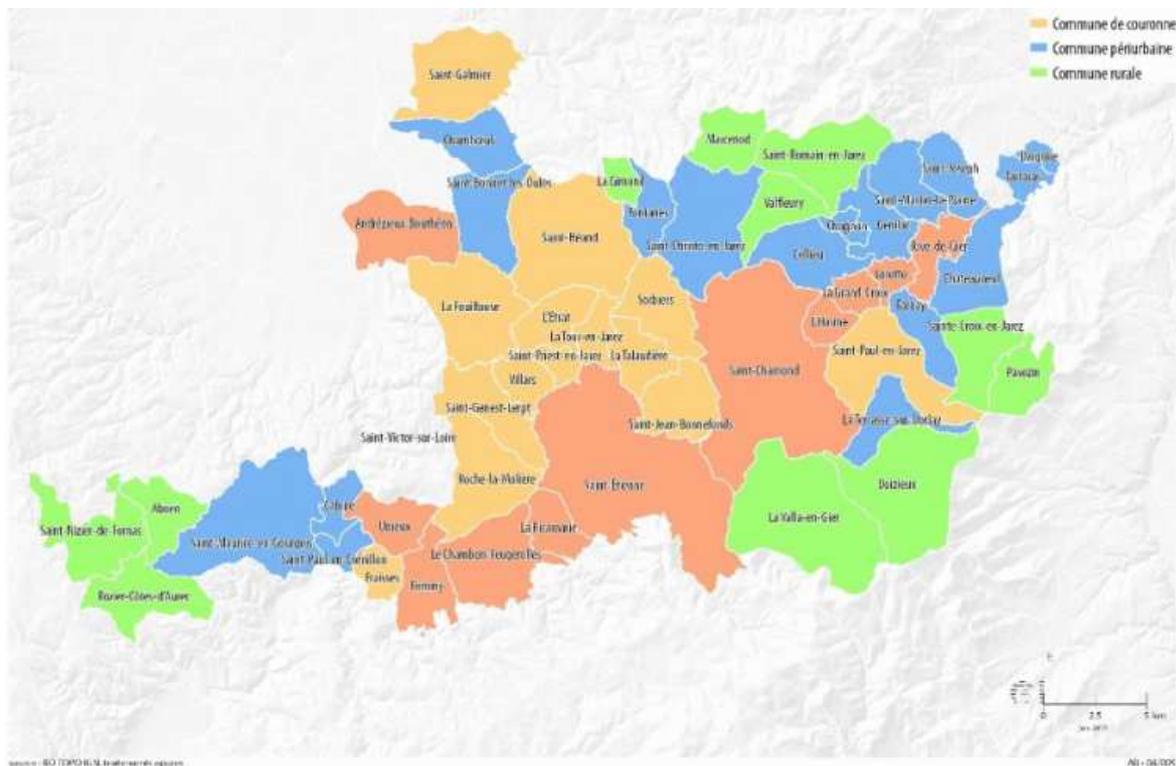
L'aire urbaine regroupe désormais plus de 500 000 habitants. Elle est elle aussi marquée par une croissance démographique faible.

### **Une opposition structurante entre communes urbaines de fond de vallée industrielle paupérisées et communes périphériques dynamiques et plus aisées**

Si on reprend la typologie communale mobilisée dans le PLH3 (cf. Carte 1), 43% de la population de SEM réside dans la ville-centre, 30% dans les autres communes urbaines, 19% dans les communes de couronne, 6% dans les communes péri-urbaines et 2% dans les communes rurales. Les différentiels d'attractivité résidentielle entre ces types de communes sont importants : les

communes urbaines concentrent les ménages modestes et précaires et les personnes seules ; les communes de couronne des ménages plus aisés et plus âgés ; les communes péri-urbaines des ménages plus jeunes, plus grands et relativement aisés.

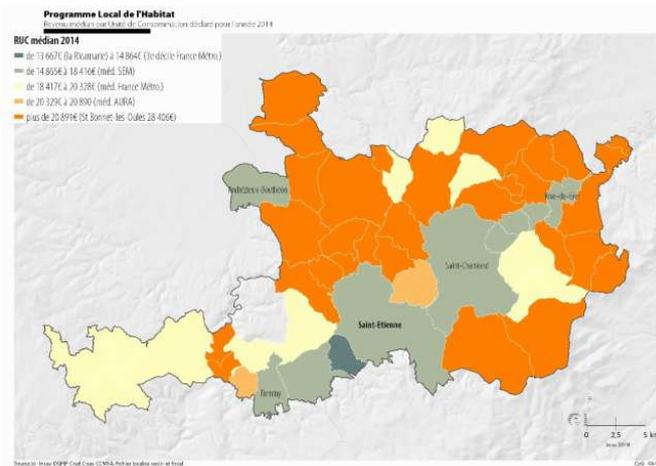
Carte 1 : Typologie des communes de SEM mobilisée dans le PLH3



Le territoire intercommunal est marqué par une opposition socio-spatiale structurante entre communes urbaines de fond de vallée industrielle paupérisées (Saint-Etienne, communes de la vallée du Gier et de l'Ondaine) et communes périphériques plus dynamiques et plus aisées (cf.

Carte 2). La spécialisation sociale - selon le statut socio-économique des ménages - des villes de fond de vallée est construite comme un enjeu de la politique locale de l'habitat (PLH3, 2018).

Carte 2: Revenu médian par unité de consommation, par commune, SEM, 2014 (source : PLH3)



### Des mobilités résidentielles socialement sélectives

Cette fragmentation socio-spatiale est nourrie par des mobilités résidentielles socialement sélectives qui se déploient à deux échelles. Elles se construisent d’abord entre le territoire de SEM et les territoires d’EPCI voisins : le solde migratoire est négatif, les migrations se faisant à 90% vers des territoires proches, notamment la plaine du Forez (EPCI Loire Forez) (cf. Carte 3 et Figure 7).

Carte 3: Solde des échanges entre SEM et les autres territoires (Source : PLH3)

#### Solde des échanges entre Saint-Etienne Métropole et les autres territoires

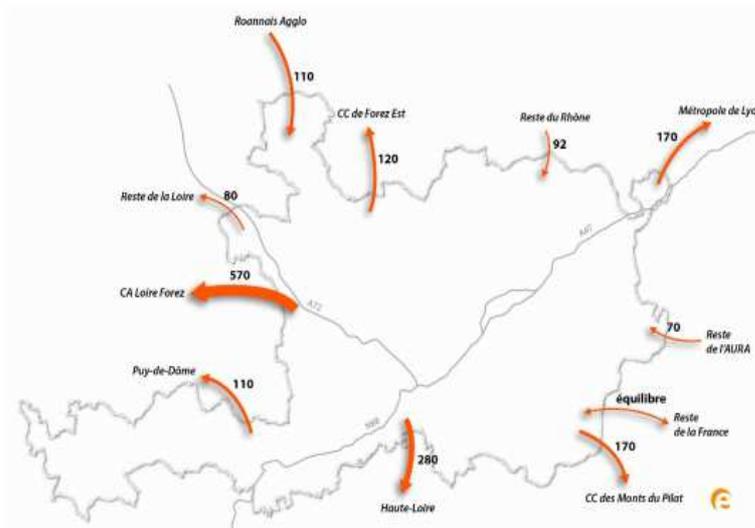
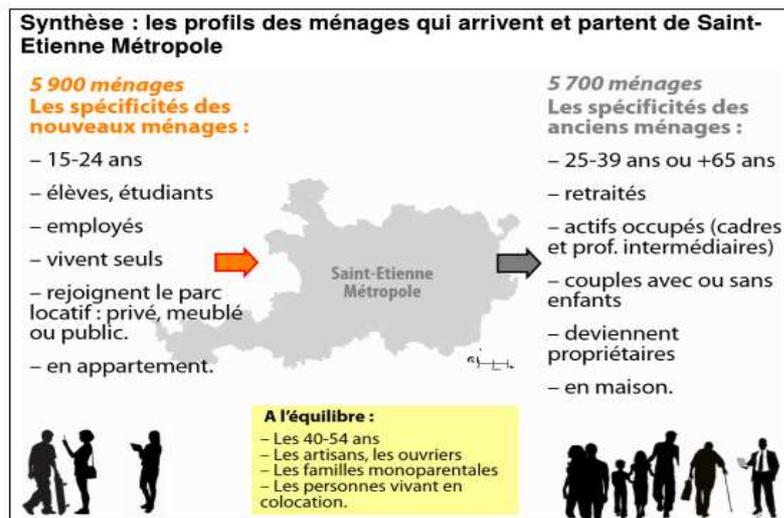


Figure 7 : Profil des ménages arrivant sur le territoire de SEM et le quittant (Source : PLH3)



Ces mobilités résidentielles se construisent aussi au sein même du territoire de SEM, en particulier aux dépens de la ville-centre qui perd de la population, avant tout au profit du nord du territoire (cf. Carte 4).

Carte 4 : Les mobilités résidentielles au sein de SEM (source : PLH3)

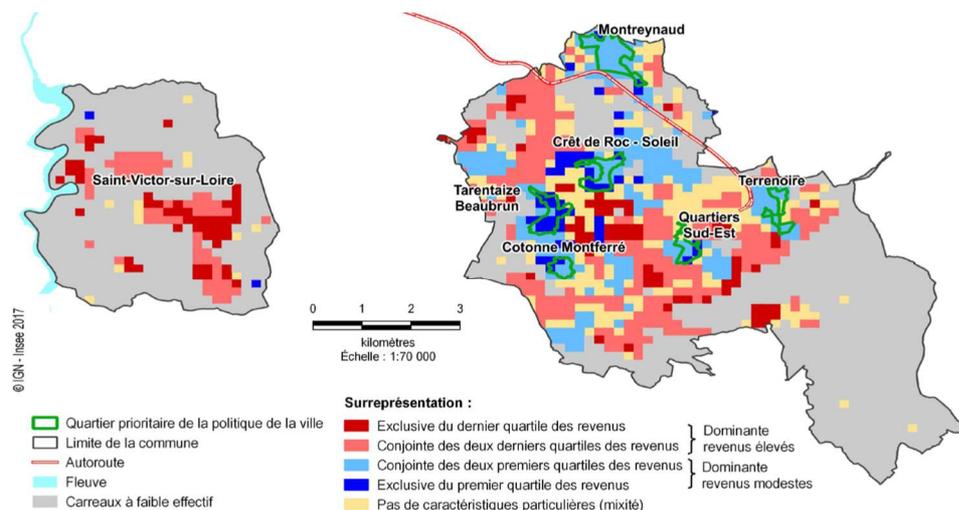


### Des ségrégations socio-spatiales à l'échelle infra-communale

Des formes de ségrégation socio-spatiale s'observent aussi à l'échelle infra-communale. Ainsi dans la ville-centre (pour se limiter ici à ce seul cas ; voir aussi *infra* les études de cas communales), on note une forte concentration des ménages pauvres (cf. Carte 5) et des groupes sociaux racisés dans certains quartiers, et plus précisément dans deux types de quartiers : des quartiers d'habitat social périphériques (Montreynaud, Quartiers sud-est, La Cotonne, Terrenoire) et des quartiers péri-centraux d'habitat privé dégradé constituant un parc social de fait (notamment Tarentaize-Beaubrun, Le Crêt de Roch, Le Soleil). D'autres quartiers, tels que certains espaces de l'hypercentre

ou Saint-Victor-sur-Loire, se démarquent par la concentration des ménages aux plus hauts revenus. De nombreux quartiers ont un profil plus mixte ou « moyen ».

*Carte 5 : Des quartiers aux profils de revenus variés dans le centre de Saint-Étienne (profil de revenu dominant par carreau) (source : INSEE 2017)*



C'est sur le constat de ces fragmentations socio-spatiales que les acteurs des politiques urbaines ont progressivement construit une géographie prioritaire (cf. Encadré 1 et Carte 6). Au tournant des années 2000, la Ville de Saint-Etienne s'est engagée dans de vastes actions de renouvellement, non seulement de quartiers d'habitat social mais aussi de quartiers anciens, dans le cadre de dispositifs de la politique de la ville (Miot, 2012) : d'abord en Grand Projet de Ville (GPV), puis en PNRU1. Depuis la mise en place du NPNRU, le pilotage du programme est passé de l'échelle municipale à l'échelle intercommunale. Aux opérations du programme ANRU s'ajoutent des opérations de renouvellement urbain dans des quartiers hors programme ANRU.

*Encadré 1 : La géographie prioritaire (Contrat de ville 2015-2020 de SEM)*

Le contrat de ville 2015-2020 de SEM retient **39 quartiers prioritaires**, parmi lesquels 15 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 24 quartiers en veille active (QVA).

**L'Etat a défini 15 QPV**, selon un critère unique de revenu des habitants. Ces 15 QPV concentrent 24% du patrimoine des bailleurs sociaux ; la vacance de ce parc social en QPV atteint une moyenne de 13% en 2016. L'enquête OPS montre la précarité des locataires HLM en QPV mais aussi une précarité encore plus forte des emménagés récents. En 2016, les attributions de LLS en QPV représentent 20% des attributions réalisées sur SEM.

**Parmi ces 15 QPV, 6 bénéficient d'une intervention ANRU** pour le renouvellement des logements, espaces publics et équipements :

- 4 à Saint-Etienne :
  - o 2 sont désignés comme d'intérêt national : Tarentaize-Beaubrun-Couriot et Montreynaud ;
  - o 2 sont désignés comme d'intérêt régional : La Cotonne-Montferré et Quartiers Sud-Est ;
- 1 à Saint-Chamond (centre-ville ; intérêt régional) ;



de couronne, péri-urbaines et rurales. Il est toutefois en augmentation dans les communes de couronne : depuis 2010, c'est dans ces communes que le rapport LLS/résidences principales a le plus augmenté, sous l'effet de l'application de l'article 55 de la loi SRU et du PLH2 (cf. Carte 7). 8 communes de SEM sont déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU (cf. Tableau 1) : Saint-Genest-Lerpt (19,1%), Sorbiers (14,7%), Villars (14,4%), La Fouillouse (11,7%), Saint-Héand (9,3%), Saint-Galmier (9,1%), Saint-Martin-La-Plaine (9%), Genilac (5,1%) (PLH 2018 : 85), avec une exemption acquise pour 3 ans sauf pour La Fouillouse et Saint-Galmier.

Carte 7 : Evolution du poids des LLS dans les résidences principales, par commune, entre 2010 et 2015 (source : PLH3)

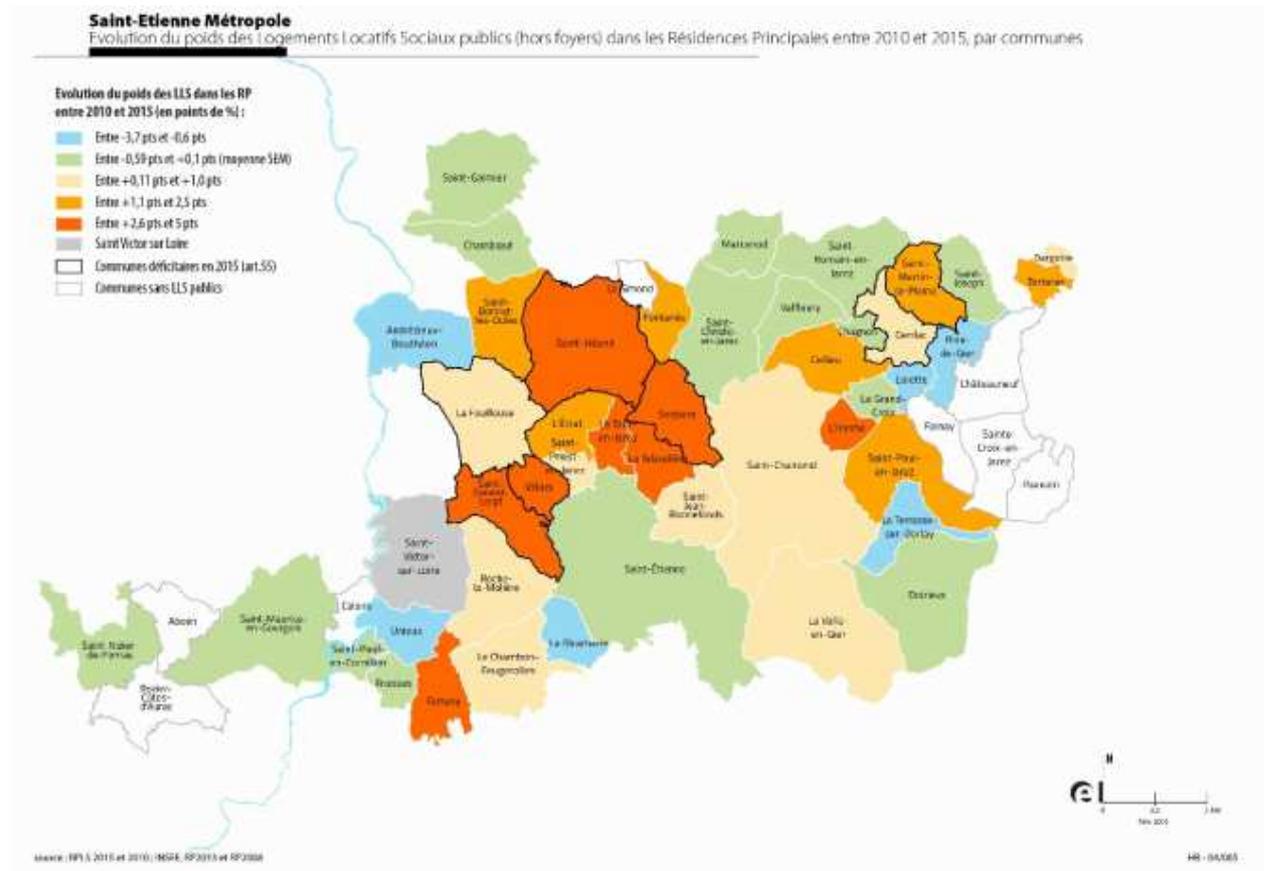


Tableau 1 : Evolution des taux de LLS sur les communes soumises à l'article 55 \*

Evolution des taux de logements sociaux sur les communes soumises à l'article 55 :

Communes déficitaires	Taux LLS (art. 55) au 01/01/2010	Taux LLS (art. 55) au 01/01/2013	Taux LLS (art. 55) au 01/01/2017	LLS publics financés 2011_2016
St Genest Lerpt	13,1%	18,5%	19,1%	86
Genilac	3,7%	4,3%	5,1%	17
St Martin la Plaine	5,4%	7,1%	9%	33
Sorbiers	12,3%	13,2%	14,7%	58
Villars	8,7%	12,7%	14,4%	26
St Héand	5,8%	6,5%	9,3%	52
La Fouillouse		7,5%	11,7%	94

Source : DDT42

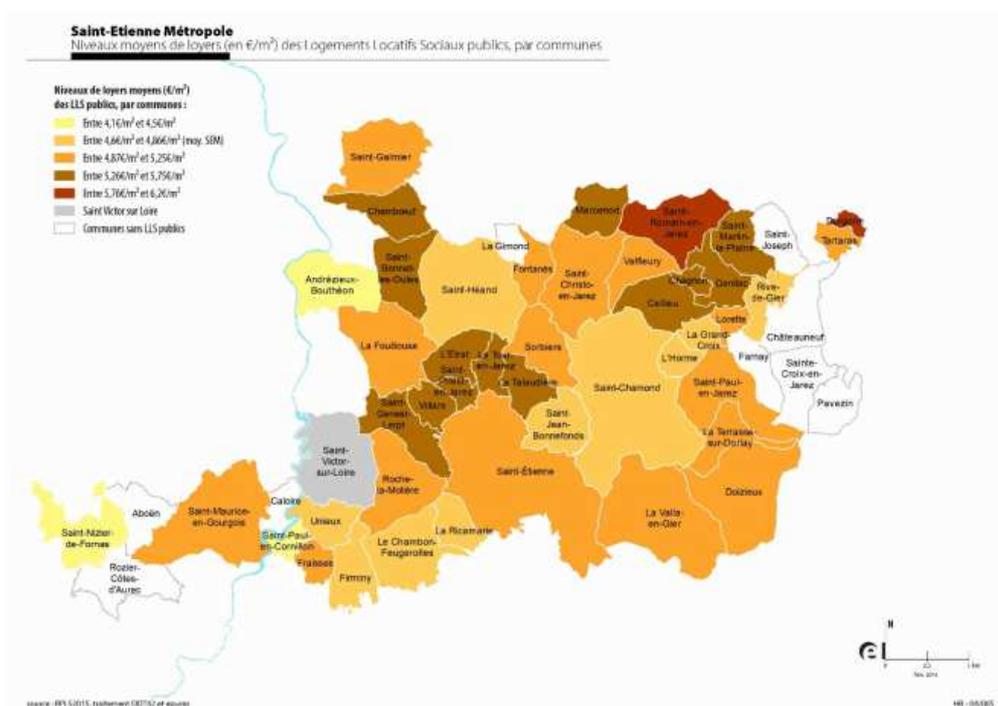
\* Il faut ajouter Saint-Galmier, qui a intégré SEM au 1/1/2017 (9,1% de LLS au 1/1/2017)

**D'un point de vue plus qualitatif**, le parc social est différencié et plus ou moins attractif selon les communes. En ce qui concerne l'ancienneté, sur SEM, 66% des LLS ont été mis en location avant 1980 ; parmi eux, 92% sont situés sur les communes urbaines et 8% dans les communes de couronne.

On observe trois configurations différentes du parc de LLS selon les communes : dans les communes urbaines, le parc est dominé par l'ancien ; dans les communes de couronne, il est en partie ancien et en partie récent ; dans les communes péri-urbaines et rurales, le parc récent domine. Les niveaux de loyers moyens des LLS varient, de 4,7 €/m<sup>2</sup> dans les communes urbaines (où le parc est plus ancien) à 5,2 dans les communes de couronne, 5,3 dans les communes périurbaines et 5,4 dans les communes rurales (cf. Carte 8).

Sur la commune de Saint-Etienne, on observe une surreprésentation des LLS moyens et grands.

Carte 8 : Niveaux moyens de loyers des LLS par commune (source : PLH3)



### Une vacance dans le parc social élevée et concentrée sur certains territoires

Sur le territoire de SEM, le taux de vacance dans le LLS est élevé (8,8%) et en hausse. La vacance dans le LLS est concentrée dans certaines communes (cf. Carte 9), et au sein de ces communes dans certains quartiers : comme on l'a vu plus haut, en QPV elle atteint une moyenne de 13,1% (2016) (cf. Tableau 2). Sur la ville de Saint-Etienne, le taux de vacance dans le parc social est de 11% (1/1/2015) ; le taux de vacance dans le parc privé y est plus élevé (16% en 2016) et en hausse.

Carte 9 : Taux de vacance commerciale de plus de trois mois dans le logement social par commune, 2016 (Source : PLH3)

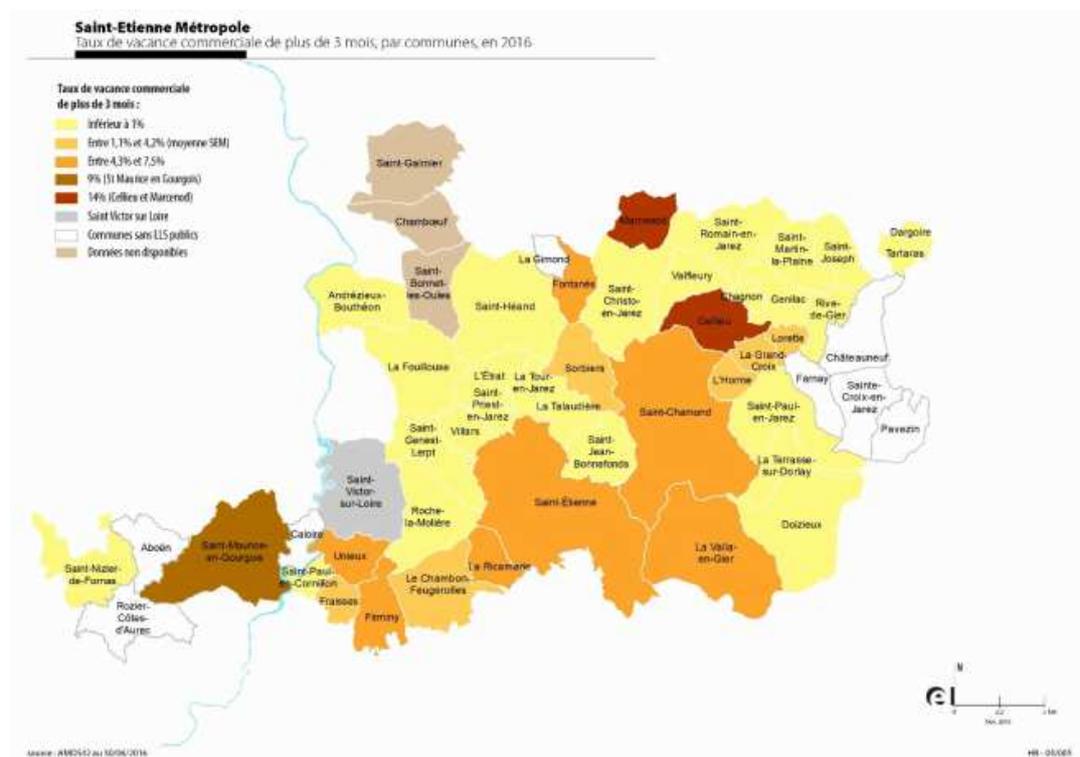


Tableau 2 : Vacance des LLS en QPV et hors QPV (Source : PLH3)

VACANCE	QPV	Hors QPV
Total LLS	10 019	32 808
Total LLS vacants	1 293	2 478
<b>Taux de vacance</b>	<b>13%</b>	<b>8%</b>
Vacance commerciale + 3 mois (nb LLS)	827	986
Taux de vacance commerciale + 3 mois	8%	3%

Source : AMOS42 – juin 2016, traitements epures

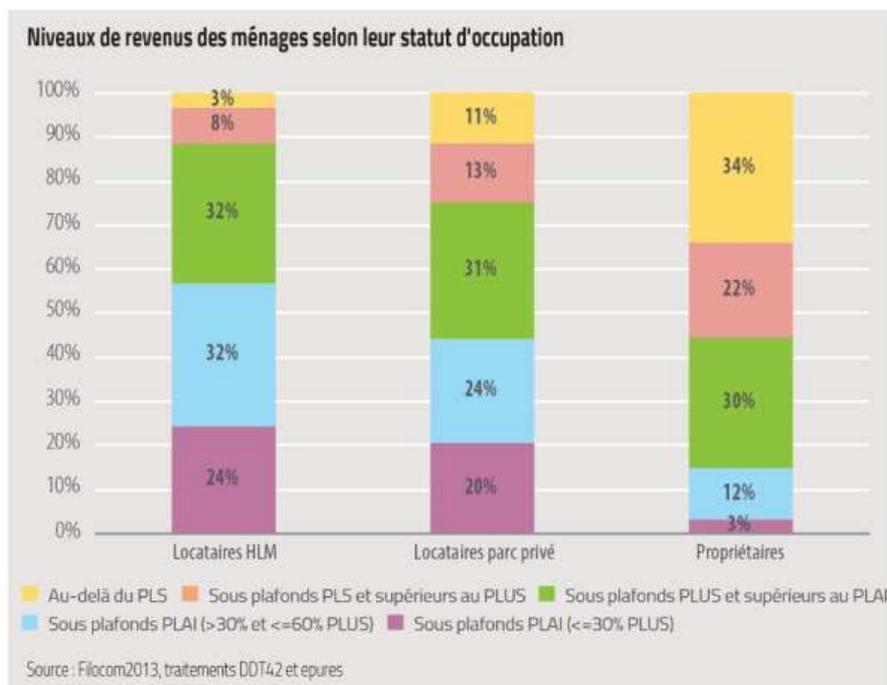
## Niveaux de revenus des habitants selon le statut d'occupation

Globalement, 78% des ménages habitant SEM (résidant dans un LLS ou un logement privé) ont des revenus inférieurs au plafond PLS, 62% au plafond PLUS, et 31% au plafond PLAII, avec des différences selon leur mode d'occupation du logement (cf. Figure 8). Parmi ces 31%, 40% sont logés dans le parc social et 60% dans le parc privé (locataires ou propriétaires). La majorité des ménages à revenus faibles et très faibles vit donc dans le parc privé (PLH3). Les niveaux de loyer dans le parc privé sont bas (7 € / m<sup>2</sup>).

Le phénomène de pauvreté et de précarité des ménages locataires du privé se concentre sur la ville de Saint-Etienne, où s'est développé un important parc privé social de fait, tandis que les locataires du parc HLM sous les plafonds PLAII se concentrent sur les communes urbaines autres que Saint-Etienne ; ces deux catégories de ménages sont sous-représentées dans les autres communes (PLH3 p. 39). Le parc privé potentiellement indigne (PPPI) comporte 3 700 logements, dont 80% sont

concentrés dans les communes urbaines ; les communes urbaines hors Saint-Etienne sont les plus touchées en proportion.

Figure 8 : Niveaux de revenus des ménages selon leur statut d'occupation (Source : PLH3)



En ce qui concerne l'occupation du parc social, 56% des locataires du parc HLM ont des revenus inférieurs au plafond PLAI. Les ménages entrant dans les programmes de LLS neufs ont des caractéristiques sociales différentes de l'ensemble des locataires : moins de personnes seules, plus de couples avec personnes à charge, moins de ménages en grande précarité (cf. étude DDT évoquée dans la CIA).

### Structure bâtie du parc social et occupation sociale

Cette section est issue de la note d'analyse quantitative du cas stéphanois rédigée par Yoan Miot avec l'appui des données de Lucas Ghosn (Miot, Ghosn, 2020).

La **structure bâtie du parc social** (fig.Q1<sup>61</sup>) se différencie selon trois variables :

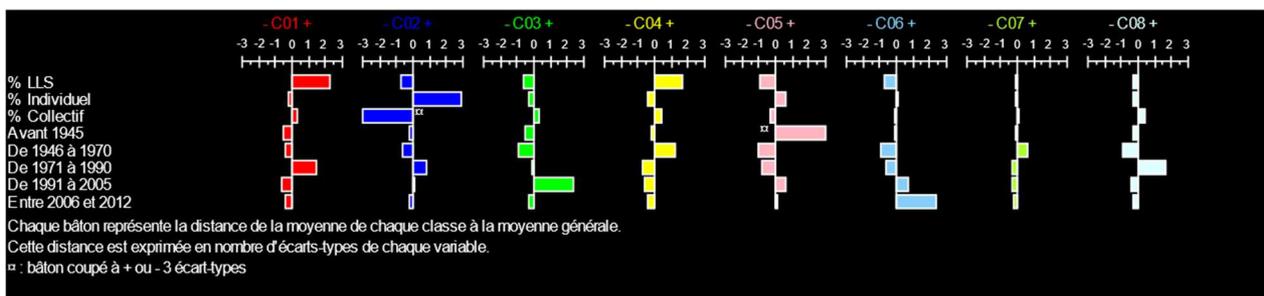
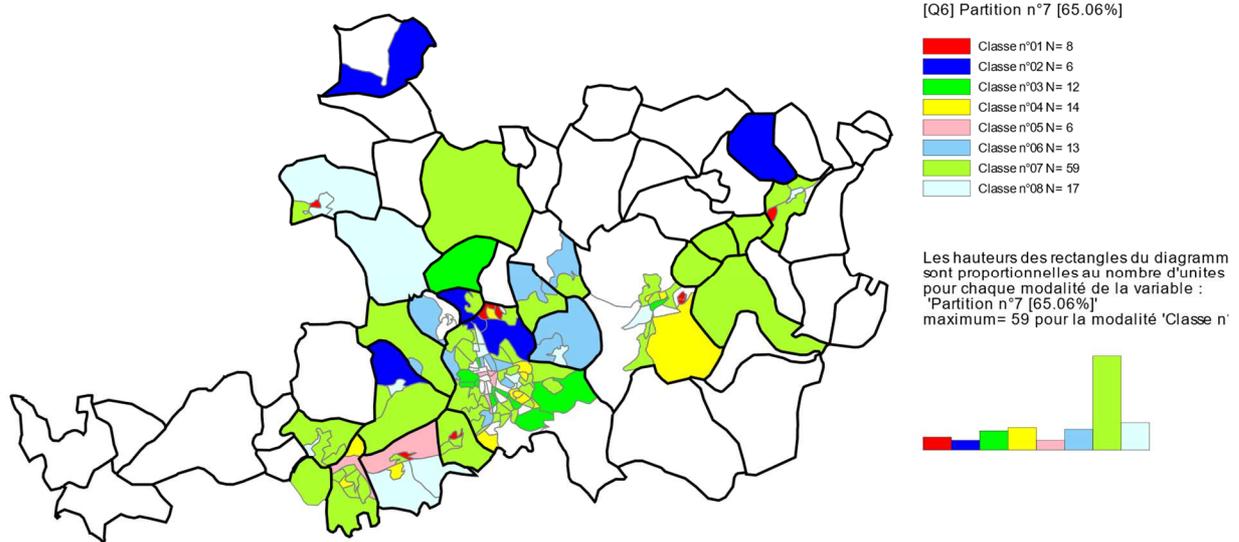
- Le poids du logement social dans l'ensemble du parc ;
- L'ancienneté du bâti ;
- La forme urbaine (individuel ou collectif).

<sup>61</sup> Les figures issues de l'analyse quantitative de Yoan Miot avec l'appui des données de Lucas Ghosn (Miot, Ghosn, 2020) sont numérotées « Figure Qn ».

Figure Q9 : Typologie de la structure du parc social de l'agglomération stéphanoise (Miot, Ghosn, 2020)

**Saint-Etienne « bâti » (65,96% de l'information statistique)**

- 1 – Sur-représentation de LLS de période 1971-1990
- 2 – Bâti en individuel de période 1971-1990
- 3 – Bâti de période 1991-2005
- 4 – Sur-représentation de LLS de période 1946-1970
- 5 – Bâti en individuel d'avant 1945, avec sous-représentation de LLS
- 6 – Bâti récent (post-1990)
- 7 – Moyenne de la structure du parc social, dominante 1946-1970
- 8 – Moyenne de la structure du parc social, dominante 1971-1990



La lecture géographique de cette répartition est complexe. Premièrement, on identifie un premier groupe de quartiers marqués par une forte surreprésentation du logement social collectif, bâti soit entre 1946 et 1971 (classe 4), soit entre 1971 et 1990 (classe 1). On retrouve dans ces classes les quartiers de grands ensembles de l'agglomération située dans les communes urbaines et de fond de vallée comme les quartiers sud-est (classe 4), Pont de l'Âne-Monthieu (classe 4), Montreynaud (classe 1 et 4) à Saint-Etienne, Fonsala à Saint-Chamond (classe 1 et 4), Le Grand Pont à Rive-de-Gier (classe 4), le Montcel à la Ricamarie (classe 4), Montrombert (classe 4) et La Romière (classe 1) au Chambon-Feugerolles, celui de Firminy-Vert (classe 1) à Firminy et celui de la Chapelle à Andrézieux-Bouthéon (classe 4). La quasi-totalité de ces quartiers sont classés en QPV.

A côté de ces ensembles ponctuels disséminés dans l'ensemble du tissu urbain de l'agglomération, une lecture radioconcentrique doit ensuite être adoptée. Au centre, on trouve des quartiers avec un faible poids de logement social inscrit dans un bâti plutôt ancien (classe 5). Cela concerne particulièrement le centre-ville de Saint-Etienne (Marengo, République, Saint-Roch) et des quartiers présentant d'anciennes cités minières (quartiers Nord du Chambon-Feugerolles). Dans cette partie centrale, on trouve aussi des logements récents, construits après 1990, plus disséminés (classe 3) dans le centre de Saint-Etienne (Jacquard, Carnot, Beaubrun, Tarentaize, Terrenoire). Autour de ce premier ensemble, on trouve deux couronnes présentant un profil proche de la moyenne en termes de typologies de logement (classes 7 et 8) qui se différencient l'une et l'autre par l'ancienneté du bâti. La première dispose de constructions datant plutôt de la période 1946-1971, la seconde de la période de 1971-1990. La classe 7 est celle qui regroupe le plus grand nombre de quartiers et de communes dans l'agglomération. Dans les deux cas, cela correspond à la fois à des grands ensembles présentant une forme de mixité des statuts d'occupations (Bergson, Cotonne-Montferré, Centre-Deux à Saint-Etienne, quartiers jeunes et des Tours à Villars) ou un parc disséminé à l'échelle des quartiers et des communes (La Grand-Croix, Lorette, Saint-Héand, Fraisses, Unieux, Joannon et Le Creux-Petit Gaudet à Saint-Chamond, Fayol et Tardive à Firminy). Ensuite, se trouvent deux classes situées dans les couronnes : la classe de logements sociaux dominés par de l'individuel (Saint-Priest-en-Jarez, Saint-Galmier ou encore le quartier des Castors à Saint-Etienne) et celle des logements construits après 2006 (La Talaudière, Sorbiers, Saint-Jean-Bonnefonds, les centres de Saint-Genest-Lerpt et Villars ainsi que les quartiers où se développent du neuf à Saint-Etienne, comme Châteaureux).

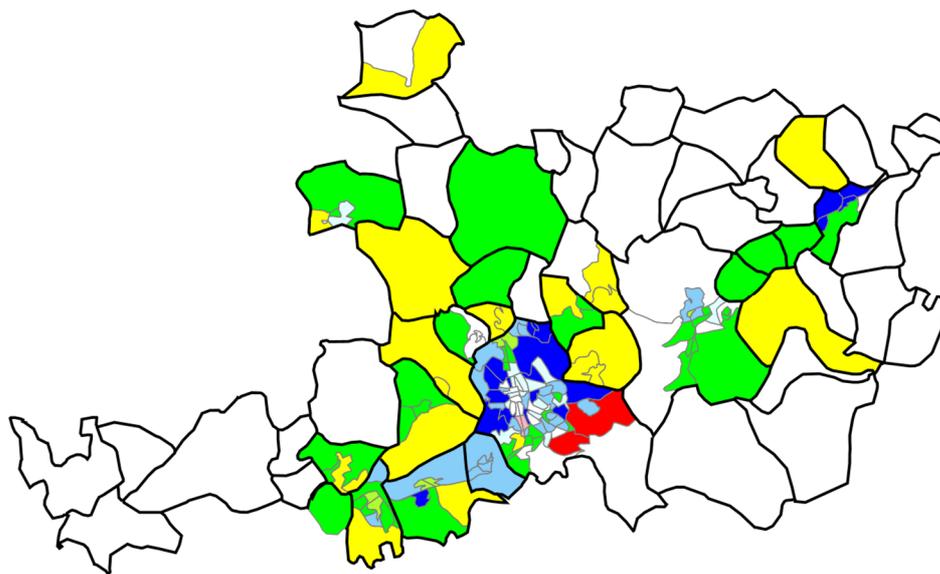
Du point de vue de l'occupation sociale, 24,7% des logements sociaux de l'agglomération sont occupés par des immigrés (contre 14,7% pour l'ensemble des logements). Les actifs représentent 37% des occupants du parc locatif social, les chômeurs 15,3%, les retraités 34,1%, les étudiants 1,8% et les inactifs 8,3%. Deux tiers des actifs sont en CDI et un tiers en contrat précaire.

Les différenciations géographiques de l'occupation sociale du parc se structurent autour de variables d'âge, de précarité et d'immigration. On peut y faire une lecture radioconcentrique de l'occupation sociale du parc. Au centre, se trouvent deux classes : la première très fortement marquée par des précaires et des étudiants autour du campus de Tréfilerie à Saint-Etienne (classe 5), la seconde dominée par des actifs immigrés, chômeurs et précaires (classe 8) se localise dans l'ensemble du reste du centre (Marengo, Jacquard, Crêt de Roch, Hôtel de Ville, Badouillière, Colline de Pères, Fauriel, Vivaraize et Saint-Roch) et à Villars et le quartier de la Chapelle à Andrézieux-Bouthéon. Puis, autour, on trouve deux classes de logements sociaux marqués par une forte précarité, et une présence plus forte des immigrés. La première est celle dominée par des chômeurs, des femmes au foyers, des inactifs à dominante immigrés, celle où les indicateurs de précarité sont les plus forts. Elle correspond aux grands ensembles de Montreynaud, de Montchovet de Saint-Etienne, La Romière au Chambon-Feugerolles et du Grand Pont à Rive-de-Gier mais aussi de quartiers plus anciens ou plus mixtes comme Tarentaize-Beaubrun, Tardy, Grand Clos et le Soleil à Saint-Etienne ou de Rive-de-Gier. La seconde est marquée par des chômeurs et des inactifs. Elle se localise dans d'autres grands ensembles (La Marandinière, Beaulieu, Cotonne, Pont de l'Âne-Monthieu à Saint-Etienne, Firminy-Vert et quartier de l'Abattoir à Firminy, le Montcel à La Ricamarie) ou des quartiers plus mixtes comme ceux du centre de Saint-Chamond, de Terrenoire et de la Ricamarie. En périphérie, on trouve deux classes : la première est celle où le parc est occupé plus fortement par des actifs en CDI (classe 4). Cela correspond à une grande partie de la couronne stéphanoise (Saint-Priest-en-Jarez, Saint-Jean-Bonnefonds, Sorbiers, la Talaudière, Saint-Genest-Lerpt, Saint-Galmier, etc.). La seconde est marquée par les retraités (Fonsala à Saint-Chamond, Lorette, L'Horme, L'Etrat, Unieux). Enfin, la dernière classe (classe 1) correspond à un parc de résidence étudiante à Terrenoire et la Métare.

Figure Q10 : Typologie de l'occupation sociale du parc social de l'agglomération stéphanoise (Miot, Ghosn, 2020)

**Saint-Etienne « social » (61,74% de l'information statistique)**

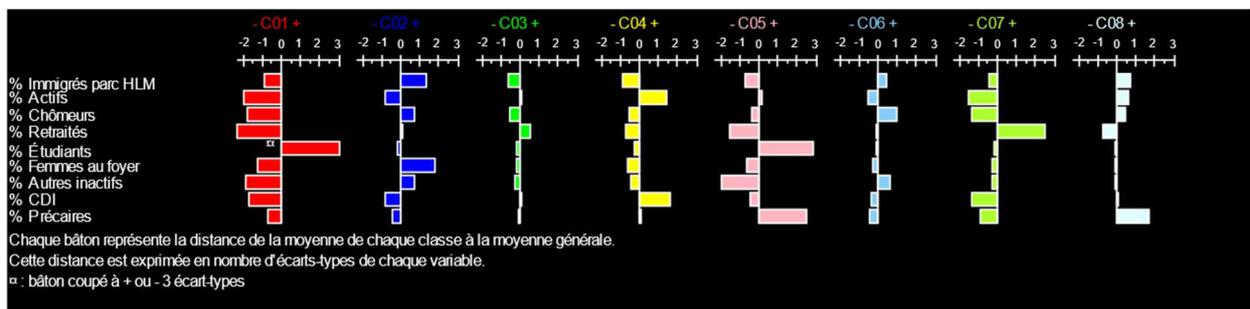
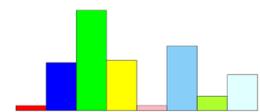
- 1 - Étudiants
- 2 - Femmes au foyer, chômeurs et autres inactifs à dominante d'immigrés
- 3 - Moyenne de l'occupation sociale avec dominante de retraités
- 4 - Actifs en CDI
- 5 - Étudiants et précaires
- 6 - Chômeurs et autres inactifs
- 7 - Retraités
- 8 - Actifs immigrés avec dominante de précaires et de chômeurs



[Q6] Partition n°7 [61.74%]

- Classe n°01 N= 2
- Classe n°02 N= 20
- Classe n°03 N= 42
- Classe n°04 N= 21
- Classe n°05 N= 2
- Classe n°06 N= 27
- Classe n°07 N= 6
- Classe n°08 N= 15

Les hauteurs des rectangles du diagramme sont proportionnelles au nombre d'unités pour chaque modalité de la variable : 'Partition n°7 [61.74%]' maximum= 42 pour la modalité 'Classe n°

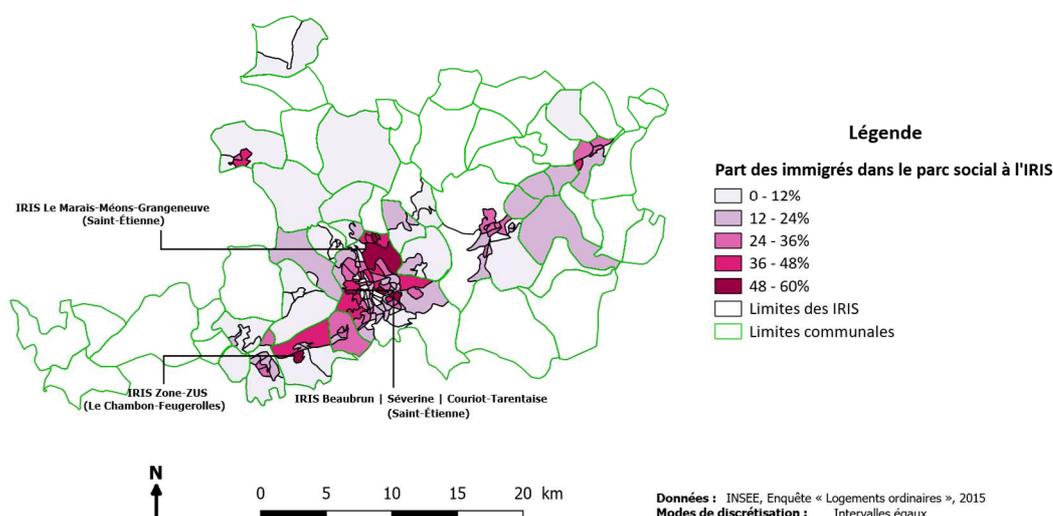


Au-delà, le peuplement du parc de logement social stéphanois présente un certain nombre de déséquilibres concernant la répartition des immigrés au sein de son parc (fig.3). Cinq quartiers stéphanois présentent une surreprésentation statistiquement significative de ménages immigrés dans le parc social : le quartier du Marais, de La Dame Blanche, de Montchovet, celui de Tarentaize-Beaubrun-Séverine et celui de Chabrier à Montreynaud. Un autre quartier de l'agglomération est aussi dans ce cas, celui de la Romière, au Chambon-Feugerolles. Dans ces quartiers, il y a 1,8 à 2,5

fois plus d'immigrés dans le parc social que dans la moyenne du parc (24,7% en moyenne). Pour certains de ces quartiers, cette forte présence se lie avec la surreprésentation de grands ménages (Tarentaize-Beaubrun-Séverine et la Dame Blanche) et une surreprésentation de ménages inactifs (Montchovet et Le Marais). Dans cette perspective, la structure du parc de logement peut expliquer en partie cette surreprésentation dans le quartier de la Dame Blanche puisque ce dernier possède une structure surreprésentée en termes de grands logements (T5 et plus). Pour les autres, la structure du parc ne peut expliquer seule cette surreprésentation, indiquant soit des héritages anciens de pratiques de discriminations, soit un fonctionnement toujours à l'œuvre de ces discriminations, notamment au regard de la part importante, parfois surreprésentée, des emménagés récents dans ces quartiers.

Figure Q11 : Surreprésentation des immigrés dans l'agglomération stéphanoise (Miot, Ghosn, 2020)

### Répartition des ménages immigrés dans le parc social de Saint-Etienne Métropole, à l'IRIS en 2015



	Le Marais	Chabrier - Forum	Courriot-Tarentaize	Séverine	Beaubrun	Montchovet	La Dame Blanche	La Romière	Saint-Etienne-Métropole
Nombre de logements	116	552	591	184	225	134	59	543	44 206
Immigrés dans le parc HLM (%)	<b>60,2%</b>	<b>56,0%</b>	<b>62,1%</b>	<b>50,5%</b>	<b>44,6%</b>	<b>57,0%</b>	<b>52,2%</b>	<b>55,3%</b>	24,7%
Autres inactifs (%)	<b>25,7%</b>	6,9%	10,5%	13,1%	6,7%	<b>20,7%</b>	0,0%	10,5%	8,7%
Part des ménages de plus 5 pers.	0,0%	19,0%	15,3%	<b>20,0%</b>	<b>20,5%</b>	7,8%	<b>27,6%</b>	14,4%	8,4%
Part des emménagés récents (moins de cinq ans)	<b>55,3%</b>	30,7%	32,2%	30,7%	32,7%	44,6%	<b>62,7%</b>	32,1%	37,8%
Loyer principal (moyenne)	5,3 €	4,2 €	5,2 €	5,5 €	5,4 €	4,0 €	5,3 €	4,6 €	5,1 €
Loyer principal (T1)	6,8 €	4,8 €	7,6 €	6,9 €	7,3 €			5,5 €	6,3 €
Loyer principal (T2)	5,3 €	4,8 €	5,4 €	5,7 €	6,1 €	4,9 €		4,8 €	5,5 €
Loyer principal (T3)	5,0 €	4,2 €	5,1 €	4,9 €	5,4 €	4,0 €	5,3 €	4,4 €	5,0 €
Loyer principal (T4)	5,1 €	3,9 €	4,9 €	5,2 €	5,1 €	4,0 €	5,6 €	4,5 €	4,8 €
Loyer principal (T5)	5,0 €	4,3 €	4,8 €	5,2 €	4,7 €	3,9 €	5,1 €	4,6 €	4,6 €
Part des T1	<b>13%</b>	1%	6%	<b>15%</b>	4%	0%	0%	0%	4%
Part des T2	16%	15%	27%	30%	17%	1%	10%	25%	21%
Part des T3	46%	43%	34%	26%	42%	33%	38%	38%	40%
Part des T4	13%	36%	28%	19%	33%	34%	33%	29%	28%
Part des T5	12%	4%	5%	10%	4%	<b>32%</b>	<b>20%</b>	8%	7%

Lecture du tableau : une donnée apparaît en bleu, cela traduit une donnée très nette inférieure par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une surspécialisation très marquée.

**En conclusion, deux correspondances peuvent être soulignées entre l'occupation sociale du parc et sa typologie bâtie. La première concerne les grands ensembles. Ces derniers sont marqués par une occupation nettement plus précaire et immigrée que la moyenne. La seconde concerne les communes au développement du logement social récent qui accueillent plus massivement des ménages actifs et peu précaires. En outre, dans cette agglomération, au-delà d'effets de structure du parc, une surreprésentation statistiquement significative des immigrés est constatée pouvant s'expliquer par des héritages ou des pratiques discriminantes fondées sur l'ethnicité toujours à l'œuvre.**

### **1.3. L'analyse des évolutions de la demande et des attributions entre 2015 et 2018**

Cette section 1.3. est issue de la note d'analyse quantitative du cas stéphanois rédigée par Yoan Miot avec l'appui des données de Lucas Ghosn (Miot, Ghosn, 2020).

Les attributions sont ici étudiées à partir des données du Système National d'Enregistrement (SNE) et des enquêtes OPS.

Pour les données à la commune, issues du SNE, ces attributions sont approchées selon plusieurs critères :

- La nature du logement occupé au moment de la demande et de l'attribution (hébergé dans une structure ou chez un proche, sans logement, déjà locataire HLM) ;
- La nationalité du demandeur et de l'attributaire (française, UE, hors UE) ;
- La situation professionnelle du demandeur et de l'attributaire (CDI et autres formes stables de l'emploi, CDD et autres contrats précaires, retraités, chômeurs) ;
- Les tranches de revenus (0 – 499€, 500 – 999€, 1000 – 1499€, 1500 – 1999€, 2000 – 2499€, plus de 2500€).

Concernant les attributions à l'échelle des QPV abordées par l'enquête OPS 2018, celles-ci sont approchées selon la part des emménagés récents et selon les revenus des emménagés récents.

### **Niveau de tension et géographie des demandes et des attributions**

Premièrement, le niveau de tension dans le parc est relativement limité (de l'ordre de 2 à 2,25 demandes pour une attribution)<sup>62</sup>, même si, au cours de la période d'étude, celui-ci s'est accru dans les communes urbaines et particulièrement à Saint-Etienne et Rive-de-Gier (respectivement de 2,25 à 2,85 et 1,94 et 2,85 demandes pour une attribution).

Les communes urbaines, sur la période étudiée, composent entre 85% et 83% des demandes et entre 86% et 83% des attributions, soit un taux légèrement supérieur au poids qu'elles représentent dans le parc social (82%). Le rapport entre demandes et attributions se tend progressivement dans ces communes pour se rapprocher de la moyenne intercommunale (de 2 à 2,25 demandes pour une attribution). Le taux de rotation se situe au niveau de la moyenne intercommunale (entre 11% et

---

<sup>62</sup> Sur le territoire de SEM, on compte en 2015 4 400 attributions pour 10 200 demandes soit 1 attribution pour 2,3 demandes (2015, DDCS). Le délai moyen d'attribution est faible (6 mois en 2015) et diminue (il était de 7,5 mois en 2013-2014). Le nombre de recours DALO est faible.

10,5%). Il a eu tendance à diminuer dans toutes les communes urbaines, sauf à Andrézieux-Bouthéon, L'Horme, Le Chambon-Feugerolles et Saint-Chamond. Saint-Etienne voit sa tension s'accroître sensiblement. Alors qu'au regard de la tension dans son parc, elle constitue une commune au profil proche de la moyenne intercommunale en 2015, elle présente une plus forte tension sur son parc en 2018 avec un taux de rotation inférieur à la moyenne (9,8%) et une dégradation sensible de son rapport entre demandes et attributions.

Les communes de couronne représentent, quant à elles, entre 14% et 15% des demandes et entre 12% et 15% des attributions. Cela constitue un taux supérieur au poids de leur parc social dans l'agglomération (11%). Entre 2015 et 2018, il y a eu une nette amélioration de la réponse à la demande dans ces communes grâce à une augmentation sensible du taux de rotation (de 12 à 14,2% de rotation). Ainsi, le rapport entre demandes et attributions a eu tendance à se détendre légèrement (de 2,35 à 2,20).

Concernant les communes périurbaines, elles représentent une part marginale du parc social (1%), des demandes et des attributions (entre 1% et 0,5%). On y constate cependant une tension accrue entre 2015 et 2018.

Figure Q12 : Demandes, attributions et taux de rotation au sein de Saint-Etienne Métropole entre 2015 et 2018 (Miot, Ghosn, 2020)

	2015		2018		Rapport Demande / Attributions		Taux de rotation	
	Demandes	Attributions	Demandes	Attributions	2015	2018	2015	2018
<b>CA de Saint Etienne Métropole</b>	<b>10 145</b>	<b>4 924</b>	<b>10 467</b>	<b>4 649</b>	<b>2,06</b>	<b>2,25</b>	<b>11,1%</b>	<b>10,5%</b>
<b>Commune urbaine</b>	<b>8 585</b>	<b>4 251</b>	<b>8 722</b>	<b>3 879</b>	<b>2,02</b>	<b>2,25</b>	<b>11,7%</b>	<b>10,7%</b>
Andrézieux-Bouthéon	279	79	290	138	3,53	2,10	7,9%	13,8%
Firminy	611	441	572	328	1,39	1,74	14,3%	10,6%
La Grand-Croix	156	67	134	68	2,33	1,97	11,4%	11,5%
La Ricamarie	173	193	183	172	0,90	1,06	12,4%	11,1%
Le Chambon-Feugerolles	390	197	338	213	1,98	1,59	8,8%	9,5%
L'Horme	111	47	85	82	2,36	1,04	7,3%	12,8%
Lorette	136	70	134	47	1,94	2,85	15,3%	10,2%
Rive-de-Gier	454	258	423	177	1,76	2,39	12,6%	8,6%
Saint-Chamond	1 012	470	908	605	2,15	1,50	7,8%	10,1%
Saint-Étienne	5 132	2 287	5 530	1 940	2,24	2,85	11,6%	9,8%
Unieux	131	142	125	109	0,92	1,15	13,5%	10,4%
<b>Commune de couronne</b>	<b>1 402</b>	<b>597</b>	<b>1 559</b>	<b>709</b>	<b>2,35</b>	<b>2,20</b>	<b>12,0%</b>	<b>14,2%</b>
Villars	141	31	131	21	4,55	6,24	10,5%	7,1%
Fraisses	61	36	53	44	1,69	1,20	9,9%	12,2%
La Fouillouse	39		75	32		2,34	0%	24,6%
La Talaudière	226	101	242	91	2,24	2,66	17,6%	15,9%
L'Étrat	52	21	44	15	2,48	2,93	11,9%	8,5%
Roche-la-Molière	220	113	194	123	1,95	1,58	10,0%	10,9%
Saint-Galmier			105	37		2,84	0,0%	18,8%
Saint-Genest-Lerpt	123	89	111	72	1,38	1,54	18,5%	15,0%
Saint-Héand	17	14	27	21	1,21	1,29	10,8%	16,2%
Saint-Jean-Bonnefonds	96	52	129	52	1,85	2,48	9,2%	9,2%
Saint-Paul-en-Jarez	186	40	124	43	4,65	2,88	11,3%	12,1%
Saint-Priest-en-Jarez	123	49	167	76	2,51	2,20	10,4%	16,1%
Sorbiers	118	51	157	82	2,31	1,91	10,6%	17,1%
<b>Commune périurbaine</b>	<b>129</b>	<b>52</b>	<b>151</b>	<b>24</b>	<b>2,48</b>	<b>6,29</b>	<b>12,3%</b>	<b>5,7%</b>
Cellieu	16		20				0%	0%
Chamboeuf			21	12		1,75	0%	63%
Genilac	33	20	35		1,65		35%	0%
Saint-Martin-la-Plaine	70	32	65	12	2,19	5,42	26%	10%
Tartaras	10		10				0%	0%

Source : Données GIP SNE, 2015 et 2018

## Demandes et attributions selon la nature du logement occupé

Deuxièmement, les demandes de logement, à l'échelle de Saint-Etienne Métropole, sont d'abord le fait de personnes occupant d'ores et déjà un logement social. 46% et 45% des demandes correspondent à des demandes de mutations dans le parc en 2015 et en 2018. D'un point de vue spatial, les demandes de mutation sont légèrement plus importantes dans les communes urbaines (46%) que dans les communes de couronne (43%) ou périurbaines (33%). Viennent ensuite les demandes de locataires du parc privé ou propriétaires occupants pour 27 et 29%. Ces dernières sont plus importantes dans les communes de couronne et périurbaines avec respectivement 30% et 32% des demandes en 2015 et 35% et 41% des demandes en 2018. On trouve ensuite les personnes hébergées hors structure d'hébergement pour 22 et 21%. Ces demandes sont plus importantes dans les communes périurbaines et dans les communes urbaines avec 22% et 31% des demandes en 2018. Entre 4% et 5% des demandeurs sont des personnes soit en structure d'hébergement ou ne disposant d'aucun logement. Cette demande est concentrée dans les communes urbaines avec plus de 90% des demandes de toute l'agglomération qui s'exprime vers ces communes. Les communes périurbaines et de couronne apparaissent résiduelles dans l'expression de cette demande.

Concernant les attributions, en valeur absolue, elles concernent d'abord les demandes liées aux mutations pour 36% et 37% en 2015 et 2018. La réponse aux demandes de mutation s'effectue sans variation entre les communes urbaines et celles de couronne avec 37% des attributions en 2018 tandis qu'elle est plus faible dans les communes périurbaines (27%). Viennent ensuite les réponses aux personnes hébergées (34%), celles aux locataires du parc privé et aux propriétaires occupants (24%) et celles aux personnes en structure d'hébergement ou sans logement (5%). D'un point de vue spatial, la réponse est peu différenciée. La réponse aux personnes hébergées est la meilleure dans les communes urbaines sans qu'il y ait une régularité dans les communes répondant le mieux à cette demande. Celles concernant les personnes en structure d'hébergement s'effectue d'abord à Saint-Etienne. A elle seule, la ville-centre répond à entre 78% et 82% de la demande de ce type de ménages entre 2015 et 2018. Enfin, concernant les personnes logées dans le parc privé, la réponse est la meilleure dans les communes de couronne et périurbaines où *a minima* un tiers des attributions s'effectuent en faveur de ce type de demandeurs.

Figure Q13 : Poids des types des communes dans les demandes et les attributions selon la nature du logement occupé en 2018 (Miot, Ghosn, 2020)

		Saint-Etienne Métropole	Communes urbaines	Communes de couronne	Communes périurbaines
Demandes - 2018	Total	10467	83%	15%	1%
	Loc. HLM	4682	84%	14%	1%
	Hébergé	2251	85%	13%	2%
	Parc privé	3075	79%	18%	2%
	Structure d'hébergement	331	96%	4%	0%
	Sans logement	128	88%	12%	1%
Attributions - 2018	Total	4649	83%	15%	1%
	Loc. HLM	1721	84%	15%	1%
	Hébergé	1536	85%	14%	0%
	Parc privé	1207	79%	18%	1%
	Structure d'hébergement	154	98%	2%	0%
	Sans logement	31	87%	13%	0%

Source : GIP SNE, 2018

En conclusion, on constate peu de variations entre l'expression de la demande et le type de réponses dans l'agglomération stéphanoise, hormis sur le champ des demandes de personnes en structures d'hébergement, constat classique lié en partie à la géographie de ce type de structures.

## Demandes et attributions selon la nationalité

Troisièmement, les demandes et les attributions selon la nationalité du demandeur présentent un certain nombre de déséquilibres. Le premier concerne le fait qu'il y a proportionnellement plus d'attributions à des personnes de nationalité française que ce qu'elles représentent dans la demande : alors que 74% des demandeurs sont de nationalité française, respectivement 79% et 77% des attributions sont à destination de ce public. Inversement, il y a proportionnellement moins d'attributions à des personnes de nationalité hors UE (18% et 20% en 2015 et 2018) que de demandes (23%).

Le second déséquilibre concerne la géographie des demandes et des attributions. Les demandes de personnes de nationalité française, entre 2015 et 2018, deviennent sous-représentées statistiquement dans les communes urbaines entre 2015 et 2018 avec 70% des demandes contre 74% en moyenne à l'échelle intercommunale. Mais cette sous-représentation est encore plus fortement accentuée à Saint-Etienne, Rive-de-Gier et La Ricamarie avec un taux variant entre 66% et 67%. A l'inverse, la part de la demande de personnes de nationalité hors UE s'accroît dans ce type de communes et devient sur-représentée statistiquement. A Saint-Etienne et La Ricamarie, il y a 1,3 fois plus de demandeurs de nationalité hors UE (29%) que dans l'ensemble de l'intercommunalité (22%). Dans ce cadre, les communes de couronne et périurbaines voient la demande de personnes de nationalité française se spécialiser : respectivement 93% et 99% des demandeurs sont de cette nationalité dans ces communes en 2018 tandis que la part de demandeurs de ménages disposant d'une nationalité hors UE se réduit à 1% dans les communes périurbaines et 6% dans les communes de couronne.

Les attributions suivent globalement le même schéma. Les communes urbaines deviennent surreprésentées statistiquement dans les attributions à des personnes de nationalité hors UE. Les communes de Saint-Etienne et de La Ricamarie sont celles qui accueillent le plus ce type de demandeurs. Leur taux de réponse à ces demandes est même supérieur à la demande avec 1,5 fois plus d'attributions à ces demandeurs. Les communes de couronne connaissent un taux d'attributions important en faveur des personnes de nationalité française (93%), peu différencié par rapport à la demande exprimée.

Figure Q14 : Indice de spécialisation de la demande et des attributions selon la nationalité (Miot, Ghosn, 2020)

	Demandes - 2018			Attributions - 2018		
	Française	Hors UE	UE	Française	hors UE	UE
<b>Communes urbaines</b>	<b>0,94</b>	<b>1,16</b>	<b>1,12</b>	<b>0,96</b>	<b>1,14</b>	<b>1,10</b>
La Ricamarie	0,89	1,34	1,13	0,89	1,32	1,75
Rive-de-Gier	0,91	1,10	2,24	1,01	0,95	1,13
Saint-Étienne	0,90	1,30	1,19	0,86	1,52	0,97
<b>Communes de couronne</b>	<b>1,26</b>	<b>0,24</b>	<b>0,51</b>	<b>1,21</b>	<b>0,29</b>	<b>0,52</b>
<b>Communes périurbaines</b>	<b>1,28</b>	<b>0,17</b>	<b>0,39</b>	<b>1,25</b>	-	<b>1,39</b>

Lecture du tableau : seules les communes présentant une sous-représentation ou sur-représentation statistiquement significative ont été conservées. Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée.

Source : GIP SNE 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

**En somme, la demande et l'attribution sont marquées par de nettes différenciations concernant la nationalité. Cette différenciation s'effectue entre les communes urbaines, ayant une demande et des attributions plus importantes des personnes de nationalité hors UE, et les communes périurbaines et de couronne qui ont une demande et des attributions plus fortement marquées par des personnes de nationalité française.**

### **Demande et attribution selon la situation professionnelle**

Quatrièmement, les demandes et les attributions selon la situation professionnelle sont également fortement différenciées. Le premier déséquilibre concerne le fait qu'il y ait proportionnellement plus d'attributions à des personnes en CDI ou en emploi précaire que ce qu'elles représentent dans la demande des communes et de l'agglomération. Cet aspect se retrouve pour tous les types de territoires avec une tendance à l'accentuation entre 2015 et 2018. A l'échelle de Saint-Etienne Métropole, en 2015, 27,2% des demandeurs étaient en CDI et 28,6% des attributaires étaient dans une situation similaire. En 2018, 26,5% des demandeurs appartenaient à cette catégorie pour 28,5% des attributaires. Pour les personnes en contrat de travail précaire, leur taux d'attribution est 1,3 fois plus élevé que ce que ce profil de personnes représente dans la demande. A l'inverse, les personnes retraitées, les chômeurs et les autres inactifs sont ceux qui voient leur taux d'attribution être inférieur à ce qu'ils représentent dans la demande. Le taux est le plus bas pour les retraités (0,66) puis les autres inactifs (0,95).

Le second déséquilibre est d'ordre géographique. Tant les demandes que les attributions apparaissent spécialisées selon les territoires. Le premier type de territoires correspond aux communes urbaines où la demande est marquée, en 2018, par une sous-représentation statistiquement significative des personnes en CDI ou fonctionnaires et par une surreprésentation statistiquement significative des demandeurs appartenant à la catégorie « autres inactifs ». Ce constat est en nette accentuation entre 2015 et 2018 puisqu'en 2015, s'il y avait déséquilibre, celui-ci n'était pas statistiquement marqué. Les communes les plus déséquilibrées sont Saint-Etienne, L'Horme et Rive-de-Gier pour la sous-représentation dans la demande des personnes fonctionnaires et en CDI, La Ricamarie et Saint-Etienne pour la surreprésentation des autres inactifs. Parallèlement, ces déséquilibres dans la demande se retrouvent dans les attributions et s'accroissent au cours du temps. Saint-Etienne et La Ricamarie ont une surreprésentation d'attributions à des ménages « autres inactifs », La Ricamarie et L'Horme connaissent une surreprésentation des attributions à des ménages chômeurs. Le second type de territoires regroupe les communes de couronne et périurbaines. Ces dernières ont une demande plus forte, sans pour autant qu'il y ait une surreprésentation statistiquement significative, de ménages en CDI ou fonctionnaires, de titulaires de contrats précaires et de retraités. La tendance est à l'accentuation entre 2015 et 2018 puisqu'en 2018, deux communes présentent une surreprésentation des ménages en CDI dans la demande : Saint-Galmier et Genilac. Concernant les attributions, on assiste à un renforcement du poids des ménages en CDI ou fonctionnaires dans les attributions dans ces communes (de 1,32 fois plus d'attributions qu'à l'échelle intercommunale en 2015 à 1,52 en 2018).

Figure Q15 : Indice de spécialisation des demandes et des attributions selon la situation professionnelle en 2018 (Miot, Ghosn, 2020)

	Demandes - 2018					Attributions - 2018				
	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Autres	CDI, fonctionnaires, artisans	CDD, stage, intérim	Retraité	Chômage	Autres
Saint Etienne Métropole	2778	1535	1401	1247	3506	1313	878	474	502	1482
<b>Communes urbaines</b>	<b>0,88</b>	<b>1,01</b>	<b>1,00</b>	<b>1,02</b>	<b>1,08</b>	<b>0,89</b>	<b>1,01</b>	<b>1,03</b>	<b>1,07</b>	<b>1,06</b>
Andrézieux-Bouthéon	1,16	0,89	1,55	0,96	0,72	1,08	0,88	2,77	0,87	0,48
La Ricamarie	1,03	0,56	1,43	0,92	1,03	0,54	0,65	0,74	1,78	1,44
Le Chambon-Feugerolles	1,59	2,22	0,35	0,35	0,49	1,56	2,21	0,05	0,22	0,35
L'Horme	0,89	0,96	1,23	1,97	0,67	0,91	1,16	0,48	2,03	0,80
Rive-de-Gier	0,90	0,89	1,27	1,27	0,92	1,00	0,78	1,27	1,20	0,97
Saint-Étienne	0,76	0,99	0,84	1,05	1,24	0,73	0,88	0,90	1,06	1,32
<b>Communes de couronne</b>	<b>1,57</b>	<b>0,91</b>	<b>1,03</b>	<b>0,88</b>	<b>0,62</b>	<b>1,52</b>	<b>0,96</b>	<b>0,90</b>	<b>0,65</b>	<b>0,71</b>
L'Étrat	1,37	0,46	2,04	0,19	0,81	2,60	-	0,65	-	0,63
Saint-Galmier	2,08	0,58	0,71	0,72	0,54	1,91	1,00	0,27	0,75	0,51
Saint-Genest-Lerpt	1,46	0,92	1,08	1,29	0,54	1,28	1,10	1,09	0,64	0,78
Saint-Priest-en-Jarez	1,71	0,90	0,85	1,01	0,54	1,26	0,77	2,19	0,37	0,74
Villars	1,58	0,73	1,08	0,64	0,75	1,35	1,26	2,34	-	0,45
<b>Communes périurbaines</b>	<b>1,72</b>	<b>1,08</b>	<b>0,74</b>	<b>0,67</b>	<b>0,61</b>	<b>2,21</b>	<b>0,66</b>	-	<b>0,39</b>	<b>0,65</b>
Genilac	2,05	1,17	-	0,48	0,68	-	-	-	-	-
Saint-Martin-la-Plaine	1,57	0,73	1,15	0,77	0,69	2,36	-	-	-	1,05

Lecture du tableau : seules les communes présentant une sous-représentation ou sur-représentation statistiquement significative ont été conservées. Lorsque l'indice de spécialisation est inférieur à 1, le résultat indique que la part est inférieure à celle constatée dans la moyenne de l'agglomération. A l'inverse, lorsque le résultat est supérieur à 1, la part est supérieure à la moyenne de l'agglomération. Lorsque l'indice de spécialisation apparaît en bleu, cela traduit l'existence d'une sous-spécialisation très nette par rapport à la moyenne et lorsqu'il apparaît en rouge, il indique une sur-spécialisation très marquée.

Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

**Ainsi, le système local d'attributions favorise globalement les personnes en emploi. Ces dernières obtiennent tendanciellement plus leurs logements dans les communes périurbaines et de couronne tandis que les logements attribués aux ménages inactifs sont plus fortement ceux des communes urbaines où ils sont plus présents dans la demande. Ainsi, du point de vue de l'analyse de la demande et des attributions, le système local reproduit les déséquilibres et tend, entre 2015 et 2018, à les accentuer.**

## Demande et attribution par tranches de revenus

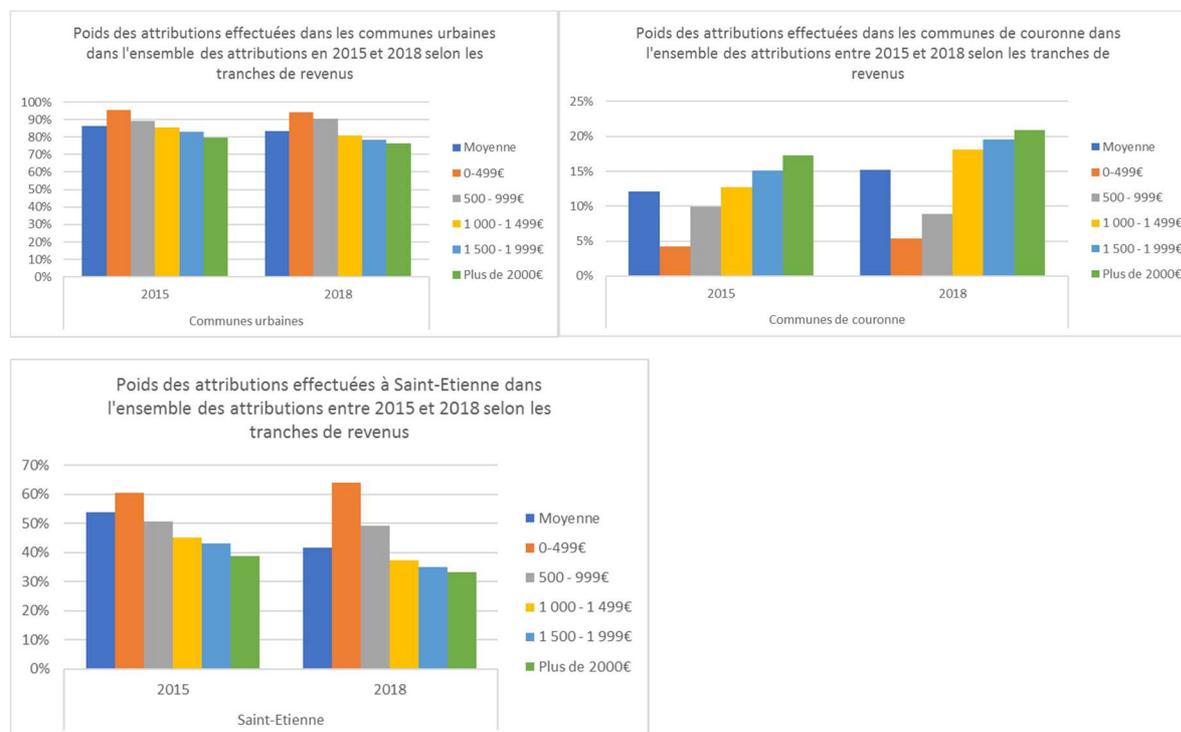
Cinquièmement, les demandes et les attributions selon les tranches de revenus sont également différenciées et cette différenciation s'est accentuée entre 2015 et 2018. Ainsi, les ménages aux revenus les plus faibles (moins de 500€ par mois) et les plus élevés (plus de 2000€) accèdent proportionnellement moins au parc social que ce qu'ils représentent dans la demande. Pour les ménages les plus modestes, alors qu'ils représentent respectivement 10,1% et 8,4% des demandeurs en 2015 et en 2018, dans les attributions, seulement 9,2% et 7,2% des logements leurs sont attribués. Pour les plus aisés, ils représentent entre 17,6% et 18,6% de la demande en 2015 et en 2018 pour 15,8% et 16,8% des attributions. A l'inverse, les ménages aux revenus moyens connaissent une meilleure réponse à leur demande. Alors que les ménages disposant d'un revenu de 1000 à 1500€ par mois représentent 26% des demandeurs sur la période d'étude, 30% des logements attribués leur sont destinés.

Spatialement, la différenciation est forte et s'accroît. Les lignes de fracture, comme pour les autres catégories d'analyse, se partagent entre les communes urbaines et les communes de couronne. Les communes urbaines présentent une demande plus forte de ménages à bas revenus tandis que les

communes de couronne ont une demande plus fortement marquée par des ménages à revenus moyens et élevés. Cette différenciation est statistiquement significative dans deux communes : celles de La Ricamarie et de Saint-Etienne pour les revenus inférieurs à 500€ et 1000€. Pour les communes de couronne, si des déséquilibres sont à noter, ils ne sont pas pour autant statistiquement significatifs.

Concernant les attributions, la différenciation devient statistiquement significative dans les communes urbaines pour les bas revenus (moins de 500€), principalement portée l'accroissement de la spécialisation des communes de Saint-Etienne et de La Ricamarie entre 2015 et 2018. Pour les communes de couronne, la spécialisation dans l'accueil de ménages à revenus élevés (plus de 2000€ par mois) tend à s'atténuer au cours du temps, même si elles demeurent le territoire privilégié d'attributions de ce type de ménages. Alors que les attributions à ces ménages représentent respectivement 17,6% et 18,6% en 2015 et 2018 dans Saint-Etienne Métropole, elles captent 26,7% et 25,3% des attributions de ce type de ménages.

Figure Q16 : Poids des attributions effectuées à Saint-Etienne, dans les communes urbaines et de couronne en 2015 et 2018 (Miot, Ghosn, 2020)



Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par Y. Miot

**En cela, au cours du temps, les différenciations en termes de revenus s'accroissent dans le domaine des attributions entre ces deux types de communes. Elles se structurent autour d'une préférence aux personnes aux revenus moyens (1000 – 2000€) et d'une inégalité entre des communes urbaines, attribuant plus fortement des logements aux personnes modestes, et des communes de couronne accueillant plus fortement des ménages aux revenus moyens et aisés.**

## Géographie des emménagés récents selon leurs revenus dans les QPV

Enfin, concernant les emménagés récents (depuis moins de deux ans, soit la période 2016-2018) dans les QPV, on constate là aussi de fortes différenciations. Ces quartiers présentent presque tous un taux d'emménagés récents très modestes (moins de 20% des plafonds PLUS) supérieur à la moyenne intercommunale. Seuls quatre quartiers présentent un taux inférieur à la moyenne : le QPV du Grand-Pont à Rive-de-Gier, celui de la Chapelle à Andrézieux-Bouthéon, La Romière au Chambon-Feugerolles et celui de La Grand-Croix. Pour les autres, les taux d'emménagés récents ayant des revenus inférieurs à 20% des plafonds PLUS sont entre 1,25 et 1,8 fois supérieurs à la moyenne intercommunale (37%). Deux quartiers présentent une surreprésentation statistique de ces emménagés récents par rapport à l'ensemble des quartiers de Saint-Etienne Métropole : celui du centre-ville de Saint-Chamond et le quartier du Crêt de Roch à Saint-Etienne. Dans ces quartiers, ces emménagés représentent respectivement 68% et 63% des emménagés récents. Lorsqu'on regarde les emménagés récents ayant des revenus inférieurs à 40% des plafonds PLUS, on constate qu'hormis le QPV Grand-Pont et celui de la commune de Grand-Croix, tous présentent des taux supérieurs à la moyenne intercommunale (56%). Ces taux sont très élevés, sans pour autant être statistiquement significatifs, dans les QPV de Saint-Etienne avec 83% au Crêt de Roch, 79% dans les Quartiers Sud-Est, 76% à Tarentaise-Beaubrun-Séverine, 75% à La Cotonne et 64% à Montreynaud.

Cette part très importante d'emménagés récents modestes et très modestes dans les QPV ne s'explique pas des effets de loyers. En effet, selon les enquêtes OPS, les loyers principaux déclarés dans les QPV sont soit légèrement supérieurs à la moyenne intercommunale (Quartiers Sud-Est, Tarentaise-Beaubrun, Crêt de Roch, Rive-de-Gier centre-ville, Cotonne), soit légèrement inférieurs (Grand-Croix, Grand Pont, Terrenoire), soit plus nettement inférieurs (Montcel, Romière, Chapelle). Dans tous les cas, les écarts ne peuvent aucunement expliquer la surreprésentation de ces emménagés modestes et très modestes dans les QPV car, d'une part, ils ne sont pas statistiquement significatifs et, d'autre part, c'est dans les quartiers aux loyers les plus faibles (La Chapelle, Grand-Croix, Montcel, Romière, Montreynaud) que les taux d'emménagés récents les plus modestes sont les plus faibles. Ainsi, on ne constate pas de réels rééquilibrages en faveur des QPV dans les attributions. Ces derniers demeurent le lieu d'accueil de populations modestes et très modestes.

Figure Q17 : Loyers dans les QPV et au sein de Saint-Etienne Métropole (Miot, Ghosn, 2020)

	Ensemble	T1	T2	T3	T4	T5+
Rive-de-Gier centre Ville	5,2	7,2	5,8	5,1	5,1	4,3
Grand Pont	4,9	6,3	5,9	5	4,7	4,3
Grand-Croix	5	6,3	5,6	5,1	4,9	4,3
Saint-Chamond centre Ville	4,7	NC	NC	4,4	5,1	NC
Terrenoire	4,9	NC	5,2	5	4,6	4,8
Quartiers Sud-Est	4,5	5,2	5,2	4,6	4,4	4,1
Cotonne Montferré	5,1	6,6	5,5	5,1	4,9	4,3
Tarentaise Beaubrun	5,4	7,2	5,6	5,2	5	4,9
Crêt De Roc - Soleil	5,4	6,4	5,9	5,3	4,8	5,1
Montreynaud	4,1	4,7	4,8	4,1	3,9	3,9
La Chapelle	4,3	5,2	4,7	4,3	4	3,9
Montcel - Centre Ville	4,3	4,9	4,6	4,3	4,1	4,4
Montrambert Méline	4,7	5,2	4,9	4,6	4,8	4,8
La Romière	4,5	5,5	4,8	4,4	4,4	4,4
<b>Saint-Etienne Métropole</b>	<b>5,1</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>

Source : Enquête OPS 2018

**En conclusion, le peuplement du parc social de l'agglomération stéphanoise est nettement différencié : les communes urbaines logent des ménages immigrés et pauvres tandis que les communes de couronne accueillent des demandeurs plus aisés. Cette différenciation, au contraire des objectifs de la loi, tend à se renforcer au cours du temps (sur la période 2015-2018) quelles que soient les catégories d'analyse que nous pouvons employer. Ces logiques ne peuvent pas s'expliquer seulement par les effets de structure du parc qui n'apparaissent pas significatifs statistiquement pour expliquer ces contrastes.**

## **2. La gouvernance locale de l'habitat et du logement social**

Cette partie met l'accent sur trois caractéristiques de la gouvernance locale : une intercommunalité historiquement marquée par une faible intégration (2.1.) ; une intervention intercommunale sur l'habitat relativement tardive, qui s'affirme mais reste globalement limitée (2.2.) ; un système local HLM fragmenté et en reconfiguration (3.3.).

### **2.1. Une intercommunalité historiquement marquée par une faible intégration**

Pour diverses raisons, SEM s'est construite historiquement comme une intercommunalité faible (Vant, 1995 ; Vant et Gay, 1997). L'agglomération a un caractère multipolaire, elle s'est développée de manière éclatée autour de plusieurs « grandes » villes anciennement industrielles de fond de vallée : Saint-Etienne mais aussi Saint-Chamond, Firminy ou Rive-de-Gier. Politiquement, l'intercommunalité est le lieu de tiraillements entre Saint-Etienne (et les autres communes de fond de vallée industrielle) et des communes plus riches et attractives, notamment celles de la Plaine du Forez, les conflits se nouant autour de l'attraction des habitants mais aussi des entreprises. Le mouvement de desserrement industriel a favorisé ces formes de concurrence intercommunale. Les faiblesses de la ville-centre (crises industrielles, manque d'attractivité économique et résidentielle, etc.) ont nourri un manque d'allégeance de certaines des communes périphériques plus attractives. La faible capacité de leadership de la ville-centre, le rôle historiquement fort de l'Etat local dans le gouvernement urbain, ont obéré la construction d'une capacité d'action collective intercommunale (Béal *et al.*, 2010).

Aujourd'hui encore, bien que l'EPCI soit devenu une métropole au sens institutionnel du terme depuis janvier 2018 grâce à des élargissements successifs dont le dernier, en 2017, lui a permis de dépasser le seuil de 400 000 habitants (cf. Encadré 2), les faiblesses politiques de SEM sont manifestes. Le fonctionnement politique de SEM reste largement fondé sur un pacte de non-agression entre communes. La construction de « l'intérêt communautaire » demeure faible. Le « Pacte métropolitain stéphanois<sup>63</sup> » 2015-2020 de Gaël Perdriau entérine ainsi le pouvoir des communes. La faible autonomie politique de l'EPCI se reflète aussi dans le fait que, depuis sa création en 1995, l'EPCI est présidé par le maire de Saint-Etienne : elle a été présidée par M. Thiollière (UMP) 1995-2008, puis par M. Vincent (PS) 2008-2014 et enfin G. Perdriau (LR) depuis 2014. De 2014 à 2020, le 8<sup>e</sup> VP en charge de l'Habitat et de la politique du logement est Jean-Claude

---

<sup>63</sup> <https://www.saint-etienne-metropole.fr/projetsprojet-dagglomerationpacte-metropolitain-stephanois>

Charvin (LR), maire de Rive-de-Gier (15 000 habitants)<sup>64</sup>. Enfin, malgré les élargissements successifs à de nouvelles communes, certaines communes périphériques restent encore en-dehors du giron de l'EPCI, notamment Saint-Just-Saint-Rambert intégrée à l'EPCI Loire Forez.

### *Encadré 2 : Evolutions du statut et du périmètre de l'EPCI Saint-Etienne Métropole*

- EPCI créé en 1995 sous la forme d'une communauté de communes
- 22 communes en 1995
- 25 communes en 1996
- 27 communes en 1999
- Communauté d'agglomération en 2001
- 34 communes en 2001
- 43 communes en 2003
- 45 communes en 2013 (intégration d'Andrézieux-Bouthéon et La Fouillouse, auparavant intégrées au pays de Saint-Galmier)
- Communauté urbaine au 1/1/2016
- 53 communes et 403 000 habitants au 1/1/2017 (le dépassement du seuil de 400 000 habitants permettra la transformation en métropole en 2018) : intégration de Chamboeuf, Saint-Bonnet-les-Oules, Saint-Galmier (ex-communauté de communes du Pays de Saint-Galmier) ; La Gimond (ex-communauté de communes de Forez en Lyonnais) ; Aboën, Saint-Maurice-en-Gourgois, Saint-Nizier-de-Fornas, Rozier-Côtes-d'Aurec (ex-communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-Le-Château)
- Métropole au 1/1/2018
- 53 communes

## **2.2. Une intervention intercommunale sur l'habitat tardive, qui s'affirme mais reste globalement limitée**

Historiquement, le déficit d'intercommunalité a freiné l'émergence d'une politique locale de l'habitat, politique dont l'émergence a, du reste, également été tardive à l'échelle de la ville-centre (Morel Journel, Sala Pala, 2011). Plusieurs projets de PLH sont élaborés à partir des années 1990 mais ce n'est qu'en 2002 qu'est adopté un premier PLH. Un PLH2 (2011-2016) lui succède puis un PLH3 est approuvé en juin 2018 et adopté définitivement en mai 2019. La planification territoriale a elle aussi été, et reste aujourd'hui, faible à SEM et sur le territoire du Sud Loire (SCoT Sud-Loire). SEM n'est pas dotée d'un PLUi mais s'est lancée dans une démarche en ce sens en 2018 avec pour objectif une entrée en vigueur du PLUi en 2023. Dans le cadre du PLH2, l'EPCI a toutefois donné des avis sur les projets de PLU des communes afin d'assurer l'intégration des objectifs du PLH, dans une démarche de mise en compatibilité.

Le PLH2 (2011-2016) est fondé avant tout sur une volonté de réguler la production de logements. Il fixe un objectif de production initial de 1900 logements (tous logements compris) par an. Cet objectif est atteint à 75%, avec une forte baisse à partir de 2013 et des variations importantes entre communes : la VSE atteint l'objectif à 56% ; les communes urbaines hors VSE à 84% ; les communes de couronne à 89% ; les communes périurbaines et rurales à 110%.

<sup>64</sup> Gilles Artigues devient 8<sup>e</sup> VP en charge du Logement et de l'Habitat après les élections de 2020.

En matière de logement social, le PLH2 fixe un objectif initial de production d'une offre nouvelle de 600 LLS par an, ramené à 370 LLS par an pour 2015 et 2016. Entre 2011 et 2016, le volume de LLS agréés diminue chaque année (cf. Figure 18). Au total, 2 400 LLS sont agréés sur la période, soit 66% de l'objectif initial et 76% de l'objectif révisé. Sur ces 2 400 LLS agréés, 31% sont localisés sur la VSE et 41% sur les autres communes urbaines. Par rapport aux objectifs initiaux, les communes urbaines hors VSE ont atteint leur objectif, les communes de couronne 75% de l'objectif, et la VSE, les communes périurbaines et rurales 54% de leur objectif.

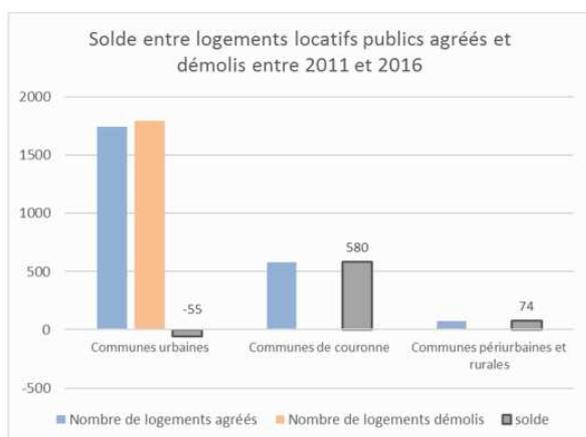
Le PLH2 programme peu d'actions sur la question des attributions de logements sociaux. On peut néanmoins noter qu'une des actions est relative au partage d'un observatoire de la demande et des mobilités résidentielles (fiche action 14).

Figure 18 : Nombre de LLS agréé par année sur SEM (Source : PLH3)



Le solde entre LLS agréés et démolis entre 2011 et 2016 est légèrement négatif en moyenne sur les communes urbaines, légèrement positif sur les communes péri-urbaines et rurales, et plus nettement positif en revanche pour les communes de couronne très peu concernées par les démolitions de logements sociaux alors qu'elles en ont beaucoup construit (cf. Figure 19).

Figure 19 : Solde entre LLS agréés et démolis entre 2011 et 2016 (Source : PLH3)



Le PLH3 est approuvé par le Conseil métropolitain le 28/6/2018, avec un seul vote contre et deux abstentions, et adopté en mai 2019. Ce PLH est considéré par la plupart des acteurs locaux rencontrés comme le premier PLH témoignant d'une véritable politique de l'habitat à l'échelle intercommunale. On insistera ici sur trois éléments d'analyse : tout d'abord, ce PLH3 témoigne d'un renforcement de la politique intercommunale de l'habitat mais aussi de faiblesses persistantes ; ensuite, il marque une réorientation du diagnostic, des objectifs et du contenu de cette politique ; enfin, il continue de porter avant tout sur la régulation de l'offre de logements, plus que sur les enjeux d'attribution des logements sociaux, traités en parallèle dans le cadre de l'élaboration de la CIA.

Premièrement, ce PLH3 témoigne d'un renforcement de la politique intercommunale de l'habitat mais aussi de faiblesses persistantes. Ce qui indique un renforcement de l'intervention de l'EPCI, c'est d'abord la hausse de l'implication financière sur l'habitat, avec un budget prévisionnel de 90 M€. L'engagement prévisionnel pour le soutien en faveur du parc social (démolition, réhabilitation, production/renouvellement) est pour la période 2018-2020 de 30 M€, dont 60% au bénéfice des quartiers prioritaires. L'implication financière de l'EPCI monte donc en puissance. La perspective de création d'un unique OPH métropolitain (loi Elan) d'ici le 1/1/2021 par absorption des 4 OPH existants est également susceptible de renforcer sa capacité de mise en œuvre de sa politique.

Il n'en reste pas moins des signes d'une faiblesse persistante de la politique intercommunale. L'un des principaux signes réside dans le fait que SEM n'est toujours pas délégataire des aides à la pierre. Toutefois, un processus de régulation conjointe des agréments avec l'Etat est engagé et la délégation est présentée comme un horizon sur la période du PLH3. Une autre limite réside dans la faible montée en puissance du nombre de techniciens intercommunaux dans le domaine de l'habitat. Le contexte financier très contraint de l'EPCI peut contribuer à expliquer les difficultés de recruter davantage de personnel sur ces enjeux.

Deuxièmement, le PLH3 marque une réorientation du diagnostic, des objectifs et du contenu de la politique intercommunale de l'habitat. Il repose sur le diagnostic selon lequel, en dépit du PLH2, deux difficultés importantes subsistent : 1) le risque de paupérisation de la ville-centre et des communes de fond de vallée, nourri par l'attractivité des communes périphériques ; 2) les besoins en amélioration du parc, tant pour l'habitat social que pour le parc privé (social de fait). En termes d'actions prévues, plusieurs éléments se dégagent. Le PLH3 fixe un objectif global (objectif plafond) de production de 2 220 logements par an sur SEM (chiffre difficilement comparable à l'objectif défini par le PLH2 compte tenu de l'élargissement de SEM à de nouvelles communes), mais surtout il met l'accent sur la restructuration du parc existant, au travers d'actions de réhabilitation et de démolition. Cela correspond largement aux attentes exprimées par les bailleurs sociaux locaux et leur association. Le PLH3 prévoit ainsi la réhabilitation de 23 000 logements – privés et publics - sur les 6 ans du PLH (p. 114), dont 15 000 avec des financements de l'EPCI, avec pour objectifs à la fois d'accélérer la requalification du parc privé dégradé (via des dispositifs de PIG et d'OPAH RU) et d'agir sur le parc social le plus obsolète (action 10, axe 2, p. 128). En ce qui concerne les démolitions, le besoin est estimé à plus de 2 500 LLS d'ici 10 ans, pour la plupart situés dans des quartiers stigmatisés (85% des LLS concernés sont localisés en QPV ou QVA ; 30% se situent dans un quartier ANRU). Le besoin identifié de reconstitution de l'offre est d'1 logement pour 3 logements démolis, soit 500 logements sur la période du PLH. La démolition s'appuie sur des modalités et financements différenciés : en quartier ANRU, elle s'appuie sur les financements du NPNRU et doit donc intégrer les règles de l'ANRU et les éléments fixés dans la convention NPNRU, pilotée par SEM ; hors quartier ANRU, elle s'appuie sur d'autres types de financement et n'a pas à intégrer ces règles et contraintes liées aux démolitions financées par l'ANRU. Dans le PLH3, SEM s'engage dans un soutien financier à la démolition, ce qui constitue pour l'EPCI une forme d'intervention nouvelle et répondant aux demandes des bailleurs sociaux locaux.

Troisièmement, le PLH3 continue de porter avant tout sur la régulation de l'offre de logements. En matière d'attribution, il évoque « un travail sur les attributions à l'échelle de la Métropole pour favoriser la mixité sociale et enrayer la paupérisation de certains territoires » tout en demeurant très bref sur le sujet, traité par ailleurs dans le cadre de l'élaboration de la CIA. Le PLH3 reste donc orienté avant tout vers la régulation de l'offre (habitat social et habitat privé), celle-ci étant désormais davantage abordée à travers l'enjeu de la restructuration de l'existant.

### **2.3. Un système local HLM fragmenté et en reconfiguration**

Le système local HLM est historiquement fragmenté avec 14 bailleurs sociaux opérant sur le territoire de SEM, dont 5 OPH. Il connaît des transformations rapides depuis 2018. En 2018, au moment de l'élaboration du PLH3 (PLH3 2018 : 81), les bailleurs sociaux disposant du parc de LLS le plus important sur le territoire de SEM étaient l'OPH1, OPH métropolitain, et l'OPH2, OPH départemental, , chacun ayant un parc d'environ 7 000 LLS sur SEM (avec, pour l'OPH1, une concentration du parc sur la ville-centre) ; puis l'OPH3 (6 400 LLS, ancien OPH de la Ville de Saint-Chamond), l'ESH1 (5 300 LLS) et l'ESH3 (3 800 LLS), filiale du Groupe Action Logement très implantée sur la Vallée du Gier et qui détient la quasi-totalité des LLS sur la commune de Rive-de-Gier.

Sur le territoire de la ville-centre, les bailleurs sociaux disposant du parc social le plus important étaient l'OPH1 (6 642 LLS au 1/1/2016), l'ESH1 (4 715), l'OPH2 (2 324), la coopérative HLM COOP1 (1 300) et l'ESH4 (1 175)<sup>65</sup>.

Ce système local HLM est en profonde reconfiguration, du côté des OPH mais aussi des ESH.

5 OPH opèrent sur le territoire intercommunal, dont 4 OPH anciennement municipaux qui ont été rattachés à SEM au 1/1/2017 et 1 OPH départemental. Les 4 OPH métropolitains détiennent un patrimoine total de plus de 17 500 logements sur SEM : il s'agit de l'OPH1, ancien OPH de la VSE (6 700 LLS en 2017) ; de l'OPH3, anciennement rattaché à la Ville de Saint-Chamond (6 458 LLS au 31/12/2015) ; de l'OPH4, ancien OPH de Firminy (2 638 LLS) ; et de l'OPH5, ancien OPH du Chambon-Feugerolles (1 786 LLS). Les 4 OPH antérieurement communaux ont été rattachés à SEM au 1/1/2017 (loi ALUR). Ils travaillent dans une perspective de création d'un OPH métropolitain unique au 1/1/2021 suite à la loi ELAN. Cette perspective nourrit des espoirs (de consolidation financière ; de construction d'un véritable outil de la politique de l'EPCI) mais aussi des inquiétudes (elle implique une transformation profonde, les situations et cultures professionnelles des 4 OPH sont différentes, les enjeux de ressources humaines sont lourds, etc.).

Le cinquième OPH local est l'OPH2, départemental. Premier bailleur social de la Loire jusqu'en 2018, supplanté depuis par l'ESH1, il détient un patrimoine total de 11 152 LLS sur la Loire (au 31/12/2015). Ce parc est implanté sur l'ensemble du département, où il est présent sur près d'une commune sur deux. Sur le territoire de SEM, il gère environ 7 000 LLS, dont 2 324 situés sur le territoire de la ville centre (au 1/1/2016). Il est le principal bailleur social sur certaines communes de SEM, comme La Ricamarie. Dans plusieurs communes, il est présent dans des quartiers ANRU.

Quant aux ESH, elles sont elles aussi en pleine reconfiguration pour certaines d'entre elles. La principale ESH opérant sur le territoire métropolitain est l'ESH1 (Groupe Action logement). Inscrite durant une période dans une logique d'exit liée au caractère détendu du marché local, elle

---

<sup>65</sup> Ces données sont antérieures au rachat par l'ESH1, depuis 2018, d'un patrimoine important, celui de l'ESH4 et celui de l'ESH5.

investit à nouveau le territoire ligérien depuis 2017, suivant la stratégie territoriale du Groupe Action Logement qui l'a désignée comme chef de file du Groupe sur le département de la Loire.

Les relations entre bailleurs sociaux sont faites tout à la fois de coopération et de concurrence. L'association inter-bailleurs créée à l'échelle départementale (AMOS42), devenue depuis 2019 une émanation de l'association régionale AURA HLM, est présentée comme solide et permettant des coopérations positives tant pour se faire entendre auprès des pouvoirs publics que pour coopérer sur la gestion du parc, par exemple dans le cadre des relogements liés à la rénovation urbaine. Mais les relations sont aussi empreintes d'une concurrence que favorisent la déprime du marché et la faiblesse de la demande. Les bailleurs sociaux se vivent comme en concurrence les uns avec les autres pour attirer les clients. Ils se trouvent en outre en situation de concurrence objective avec le marché privé compte tenu des faibles différentiels de loyers entre parcs public et privé.

Des lignes de clivage sont visibles entre des OPH dépendants des collectivités locales auxquelles ils sont rattachés, pris dans des logiques politiques et des logiques de loyauté ou de captivité territoriale ; et des ESH qui se mobilisent selon les stratégies de leurs actionnaires privés orientées vers la recherche du profit plutôt qu'en fonction des stratégies politiques territoriales. Par ailleurs, le contexte national d'action publique et les réformes Macron sont perçus comme renforçant les tensions locales entre OPH et ESH.

La stratégie de chaque bailleur est aussi influencée par la territorialisation et les caractéristiques de son parc et de son occupation sociale (parc plus ou moins ancien et inadapté, plus ou moins présent dans les communes et/ou quartiers les plus pauvres et stigmatisés, etc.).

### **3. Les stratégies locales d'attribution et de peuplement du logement social et leurs recompositions**

Dans cette partie, nous analysons les recompositions des stratégies locales d'attribution et de peuplement du logement social face aux réformes en abordant les différentes catégories d'acteurs impliqués : l'EPCI Saint-Etienne Métropole (3.1.), les communes (3.2.), les bailleurs sociaux (3.3.), Action Logement (3.4.) et l'Etat local (3.5.).

#### **3.1. L'EPCI Saint-Etienne Métropole**

Une équipe projet est mise sur pied dès 2016 (en amont de la LEC), avec pour objectif de construire un diagnostic, un état des lieux des pratiques, dont celles liées au relogement dans le cadre du PNRU1. La CIL, coprésidée par l'Etat et SEM, est installée le 2/2/2017. Elle approuve la CIA et le PPGD le 3/7/2018. La CICA, instance technique qui a pour mission le suivi et la régulation de la mise en œuvre des objectifs d'attributions, est également mise en place. Sa première réunion a lieu en juin 2019. La CIA est approuvée par la CIL le 3/7/2018 et adoptée en septembre 2018. Le PPGD est approuvé par la CIL en juillet 2018 et adopté par une délibération d'avril 2019.

#### **Des réformes perçues comme décalées par rapport aux enjeux du territoire : un « marché détendu »**

Les entretiens menés avec les acteurs – élu.es et technicien.nes – de SEM montrent qu'ils perçoivent les réformes comme en décalage net par rapport aux enjeux qu'ils identifient sur le

territoire local, et qu'ils considèrent comme spécifiques aux « marchés détendus », expression très présente dans leurs propos (même si elle parfois mise à distance et que ses limites sont soulignées).

Ces enjeux territoriaux tels que les identifient les acteurs de l'EPCI sont formalisés dans le diagnostic du PLH3 (2018). Il s'agit avant tout de lutter contre la paupérisation des communes urbaines (dans le parc social et privé), notamment de la ville-centre, et pour cela de stopper l'évasion des classes moyennes hors des communes urbaines. Autrement dit, la question du « rééquilibrage territorial » et du rééquilibrage du peuplement, centrale dans les réformes des attributions, est au cœur du PLH3 mais elle y est définie principalement comme un rééquilibrage, à la fois quantitatif et qualitatif, du peuplement entre les communes urbaines de fond de vallée et autres communes périphériques.

Or selon le PLH3, ce rééquilibrage doit passer avant tout par des actions sur l'offre. Il s'agit en effet : 1) de restructurer le parc social et le parc privé des communes urbaines pour le rendre plus attractif ; 2) de limiter le développement de l'offre sur les communes périphériques et de réguler les caractéristiques de l'offre produite.

Ainsi, le VP Habitat souligne que les réformes des attributions ont été abordées en CIL, en commission Habitat de SEM ou même durant l'élaboration du PLH3 sans que le sujet ne fasse vraiment débat ou n'amène à l'explicitation de désaccords. Selon lui, la question qui fait débat et qui est sensible pour les maires est davantage celle des objectifs de production et de leur spatialisation :

*« Et quand on a abordé, puisqu'on l'a abordé à toutes les réunions, dans tous les documents qu'on a transmis, on a présenté la politique de réservations de l'Etat, l'intervention de la DDCS, les 25% de répartition sur les quartiers hors QPV etc., ça n'a jamais fait l'objet de débat, jamais. Et encore hier, en CIL et le hasard a fait que la commission Habitat de SEM se tienne dans la foulée, on a donc présenté les mêmes documents, la question a été peu soulevée. D'ailleurs, j'ai fait délibérer la CIL sur le PPGD et sur les commissions d'attribution, ça a été validé, en sachant qu'il y avait des maires présents, des représentants des bailleurs sociaux... [...] Les maires étaient arc-boutés entre guillemets sur... En fait le problème est simple. On a une population qui est relativement stable sur SEM, sauf qu'il y a des communes qui explosent et des communes qui baissent. Donc si on veut avoir une politique articulée au niveau du PLH il faut trouver un rééquilibrage de ces communes, parce que ce ne sont pas des gens de l'extérieur qui viennent gonfler la population de Sorbiers, La Talaudière, Saint-Héand etc., c'est la population de Saint-Etienne qui quitte la ville. Donc il faut qu'on ait une répartition un peu plus localisée. Donc les maires qui avaient des programmes importants, qui pour la plupart sur la couronne avaient soit atteint les objectifs soit les avaient même dépassés, ils souhaitaient tout simplement qu'on continue ce contexte-là, sauf que le maire de Saint-Etienne, le maire de Firminy, le maire de Rive-de-Gier que je suis, et le maire de Saint-Chamond ont dit stop. On arrête l'évasion de nos communes, il faut qu'on ait un programme. Donc le débat a plus porté là-dessus que sur la politique de peuplement et de réservation des attributaires. », entretien, 7<sup>e</sup> VP en charge de l'Habitat et de la politique du logement, SEM, juillet 2018).*

### **Une logique avant tout légaliste, adaptative et minimale d'application des réformes**

Ce décalage se traduit par une logique dominante d'application des réformes que l'on peut qualifier de légaliste. Les acteurs de SEM rencontrés en entretien sont nombreux à évoquer et déplorer la faible prise en compte des spécificités des « marchés détendus » par le législateur. Ce qui se traduit par une posture légaliste : « on applique la loi », puisqu'elle s'impose, à défaut de la considérer comme pertinente pour le territoire. Ceci, mais aussi la faiblesse de l'intégration intercommunale, explique l'absence de volontarisme politique affiché.

On observe par ailleurs une logique adaptative : il s'agit d'adapter les réformes nationales au contexte local, de retraduire les normes nationales en intégrant la définition locale des enjeux. L'exemple le plus frappant est celui de la CIA (cf.

Encadré 3) et de l'adaptation de la règle des 25% d'attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile<sup>66</sup> hors QPV. Le VP Habitat et politique du logement de SEM l'évoque ainsi :

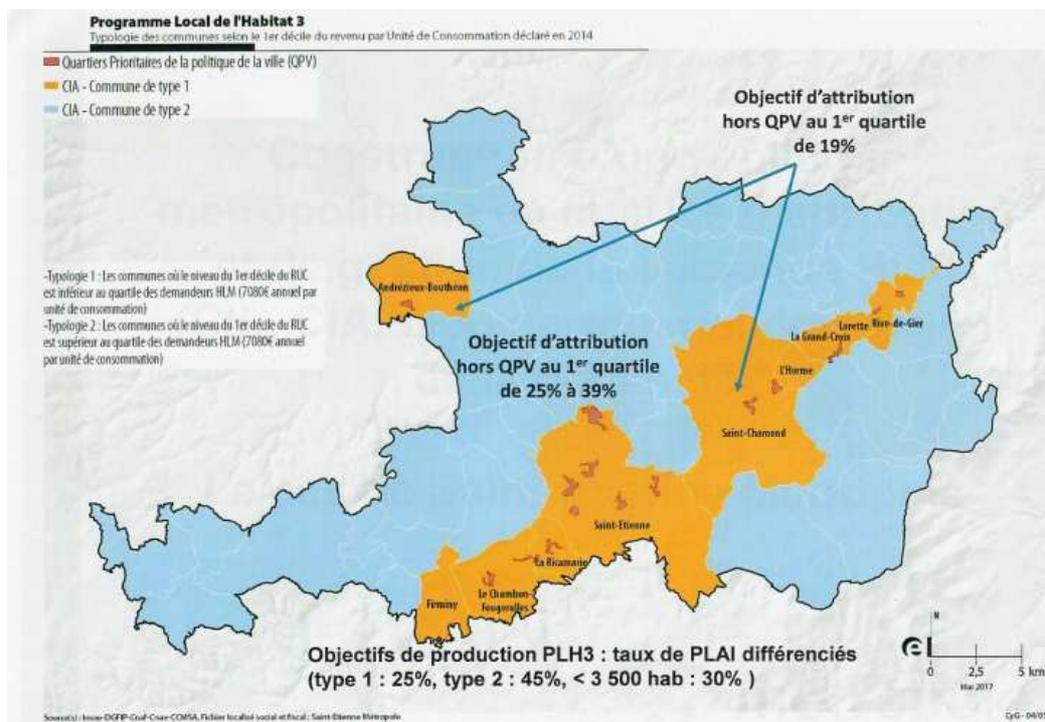
*« Les 25%, nous on a proposé un taux de 21% en accord avec les bailleurs sociaux et je peux presque dire avec l'accord des représentants des communes puisque ça a été validé par la CIL et par la commission Habitat. L'objectif, d'abord la stratégie c'était d'expliquer à l'Etat que 25% au niveau national ça ne voulait pas dire grand-chose quand on déclinaît sur le territoire. Ensuite sur la problématique des quartiers QPV, on a expliqué gentiment qu'on avait des quartiers qui n'étaient pas en QPV mais qui présentaient les mêmes caractéristiques que les quartiers QPV, et moi je peux vous en parler puisque je suis maire d'une commune centre avec 2 quartiers en QPV et 2 quartiers qui ne le sont pas mais qui ont les mêmes problématiques, et que de répartir sur les quartiers non QPV mais qui sont aussi en situation de fragilité, c'était quelque part recréer du déséquilibre sur ces secteurs-là. Donc on a déjà fait valider le taux de 21%, qui normalement devrait être signé par le président de l'agglomération tant que la loi n'est pas en application et ne nous impose pas ces 25%. Et à l'intérieur de ces 21%, on a proposé une régulation en fonction du type de commune. », entretien, 7<sup>e</sup> VP en charge de l'Habitat et de la politique du logement, SEM, juillet 2018.*

Les acteurs locaux ont donc mis en place une forme d'adaptation de cette règle, comme le permettait le législateur avant la loi Elan. Tout d'abord, l'objectif d'attribution au 1<sup>er</sup> quartile hors QPV est fixé à 21%, avec l'accord de l'Etat local, et avec clause de revoyure. Ce taux de 21% a été retenu sur le fondement des données attributions de la DHUP de 2016, montrant qu'à SEM, 20,8% des attributions hors QPV sont à la faveur du 1<sup>er</sup> quartile ; il s'agit donc de rester au niveau du taux préexistant. Ensuite, cet objectif moyen de 21% étant défini, les taux à atteindre ont été différenciés en fonction des types de communes, allant de 19% à 39% selon les communes (cf. Carte 10). Deux types de communes ont été définis, en fonction des revenus de la population communale. Cette adaptation locale est liée à un double constat des acteurs locaux : 1) l'un des problèmes locaux saillants réside dans la paupérisation des communes urbaines et 2) hors QPV, d'autres quartiers de ces communes sont fragiles, notamment les 24 QVA mais pas seulement : *« Ces éléments ont amené les acteurs locaux à être prudents dans la seule distinction QPV/hors QPV, qui pourrait amener à dégrader la situation de certains secteurs déjà fragilisés. »* (CIA 2018-2023). Dans les entretiens, plus globalement, la distinction territoriale QPV/hors QPV qui est au cœur des réformes fait l'objet de nombreuses critiques et est perçue comme inopérante en contexte de marché détendu.

---

<sup>66</sup> 1<sup>er</sup> quartile SEM < 590 € / mois par UC en 2018.

Carte 10 : CIA (2018) : objectif d'attribution hors QPV et objectif de taux de PLAI selon les communes



Encadré 3 : La CIA 2018-2023 : principaux éléments

- **Mise en œuvre de la règle de 25% d'attribution hors QPV au 1<sup>er</sup> quartile :**
  - o L'objectif d'attribution au 1<sup>er</sup> quartile<sup>67</sup> hors QPV est fixé à 21 %, avec l'accord de l'Etat local, et avec clause de revoyure ; la détermination de ce taux de 21% s'appuie sur les données attributions DHUP 2016 (sur SEM, 20,8% des attributions hors QPV sont à la faveur du 1<sup>er</sup> quartile).
  - o Répartition de cet objectif par commune et bailleur social : définition de 2 types de communes avec taux différenciés en fonction des revenus de la population des communes (cf. carte annexe + cf. tableau), sur le fondement de la fragilité de quartiers hors QPV (notamment les 24 QVA mais pas seulement) et de la paupérisation des communes urbaines. « Ces éléments ont amené les acteurs locaux à être prudents dans la seule distinction QPV/hors QPV, qui pourrait amener à dégrader la situation de certains secteurs déjà fragilisés. »
- **Mise en œuvre du taux légal minimal de 50% d'attribution aux ménages autres que 1<sup>er</sup> quartile en QPV :**
  - o Application du taux légal minimal 50%. Objectifs à réviser annuellement. NB : sur SEM, 25% des attributions réalisées en QPV sont à la faveur du 1<sup>er</sup> quartile en 2016 (données DHUP).
  - o Les BS pourront aussi s'appuyer sur : la mesure de dérogation aux plafonds de ressources (arrêté préfectoral 17/11/2016) ; l'exonération du SLS, dans le cadre du PLH3, pour l'ensemble des quartiers du Contrat de ville (QPV et QVA) ainsi que d'autres secteurs spécifiés ; les outils favorisant la primo-accession dans les secteurs conventionnés ANRU, QPV ou proximité (primes accession, TVA à 5,5%).

<sup>67</sup> 1<sup>er</sup> quartile SEM < 590 € / mois par UC en 2018.

- **Proposer des modalités partagées de relogement des ménages dans le cadre des opérations de renouvellement urbain :**
  - A partir de l'expérience des relogements du PNRU1 et du PDALHPD, la CIA organise le relogement et l'accompagnement social des ménages concernés par une opération de renouvellement urbain, quelle que soit sa localisation (en quartier ANRU ou pas).
  - Quantification prévisionnelle du besoin en relogement et de l'offre accessible pour le relogement : besoin de démolition important de + de 2 500 LLS d'ici 10 ans, principalement dans des quartiers stigmatisés (85% des LLS concernés sont localisés en QPV ou QVA) ; besoin en relogement à hauteur de seulement la moitié du parc démoli, compte tenu de la vacance, soit 1 500 ménages à reloger (1 200 pour les LLS et 300 pour le parc privé). Besoin identifié de reconstitution de l'offre = 1 logement pour 3 démolis. L'ANRU demande une ouverture du champ des possibles résidentiels aux ménages relogés, en priorité hors site ANRU et hors QPV. Le relogement est donc majoritairement prévu dans le parc existant et réhabilité. L'enjeu de reconstitution d'une offre de logements accessibles financièrement est pointé. Action logement (principal financeur ANRU), partenaire, mobilise son offre afin de reloger les salariés concernés par la démolition de leur logement dans le cadre du NPNRU.
  - Objectifs et grands principes pour le relogement : l'ANRU définissant 3 principaux objectifs (parcours résidentiels positifs, mixité sociale, dynamiques d'insertion), SEM met en place un dispositif partenarial de relogement à l'échelle intercommunale. Ce dispositif ira au-delà des relogements ANRU et concernera toutes les opérations de renouvellement urbain. Cf. Charte du relogement qui sera annexée à la CIA.
  - Modalités de coopération inter-bailleurs et inter-réservataires
    - Les BS s'engagent à la mutualisation de l'offre pour les relogements, intégrant les logements de tous les réservataires hors Action logement. Coopération à formaliser. AMOS42 a établi un protocole inter-organismes et mis en place une commission inter-bailleurs. Les ménages sont labellisés demandeurs de logement prioritaire sous réserve de répondre aux critères de l'article L 441-1 du CCH.
  - Engagements des partenaires pour l'accompagnement social des ménages
  - Processus organisationnel de relogement des ménages
    - La VSE concentre 65% des relogements liés à des opérations de renouvellement urbain. Le dispositif spécifique Equipe sociale de relogement (ESR) y est reconduit. + une commission politique relogement (2 réunions par an).
- **Améliorer la connaissance de la demande, des attributions et de l'occupation sociale du parc**
  - Evaluation de la mise en œuvre des engagements de la CIA :
    - L'extraction des données des attributions sera assurée via les applications nationales, interconnectées au SNE et à SYPLO, gérées par la DDCS.
    - Les partenaires de la CIA s'appuient sur Epures pour analyser ces données.
  - Suivi des relogements issus de la rénovation urbaine
    - Via l'outil RIME développé par l'USH.
- **Gouvernance :**
  - Le pilotage politique et stratégique est assuré par la CIL. Une évaluation annuelle est présentée à la CIL.
  - La mise en œuvre s'appuie sur :
    - Une instance technique de suivi et régulation de la politique d'attribution métropolitaine : la Commission intercommunale de coordination des attributions (CICA), pilotée par SEM. Elle se réunit 1 fois par an.
      - + sur VSE, une Commission relogement spécifique
    - Des instances assurant un traitement opérationnel des demandes : les 3 CLT (Saint-Etienne/couronne, Gier et Ondaine), pilotées par la DDCS, qui sont les instances territorialisées du PDALHPD. Elles se réunissent 1 fois par mois.
      - + sur VSE, Equipe sociale relogement

On observe aussi des formes d'application minimale des dispositifs et des réformes. On peut ici donner l'exemple du PPGD, qui vient avant tout formaliser l'existant. Ainsi, les communes n'ont pas voulu devenir lieu d'enregistrement. Le PPGD comporte peu d'éléments relatifs à la qualification de l'offre. Les quelques mesures nouvelles introduites – par exemple la rédaction d'une plaquette d'information des demandeurs - ne sont pas susceptibles de changer les structures du système.

### **Une redistribution des rôles qui tend à préserver le champ d'action des communes et des bailleurs sociaux**

Nous n'en sommes qu'au début de la mise en place des réformes, il faut donc rester prudent quant à la possibilité d'évaluer la redistribution des rôles à ce stade. On peut constater qu'on a bien affaire à une prise de rôle au moins partielle de l'EPCI : celui-ci s'empare partiellement d'un champ d'action largement nouveau pour lui, perçu comme très complexe et nécessitant un temps d'appropriation substantiel<sup>68</sup>. Mais cette prise de rôle va de pair avec une redéfinition finalement limitée des rôles entre l'EPCI et les communes : pour SEM « *un rôle de coordination des acteurs et de suivi global des grands équilibres et de l'atteinte des objectifs* », pour les communes la gestion quotidienne des attributions et la proximité : « *pas de participation active [de SEM] aux instances statuant sur la situation individuelle de ménages (CAL, commission de médiation DALO...)* », « *maintien d'un rôle central des communes à l'échelle de la proximité (participation aux CAL)*<sup>69</sup> ». Autrement dit, l'EPCI accepte un nouveau rôle de pilotage, d'observation et d'évaluation à la suite des réformes mais il ne revendique aucune intervention dans la gestion quotidienne des attributions, qui a vocation selon lui à rester le domaine des communes.

Par ailleurs, ses moyens humains et d'expertise dans ce nouveau champ d'action restent relativement limités. Historiquement, les équipes techniques de SEM sur la politique de l'habitat ont été restreintes et elles le demeurent. Depuis une réorganisation fin 2018, SEM est dotée d'une direction Habitat et cohésion sociale composée de deux services : le service Cohésion sociale et le service Habitat et accessibilité.

Le service Cohésion sociale (chargé de la politique de la ville, dont le projet de renouvellement urbain) est composé d'un responsable, de cinq chargés de mission et d'une assistante. Parmi ces agents, il y a une chargée de mission Renouvellement urbain dont le poste est financé par l'ANRU, SEM étant pilote du NPNRU (qui comme on l'a vu concerne 3 communes et 6 quartiers). Il y a aussi un chargé de mission Politique de la ville, sur un poste nouvellement créé (recrutement en septembre 2018), et dont une partie de la mission consiste à faire vivre la CIA et les instances qui en découlent, en particulier la CICA. Il a un profil de travailleur social et a été antérieurement chef de projet à la VSE sur le volet social du contrat de ville.

Le service Habitat et accessibilité est composé de quatre agents, appuyés sur une assistante : un.e chargé.e de mission logement social, dont les missions étaient jusqu'à récemment axées sur la production et que les évolutions législatives ont amené.e à se saisir des attributions et du

---

<sup>68</sup> « *Interviewé.e 1 : Ca n'a pas non plus révolutionné le quotidien des attributions donc voilà, c'est pas non plus pour ça que finalement... Mais bon après voilà, c'est nouveau aussi, ce sont des choses qui sont à mettre en place dans le temps.*

*-Interviewé.e 2 : Quand on avait fait la formation à Paris sur la CLA, je me rappelle du formateur qui nous avait dit, vous allez mettre un an ou deux à comprendre et à écrire votre CLA, et puis vous mettrez dix ans à obtenir les résultats en fait.* », entretien, SEM, mai 2019.

<sup>69</sup> Présentation des représentants de SEM lors du premier séminaire chercheurs-acteurs du projet de recherche API en 2018.

peuplement, deux chargé.es de mission logement privé et un.e agent chargé.e des questions d'accessibilité.

Dans le contexte des réformes de la loi Egalité & citoyenneté, l'Etat local a fait pression pour une montée en compétences de SEM sur les politiques de peuplement et d'attribution en s'appuyant sur les liens étroits entre CIA et conventionnement ANRU : « [Le NPNRU] c'était la carotte : l'Etat nous disait, si vous voulez monter un dossier NPNRU, il faut que vous montiez sur peuplement et relogement, que vous finissiez la CIA dans les temps<sup>70</sup> ».

Mais si on observe bien des changements organisationnels liés au NPNRU et aux lois récentes, ces changements restent relativement limités et en-deçà des souhaits exprimés par l'Etat local. La mutualisation des services avec la Ville de Saint-Etienne reste faible : « On attendait beaucoup » mais « dans les faits la mutualisation s'est arrêtée au milieu du gué. Notre interprétation, c'est que la VSE a voulu garder ses outils et ses agents. Les agents VSE ne sont pas remontés à l'agglomération<sup>71</sup> ».

Le service de la VSE dédié à la politique de la ville a ainsi été maintenu contre le souhait de l'Etat local et de l'ANRU :

*« Le bras de fer avec l'ANRU sur mon poste a été long et compliqué. Ils voulaient - l'ANRU, la DDT - qu'il y ait une vraie cellule renouvellement urbain, qui mutualise les savoirs, les compétences de la Ville de Saint-Etienne avec les nôtres, pour créer des vraies équipes dédiées. Voilà, après c'est des choix politiques qui ne nous appartiennent pas. », entretien, SEM, mai 2019.*

De même, l'Etat local souhaitait que SEM mette des moyens humains sur les relogements, ce que l'EPCI n'a pas voulu faire :

*« On est attendu par l'Etat sur certains sujets. Je vais vous prendre par exemple l'exemple du relogement, c'est l'exemple d'actualité. C'est-à-dire que depuis le départ du chantier CIA, et ANRU, l'Etat dit 'il va falloir gérer le relogement des publics, lorsqu'il y a des démolitions, il faut reloger les gens'. Aujourd'hui il y avait la VSE qui était très équipée, qui avait une équipe sociale relogement, ou partenariale, qui gérait les situations, l'accompagnement social des ménages etc., etc. Et finalement quand on s'est lancé dans la CIA, les partenaires s'attendaient, et l'Etat en particulier, à ce que SEM aille renforcer l'accompagnement social des ménages, et le relogement, avec des emplois temps plein. Et nous la réponse politique, c'est que ce n'est pas le champ de compétences de SEM. Donc on a un schéma qui le décrit bien, l'opérationnel reste aux bailleurs, et nous on observe, on suit, et on est censé réguler. Mais on voit bien que finalement SEM n'est pas dans l'opérationnel donc sur le relogement par exemple on était beaucoup plus attendu... on n'a pas a priori donné tout à fait satisfaction à l'Etat sur cette question. », entretien, SEM, mai 2019.*

Les ressources humaines et l'expertise sur les attributions de logements sociaux et le peuplement restent ainsi principalement localisés au sein des bailleurs sociaux (et de l'interbailleurs) et, dans une moindre mesure, de l'Etat local (DDCS 42) ; concernant le renouvellement urbain, elles restent du côté des communes plus que de l'EPCI. Ce dernier manque cruellement d'outils d'observation et d'analyse sur ces sujets, comme le constatent les élus et techniciens de SEM eux-mêmes : manque de données infra-EPCI, manque de fiabilité des données, manque de formalisation des pratiques, manque d'expertise interne (SEM, présentation Powerpoint, 2018). L'EPCI a sollicité l'agence d'urbanisme Epures pour qu'elle monte en compétences sur l'analyse des demandes et attributions de logements sociaux. Dans le champ des politiques d'attribution et de peuplement (CIA, etc.) comme dans celui du renouvellement urbain et du NPNRU, les ressources humaines de SEM sont donc limitées et l'EPCI restreint son intervention au pilotage des politiques publiques.

---

<sup>70</sup> Entretien, SEM, mai 2019.

<sup>71</sup> Id.

## Une mise en œuvre des réformes localement maîtrisée par les bailleurs sociaux ?

Cette faiblesse des ressources humaines et de l'expertise intercommunale explique aussi que les bailleurs sociaux et l'interbailleurs aient joué un rôle de premier plan dans la mise en place locale des réformes :

*« Je ne veux pas dire qu'on a tenu le crayon mais en tout cas, pour la rédaction des conventions intercommunales d'attribution, alors sur Loire Forez, sur Roanne et agglo et sur Saint-Etienne, sur SEM, donc on est parvenu et ça X [un agent de la DDCS] il ne manquera pas de vous le dire [...], de valoriser l'esprit d'ouverture de l'État donc en tout cas celui de la DDCS par rapport à tout ça, il n'a pas complètement tort, c'est vrai qu'on est plutôt bons partenaires, donc on a signé dans le cadre des CIA tout ce qui a pu faire l'objet de petites adaptations, d'ouvertures qui aillent effectivement dans le sens d'un peu plus de souplesse donnée aux bailleurs en termes d'attributions. On est arrivé à ouvrir ces portes-là. », entretien, Interbailleurs, octobre 2018.*

Cela est corroboré par d'autres interlocuteurs :

*« C'est vrai que la CIA ça a été quand même très compliqué à mettre en place. D'une part parce qu'on n'avait pas les connaissances... »*

*- Q : C'était nouveau... ?*

*- C'était géré de près par la DDCS, et les bailleurs. Et les collectivités mettaient très très peu le nez, mis à part la Ville de Saint-Etienne qui avait un service dédié, qui suivait ça au plus près parce qu'ils avaient des réservations, etc. Mais c'est vrai qu'on parlait, enfin pour ma part, de pas grand-chose sur la question des attributions et qu'en plus la loi, elle est complexe. La loi qui nous est tombée sur le nez, il fallait déjà comprendre ce qu'ils attendaient, ce n'était pas simple. Et puis on avait... alors on a bossé ce projet de CIA, j'allais dire en binôme mais c'est faux, parce qu'en fait on était en trinôme. On a été beaucoup appuyé et aidé, et on l'a fait en partenariat avec les bailleurs sociaux, représentés par à l'époque AMOS 42, aujourd'hui ça s'appelle AURA HLM, mais à l'époque c'était AMOS 42. Ils avaient tout intérêt à se mobiliser mais aussi beaucoup de, enfin un partenariat très aidant quand même. », entretien, SEM, mai 2019.*

Ce constat conduit à mettre à distance la mise en récit largement positive de la mise en œuvre locale des réformes par les partenaires locaux, insistant sur l'absence de conflit et la force du partenariat local. Cette mise en récit qui domine dans toutes les catégories d'acteurs locaux (SEM, Etat local, bailleurs sociaux) peut être nuancée par le constat que les bailleurs sociaux et l'interbailleurs ont cherché à maîtriser les modalités locales de mise en œuvre des réformes.

L'application légaliste et *a minima* des réformes peut dès lors se comprendre comme la résultante, non seulement des spécificités du contexte local de « marché détendu » mais aussi de la maîtrise des changements par des bailleurs sociaux désireux de conserver leur pouvoir sur la définition de leurs politiques et processus d'attribution. On peut donc risquer un certain nombre d'interprétations. Tout d'abord, si l'EPCI ne revendique qu'un rôle de pilotage, cela peut s'expliquer par sa volonté de ne pas entrer dans un rapport conflictuel avec les maires sur un champ d'action que ces derniers considèrent comme sensible (voir infra). L'EPCI aurait laissé les bailleurs sociaux et les communes co-définir largement l'application locale des réformes, ou plutôt n'aurait pas fait preuve de volontarisme pour remettre en cause une forme de statu quo attendue par les bailleurs et les communes. Ensuite, les bailleurs sociaux ont pu jouer un rôle central dans la mise en œuvre locale des réformes parce qu'ils bénéficient d'une asymétrie de l'expertise, et parce que l'EPCI n'est pas dans une posture volontariste pour investir ce champ d'action face aux communes. Ils ont fait en sorte d'aller vers une mise en œuvre *a minima* des réformes parce qu'ils sont soucieux de conserver leur marge de manœuvre dans la définition de leurs politiques d'attribution et de peuplement. Ils semblent d'ailleurs vouloir conserver cette mainmise sur l'expertise et contrôler

l'accès à leurs données. Des technicien.nes de l'EPCI indiquent ainsi leur avoir demandé la communication de certaines données sans les avoir obtenues, ce qu'on peut interpréter comme une résistance des bailleurs sociaux au partage de leur expertise.

Pour finir, on peut noter que les acteurs rencontrés à SEM utilisent fréquemment la catégorie de « mixité sociale » mais que certain.es technicien.nes relèvent le caractère restrictif de la définition donnée par la loi Egalité et citoyenneté.

*« Entrevue.e 1 : Déjà quand on parle de mixité sociale, on parle de revenu des ménages, on ne regarde que ça.*

*-Entrevue.e 2 : Oui, la mixité sociale, elle est attrapée par le revenu des ménages. La loi elle attrape le concept par le revenu des ménages, oui.*

*-Entrevue.e 1 : La loi nous interdit de parler d'autre chose. Donc quand on l'attrape, on ne parle que de ça. Donc on ne parle pas vraiment de tout. Voire on ne parle de rien. Mais bon, voilà, on en parle quand même. Et sur un territoire comme le nôtre, voilà, c'est dur de faire venir des ménages plus riches. », entretien, SEM, mai 2019.*

### **3.2. Les communes**

#### **3.2.1 Le cas de la ville-centre en décroissance : Saint-Etienne**

##### **Une stratégie Habitat orientée vers la reconquête de l'attractivité résidentielle**

A Saint-Etienne, la question de la reconstruction de l'attractivité résidentielle est au cœur des réflexions et sous-tend les politiques locales de l'habitat (Briche, 2019 ; Miot, 2012 ; Miot *et al.*, à paraître ; Morel Journel et Sala Pala, 2011). Alors que jusqu'au tournant des années 2000, la question de l'habitat - et de l'urbain en général - est considérée comme relativement peu importante localement (Béal *et al.*, 2010), le choc du recensement général de la population de 1999, qui montre la perte de près de 10% de la population en dix ans, renforce les préoccupations émergentes depuis le milieu des années 1990. A ce problème de déclin démographique se mêlent des questions de paupérisation et d'ethnicisation de la ville-centre qui nourrissent les réflexions des acteurs municipaux en matière de logement et de qualité résidentielle. L'enjeu de l'amélioration du parc privé ancien, qui avait motivé la demande d'inscription des quartiers anciens dans la géographie prioritaire dès le GPV (2001), apparaît comme majeur, aux côtés des problèmes de vacance dans le parc de logements sociaux. La mobilisation des élus et des sphères techniques étatiques pour la création d'une Opération d'Intérêt National se place aussi dans ce cadre ; elle aboutit en 2007 à la création de l'EPA de Saint-Etienne.

Au-delà des outils mobilisés, les politiques locales, des municipalités Thiollière (1994-2008) à Perdriau (depuis 2014) en passant par Vincent (2008-2014), sont dominées par des stratégies urbaines d'attractivité résidentielle orientées vers les ménages de classes moyennes et supérieures. C'est en 2004 qu'est formalisée une stratégie Habitat centrée sur l'objectif d'attractivité résidentielle. Les cibles sont d'abord les « créatifs », en référence aux jeunes cadres lyonnais, espérés un temps pendant la période Thiollière (Rousseau, 2008) puis les jeunes familles de classes moyennes locales qu'il s'agit de retenir sous la municipalité Vincent. Depuis 2014, les ménages ciblés par la municipalité Perdriau sont avant tout les cadres et classes sociales moyennes et aisées, notamment ceux quittant la ville-centre pour la périphérie, que la Ville cherche à attirer ou à retenir. L'objectif affiché par l'actuelle municipalité est celui d'un regain démographique à 200 000 habitants en 2030. Elle poursuit pour cela une stratégie d'attractivité résidentielle fondée sur la captation ou l'ancrage des classes moyennes et supérieures.

Depuis le début des années 2000, comme d'autres villes confrontées à la décroissance urbaine (Miot *et al.*, à paraître), la Ville est intervenue à la fois sur les quartiers périphériques d'habitat social, en s'appuyant de façon privilégiée sur la démolition, et sur les quartiers anciens centraux et péri-centraux en vue de conforter leur fonctionnement et de favoriser leur attractivité. Ainsi, dans le PNRU1, les taux programmés de reconstitution de l'offre démolie sont les plus faibles dans les quartiers de logements sociaux et les plus élevés dans les quartiers anciens péri-centraux. De même, les choix programmatiques divergent : les quartiers anciens péri-centraux sont ceux où la diversification de l'habitat est la plus importante, afin de capter des ménages plus aisés. Quant à l'EPA de Saint-Etienne, ses interventions se concentrent dans des secteurs du centre-ville considérés comme stratégiques situés hors des périmètres ANRU.

Ces logiques se traduisent par une forte hiérarchisation des espaces urbains, déployant une forme de zonage de la politique d'attractivité urbaine et résidentielle. Des quartiers sont clairement privilégiés par les investissements publics, visant à leur donner une « marque », une identité forte et des fonctions spécifiques : Châteaureux quartier d'affaires, Manufacture Plaine Achille quartier créatif, etc. Des actions de réhabilitation, mais aussi dans une moindre mesure de construction de logements neufs, ont aussi cours dans le centre et les quartiers anciens dégradés (Tarentaize-Beaubrun, Crêt de Roch ou Jacquard).

Depuis l'élection municipale de 2014, la stratégie politique en matière d'habitat s'articule autour de trois éléments saillants : l'accent mis sur la démolition ; l'affichage politique d'un refus du logement social, rapidement accommodé en « pause » dans la construction des logements sociaux, au profit d'une réorientation vers la démolition et la rénovation, et avec des exceptions (logements pour étudiants ou publics spécifiques, logements en VEFA pour accompagner les opérations de promotion privée) ; le soutien à la production d'une offre de logement privé nouvelle ciblant avant tout les catégories sociales moyennes et aisées, notamment à travers un Plan de développement de l'habitat individuel. Ainsi, tout en affichant un horizon de croissance démographique à 2030, la municipalité conduite par G. Perdriau prévoit la démolition de 1 000 logements d'ici 2020, actualisant l'idée d'assécher le marché pour revenir à la croissance.

### **La réduction des services municipaux dans le champ du logement et de l'habitat**

A la VSE, plusieurs services municipaux sont concernés par les politiques et les réformes des attributions et du peuplement, principalement le service Développement résidentiel (anciennement service Habitat) et le service Renouvellement urbain. Par ailleurs l'OPH Métropole Habitat, en tant qu'OPH municipal « historique » dont le parc reste quasi entièrement localisé sur la ville de Saint-Etienne bien qu'il soit rattaché à SEM, constitue un instrument important de la Ville pour la construction de sa politique du logement social.

Les services municipaux consacrés à la politique de l'habitat ont connu des réorganisations substantielles depuis 2016. Jusqu'alors, deux services cohabitaient : un service Habitat composé de trois agents (un directeur, un agent en charge de l'habitat social et un autre en charge de l'habitat privé) et un service Logement comprenant cinq agents chargés des relations avec les demandeurs de logement et du suivi des logements réservés. La VSE était alors guichet enregistreur.

En 2016, les services ont été refondus et le service Logement a été intégré au service Habitat. Ce faisant, la prise en charge des missions relatives au logement ont été réduites. En particulier, la VSE n'est plus guichet enregistreur.

Depuis septembre 2018, le service Habitat a été rebaptisé service Développement résidentiel, ce que des agents du service expliquent par le fait que la politique de l'habitat revient à SEM. Selon eux, la répartition des missions avec les services de SEM se résume ainsi : « *Nous on est en lien avec les usagers alors que l'agglo est plus dans les politiques de l'habitat.* » Pour eux, cette dénomination « Service

Développement résidentiel » pose question : « Pour nous, c'est plus compliqué par rapport aux usagers. Développement résidentiel, les gens se disent ce n'est pas pour nous. Pour l'instant, on dit toujours service Habitat<sup>72</sup> ».

Surtout, les moyens humains ont été fortement réduits. Le service est désormais (entretien, VSE, octobre 2018) composé de trois personnes, un directeur et deux agents, dont l'un se consacre au logement privé (logement indigne, suivi de la base habitat pour le logement privé) et l'autre au logement social (lien avec les bailleurs sociaux et demandeurs de logement, relogement opérationnel sur la VSE, suivi des garanties d'emprunt des bailleurs sociaux et des droits de réservation (20% de logements réservés), participation aux CAL des bailleurs sociaux, au sein desquelles elle représente le maire).

La réduction des interventions municipales sur le logement social prend plusieurs formes.

### **La suppression du guichet et la question du lien aux usagers et demandeurs**

Le guichet de la VSE a été supprimé : « C'est la volonté de notre municipalité de ne pas avoir de lien direct avec les demandeurs<sup>73</sup>. Cela est vécu par certain.es agents comme une perte de service public aux usagers :

*« Dans les faits... ce sont les bailleurs sociaux qui sont censés être en lien. Oui mais dans les faits non. Moi s'il faut que je passe une heure à décortiquer la situation d'une famille je le fais, les bailleurs sociaux aujourd'hui ne peuvent plus. Officiellement, on ne reçoit pas de public. On n'a pas de guichet. [...]*

*-Où sont les guichets ?*

*-Ca n'existe pas ici, ni à la DDCS. Les assistantes sociales le faisaient un peu, donner des infos, aider à compléter les dossiers mais ce n'est plus dans leurs prérogatives. Le seul guichet qui pourrait exister, c'est nous et sinon après ce sont les écrivains publics. C'est la seule solution qu'on propose aujourd'hui aux demandeurs. C'est pour ça qu'on essaie d'aider ceux qui n'ont vraiment pas d'autre solution. Un demandeur classique va quand même aller voir une assistante sociale qui va lui donner une info. Et l'habitat indigne, ce sont des situations difficiles donc on veut accompagner. », entretien, VSE, octobre 2018.*

La suppression du guichet et du lien direct à l'usager qu'il permet est considérée comme d'autant plus problématique qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une prise en charge renforcée des usagers à l'échelle de SEM.

De la même façon, la Ville est également plutôt en retrait dans le cadre du PPGD.

*« Enquêtrice : Et avec le PPGD ? ça change quelque chose ?*

*-Alors, le maire vient de décider qu'on ne serait pas acteur du Plan. Il ne souhaite pas qu'on soit affiché comme acteur du Plan. On est favorable au Plan, il n'y a pas de souci, mais on ne sera pas acteur. Comme beaucoup de communes d'ailleurs. Des premiers retours qu'on a, il y a beaucoup de communes qui ne veulent pas être identifiées comme lieu d'accueil.*

*-Quand on ne dit pas acteur, c'est ça ?*

*-On avait le choix entre, être lieu d'accueil et d'enregistrement, et être lieu d'accueil et d'information. Aujourd'hui, comme on est structuré dans l'équipe, ce n'était pas possible, parce qu'il aurait fallu pouvoir accueillir dans de meilleures conditions, on n'a pas des locaux adaptés pour recevoir du public, et ça nécessitait un investissement qu'on ne pouvait pas se permettre en étant que deux. Donc Monsieur le Maire a décidé de n'être ni lieu d'accueil et d'enregistrement ni lieu d'accueil et d'information. On continuera notre mission, c'est certain, mais ce ne sera pas affiché comme tel. », entretien, VSE, octobre 2018.*

<sup>72</sup> Entretien, VSE, octobre 2018.

<sup>73</sup> Id.

## Une gestion du contingent déléguée aux bailleurs sociaux

A chaque garantie d'emprunt pour logement construit ou réhabilité, la VSE obtient 20% de logements réservés. Les plus anciennes conventions de réservation remontent à 1952<sup>74</sup>. Les logements réservés sont fléchés.

Jusqu'en 2016, la Ville gérait directement ce contingent. Il revenait aux agents du service Logement de proposer des candidats sur les logements du contingent. Depuis la fermeture du service Logement, la Ville délègue la gestion de son contingent aux bailleurs sociaux, tout en gardant la possibilité de positionner des candidats de temps en temps. Dans le cadre de cette délégation, les bailleurs sociaux informent la VSE dès qu'un logement du contingent se libère. Ils positionnent eux-mêmes en priorité sur ces logements des ménages répondant à des critères définis par la Ville : ménages issus du relogement, ménages ayant subi un sinistre, ou demandeurs suivis par la Ville (agents de la Ville, du CHU, etc.) ; « après, les bailleurs peuvent compléter bien sûr avec des usagers qu'ils auraient, eux<sup>75</sup> ». La Ville est ensuite informée du passage en CAL de ces logements.

Il semble donc qu'à part sur la question des relogements, on assiste à un certain retrait de la Ville de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux, en lien avec l'arrivée de la municipalité Perdriau. Cela peut s'expliquer par le fait que le logement social n'est pas considéré comme une priorité par cette municipalité, qui réoriente en grande partie sa politique vers l'habitat privé en direction des catégories sociales les plus aisées.

## Un retrait non compensé par une montée en puissance des services de SEM

Ce retrait n'est – à ce stade – pas vraiment compensé par une montée en puissance des services de SEM ni par une articulation renforcée entre services municipaux et intercommunaux, comme on l'a vu plus haut. Certain.es interviewé.es voient une forme d'incohérence dans cette montée en compétences de l'agglomération qui n'est pas accompagnée par une nette montée en puissance de ses services, et l'interprètent comme le signe d'une volonté politique des élus de la Ville de conserver leur pouvoir sur leur politique de l'habitat. Des agents municipaux expriment aussi leur sentiment d'être d'une certaine façon « en avance » par rapport à SEM sur ces questions de logement, d'attribution ou de relogement. Depuis le PNRU1, la Ville a contribué à installer des instances partenariales à l'échelle de son territoire, à commencer par l'Equipe sociale relogement (ESR) mise en place dans le cadre du PNRU1. Cette instance est considérée comme apportant une plus-value opérationnelle concrète et comme étant construite à l'échelle pertinente, à savoir celle des acteurs ayant la connaissance fine à la fois des ménages et du territoire. Dès lors, le déplacement du pilotage à l'échelle intercommunale nourrit des inquiétudes, en même temps qu'il amène des contraintes bien concrètes et des lourdeurs bureaucratiques, les actions municipales devant faire l'objet de conventions avec SEM sur les champs de compétences relevant désormais de l'EPCI :

*« Interviewé.e 1 : Il y a une lourdeur administrative. C'est compliqué. Et du coup, bien sûr on n'a pas le droit de monter des dispositifs, on n'a droit à rien, puisqu'on n'a pas la compétence, et c'est compréhensible, mais d'un autre côté, ils ont la compétence et ils montent tous les dispositifs, mais sur le terrain c'est nous. Voilà, donc on pensait qu'on monterait à l'agglomération et qu'on serait territorialisé. Et puis on l'attendait aussi, pour pouvoir travailler dans une autre logique.*

*-Il y a un petit décalage entre le fait que beaucoup de compétences montent à l'agglomération, la régulation, et il n'y a pas la montée en personnel ?*

*-Interviewé.e 2 : C'est ça. Ils ont la montée en compétences mais pas la montée en moyens et en personnel.*

---

<sup>74</sup> Id.

<sup>75</sup> Id.

*-Interviewé.e 1 : Et on a la difficulté d'avoir des ordres qui viennent d'élus, mais qui ne sont pas forcément en cohérence avec les ordres de l'agglo. Donc on a aussi cette strate en plus. », entretien, VSE, octobre 2018.*

### **Des tensions entre élus et techniciens sur l'approche des relogements : de la vision politique au regard du « travail social »**

Compte tenu de l'importance des démolitions, notamment dans le cadre du programme ANRU, à Saint-Etienne depuis le début des années 2000, la question des relogements s'est progressivement imposée comme centrale pour les acteurs locaux et notamment la Ville.

Sur la VSE, un partenariat s'est constitué autour de la question des relogements (relogements aussi bien dans le cadre de l'ANRU que hors ANRU), permettant une coopération des différents acteurs concernés et un accompagnement social renforcé des ménages. Par cette entrée du relogement, une capacité d'action collective s'est développée. Une équipe sociale relogement (ESR) a été créée. Elle fait l'objet d'une convention qui réunit la VSE, la CAF, la DDT, la DDCS, Action Logement, l'EPASE et des bailleurs sociaux. Elle assure le suivi de tous les relogements qui ont lieu sur le territoire communal et l'accompagnement social des familles. L'ESR commence son travail lors de la réunion publique annonçant un projet de démolition. Elle accompagne ensuite le bailleur social pour réaliser le diagnostic social des familles et les accompagner durant tout le processus de relogement. L'objectif est de mutualiser les moyens humains de l'accompagnement social et d'homogénéiser les pratiques d'accompagnement social quel que soit le bailleur afin d'en garantir la qualité. Les relogements sont suivis par un binôme composé d'un agent du bailleur social et d'un agent membre de l'ESR, à savoir un travailleur social de la VSE ou de la CAF.

Certains agents municipaux impliqués dans l'ESR posent un regard très critique sur les politiques visant à reloger les ménages hors de leur quartier<sup>76</sup>. Ils perçoivent négativement les règles relatives aux quartiles ainsi que la règle de l'ANRU imposant un quota de relogement hors du quartier. Un.e agent rencontré.e se montre ainsi critique envers des injonctions politiques qu'il.elle considère comme décalées par rapport aux attentes des ménages :

*« On a une demande aujourd'hui très forte de nos élus de s'attacher à sortir les gens de leur quartier quand ils sont en QPV. On n'a pas vraiment d'objectifs chiffrés à part ceux qui sont dans la convention intercommunale d'attribution, qui a peut-être changé de nom. C'est toutes les déclinaisons de la loi Egalité et citoyenneté, qui nous imposent ces 50% des relogements qui devront être effectués en dehors des QPV, je n'ai pas les autres chiffres en têtes mais c'est aussi des chiffres par rapport aux revenus. [...] Ce sont les seules données auxquelles on est vraiment contraint. Par contre on est en train de se heurter à la réalité terrain, qui fait qu'aujourd'hui sur nos opérations de relogement on est vraiment en dehors de ça.*

*-Parce que ?*

*-Parce que les gens nous montrent un réel attachement à leur quartier. Et on a surtout ce cas sur Montreynaud, où les gens disent 'vous investissez énormément d'argent dans notre quartier, il y a plein d'articles qui en parlent, et aujourd'hui vous nous demandez de partir !'. Et les gens ne comprennent pas pourquoi il faudrait qu'ils partent. Sur Cotonne, on démolit côté Montferré, et les gens veulent rester à Montferré [rire] ! Ils ne veulent pas traverser le boulevard ! Après, nous dans le travail social, on s'attache à regarder tout le réseau que les personnes peuvent avoir. On a beaucoup de personnes, sur Cotonne particulièrement c'est beaucoup de personnes âgées, plus de 70% des gens ont plus de 65 ans, ont intégré le logement à la construction, ce sont des gens qui ont un fort réseau sur le quartier. Il y a la volonté politique qui nous dit qu'il faut les sortir, nous il y a le travail social qui nous dit, demain si on déracine ces gens-là, ce n'est pas viable. On va les mettre en difficulté, ce n'est pas le but qu'on recherche. Aujourd'hui on se heurte un peu à ça, la volonté politique qui ne va pas avec le travail social qu'on peut faire.*

<sup>76</sup> Entretiens, VSE, octobre 2018 et juillet 2019.

-Parce que, derrière la volonté politique, l'idée c'est d'avoir plus de mixité sociale à l'échelle du quartier ?

-Oui.

-Et alors est-ce qu'il n'y a pas d'autres façons de faire de la mixité sociale ? C'est-à-dire reloger ceux qui souhaitent être relogés sur le quartier sur le quartier, et parvenir à faire venir d'autres ménages qui sont en situation socio-économique moins précaire sur le quartier ?

-L'idéal ce serait ça, sauf que les faits montrent qu'on a du mal à atteindre ces objectifs-là aujourd'hui.

-Parce que ces personnes en situation moins précaire n'ont pas envie de venir ?

-Elles ont un choix qui leur permet de ne pas venir aujourd'hui dans ces quartiers-là. », entretien, VSE, octobre 2018.

« Les bailleurs sociaux sont plus dans la réalité du terrain et la contrainte de se dire, de toute façon les gens on ne pourra pas les déraciner s'ils n'en ont pas envie donc... Et aujourd'hui c'est vraiment là-dessus qu'on s'accroche un petit peu et qu'on essaie, nous en tant que social, de construire un discours et d'expliquer, d'aller vers les élus en leur expliquant, voilà, aujourd'hui on a la situation de cette personne, malgré toute notre volonté, on ne pourra pas la sortir de son quartier. Une mamie de 80 ans qui habite depuis 60 ans dans son immeuble, ça n'a pas d'intérêt de la sortir. », entretien, VSE, octobre 2018.

On retrouve ici chez les agents municipaux impliqués dans l'accompagnement social des ménages à reloger le même regard que chez les agents en charge de l'accompagnement social chez certains bailleurs sociaux fortement impliqués dans l'accompagnement social, comme l'OPH1. En revanche, le regard de certains cadres municipaux peut s'écarter de celui des *street level bureaucrats* municipaux (Lipsky 1980) qui travaillent au contact des ménages à reloger. Un cadre insiste ainsi sur la nécessité que les bailleurs sociaux proposent aux ménages – sans la leur imposer – une possibilité d'être relogés hors de leur quartier, considérant que le relogement à l'extérieur est le plus souvent souhaitable<sup>77</sup>.

Enfin, on peut noter que certains agents municipaux, observant les évolutions des politiques et du parc et la raréfaction des logements sociaux les plus abordables au fur et à mesure que les démolitions progressent, expriment la crainte de voir venir des difficultés croissantes sur cette question du relogement :

« Le relogement va être plus difficile que sur le PNRU1, parce que justement il y avait la reconstruction 1 pour 1 au sein du quartier, alors que là il n'y a pas de reconstruction sur le quartier et puis l'offre nouvelle arrivera trop tard. Elle arrivera toujours après le relogement. [...] Les relogés, ils seront relogés ailleurs. Et puis l'offre nouvelle n'est pas abordable pour les gens du relogement. Parce que malheureusement on démolit les immeubles qui étaient les plus attractifs en termes de prix, et demain on n'ira pas les reloger dans le neuf. Quand on a des gens au minimum vieillesse, on n'ira pas les reloger dans un logement en financement PLUS à 400 € par mois pour un T2 quoi. », entretien VSE, octobre 2018.

Ces inquiétudes convergent avec le constat que le niveau de tension dans le parc social s'est accru entre 2015 et 2018 dans les communes urbaines et particulièrement à Saint-Etienne et Rive-de-Gier (passant à Saint-Etienne de 2,25 à 2,85 demandes pour une attribution) (cf. *supra*).

---

<sup>77</sup> Entretien, VSE, juillet 2019.

### **3.2.2. Les communes urbaines de fond de vallée industrielle : construire la « mixité par le haut » sous contraintes. Le cas de la Ricamarie**

#### **La commune**

La Ricamarie est une commune de 7 900 habitants (2016) qui a atteint son nombre d'habitants maximal (11 900) en 1962. Elle est située à l'ouest de Saint-Etienne dont elle est limitrophe. Cette ancienne commune minière est aujourd'hui la plus pauvre du département de la Loire. C'est une commune de tradition communiste. Depuis 2017, elle a pour maire Cyril Bonnefoy, communiste (réélu en 2020).

Les logements sociaux sont majoritaires sur la commune (54% du parc total). Mais celle-ci n'a pas développé son parc social en créant son propre office municipal, contrairement à d'autres communes de la vallée de l'Ondaine comme Firminy ou Le Chambon-Feugerolles. Plusieurs bailleurs sociaux opèrent sur le territoire communal mais l'un d'eux se détache : l'OPH2 (900 LLS sur La Ricamarie au 1/12018). Au 1/12018, le deuxième était la COOP1 (260 LLS), le troisième l'ESH5 (210), et le quatrième l'ESH2 (150). Durant l'année 2018, l'ESH1, qui jusqu'alors avait une vingtaine de logements sur la commune, a racheté le patrimoine de l'ESH4 et de l'ESH5 dans la Loire. Elle est ainsi devenue le troisième bailleur social de La Ricamarie, avec un patrimoine d'environ 230 logements.

#### **Le contexte des politiques d'habitat et logement dans la commune**

Le PLH3 pointe des éléments de diagnostic relatifs à la commune : baisse de la population communale entre 2008 et 2013 (entre 0 et -0,5% de baisse), surreprésentation du parc de logements sociaux (54%), présence de deux quartiers parmi ceux de SEM où la vacance est la plus élevée (Montrambert-Méline et Le Montcel), besoins conséquents en démolition et réhabilitation de logements sociaux, présence d'un important parc privé potentiellement indigne (PPPI) puisque la Ricamarie fait partie des communes les plus concernées en proportion de leur parc privé (6% en 2013) avec Rive de Gier (8%) et St Maurice en Gourgois (6%).

Plusieurs actions du PLH3 concernent la Ricamarie :

- 1 OPAH-RU prévue sur la période 2019-2014 (le PLH3 prévoit 2 OPAH RU sur le secteur Ondaine sur cette période, l'une à Firminy et l'autre à La Ricamarie, cf. PLH3 p. 118-119) ;
- L'exonération de SLS (cf. action 20, « Favoriser la mixité sociale et enrayer la paupérisation de certains territoires », PLH3 p. 150). Plusieurs secteurs d'exonération du SLS sont définis sur SEM : il s'agit des 39 quartiers identifiés comme prioritaires dans le contrat de ville de SEM, mais aussi des communes où le seuil de revenu du 1<sup>er</sup> décile de la population communale est inférieur au 1<sup>er</sup> quartile des demandeurs de LLS, ce qui inclut la Ricamarie (pour la totalité du territoire communal), et enfin certaines adresses spécifiques sur la VSE ;
- En ce qui concerne les objectifs de production de logements par commune, l'objectif annuel fixé pour la Ricamarie est de 52 logements, dont 9 logements sociaux, dont 25% de PLAI (PLH3 p. 171).

Dans la CIA, l'objectif défini pour la commune en matière d'attributions de LLS hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est l'objectif le plus bas (19%).

Le contrat de ville de SEM 2015-2020 identifie 3 quartiers d'intervention sur la commune : 2 QPV, à savoir Montrambert-Méline et Le Montcel/centre-ville (QPV) et 1 QVA, Rue de l'Eternité (qui est, parmi les QVA, un de ceux non reconnus par l'Etat). Le contrat de ville présente un bilan très

positif de la rénovation urbaine du contrat précédent, pour certains quartiers, notamment Le Montcel : relogés satisfaits, équipements (par exemple la construction de l'Espace éco-citoyen, p. 16). Il pointe les problèmes rencontrés dans le centre-ville des communes de la Vallée de l'Ondaine. Pour La Ricamarie, sont pointés les difficultés commerciales, avec un taux de vacance commerciale de 25% (p. 18) ; l'isolement (par exemple l'absence de ligne de transport desservant le quartier du Montcel p. 19) ; le manque d'attractivité résidentielle et l'habitat ne correspondant plus aux besoins (sont mentionnés les îlots Delaynaud et Croix de l'Herme).

Enfin, dans le Scot Sud Loire, La Ricamarie est définie comme une des 22 centralités hors ville centre à renforcer.

## **Les grandes orientations de la politique communale du logement et de l'habitat**

La politique communale du logement et de l'habitat repose sur les principales orientations suivantes (éléments de diagnostic et actions) :

- La commune comporte déjà trop de logements sociaux ; l'enjeu est donc de dédensifier le logement social. Les projets actuels des principaux bailleurs sociaux vont dans ce sens.
- Il y a une volonté d'intervenir sur le parc privé dégradé et de développer une action globale sur le centre-ville (commerces, espaces publics, image, lutte contre la délinquance, etc.). Le « marquage communautaire » est évoqué comme un problème dans des écrits (cf. document de l'OPH2, 2015). La présence de « groupes de jeunes » (racisés) occupant des espaces publics et/ou les perturbant dans le centre-ville est aussi régulièrement pointée comme un problème dans les entretiens. La mise en place d'une OPAH-RU est perçue comme un moyen de traiter certaines des difficultés du centre-ville.
- La commune est paupérisée et a perdu des habitants. La municipalité a pour objectif d'attirer de nouveaux habitants (et de ne pas en perdre d'autres) et de favoriser la « mixité par le haut ». Pour cela, elle a identifié une principale action : développer des lotissements communaux pour favoriser la mixité sociale par la production d'une offre d'accession à la propriété. Elle a ainsi développé un lotissement communal, le lotissement Plein Soleil, sur son coteau nord depuis le début des années 2010.

Au bout du compte, la politique communale repose sur l'identification de trois grands types d'espaces définis en termes de contraintes ou d'opportunités :

- Des quartiers de logements sociaux, qui restent problématiques malgré certaines améliorations apportées par la politique de RU, et pour lesquels la perspective est de démolir pour reconstruire moins et mieux.
- Le centre-ville, perçu comme concentrant de façon croissante les problèmes d'image et d'attractivité résidentielle. C'est un espace marqué par la présence d'un parc privé dégradé, sur lequel les moyens d'agir de la commune sont limités.
- Enfin les coteaux, sur lesquels la commune cherche à développer elle-même des lotissements puisque les promoteurs privés ne viennent pas. C'est l'espace potentiel de développement d'une accession à la propriété susceptible de favoriser une « mixité par le haut » :

*« Notre objectif c'était d'attirer une nouvelle typologie de familles, des accédants, surtout des primo-accédants mais peu importe, des familles qui travaillent, qui ont un potentiel fiscal un peu plus élevé, qui utilisent les services communaux. Des gens qui font de la mixité dans l'autre sens, qui élèvent par le haut et qui apportent de la fiscalité. C'était ça, le projet de lotissement. L'objectif c'était aussi de maintenir la population, c'est-à-dire la maintenir numériquement, ne pas avoir de baisse de la population. Parce qu'on voit bien que le centre-ville se vide. L'habitat n'est pas dans un état si dégradé que ça mais on voit qu'il y*

*a des marchands de sommeil. Il n'y a pas d'investisseur privé qui vienne dans le centre-ville.* », entretien, La Ricamarie, mars 2019.

*« Pour nous c'est un problème parce qu'on a tellement peu la main sur le centre-ville que notre seul moyen d'agir c'est d'ouvrir à l'urbanisation. »*, entretien, La Ricamarie, mars 2019.

Les acteurs communaux expriment le sentiment de mener cette politique communale seuls et contre tous. Ils sont très critiques vis-à-vis des acteurs du SCoT mais surtout de l'Etat local, qui refuse l'ouverture de l'urbanisation : *« Ils [l'Etat local] ont été complètement sourds »* ; *« Il y a eu un vrai mépris, un mépris profond envers nous »* ; *« Il faut voir ce qu'on nous a dit, on nous a dit que ce lotissement Plein Soleil était un furoncle, c'est le terme qui a été utilisé par l'Etat ! On nous a dit que ce lotissement était moche ! Ce sont les mots qui ont été employés<sup>78</sup> »*. L'élu.e au Renouveau urbain est par ailleurs critique vis-à-vis de la politique de SEM et en particulier des objectifs de production définis par le PLH3 pour la commune (52 logements par an, dont 9 logements sociaux, dont 25% de PLAI). A ses yeux, il y a déjà trop de logements et de logements sociaux sur la commune donc ces objectifs sont inappropriés<sup>79</sup>.

### **Une volonté communale de favoriser la « mixité par le haut » par les attributions de logements sociaux qui a choppe sur différents obstacles**

L'intervention de la commune sur les attributions de logements sociaux est prise en charge par deux élu.es qui se partagent les CAL en fonction des bailleurs sociaux : l'opérateur principal (OPH2) pour l'un.e et l'ensemble des autres bailleurs pour l'autre. Les services municipaux semblent peu intervenir sur les attributions. Dans le cas de l'OPH2, l'élu.e concerné.e ne participe pas aux CAL. Il.Elle n'intervient qu'en transmettant son avis, par voie électronique, parmi les 3 candidats proposés en amont des CAL, mais souvent un seul candidat est proposé. Il.Elle dit se positionner sur les dossiers en mobilisant plusieurs critères : la composition familiale, les revenus, la relation à la commune. Dans le cas des autres bailleurs sociaux, l'élu.e concerné.e se rend physiquement aux CAL mais exprime le sentiment de ne pas parvenir à y imposer les intérêts de la commune : *« Il y a beaucoup de discussions et je n'ai pas le dessus<sup>80</sup> »*. Il.Elle indique mobiliser plusieurs critères dont la composition familiale et la capacité à payer le loyer. Il.Elle souligne se battre *« pour essayer d'avoir de la mixité sociale dans les ensembles »* mais *« je ne suis pas bien écoutée<sup>81</sup> »*.

Le problème principal aux yeux des deux élu.es réside dans la concentration de certaines populations qui *« font fuir<sup>82</sup> »* les autres. Ils.Elles disent ne pas parler de « peuplement » mais plutôt de « mixité ». L'idée que la commune accueille déjà beaucoup de populations modestes et qu'il faut donc que les autres communes de SEM accueillent aussi des ménages pauvres (et roms, réfugiés, etc.) est récurrente. Durant l'entretien, les deux élu.es définissent ces populations en fonction de leurs bas revenus, mais aussi de leurs comportements et modes de vie définis comme posant problème (présence de débris, enfants laissés dehors tard), de leur culture (ils ne parlent pas la langue - française). Ils.Elles insistent sur les « problèmes de vivre ensemble » et voient le regroupement de personnes d'une même communauté comme un fait négatif.

S'ils.Si elles pointent l'importance de la mixité sociale, leur sentiment global est toutefois de ne pas maîtriser les attributions. Ils.Elles regrettent de ne pas avoir la main sur les attributions de certains logements sociaux, par exemple en matière d'accueil des réfugiés - *« je ne vois pas le dossier<sup>83</sup> »* - tout

<sup>78</sup> Entretien, La Ricamarie, mars 2019.

<sup>79</sup> Id.

<sup>80</sup> Entretien, La Ricamarie, mai 2019.

<sup>81</sup> Id.

<sup>82</sup> Id.

<sup>83</sup> Id.

en ayant une connaissance floue de la procédure et des acteurs impliqués. Ils.Elles opèrent une distinction entre deux catégories de bailleurs sociaux : ceux qui acceptent de laisser des logements vacants en attendant d'avoir un candidat adapté et ceux qui préfèrent « remplir » le logement. Ils.Elles valorisent clairement la première stratégie :

« I1 : Ce que je me bats à leur faire entendre, aux bailleurs sociaux, c'est que s'ils ne mettent que des personnes en difficulté, après, qu'ils ne se plaignent pas d'avoir des difficultés dans leurs bâtiments. Moi c'est pour eux aussi, c'est pour le bien-être de La Ricamarie, c'est pour le bien-être des locataires, mais c'est pour eux aussi. Et ça, je n'arrive pas... facilement, je me bats un peu avec les bailleurs sociaux, 'mais trouvez-nous des gens qui ont un salaire, un peu, de temps en temps. Ne me mettez pas que des gens au RSA, et qui ont des problèmes familiaux, et qui ont des problèmes... »

-Enquêtrice : Et alors, qu'est-ce qu'ils répondent ?

-I1 : C'est dur, c'est très dur, parce que ce qu'ils veulent, c'est qu'ils ont des logements libres et ils veulent les remplir quoi. Alors, il y avait [bailleur social X], eux, ils faisaient très très bien. Avec eux, je n'avais aucun problème. [bailleur social Y], ils sont un petit peu dans cette même pratique mais... [...] C'est-à-dire que, moi, surtout avec [bailleur social X], la personne qui s'occupait de La Ricamarie, elle me disait : 'j'aime mieux avoir 8 mois un logement vide qu'y mettre quelqu'un qui va me poser des problèmes'. Voilà. Mais ce n'est pas la politique de tous les bailleurs sociaux. Vous comprenez ?

-Enquêtrice : Oui. Et alors concrètement après sur les ensembles il y a des difficultés ?

-I1 : Parfois il y en a. Mais bon, comme je leur dis, vous ne pouvez vous en prendre qu'à vous. Moi je...

-Enquêtrice : Et alors, c'est quel genre de difficultés ?

-I1 : Bah ce sont des gens...

-I2 : Ce sont des conditions de vie qui ne sont pas adaptées aux nôtres, j'ai envie de dire... et qui créent des nuisances.

-I1 : Vous savez, si on met le même genre de population dans un endroit, on en fait...

-I2 : C'est des ghettos.

-I1 : Voilà, je n'osais pas dire ce terme, parce que ce n'est pas... C'est un peu exagéré. Ce n'est pas vraiment... Mais on en fait un lieu de non-droit, voilà, c'est ça aussi. Alors que si on arrivait à mixer socialement les... eh bien on aurait un vivre-ensemble qui serait déjà beaucoup plus intéressant pour tous les riverains de la localité.

-I2 : Et puis il y a les conditions de salaire aussi, ce qui fait quand on a des gens qui sont au RSA, sans vouloir les mépriser, tellement ce n'est pas notre politique, on appauvrit une ville. On appauvrit une ville.

-I1 : Oui bien sûr.

-I2 : D'avoir des candidatures, quand tu vois RSA, RSA... », entretien, La Ricamarie, mai 2019.

Les élu.es rencontrés.es ne font pas de différence marquée entre les attributions relevant du contingent municipal et les autres. Elles interviennent pour donner leur avis sur les attributions de l'ensemble des logements sociaux localisés sur la commune.

### Une appropriation des réformes faible à ce stade

Les élu.es en charge des attributions ne semblent pas bien connaître les réformes, ni les nouveaux instruments intercommunaux mis en place (CIA, etc.) ni les objectifs relatifs aux quartiles. Ils.Elles réagissent à l'objectif de 50% d'attribution aux 3 quartiles supérieurs en QPV lorsqu'il est évoqué par l'intervieweuse en pointant son caractère irréaliste :

« Enquêtrice : Et il y a le truc inverse, c'est-à-dire qu'il y a l'idée aussi de faire venir des personnes qui ont plutôt des revenus plus élevés dans les quartiers Politique de la Ville.

I2 : Alors ça, moi, je vais vous dire, il va falloir faire changer les mentalités des gens, c'est utopique ce truc. Parce que les gens qui ont des moyens, aujourd'hui, venir à La Ricamarie, non !

*I1 : Si, à l'extérieur. Les alentours, les maisons, pourquoi ça c'est bien vendu tout ça, Plein Soleil ? Et au-dessus de chez nous aussi...*

*I2 : Ah, Dramoisson, il est beau aussi, le lotissement.*

*I1 : Oui, mais même celui au-dessus, là, qui s'est fait après, il y a une douzaine d'années. », entretien, La Ricamarie, mai 2019.*

Pour résumer, l'enjeu central identifié par les acteurs communaux est la concentration spatiale de groupes sociaux définis par leur pauvreté et/ou leurs culture, leur mode de vie, leur comportement sur le territoire communal et sur certains quartiers, entraînant la fuite d'autres catégories de ménages et le manque d'attractivité résidentielle. Face à cette perception des problèmes, la commune cherche à favoriser la « mixité par le haut » mais les acteurs communaux estiment ne pas pouvoir le faire par la maîtrise des attributions de logements sociaux, en raison des stratégies des bailleurs sociaux (préférence de certains bailleurs sociaux pour la lutte contre la vacance plutôt que pour la vacance volontaire et la mixité sociale) mais aussi en raison des stratégies et préférences des ménages. De ce point de vue, c'est principalement l'objectif de 50% d'attribution aux 3 quartiles supérieurs en QPV qui les interpelle ; ils le considèrent comme irréaliste dans le contexte d'une commune paupérisée et peu attractive car cet objectif est décalé au regard des stratégies et attentes des habitants potentiels. Ainsi, la commune déploie une stratégie de diversification sociale plutôt centrée sur l'offre (à la fois publique et privée : dédensification du logement social ; OPAH RU ; développement de lotissement communal) que sur les attributions. Les réformes récentes des attributions sont peu appropriées.

### **3.2.3. Les communes de couronne résidentielles : maintenir un contrôle étroit du peuplement. Le cas de Saint-Genest-Lerpt**

Saint-Genest-Lerpt est une commune de couronne, à profil résidentiel, située à l'ouest de Saint-Etienne. Elle compte 6 100 habitants, contre 5 500 en 1990. Les revenus des habitants sont supérieurs à la moyenne de SEM. Depuis 2001, son maire est Christian Julien, DVG (PS jusqu'au congrès de Reims, il n'est encarté dans aucun parti en 2019), qui avait antérieurement réalisé un mandat dans l'opposition, et qui est réélu lors de l'élection municipale de 2020.

Le parc de logement communal comporte 19,7% de logements sociaux, un taux en forte progression depuis la loi SRU (12% en 2000). 5 bailleurs sociaux interviennent sur la commune : l'OPH2 (227 LLS au 1/12018), l'ESH2 (105), l'ESH1 (qui comptait 67 logements sur la commune jusqu'en 2018 et qui après avoir repris le parc de l'ESH5 – 35 LLS – en 2018 gère désormais une centaine de LLS sur la commune), la COOP1 (41) et l'OPH1 (5).

Le PLH3 définit un objectif communal de production de 27 logements par an, dont 7 sociaux, dont 45% de PLAI (soit le taux maximal). Dans la CIA de SEM, la commune fait partie de celles auxquelles est fixé l'objectif maximal de 39% d'attribution aux ménages du premier quartile hors QPV.

## Un positionnement communal ambivalent par rapport à la politique intercommunale, marqué par la crainte de perdre la maîtrise du peuplement

Selon le maire, le PLH n'avait pas d'effet tangible sur la politique communale avant le PLH3 : « *Le 1<sup>er</sup> PLH, je pouvais l'ignorer<sup>84</sup>* ». Les PLH précédents ne concernaient qu'un nombre réduit de communes à ses yeux (principalement Saint-Etienne). En revanche, « *on regarde de plus près* » le PLH. Selon lui, dans le cadre des discussions entre maires en vue de la préparation du PLH3, la principale ligne de fracture a opposé les communes urbaines et certaines communes périphériques qui ne veulent pas « partager la misère » et être empêchées dans leur volonté d'expansion démographique. Dans ce contexte, il présente la commune de Saint-Genest-Lerpt comme faisant partie des « *communes tampons* », c'est-à-dire des communes périphériques prêtes à faire œuvre de solidarité, et ayant joué le jeu de l'article 55.

Il affiche en entretien un accord global avec le PLH3 : il faut renforcer les équilibres territoriaux, ce qui passe avant tout par le renouvellement urbain sur les communes urbaines : « *D'abord l'intérêt du PLH3, c'est d'avoir une vision au niveau de l'agglomération, parce que l'époque où on voyait se vider Saint-Étienne et la couronne grossir, ce n'est pas bon. Même si on en a profité, ce n'est pas bon<sup>85</sup>* ». Il se dit prêt à jouer la carte de la solidarité intercommunale mais à condition que chaque commune de SEM joue le jeu. Selon l'élue en charge du suivi des attributions de logements sociaux, la commune se veut solidaire à l'échelle de l'intercommunalité, et il est nécessaire de renouveler le parc sur la VSE et les communes urbaines via le PLH3 parce qu'« *on n'a pas envie de récupérer toute la population de Saint-Etienne, ce n'est pas notre but<sup>86</sup>* ». Le renouvellement urbain de Saint-Etienne doit se faire dans l'intérêt même des communes périphériques :

*« La ville centre, c'est un peu la Reine dans la ruche. Si cette ville centre, on ne l'aide pas à se rétablir, à plus ou moins longue échéance on va tous mourir. Même si ça coûte financièrement et que pour certain c'est compliqué de penser à cette ville centre et de se dire : 'Ils n'ont qu'à faire comme nous, ils n'ont qu'à se démerder.' Non, ce n'est pas comme ça que ça marche. On a une métropole et malheureusement toutes les villes ne sont pas égales. », entretien, Saint-Genest-Lerpt, mai 2019.*

Cette élue insiste aussi sur l'idée que chaque commune de l'intercommunalité doit « prendre sa part » (dans l'accueil de certaines catégories de ménages).

Le maire n'évoque pas, durant notre entretien, l'objectif de 45% de construction en PLAI assigné à la commune par le PLH3. Pourtant, ce point a fait l'objet d'un débat en conseil municipal, les élus trouvant ce taux trop élevé. L'élue qui suit les attributions est plus catégorique : « *on ne fera pas 45% de PLAI* ».

Concernant les attributions, le maire ne perçoit pour l'instant pas de volonté forte de l'EPCI d'intervenir sur cette question. Les entretiens montrent que les élu.es de la commune ont une connaissance encore réduite des instruments et objectifs des réformes récentes (CIA, règles des quartiles, etc.).

---

<sup>84</sup> Entretien, maire, mai 2019.

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> Entretien, adjointe aux Affaires sociales, mai 2019.

## **Maîtriser le peuplement par la production très contrôlée d'un logement social « de qualité », appuyée sur une relation privilégiée entre le maire et un bailleur social**

*« Toute la politique de la municipalité a été de faire en sorte que l'on mette les moyens pour être en conformité avec la loi, sans pénaliser le contribuable, et sans dénaturer l'environnement social de Saint-Genest-Lerpt. », entretien, maire, mai 2019.*

Pour le maire, la loi SRU a été un « *aiguillon fort*<sup>87</sup> » du développement de l'offre de LLS. Il revendique une politique volontariste là où d'autres communes de couronne ont préféré ne pas en construire. La commune atteint quasiment aujourd'hui le taux de 20%. Cette politique a été très difficile à assumer auprès des habitants dans un premier temps (« *je me suis fait traiter de socialo-communiste ici à cause de la politique du logement*<sup>88</sup> ») puis a été progressivement acceptée. Le nombre de logements sociaux est passé de 290 logements sociaux en 2001 à 540 en 2018. Parallèlement, l'ensemble du parc de logement a crû, passant de de moins de 2 300 logements à plus de 2 800 logements. La part des logements privés a donc aussi augmenté. Aujourd'hui, l'offre nouvelle est essentiellement d'ordre privé, et afin de se maintenir à un taux de 20% de logements sociaux la commune demande systématiquement aux promoteurs privés d'intégrer 20% de logements sociaux dans toutes leurs opérations.

Si le développement du logement social a été imposé par l'article 55 de la loi SRU, la commune a fait en sorte d'en faire un instrument du développement communal par l'habitat et l'attractivité résidentielle. Elle en a fait un outil pour permettre aux Lerptiens aux ressources modestes de rester sur la commune, et pour faire venir de nouveaux habitants. Cela s'est traduit par un contrôle municipal très étroit de la production de nouveaux logements sociaux. Ce contrôle municipal est d'abord passé par la construction d'un partenariat privilégié avec un bailleur social : « *il faut une équipe municipale capable d'affronter les bailleurs sociaux car sinon ils font tout et n'importe quoi, ils ont une vision de très court terme*<sup>89</sup> ». Alors qu'historiquement, l'OPH2 était le principal bailleur social opérant sur la commune, le maire a décidé de se rapprocher d'un autre bailleur social, l'ESH2, considérée comme plus en phase avec les besoins communaux et plus « *audacieuse* ». Le choix de cette ESH est lié à la relation personnelle établie durant l'enfance entre le maire et le directeur de l'ESH. La relation maire-bailleur s'est construite sur la durée : « *Avec le temps, on a pu se montrer de plus en plus exigeant*<sup>90</sup>. »

Pour le maire, il s'agit donc de respecter la loi certes, mais de le faire en construisant du logement social de qualité, capable de se fondre dans l'environnement de la commune, d'y être d'une certaine façon invisible. On peut donner l'exemple de Pierrafoyo, où ont été construits deux petits collectifs, l'un constitué de logements sociaux et l'autre en copropriété privée, parfaitement identiques. La construction de ce logement social de qualité passe par plusieurs choix : privilégier la construction de petits collectifs et de maisons individuelles ; produire un bâti d'une certaine qualité architecturale, inspiré d'autres exemples (tels que des opérations antérieures menées sur la commune de Sorbiers) ; intégrer des équipements et services publics dans les opérations de production de logements sociaux (exemple de la médiathèque, de la Poste, du restaurant scolaire).

Parmi les opérations en cours, celle des « Jardins de la Reine » (opération située vers le Cluzet, près du lotissement « Les allées de la Reine ») illustre cette volonté municipale de contrôler la construction d'un logement social de qualité. Il s'agit d'une vente en VEFA. Deux petits bâtiments

---

<sup>87</sup> Entretien maire, mai 2019.

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.*

collectifs de 12 logements sociaux et 7 pavillons de logements sociaux ont été construits ; ces derniers ont été pris d'assaut. Le bailleur social n'a pas construit de logement PLAI sur cette opération au motif qu'elle est située « *trop loin du centre* » selon l'élu.e en charge des attributions. Il faudrait analyser de plus près les choix en matière de construction de PLAI et de localisation (choix des quartiers, répartition équilibrée ou au contraire concentration des logements PLAI dans certains quartiers).

Les perspectives de la commune en matière de construction sont les suivantes : densifier de façon acceptable, ne pas seulement construire des logements neufs mais aussi régénérer le parc existant. De ce point de vue, la commune entend faire appel au soutien de l'intercommunalité, compte tenu des moyens financiers que suppose le renouvellement, ce qui l'amène à être plus attentive aux règles du PLH3 : « *si on veut être suivi financièrement, il faut bien être en conformité*<sup>91</sup> ». Enfin, l'équipe municipale identifie un manque de certaines catégories de logements sociaux, notamment les grands logements et estime nécessaire d'en construire, par exemple près des axes de transport en commun, en entrée de ville. Un manque de T1 est également identifié (pour un mix de personnes âgées et étudiants – cf. présence d'un lycée hôtelier privé sur la commune).

Le parc de logements sociaux de la commune est ainsi composé aujourd'hui de deux segments bien distincts. D'une part il y a les logements sociaux « historiques », construits pour certains sous forme d'ensembles, notamment sur le quartier Cote Chaude. Ce quartier scindé en deux communes (Saint-Genest-Lerpt et Saint-Etienne) n'est pas un QPV mais est identifié par l'élue aux Affaires sociales comme un quartier concentrant des ménages en difficulté sociale, des familles nombreuses, et des ménages relogés de Saint-Etienne. D'autre part, les logements sociaux plus récents, construits depuis 2000 dans le cadre de l'article 55, sont très attractifs et sont même pour certains d'entre eux qualifiés de « *luxueux*<sup>92</sup> ». Y compris à l'échelle d'une commune de couronne, le parc de logements sociaux est hétérogène et constitué de segments plus ou moins attractifs.

### **Maîtriser le peuplement par le contrôle politique des attributions de logements sociaux**

Les réformes récentes des attributions et les nouveaux dispositifs mis en place à l'échelle intercommunale (CIA, PPGD, règles des quartiles, etc.) ne sont pas mentionnés durant les entretiens par les élus communaux, qui une fois interrogés sur eux disent ne pas (ou peu) les connaître.

Le maire dit ne pas mobiliser le terme de peuplement ; en revanche il évoque une réflexion menée en 2003 (dans le cadre du travail sur le Projet d'aménagement et de développement durable, PADD) sur le seuil démographique communal à ne pas dépasser. Ce seuil alors été estimé à 6 600 habitants.

L'élu.e aux Affaires sociales joue un rôle central dans les attributions de logements sociaux. Il.Elle représente la commune au sein de la commission Habitat de SEM. Il.Elle reçoit systématiquement les demandeurs de logements sociaux. Il.Elle est invitée aux CAL par les bailleurs sociaux opérant sur le sol communal mais s'y rend uniquement lorsque l'attribution de programmes neufs est inscrite à l'ordre du jour. Il.Elle énonce comme suit les critères que mobilise la commune pour se positionner sur les attributions : « *On travaille en priorité sur les gens qui habitent sur la commune* » ou qui veulent se rapprocher de leur famille ; le travail porte aussi sur la recherche d'une « mixité » plus forte à Cote chaude (il s'agit donc ici de favoriser une « mixité par le haut ») ; plus globalement, l'élu.e tient un discours pro-mixité, définissant celle-ci selon des critères pluriels : « *Il faut de la mixité,*

---

<sup>91</sup> *Id.*

<sup>92</sup> Entretien, adjointe aux Affaires sociales, mai 2019.

*sociale, d'origines, à l'école, à la crèche, il faut que les gens profitent des mêmes services, développer les liens entre familles<sup>93</sup> ».*

La commune mobilise le contingent municipal. Dès qu'une opération est sur plan, elle négocie les logements sociaux qui lui seront réservés. Ainsi dans le cas de l'opération « Les jardins de la Reine », elle ne dispose d'aucun pavillon réservé sur les 7 pavillons construits et dispose de 6 appartements réservés sur les 24 construits. L'élu.e a rencontré une quarantaine de ménages en vue de l'attribution de ces 6 appartements, ce qui témoigne de leur attractivité.

La commune a développé ses services pour faire face à l'afflux de population (ramassage scolaire ; places en crèche ; petite enfance).

Concernant l'accueil de ménages arrivant via les relogements, l'élu.e mentionne quelques cas de ménages relogés, qui ont été accueillis principalement sur le quartier Cote chaude, ce qu'il.elle explique par le fait qu'il s'agit de grands ménages et qu'il y a peu de grands logements sur les autres quartiers de la commune. Il.Elle indique aussi avoir posé des limites à l'arrivée de nouveaux ménages via le relogement. Ce quartier est vu comme problématique et son évolution est surveillée de près par les élus. L'élu.e indique aussi que certains bailleurs sociaux y déploient des stratégies de vacance volontaire.

### **3.3. Les bailleurs sociaux**

#### **3.3.1. L'OPH1 : « remplir le mieux possible, mais avant tout remplir »**

*« Mon boulot premier, c'est de lutter contre la vacance, ça passe avant les objectifs de mixité sociale. Il faut remplir le mieux possible, mais avant tout remplir », entretien, OPH1, juillet 2019.*

Les « orientations générales de l'organisme » sont priorisées ainsi dans le Rapport d'activité 2017 :

- *« 1. Réduire la vacance et optimiser la situation financière de l'office.*
- *2. Qualité de service : conforter la qualité de service offerte aux locataires du parc (démarche Qualibail en cours) et améliorer la qualité intrinsèque du parc existant. Retrouver une réelle mixité du peuplement.*
- *3. Accompagner la politique de l'habitat définie par la Ville de Saint-Etienne et Saint-Etienne Métropole.*
- *4. Adapter notre patrimoine aux besoins du territoire stéphanois : réhabiliter le parc le plus ancien à potentiel ; démolir le parc obsolète et/ou non attractif ; reconstituer une offre nouvelle de qualité, répartie de manière équilibrée sur le territoire. »*

Dans cette présentation, la réduction de la vacance apparaît comme la priorité de l'OPH, avant la recherche d'une « mixité de peuplement réelle », ce qui est confirmé par les entretiens. L'accent est mis sur la démolition et la réhabilitation plus que sur le développement de l'offre nouvelle.

#### **Une stratégie patrimoniale orientée vers la restructuration du parc existant**

La stratégie patrimoniale est orientée vers la restructuration de l'existant, le parc étant ancien en partie inadapte aux caractéristiques de la demande.

La démolition est une dimension importante de la stratégie patrimoniale. On retrouve ici un choix classique des OPH opérant en contexte de décroissance urbaine (Mondain, 2021). Elle concerne

---

<sup>93</sup> *Id.*

des quartiers ANRU mais aussi hors ANRU. Dans les quartiers hors ANRU, la démolition suppose de trouver des moyens financiers et opérationnels ; l'OPH1 s'appuie dans certains d'entre eux sur l'EPF Epora. Dans les quartiers ANRU, l'OPH1 a été très impliqué depuis 2005. Entre 2005 et 2015, le programme de RU lui a permis de démolir 800 logements, d'en reconstruire 360 et d'en réhabiliter 3 220 (ANCOLS 2017 : 5) (56 M € investis).

Un plan stratégique de patrimoine (PSP) a été défini en 2009, puis un nouveau pour la période 2015-2024. Le PSP en cours tient compte du caractère très détendu du marché local. L'objectif de production d'offre nouvelle y est revu à la baisse (15 logements en moyenne par an contre 50 auparavant) (ANCOLS, 2017). Ce PSP est articulé à un plan de financement sur 10 ans qui prévoit annuellement : la démolition de 52 logements, la production de 15 logements neufs, la réhabilitation de 121 logements, et la vente de 3 logements.

Il y a donc aujourd'hui peu de construction neuve mais celle-ci redémarre doucement.

La politique d'accession à la propriété est limitée (rapport 2017) ; dans le cadre de la politique souhaitée par la municipalité, l'OPH1 a acquis un terrain pour la construction de 6 pavillons en accession à la propriété, en zone ANRU.

### **La stratégie d'attribution et de peuplement : d'abord lutter contre la vacance, ensuite chercher la « mixité par le haut »**

La stratégie d'attribution et de peuplement a connu des changements substantiels ces dernières années, selon un.e membre de la direction de l'OPH1 qui identifie plusieurs temps dans ces changements<sup>94</sup>. L'affaire Miilos, qui a amené à la condamnation de l'OPH1 pour fichage et discrimination ethnique en 2009, conduit un temps à la mise en retrait des équipes techniques et à la reprise en main des attributions par les élu.es de la VSE (municipalité Vincent, élue en 2008). Ces élu.es mènent une politique d'attribution favorisant l'accueil des ménages à bas revenus. Dans un deuxième temps, le constat est fait que cette politique crée des déséquilibres trop importants : paupérisation du parc, stigmatisation de certains quartiers. Cela aboutit à une volonté de reprise en main des attributions et du peuplement par les équipes techniques de l'OPH1. La stratégie explicite de l'OPH1 est de recréer de la « mixité sociale par le haut » en donnant la priorité dans les attributions aux ménages en situation économique sociale stable ou ascendante. Dans un troisième temps, les réformes nationales arrivent (LEC, etc.) et sont perçues comme remettant en cause cette stratégie ; la mesure relative aux 25% d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile, en particulier, est perçue comme enlevant quasiment tout pouvoir à l'OPH1 dans la définition de sa stratégie d'attribution et risquant de créer de nouveaux déséquilibres. De ce point de vue, les réformes nourrissent de fortes inquiétudes au sein de l'OPH1. La même réticence est exprimée vis-à-vis des instruments comme la cotation.

Actuellement, les dirigeant.es de l'OPH1 estiment faire face à deux principaux enjeux en matière d'attribution et de peuplement. Le premier est la lutte contre la vacance. De ce point de vue, le retournement à la baisse de la vacance depuis 2013 est perçu comme le résultat d'une stratégie volontariste de traitement de la vacance qui passe par plusieurs actions. Certaines portent sur l'offre : réalisation de travaux avant la remise en location ; démolition. D'autres portent sur la demande : renforcement de la commercialisation des logements ; campagnes de publicité orientées vers certains publics cibles, comme les étudiants ; organisation de visites de logement avant la CAL. Le second enjeu est le rééquilibrage social : il s'agit de retrouver une réelle mixité de peuplement en donnant la priorité aux ménages stables sur le plan socio-économique.

---

<sup>94</sup> Entretien, OPH1, octobre 2018.

Les stratégies et pratiques d'attribution des bailleurs sociaux ont une forte dimension informelle et officieuse, qui reste en partie hors de portée de la présente recherche. Il est néanmoins possible de décrire partiellement la procédure et les critères utilisés en s'appuyant sur les entretiens menés, des documents écrits<sup>95</sup> ainsi que quelques observations. En amont de la CAL, les conseillers commerciaux font un « entretien découverte » avec le demandeur ; puis ils organisent une visite du logement ; ils préparent un tableau de synthèse des candidats pour la CAL. Durant la CAL, le principe est de présenter 3 dossiers par logement mais il existe de nombreuses dérogations : logement déjà refusé 3 fois, logement vacant depuis plus de 3 mois, relogement dans le cadre renouvellement urbain, logement des étudiants, location à des associations. La CAL attribue le logement et établit une liste d'attente. Elle se réunit au rythme de deux réunions par mois. En moyenne, 65 situations sont examinées par séance. En 2017, 1 566 dossiers ont été étudiés par la CAL pour un nombre total de 821 logements à attribuer, dont 252 logements vacants depuis plus de 3 mois. Parmi les membres de la CAL, l'Etat est en général absent (le motif donné étant le manque de moyens humains) ; SEM est absente (ce qui est présenté par l'EPCI comme la conséquence logique du partage des rôles entre SEM et les communes) ; la VSE était un temps représentée par un.e technicien.ne et un élu.e (l'adjoint.e à l'Habitat et au logement) mais la technicienne ne vient plus.

### **Un investissement important dans l'accompagnement social**

L'OPH1 a lancé des opérations de démolition dès les années 1980 et 1990, et a progressivement développé des compétences fortes en matière de relogement. Son organigramme comporte aujourd'hui un pôle Action sociale et relogement conséquent, encore renforcé par des recrutements récents. L'accompagnement social est conçu par l'OPH1 comme un des outils permettant de favoriser une certaine mixité en travaillant avec les ménages ayant des difficultés ou relogés pour leur bonne insertion dans un ensemble ou quartier. Ce service est présenté comme une exception par rapport aux autres bailleurs sociaux opérant sur SEM. Le rapport ANCOLS (2017) relève d'ailleurs, parmi les points forts de l'OPH1, le « *rôle social avéré avec bonne accessibilité sociale des logements et une forte implication dans le logement des ménages prioritaires ou disposant de très faibles ressources* ».

### **Politique des loyers : des possibilités limitées**

La politique des loyers est peu activée en tant que moyen de travailler le peuplement et la mixité sociale. La stratégie de peuplement mobilise l'exonération de supplément de loyer de solidarité (SLS)<sup>96</sup>, qui lui permet de maintenir des ménages stables dans des quartiers en voie de paupérisation. Au-delà de cette mesure, la direction de l'OPH estime avoir trop peu de marge de manœuvre financière pour faire de l'action sur les loyers un levier de la stratégie de peuplement et de la mixité sociale.

### **Des réformes des attributions perçues comme inadaptées et même problématiques en marché détendu**

Les réformes sont perçues comme inadaptées voire dangereuses pour l'OPH1 car inadaptées à la situation des bailleurs sociaux évoluant en contexte de marché détendu. La mesure la plus critiquée

---

<sup>95</sup> La politique et les critères d'attribution sont formalisés dans des documents (délibération du CA sur les orientations de sa politique d'attribution, 15 mars 2015 ; règlement intérieur de la CAL approuvé par le CA en décembre 2015 et disponible sur le site internet de l'OPH). Un bilan annuel de la CAL est présenté en CA.

<sup>96</sup> Cette mesure concerne peu de ménages : en 2015, il y a 29 personnes assujetties au SLS, soit moins de 2% des 1484 logements entrant dans le champ d'application.

est celle relative à l'objectif de 25% d'attribution hors QPV aux ménages du premier quartile, perçue comme très problématique car risquant de déstabiliser des quartiers non classés en QPV mais néanmoins fragiles. L'injonction au relogement des ménages dont le logement est démoli en dehors de leur quartier est aussi très critiquée car entrant en contradiction avec le souhait exprimé par la plupart de ces ménages - notamment les ménages vieillissants - de rester vivre dans leur quartier rénové. Ainsi à ce stade, les nouvelles règles relatives aux quartiles n'ont pas modifié les politiques et pratiques d'attribution :

*« Dans notre fonctionnement, je ne suis pas sûre que ça apporte vraiment quelque chose. [...] Parce qu'on reste quand même dans un objectif de lutter contre la vacance, donc [...] quand il y a un client qui est intéressé par un bien, on ne va pas lui dire 'au secours, vous ne relevez pas du bon quartile ou... ah mince, vous êtes intéressés par un secteur qui ne relève pas du bon... qui est en QPV, on n'a pas le droit de vous mettre là !' [rires]. Enfin voilà, je pense que la question du contexte tendu/détendu, elle intervient très certainement là-dedans. Après je pense que peut-être dans d'autres communes, peut-être que ça peut avoir des effets, mais moi je ne vois pas trop nous ce que ça peut apporter de plus aujourd'hui. », entretien, OPH1, mai 2019.*

Une inquiétude est aussi exprimée quant à la possibilité de reloger les ménages dans des communes périphériques où la loi SRU a conduit au développement d'une offre nouvelle. Cela ne correspond pas toujours au souhait des ménages et peut être incompatible avec leurs contraintes (de mobilité, d'accès aux équipements). Même dans les cas où il est pertinent, le relogement dans des communes périphériques nécessite un accompagnement très important de la part des services de l'OPH1.

Une autre question porte sur l'objectif de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux entre ville-centre et communes périphériques. Ce rééquilibrage qui est au cœur de l'article 55 est perçu comme susceptible de produire des effets pervers en contexte de marché détendu : les nouveaux logements sociaux construits en périphérie, de bonne « qualité », sont plus attractifs que le parc existant et risquent donc de renforcer la vacance et la spirale du déclin de ce parc ancien de la ville-centre et des communes urbaines paupérisées. Ces nouveaux logements sociaux ont aussi des loyers plus élevés et ne sont donc pas accessibles aux ménages les plus paupérisés ; ce problème est d'autant plus aigu que les communes périphériques peuvent précisément chercher à éviter de construire des logements sociaux aux loyers les plus bas, de façon à éviter l'arrivée de ménages indésirables.

De façon plus générale, face aux réformes, l'OPH1 craint de n'avoir plus assez de marge de manœuvre pour définir sa propre politique d'attribution et de peuplement (règles des quartiles, imposition de systèmes de cotation, etc.). Cela n'empêche pas que des membres de la direction de l'OPH1 se disent en attente d'une intervention intercommunale plus forte en matière d'attribution. En ce sens, la critique des réformes en cours ne s'accompagne pas forcément d'une critique de la montée en puissance de l'intercommunalité sur les attributions. Au contraire, la direction de l'OPH1 dit souhaiter cette évolution, qui reste selon elle trop limitée à ce stade. Elle considère comme nécessaire que l'EPCI développe sa compréhension des enjeux d'attribution, ce qui passerait selon elle par une présence effective en CAL. Pour elle, il est souhaitable que l'EPCI, sur un plan technique, développe ses moyens humains et son expertise et, sur un plan politique, s'impose davantage face aux communes périphériques de façon à garantir la construction de logements sociaux accessibles et l'attribution à des ménages désignés comme indésirables.

### **3.3.2. L'ESH1 : lutter contre la vacance, cibler les salariés**

Depuis le 1/1/2017, l'ESH1 est devenue une filiale du Groupe Action logement et est l'ESH « chef de file » du groupe dans le département de la Loire. Suite aux acquisitions de patrimoine ligérien d'autres ESH, l'ESH1 gère environ 15 000 logements sur le département. Elle est ainsi devenue le premier bailleur social de la Loire, avant l'OPH2 dont le parc est de 11 600 logements (site internet

OPH2, 14/11/2019). Son parc est réparti sur le territoire de 3 EPCI : SEM, Loire Forez et Roanne agglomération. Au 1/1/2016, son parc sur le territoire de la ville de Saint-Etienne était de 4 715 logements ; elle a ensuite acquis le parc de l'ESH4 (1 175 LLS sur la ville) et de l'ESH5 (825 LLS sur la ville). L'ESH1 a peu de parc en QPV mais une partie de son patrimoine est localisée dans des quartiers non QPV mais fragiles. Elle s'est lancée dans des opérations de démolition dans certains d'entre eux, donc hors ANRU.

### **Une stratégie patrimoniale orientée vers les territoires porteurs (Loire Forez)**

La stratégie patrimoniale est une stratégie de recentrage sur le département de la Loire, dans le cadre de la stratégie territoriale du Groupe Action logement. Ainsi, au 1/7/2018, l'ESH1 a acheté 2 000 logements à l'ESH5, autre filiale du Groupe Action logement dont le siège est situé à Montbéliard mais qui détenait un parc de 2 000 logements dans la Loire, l'ESH5 se recentrant quant à elle sur son patrimoine en Alsace et Franche Comté. De la même façon, l'ESH1 a réalisé des ventes croisées et échanges de patrimoine avec l'ESH4, l'ESH4 achetant le patrimoine de l'ESH1 dans le Rhône et l'ESH1 celui de l'ESH4 dans la Loire (à savoir 1 600 logements). Ainsi, l'ESH4 réaffirme son rôle de chef de file du Groupe Action Logement sur la métropole du Grand Lyon et l'ESH1 ce même rôle dans la Loire. Au sein du département, la stratégie patrimoniale de l'ESH1 consiste à produire là où la demande existe, aujourd'hui donc avant tout sur le territoire de l'EPCI Loire Forez : « *On se développe sur les EPCI où la demande est la plus forte et aujourd'hui, cet EPCI, c'est un constat, c'est Loire Forez*<sup>97</sup> ». La production est limitée sur le territoire de la VSE, compte tenu de la politique municipale de « pause » dans la construction de logements sociaux.

L'échelle de l'EPCI n'est pas une échelle de réflexion ou d'action pour l'ESH1 :

*« Dans nos métiers on ne raisonne jamais à l'échelle de l'EPCI, jamais. A la limite ce sont vraiment les évolutions réglementaires de ces deux dernières années qui nous ont amenés à mieux connaître la définition de l'EPCI finalement, et à davantage nous impliquer mais pas à tous les niveaux. Les collaborateurs en agence n'ont pas cette sensibilité de l'EPCI. Nous... je dirais que moi à la limite je l'ai un peu plus aujourd'hui qu'il y a deux ans, par le biais des CLA, des CIL, voilà toutes ces instances qui ont été mises en place dans le cadre de l'évolution réglementaire et auxquelles nous assistons, mais c'est vraiment une sensibilité très récente que nous avons et que les équipes n'ont pas aujourd'hui. Les équipes elles n'ont qu'un seul objectif, c'est celui de limiter la vacance. Que la vacance dépende de Loire Forez, de Saint-Étienne métropole, de Feurs, de..., ça n'a aucune importance pour eux, les méthodes sont les mêmes, il n'y a pas d'approches différentes déjà pour commencer, et ils ne raisonnent pas en résultats consolidés par EPCI, absolument pas. Eux, c'est un raisonnement de résultats par agence. », entretien, ESH1, décembre 2018.*

### **Une stratégie d'attribution et de peuplement axée sur la lutte contre la vacance et secondairement sur le ciblage des salariés**

Bien que le taux de vacance de l'ESH1 soit relativement faible (4% de vacance commerciale + 3,5% de vacance technique), la lutte contre la vacance est l'enjeu central des attributions : « *Les équipes, elles n'ont qu'un seul objectif, c'est celui de limiter la vacance*<sup>98</sup> ». Il s'agit d'aller chercher la demande car la concurrence est vive entre les bailleurs sociaux, surtout depuis la mise en place du numéro unique.

La stratégie d'attribution cible avant tout les salariés du territoire, ce qui est présenté comme « l'ADN » d'Action Logement. C'est aussi une stratégie assumée comme verrouillée :

---

<sup>97</sup> Entretien, ESH1, octobre 2018.

<sup>98</sup> Entretien, ESH1, décembre 2018.

« On fait avec la demande que l'on a, et avec la tension du marché que l'on a [rires]. Donc je vous dis, le seul objectif que l'on a aujourd'hui c'est de louer. Si c'est un salarié tant mieux, et on ne se prive pas de le valoriser, si c'est quelqu'un qui n'est pas salarié on loue, voilà. Après, le lien avec les impayés, on est quand même très prudent et on verrouille énormément. Alors on a cette réputation là sur le territoire d'être très sévère au niveau des attributions de logements. », entretien, ESH1, décembre 2018.

La mission sociale du bailleur social est assumée mais présentée comme secondaire. Une partie des logements fait l'objet de réservations (Etat, collectivités locales, Action logement). Les relations avec les réservataires ne sont pas crispées et les objectifs en matière d'attribution aux ménages prioritaires étant atteints, l'Etat se montre souple :

« A partir du moment où on est dans les objectifs, ils ne nous font pas sliquer, on est vraiment dans la gestion de flux. », entretien, ESH1, décembre 2018.

Les communes sont globalement peu présentes en CAL mais elles s'expriment parfois autrement (par écrit ou téléphone). Selon des membres de l'ESH1, la préférence communale est encore très présente dans le positionnement des maires mais elle est illégale donc n'est pas entendue en CAL. Un.e membre de la direction considère que la présence de SEM en CAL serait utile pour une meilleure compréhension des enjeux : « C'est une espèce de pouls sur un sujet qui est quand même sensible<sup>99</sup> ».

### **Des réformes non souhaitées et jugées irréalistes**

Les critiques à l'égard des réformes sont relativement moins fortes que celles produites au sein de l'OPH1, ce qui peut s'interpréter par les différences de contraintes et de peuplement des deux bailleurs sociaux : l'ESH1 a moins de parc sur les communes urbaines paupérisées et en QPV, moins de logements vacants, moins de difficultés financières. Elle ne se sent pas menacée par les évolutions législatives, elle leur est plutôt indifférente ou bien les considère comme décalées par rapport à la réalité des contraintes. La perception globale des acteurs rencontrés à l'ESH1 semble être que ces réformes n'impliquent pas de réel changement de ses politiques et des pratiques d'attribution. Par exemple, les règles relatives aux quartiles ne se traduisent pas par des changements ; elles sont considérées comme un indicateur à surveiller *a posteriori* :

« On a une vision qui est quelque peu différente, mais une fois de plus tous nos efforts de commercialisation, notre seul objectif, c'est de louer nos logements, et après on consolide les résultats, et après on voit si on a respecté nos 25 % d'attributions en QPV, hors QPV, etc. C'est vraiment pour le moment, en tous cas chez [ESH1], c'est vraiment une analyse que l'on fait mais *a posteriori*. », entretien, ESH1, décembre 2018.

« Ça agace toujours un peu les bailleurs, parce que c'est vrai que parfois on a une vision, notamment de l'État [rires], qui est complètement à l'opposé de la nôtre et notamment avec tous les objectifs qui nous sont fixés, avec la notion de premier quartile, avec l'obligation que nous avons de reloger en dehors des QPV, et à l'inverse d'attirer des classes moyennes ou supérieures en QPV etc. etc., pour jouer la mixité sociale. En fait c'est un faux débat, c'est complètement contre-productif parce qu'en fait vous vous rendez compte que nos ménages qui vivent en QPV ne veulent pas partir de ce QPV. Parce qu'ils y sont particulièrement attachés, parce qu'ils y ont leur réseau, parce qu'ils y ont leur famille, qu'ils y sont particulièrement attachés. Par définition les QPV souvent sont en centre-ville avec à proximité des commerces, des transports en commun. Et puis une fois de plus, je me répète mais nous chez [ESH1] on a cette chance-là, alors ça peut évoluer dans le temps évidemment, mais on ne fait pas plus en QPV qu'ailleurs parce que là où on a du patrimoine qu'on appellerait difficile, sensible, ce n'est pas en QPV. », entretien, ESH1, décembre 2018.

L'équipe de direction de l'ESH1 pointe des éléments positifs attendus de ces réformes (la recherche d'une plus grande transparence dans les attributions ; la reconnaissance des enjeux de « mixité sociale » et d'« équilibre de peuplement ») mais aussi les obstacles auxquels leur mise en oeuvre

<sup>99</sup> Entretien, ESH1, octobre 2018.

pourrait se heurter. Les souhaits et attentes des ménages sont perçus comme un point aveugle de ces réformes : les moins défavorisés des ménages demandeurs ne souhaitent pas habiter en QPV. Les ménages du premier quartile habitant en QPV souhaitent rarement quitter leur quartier.

### **3.4. Action Logement**

Action Logement dans la Loire est constituée de deux principales composantes :

- Action logement immobilier, qui contrôle plusieurs filiales ESH. Dans la Loire, la principale filiale d'Action Logement est l'ESH1.
- Action logement services, qui assure la collecte et la gestion du 1% logement, et contribue au financement du logement social et intermédiaire et des politiques publiques (ANRU). Action logement services travaille donc avec l'ensemble des bailleurs sociaux et pas seulement l'ESH1. Tous les ans, Action Logement services a une enveloppe financière qu'elle répartit sur l'ensemble des bailleurs sociaux en fonction de leur programmation. Chaque bailleur social présente sa programmation annuelle à Action Logement services, qui lui propose une enveloppe financière en conséquence. Les discussions démarrent en juin pour l'année N+1. Action Logement dans la Loire est organisée en deux agences, l'une basée à Roanne qui couvre le nord du département (à partir de Feurs) et l'autre basée à Saint-Etienne, qui couvre le Sud Loire et dont l'équipe est plus étoffée.

Action Logement acquiert des droits de réservation en contrepartie des financements qu'elle apporte aux bailleurs sociaux. Le système des réservations est appelé à changer radicalement avec le passage à la gestion en flux des contingents, à partir de la prochaine convention. Jusqu'ici, les logements réservés sont fléchés. SEM étant située en zone B2, en contrepartie d'une aide financière de 20 000 €, Action Logement obtient selon les cas soit 1 logement réservé « en droit de suite » (autrement dit, quand le locataire s'en va, Action Logement peut proposer le logement à un nouveau candidat, durant la durée du financement soit en général 40 ans), soit 4 logements réservés sans droit de suite. Avec le passage à la gestion en flux, il n'y aura alors plus de stock de logements réservés fléchés. Le financement annuel donnera simplement droit à la possibilité de proposer des candidats sur un certain nombre de logements (à déterminer) durant l'année à venir.

En tant que réservataire, Action Logement « raisonne » sur les attributions avant tout à partir de son fichier de demandeurs, constitué des salariés d'entreprise. Le groupe Action Logement définit des objectifs en matière d'usage des droits de réservation au niveau national et cet objectif national est décliné par région et par département. Dans la Loire, pour l'année 2019, l'objectif est de 1 080 ménages demandeurs à loger sur le contingent. En 2018, Action Logement services dans la Loire a reçu 2488 demandes et a fait loger 1064 ménages relevant de son fichier de demandeurs<sup>100</sup>.

#### **Action Logement face aux contraintes propres à un marché détendu**

Action Logement a signé une convention cadre de territoire avec la Ville de Saint-Etienne en 2018 (pour la première fois), l'un des objectifs étant de cibler des publics salariés pour promouvoir l'attractivité de la ville. Des élus d'autres communes de SEM ont alors exprimé le souhait de pouvoir eux aussi bénéficier de certains des outils, ce qui a amené Action Logement à signer une convention

---

<sup>100</sup> Entretien, Action Logement, mai 2019.

avec SEM en mars 2019<sup>101</sup>. Cette convention est le résultat de plusieurs réunions de travail avec la chargée de mission développement économique de SEM. Elle fixe des zones d'intervention prioritaires : les centres-bourgs et les QPV. Durant l'élaboration de cette convention, Action Logement a insisté sur le lien emploi-logement, l'objectif de se mettre au service des services RH des entreprises et de faciliter l'installation des salariés arrivant sur le territoire (une filiale d'Action logement, « Ma nouvelle ville », prend en charge cette mission). Action Logement s'est engagée dans un Diagnostic emploi-logement (DEL) dont l'objectif est de repérer les difficultés liées au logement dans les politiques de recrutement des entreprises du territoire. SEM a insisté de son côté sur son objectif d'attraction des salariés et d'aide aux entreprises locales afin qu'elles attirent les compétences dont elles ont besoin : « *Aujourd'hui je pense que c'est la politique de l'agglomération de loger des salariés pour redynamiser certains secteurs*<sup>102</sup> ». Dans cette convention, Action Logement s'engage à favoriser la mixité sociale en ramenant des ménages salariés dans les communes urbaines paupérisées et dans les centres-bourgs. Action Logement endosse la définition de la mixité sociale qui prévaut sur le territoire, à savoir la mixité par le haut : sur le territoire l'enjeu est d'éviter la paupérisation. Dans cette perspective, Action Logement communique de plus en plus auprès des étudiants pour se faire connaître. Sur la Ville de Saint-Etienne, Action Logement cible tous les profils, notamment les jeunes ménages avec enfants, dont beaucoup cherchent un extérieur (terrasse par exemple).

Sur le territoire de SEM, Action Logement identifie bien comme les autres acteurs locaux des problématiques liées au contexte de marché détendu : un manque d'attractivité des logements sociaux (vétusté du parc, logements inadaptés à la demande) excepté les plus récents ; des demandeurs « exigeants » : « *Ils sont quand même assez exigeants. [...] comme ils savent qu'ils ont le choix... des fois les motifs de refus sont très futiles*<sup>103</sup> » ; de nombreux refus de propositions : « *Nous pour un logement, des fois on va envoyer 50 propositions, s'il n'est pas très attractif on va avoir 0 demande de visite ou 0 acceptation, alors que nos collègues sur Lyon elles vont envoyer 6 propositions et elles vont avoir 6 retours positifs et elles vont être obligées d'arbitrer pour en proposer 3 au bailleur* », notamment dans des quartiers stigmatisés : ainsi à Montreynaud, « *il y a des personnes sans même visiter le logement par rapport au secteur ça peut être un motif de refus. [...] Il y en a d'autres, tout ce qui est Tardy c'est plus compliqué, à Cotonne, Crêt de Roch enfin voilà les quartiers connus pour... après on commence à entendre des fois que Bergson ce n'est pas toujours bien fréquenté* ». Les communes périphériques sont plus demandées : « *C'est vrai que Saint-Etienne... enfin on a de la demande hein, mais c'est vrai que tout ce qui est l'Etrat, Sorbiers, la Talau*<sup>104</sup>, *Saint-Genest-Lerpt, c'est bien demandé*<sup>105</sup>. »

Action Logement s'est organisée pour aller « chercher » des demandeurs aux revenus relativement élevés : l'agence Loire Sud a adopté pour cela une gestion spécifique du portefeuille des demandeurs. L'équipe de gestion locative est constituée d'une responsable de service et de 4 agents dont l'une gère spécifiquement les demandeurs dont les revenus dépassent les plafonds de ressources (logements intermédiaires : PLS, PLI ; et plafonds libres), ainsi que les demandeurs prioritaires. Entre janvier et mai 2019, Action Logement a logé 7 personnes dépassant les plafonds sur 400, cela reste donc limité.

---

<sup>101</sup> Convention cadre de territoire en faveur du logement des salariés, signée le 27 mars 2019. Cf. <https://groupe.actionlogement.fr/action-logement-et-st-etienne-metropole-signent-une-convention-cadre-pour-le-logement-des-salaries> 24/4/2019

<sup>102</sup> Entretien, Action Logement Loire, mai 2019.

<sup>103</sup> *Id.*

<sup>104</sup> Commune de la Talaudière.

<sup>105</sup> Entretien, Action Logement Loire, mai 2019.

## Des réformes jugées « *trop parisiennes* »

Les réformes sont perçues comme « *trop parisiennes*<sup>106</sup> » et ne répondant pas aux enjeux du territoire. Elles imposent beaucoup de contraintes qui n'y sont pas utiles : la situation de SEM n'est pas la situation de l'Île de France.

Concernant l'objectif de 25% des attributions hors QPV au bénéfice de ménages du 1<sup>er</sup> quartile, Action Logement ayant peu de salariés relevant du 1<sup>er</sup> quartile parmi ses demandeurs, son intervention est limitée sur ce point même si le processus de paupérisation des demandeurs pourrait changer la donne.

*« Ca, c'est quand même moins compliqué [que la règle des 50% d'attribution aux 3 quartiles supérieurs en QPV].*

*-Vous en avez beaucoup, des ménages salariés qui appartiennent au 1<sup>er</sup> quartile ?*

*-On s'est rendu compte que notre fichier s'appauvrisait en termes de ressources des ménages. Donc je pense qu'on en a quand même. Pour l'instant on ne s'y attarde pas. Mais je pense que quand on devra s'y mettre, ce sera moins compliqué. Par nature, les gens fuient un peu les QPV, sur cet objectif-là ce sera moins compliqué je pense. », entretien, Action Logement, mai 2019.*

Action Logement doit en principe participer aux programmes ANRU en proposant des ménages issus des relogements sur son contingent de réservation, mais fait le constat que parmi les ménages à reloger des quartiers ANRU il y a peu de ménages salariés. Elle est donc de fait peu concernée.

L'objectif de 50% d'attributions en QPV en faveur des ménages relevant des 3 autres quartiles est considéré comme plus susceptible de concerner Action Logement. Il est aussi perçu comme difficile à atteindre parce que les ménages demandeurs d'Action Logements ne souhaitent pas habiter dans ces quartiers.

*« il faut qu'on se mette tous en ordre de marche par rapport à ça, mais c'est vrai que, sur le papier c'est très bien mais pour arriver à convaincre la personne qui a un bon revenu d'aller dans un quartier où personne ne veut aller et qui craint, honnêtement ça va être compliqué. Il faut que le bien ait une valeur ajoutée qui fasse que le salarié a envie d'y aller, mais souvent dans ces quartiers là ce n'est pas là qu'il y a les plus beaux logements. », entretien, Action Logement, mai 2019.*

La perspective pour la suite est de tracer les quartiles et de vérifier les résultats a posteriori. Pour l'instant, Action Logement ne trace par les quartiles, justement parce qu'elle peine à trouver des demandeurs prêts à accepter un logement en QPV :

*« Si en plus il faut qu'il soit dans le dernier quartile... Et même les bailleurs sociaux, je pense qu'ils n'en sont pas encore là. Déjà toper les publics prioritaires, c'est un gros chantier. », entretien Action Logement, mai 2019.*

Comme les autres réservataires, Action Logement doit contribuer à l'objectif de 25% des attributions aux ménages prioritaires sur son contingent. Désormais quand un dossier de demandeur arrive, il est topé « public prioritaire » s'il correspond aux critères mais cela concerne moins de 10% des demandeurs. Les demandes enregistrées antérieurement aux réformes sont estampillées prioritaires au fil de l'eau. Action Logement souligne que la mise en oeuvre de cette obligation nécessite beaucoup de pédagogie auprès des entreprises mais que les bailleurs sociaux parvenaient déjà antérieurement à la réforme à un taux supérieur à 25% des attributions aux publics prioritaires.

Le point qui inquiète le plus Action Logement est le passage à la gestion en flux du contingent, perçu comme un changement plus substantiel, rendant nécessaire le développement de nouveaux

---

<sup>106</sup> *Id.*

outils mais surtout amenant une inquiétude quant à l'attractivité des logements sociaux que les bailleurs sociaux mettront à disposition :

« *Les bailleurs sociaux vont devoir nous proposer des logements, mais assez attractifs pour que les salariés veuillent bien s'y loger. Donc il va vraiment falloir qu'ils jouent le jeu.* », entretien, Action Logement, mai 2019.

### 3.5. L'Etat local : une posture pragmatiste revendiquée

Deux composantes de l'Etat local sont impliquées : la DDSC42 et la DDT42. La DDSC42 est en charge des dimensions sociales de la politique du logement et sur les enjeux d'attribution et de peuplement c'est avant tout elle qui est compétente. Entrent dans son champ d'action le suivi de la CIL côté Etat, le logement des publics prioritaires, le contingent préfectoral, le copilotage du PDALPD, le DALO. Elle cherche à développer ses fonctions d'observation et de pilotage des politiques partenariales. La DDT42 intervient dans une moindre mesure dans le champ des attributions et du peuplement, principalement à deux titres. D'une part, elle intervient dans l'élaboration et le suivi des politiques locales de l'habitat des EPCI et elle gère les aides à la pierre (parc public et privé), en l'absence de délégation des aides à SEM. Elle joue donc un rôle sur le peuplement à travers son implication sur le volet de l'offre. D'autre part, elle est compétente sur la politique de l'ANRU, et donc sur les relogements dans le cadre des démolitions financées par l'ANRU. Sa cellule Rénovation urbaine est en charge du suivi du programme ANRU dans la Loire. L'actuel programme (NPNRU) ne concerne dans la Loire que l'EPCI SEM, sur le territoire duquel 6 quartiers sont concernés. Dans les entretiens effectués avec des acteurs de ces services étatiques, ces acteurs présentent, comme les autres, le partenariat entre acteurs du logement comme fonctionnant très bien sur SEM.

Tant la DDT que la DDSC partagent le diagnostic selon lequel les enjeux territoriaux sur SEM sont décalés par rapport aux réformes nationales en raison de l'état de détente du marché. Ce diagnostic les conduit à revendiquer une posture d'accompagnement des collectivités locales, d'application pragmatique et souple de la loi, à la fois sur les attributions (et la mise en œuvre locale des réformes récentes) et sur le développement et la territorialisation de l'offre. Cette posture s'accompagne de critiques relativement fortes par l'Etat local des politiques menées par l'Etat central. On peut donner plusieurs exemples.

La règle des 25% d'attribution hors QPV aux ménages du premier quartile en est un premier. L'Etat local, ou plus précisément la DDSC, s'est montré favorable à son adaptation.

L'application locale de l'article 55 est un deuxième exemple. Un.e interlocuteur.ice de la DDT42 critique ainsi la définition nationale des communes concernées par la loi SRU en pointant deux problèmes. D'une part, l'article 55 concerne les communes de plus de 3 500 habitants, or sur le territoire de SEM il y a des communes de plus de 3 500 habitants où il n'est pas perçu comme pertinent d'atteindre 20% de logements sociaux, ni de construire des taux élevés de PLAI : communes éloignées, sans transports en commun, sans équipements et services (exemples de Génilac, Saint-Martin-La-Plaine, Saint-Héand, etc.) : « *On incite à produire des logements pour les ménages les plus modestes en périphérie de la ville centre avec des cadencements de transports en commun qui sont quasi nuls, et avec peu de services à proximité. Je veux dire... Ce n'est pas forcément cohérent<sup>107</sup>* ». L'autre problème pointé est celui des communes de couronne : s'il paraît plus pertinent d'y atteindre 20% de logements sociaux, reste la question des jeux de « *chaise musicale<sup>108</sup>* » conduisant à l'évidement du parc social

---

<sup>107</sup> Entretien, DDT42, mai 2019.

<sup>108</sup> *Id.*

existant dans la ville-centre et les communes urbaines, et du renforcement de la ségrégation si les nouveaux logements sociaux construits en couronne ont des niveaux de loyers plus élevés. La DDT42 plaide au niveau national pour que des communes puissent être exemptées plus facilement, voire soient exemptées définitivement. Elle plaide aussi pour une approche en flux et non en stock, c'est-à-dire imposant non pas d'atteindre un taux de 20% de logements sociaux dans le parc de la commune mais plutôt un taux de logements sociaux dans la production neuve, en prenant en compte la situation du territoire.

Le troisième exemple est l'ancienne règle du 1 pour 1 imposée dans le cadre de l'ANRU1, qui est fortement critiquée y compris par l'Etat local. La convention NPNRU fixe comme on l'a vu un taux de reconstitution de 1 pour 3, perçu comme beaucoup plus adapté à la situation locale.

L'un des principaux points de vigilance soulignés par les interviewé.es côté Etat local réside dans la nécessité de développer des outils de suivi et des indicateurs. C'est avant tout la DDCCS qui travaille sur les outils d'observation. Elle a mis en place un comité de pilotage SNE avec deux dimensions : gestion du SNE et observation. Mais elle souligne les difficultés à produire et à analyser les données, faute de temps à y consacrer. En outre, le départ en mars 2019 du responsable du service à la DDCCS laisse les acteurs de SEM ainsi que ceux de la DDT42 un peu désemparés sur cette question des données. Des interlocuteurs.rices de la DDT42 disent ainsi travailler aujourd'hui en aveugle sur ces questions, tout comme d'ailleurs des agents de SEM.

Plusieurs des technicien.nes interviewé.es à la DDT42 et à la DDCCS soulignent aussi la nécessité de procéder à des évaluations plus qualitatives, par exemple pour évaluer la mise en œuvre et les effets de la mesure relative aux 25% d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile : « *La question n'est pas seulement de s'assurer que les bailleurs sociaux respectent ce taux mais de voir comment ils le respectent*<sup>109</sup>. Quelles sont les mobilités résidentielles concrètes derrière l'évolution de ce taux ? Les quartiers dans lesquels les ménages sont relogés sont-ils des quartiers attractifs ou pas, à concentration de ménages en difficultés sociales et économiques ou pas ? Peut-on identifier des effets de seuil (relogement en bordure du QPV d'origine) et comment les analyser ? Le nouveau logement et le nouveau quartier conviennent-ils aux ménages relogés et répondent-ils à leurs besoins et attentes ? Quels sont les effets agrégés de ces mobilités résidentielles et des recompositions de l'offre sur les différents quartiers ? Sur toutes ces questions, les acteurs sont pour l'instant dans l'expectative mais nombre d'entre eux soulignent la faible pertinence d'un suivi purement quantitatif de ce taux. Pour l'interlocuteur.rice rencontré.e à la DDCCS, l'enjeu est aussi celui d'une approche qualitative fine du parc par l'ensemble des partenaires locaux. Or à ce stade seuls les bailleurs sociaux ont cette connaissance fine de leur parc et de leur peuplement. Un autre constat partagé est que le PNRU1 a très peu été évalué et surtout que les évaluations qualitatives, centrées à la fois sur les ménages et sur les transformations des quartiers et des territoires, ont manqué.

On peut aussi pointer la mise à distance des objectifs fixés par l'ANRU par les agents de la DDT42, qui sont critiques vis-à-vis de l'objectif de relogement des ménages hors de leur quartier dans la mesure où de nombreux ménages souhaitent rester dans leur quartier rénové.

Enfin, l'Etat local préserve la marge d'action des bailleurs sociaux. Il n'est pas présent en CAL. Il demande des bilans des attributions aux bailleurs sociaux *a posteriori*. En ce qui concerne l'EPCI, l'Etat local pointe la nécessité d'une affirmation du volontarisme politique de SEM vis-à-vis des communes. Selon lui, SEM doit donner des gages de sa volonté/capacité à imposer sa politique métropolitaine aux communes. Plusieurs interviewé.es soulignent aussi la nécessité d'une montée en ingénierie de SEM sur ces enjeux.

---

<sup>109</sup> Id.

#### **4. Les recompositions des politiques d'attribution saisies à l'échelle d'un quartier populaire péricentral d'habitat ancien dégradé : Tarentaize-Beaubrun**

Ce point s'appuie en grande partie sur les entretiens et le rapport effectués par Manon Le Bon durant son stage de master dans le cadre du projet de recherche (Le Bon, 2019).

##### **4.1. Choix et enjeux de l'approfondissement thématique sur le terrain stéphanois**

Cet approfondissement thématique a été choisi parce qu'il permet d'intégrer une spécificité importante du cas stéphanois, qui est comme on l'a vu la saillance de la problématique des quartiers péricentraux à dominante d'habitat privé ancien dégradé, dont certains - comme Tarentaize-Beaubrun - sont inscrits en QPV. La question de l'attractivité résidentielle de ces quartiers est perçue comme centrale par les acteurs locaux de l'habitat (Miot, 2012 ; Dormois, 2016). Dans ces quartiers, les enjeux d'articulation entre parc social et parc privé social de fait sont manifestes.

Tarentaize-Beaubrun fait partie des QPV concernés par les programmes de l'ANRU (cf. fig. TB1<sup>110</sup>). Il a fait l'objet du PNRU1 et reste l'objet du NPNRU, dans lequel il est désigné comme un quartier d'intérêt national tout en étant redéfini dans son périmètre (Tarentaize-Beaubrun-Séverine dans le PNRU1 et Tarentaize-Beaubrun dans le NPNRU). Prendre pour échelle d'analyse ce quartier permet ainsi d'étudier les articulations entre d'une part les politiques d'attribution et de peuplement des logements sociaux et leurs réformes récentes, et d'autre part la politique de renouvellement urbain.

Le choix du quartier comme échelle d'analyse, en articulation avec les échelles intercommunale et communale, doit aussi permettre d'observer les changements et les enjeux des réformes depuis un autre angle, plus proche du concret du terrain et des acteurs appelés à mettre en œuvre ces politiques, et de soulever plusieurs questions : comment se construisent à l'échelle du quartier les jeux d'acteurs en charge des attributions de logements sociaux mais aussi d'autres actions publiques visant à transformer le quartier (SEM, VSE, bailleurs sociaux, Etat, autres) ? Plusieurs bailleurs sociaux opérant dans ce quartier, il s'agit aussi d'examiner la diversité de leurs stratégies et leurs formes de coopération voire de concurrence « au ras du sol ».

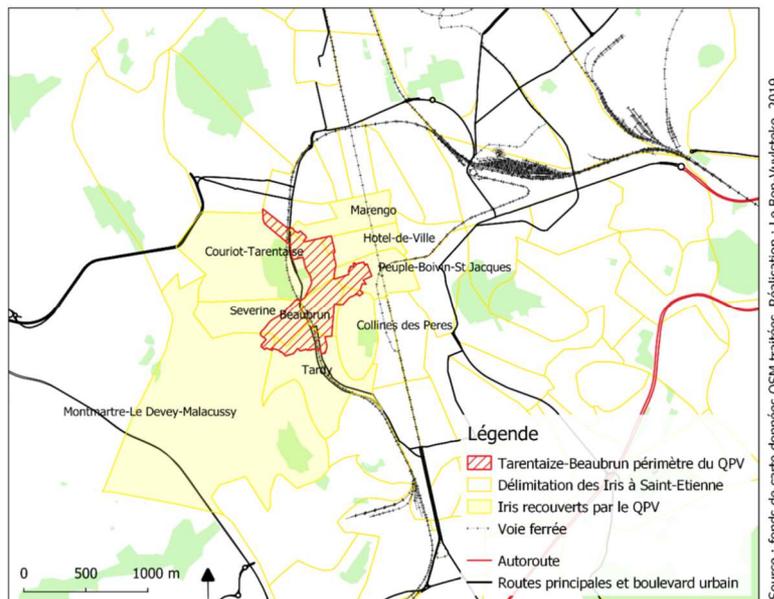
Le quartier de Tarentaize-Beaubrun se caractérise par un taux de pauvreté élevé, une population très pluriethnique, une très forte stigmatisation. L'entrée par ce quartier doit permettre de voir comment les acteurs locaux de terrain traduisent localement et concrètement la « mixité sociale » - en mobilisant des catégorisations appuyées sur des critères sociaux, économiques, ethnoraciaux ou autres - et comment ils construisent des objectifs, normes et outils de connaissance et de gestion des attributions et du peuplement. Elle doit aussi permettre d'observer comment ils perçoivent et gèrent, de façon plus ou moins explicite, les risques de discrimination.

Dans le cadre de cette enquête de terrain, l'objectif n'était pas de mesurer les effets des politiques de peuplement sur les caractéristiques sociodémographiques du quartier. Il était plutôt d'apprécier les perceptions locales des réformes, l'adéquation des réformes aux visions des problèmes, aux objectifs, instruments et contraintes des acteurs de terrain, et *in fine* d'analyser les impensés de ces réformes. Concernant les bailleurs sociaux, l'enquête a été plus fouillée sur le cas de l'OPH1.

---

<sup>110</sup> Les figures relatives à l'étude de cas sur Tarentaize-Beaubrun sont référencées « Figure TBn ».

Figure TB1 : Le QPV Tarentaize-Beaubrun et les IRIS concernés (Source : données OSM, 2019 et IRIS, Manon Le Bon, 2019)



#### 4.2. Tarentaize-Beaubrun : un quartier péricentral populaire, pluriethnique et stigmatisé

Quartier historique de mineurs et d'accueil des migrants à Saint-Etienne (Hammouche, 1995), marqué par les vestiges de l'exploitation houillère, Tarentaize-Beaubrun a connu d'importantes opérations de rénovation urbaine dès les années 1970, sous la municipalité Durafour (Thomas, 1992). Le vieux quartier de Tarentaize fait l'objet d'une enquête d'insalubrité dès 1972 : l'insalubrité touche 78,2% des immeubles du périmètre. Les étrangers représentent alors 57,2% de la population du quartier, surtout Maghrébins et Turcs. 23% de la population s'entasse dans des garnis. Une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) selon la loi Vivien de 1970 est lancée en 1972. A travers le recours à cette procédure, la droite municipale manifeste une volonté de reconquête sociale. Peu de logements sociaux sont prévus. Le projet évolue à plusieurs reprises. Avant les élections de 1977, un compromis se dégage entre la municipalité et l'Etat et l'opération prend une connotation plus sociale avec 35% d'appartements locatifs prévus en ILN. Mais la volonté de reconquête sociale demeure : 65% des logements programmés sont en accession (25% en HLM accession et 40% réservés à des promoteurs privés). Une cité de transit de 80 logements en PLR est construite près du quartier par Logirel : la cité Séverine.

La municipalité Sanguedolce d'Union de la gauche (1977-1983) qui succède à la municipalité Durafour décide d'infléchir cette politique. Elle met au cœur de son programme la réanimation des quartiers anciens. L'opération de RHI de Tarentaize, encore à l'état de projet, est redéfinie et se présente comme une occasion de mise en application d'une politique alternative d'installation de l'habitat social en centre-ville. La proportion de logements sociaux est portée à 75%, dont 50% en HLM locatif et 25% en accession sociale. Cela marque un retour aux principes de la loi Vivien mais aussi un champ d'application d'une politique alternative qui veut maintenir ou rendre accessible le centre-ville aux couches modestes. Après 1977, la reconstruction du quartier est planifiée en trois tranches. Durant les deux premières tranches (1977-81 et 1981-84), la municipalité mobilise des organismes HLM affichant une certaine orientation sociale, dont l'OPH2 et la COOP1. Après

1983, la troisième tranche est redéfinie par la municipalité de droite (Dubanchet), qui va en particulier mettre un frein à la construction de logements sociaux (Thomas, 1992). A côté de ces actions de développement du parc social, l'habitat privé indigne du centre-ville et des quartiers anciens péri-centraux fait l'objet d'actions curatives dès les années 1980 (Tomas, 1985).

### Caractéristiques démographiques<sup>111</sup>

Le QPV compte 7 606 habitants.

La part d'étrangers est élevée : 32 % de la population du QPV.

La population des trois IRIS concernés est principalement composée de retraités (25%) et de personnes sans activité professionnelle (30%). A l'inverse, le pourcentage de cadres et professions intellectuelles supérieures est bas (3%). 46% des personnes de 15 à 64 ans ont un emploi, dont 25% d'emplois précaires. Le taux d'emploi des femmes est inférieur à la moyenne du QPV (41%), et elles sont plus nombreuses à avoir un emploi précaire (27%). Le taux d'emploi des étrangers est très bas (32%) et la part des emplois précaires assez élevée (37%).

Le revenu par unité de consommation (RUC) est très bas. Seuls 28% des ménages sont imposés et plus de 50% des ménages disposent de bas revenus. La médiane des revenus fiscaux mensuels par unité de consommation est de 791 euros (contre 1 422 à Saint-Etienne et 1 548 à Saint-Etienne Métropole) (cf. fig. TB2). Le premier quartile des revenus est 2,8 fois inférieur à celui de SEM (353 euros à Tarentaize-Beaubrun contre 971 euros à SEM). L'Iris de Beaubrun est le plus pauvre de la ville.

La population est plus jeune que sur l'ensemble de la ville : l'indice jeunesse<sup>112</sup> du QPV est de 1,3, contre 0,9 pour Saint-Etienne et 1 pour Saint-Etienne Métropole.

*Figure TB2 : Distribution des revenus fiscaux mensuels déclarés des ménages par unité de consommation en euros. Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) 2014.*

	Tarentaize-Beaubrun	Ville de Saint-Etienne	Saint-Etienne Métropole
Médiane	791	1422	1548
Premier quartile	353	790	971
Troisième quartile	1393	2069	2158
Taux de bas revenus (%)	61,4	33,4	26,7

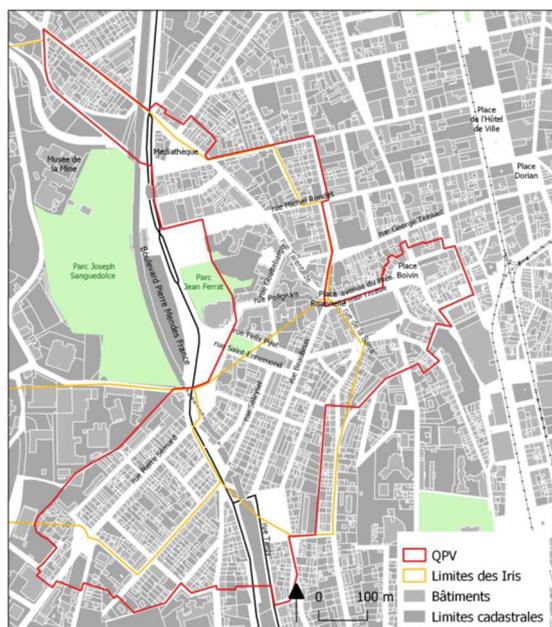
<sup>111</sup> Les données de cette partie ont été produites par Manon Le Bon (Le Bon, 2019). Elles sont issues du système d'information géographique de la politique de la ville et des données Insee à l'échelle du QPV. Les données sont celles de 2014, les données plus récentes n'ayant pas encore été actualisées pour le QPV. Source : <https://sig.ville.gouv.fr/Territoire/QP042012>, consulté le 13/08/2019. Il a fallu faire des choix quant aux limites du quartier, notamment pour réaliser le diagnostic socio-économique. Deux choix méthodologiques ont été faits. Une analyse a été faite à l'échelle du périmètre du QPV, qui correspond au périmètre opérationnel. Il a semblé toutefois intéressant d'élargir un peu ce périmètre et de procéder à une analyse à l'échelle des Iris sur lesquels s'étend le QPV. Il s'étend sur neuf Iris, parfois les englobant presque intégralement et parfois seulement sur une frange : Beaubrun, Couriot-Tarentaize, Séverine, Devvey-Malacussy, Tardy, Peuple-Boivin, Hôtel-de-ville, Marengo. L'analyse statistique a été faite avec les données à l'échelle du QPV et à l'échelle des 3 Iris principaux dans lesquels se trouvent les plus importantes concentrations du parc social : Beaubrun, Séverine et Couriot-Tarentaize. Les données sur le parc social n'étant pas disponibles à l'échelle du QPV, les analyses ont été faites à l'échelle des Iris.

<sup>112</sup> Rapport entre la population de moins de 20 ans et celle de plus de 65 ans.

## Le parc social de Tarentaize-Beaubrun<sup>113</sup>

Dans le QPV actuel, on distingue plusieurs zones (cf. fig. TB3). Le quartier s'organise autour de deux rues principales : les rues Beaubrun et Tarentaize, qui se rejoignent au niveau de la place Roannelle. Le parcellaire de l'Iris Beaubrun est laniéré, les immeubles s'organisent en îlots, ils sont mitoyens, alignés sur la rue et disposent de cours intérieures. L'îlot Tarentaize est typique de l'urbanisme des années 1970, marqué par un découpage en parcelles cadastrales plus grandes, des bâtiments non alignés à la rue, des immeubles en coeur d'îlot. Le quartier dispose de nombreux équipements culturels locaux comme la Médiathèque ou le musée de la Mine (site de l'ancien Puits Couriot). Toutefois, le départ de la fédération des caisses CPAM/CAF/URSSAF et celui de la Comédie, relocalisée au nord de Saint-Etienne, participent de l'impression d'abandon du quartier présente chez certains habitants.

*Figure TB3 : Parcellaire et bâtiments (Source : parcelles cadastrales, open-data.gouv, 2019. Réalisation sur Qgis, Le Bon, 2019)*



### Les principales caractéristiques du parc social : des logements des années 1970, grands et marqués par un faible taux de vacance

Le parc social de Tarentaize-Beaubrun est composé de 1 098 logements, ce qui représente 38% du parc de logement. Ce parc social date principalement de la période 1971-1990, ce qui correspond aux opérations de construction des logements sociaux Tarentaize I et II.

Ce parc social est réparti entre six bailleurs sociaux. Les deux principaux bailleurs sont l'ESH1 qui gère 475 logements puis l'OPH1 qui en gère 343. Viennent ensuite la COOP1 (121), l'OPH2 (97), l'ESH2 (47) et l'ESH3 (15).

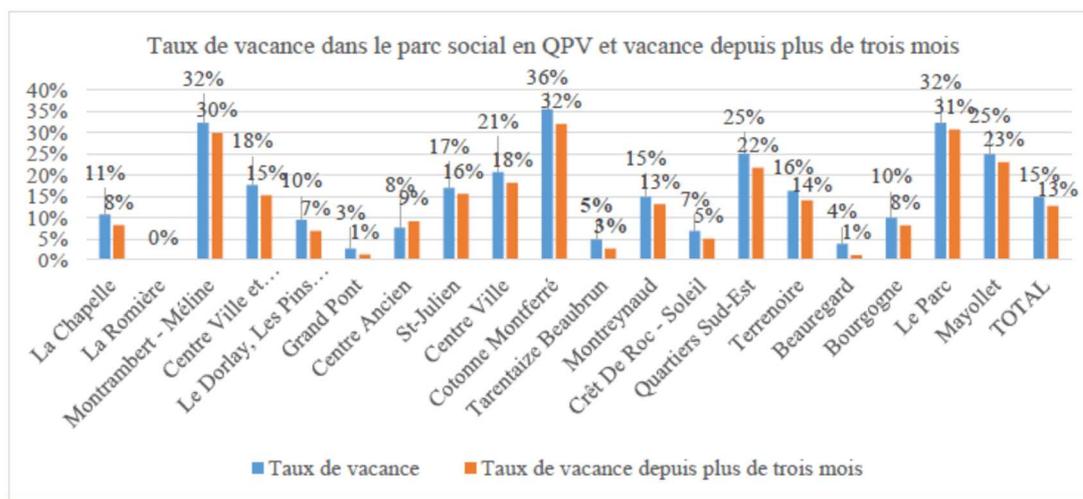
<sup>113</sup> Les chiffres avancés dans cette partie sont issus du travail de Manon Le Bon (Le Bon, 2019), qui analyse les bases de données RPSL 2016 et diverses bases de données de l'Insee de 2006 à 2018. Elle s'appuie également sur l'analyse de données de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) par Epures, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise de 2016.

A Saint-Etienne, le taux de vacance des logements (à la fois privés et sociaux) est globalement élevé mais la vacance est inégalement répartie sur le territoire. A Tarentaize-Beaubrun, il est très élevé, atteignant 26% dans l'Iris Beaubrun. Il est plus faible dans l'Iris Couriot-Tarentaize (9%), ce qui peut s'expliquer en partie par la part plus importante du parc locatif social, moins touché par la vacance que le parc privé. En effet la vacance est principalement concentrée dans le parc privé ancien. Le quartier connaît des problèmes aigus d'habitat indigne et des marchands de sommeil y sont actifs.

Si on considère le seul parc social, comme on l'a vu précédemment, à l'échelle de SEM, la vacance dans le parc social est en moyenne plus élevée dans les QPV que hors QPV. Dans les QPV et QVA de SEM, le taux de vacance moyen dans le seul parc social est de 15%, dont un taux de vacance depuis plus de trois mois de 13%. Les taux de vacance du parc locatif social sont toutefois très variables d'un QPV ou QVA à un autre (cf. fig. TB4) : quelques QPV se distinguent par un taux de vacance très inférieur à la moyenne. C'est le cas de Tarentaize-Beaubrun.

Ainsi, dans le parc social de Tarentaize-Beaubrun, la vacance est résiduelle et non structurelle, situation rare parmi les QPV. Sur les 1 098 logements sociaux du QPV, seulement 54 sont vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit 5%. La vacance de plus de trois mois ne concerne que 3% des logements. Ce point est important dans la mesure où on a vu que la vacance était identifiée comme un enjeu prioritaire de leurs stratégies d'attribution par les bailleurs sociaux.

*Figure TB4 : Taux de vacance du parc social par QPV ou QVA, et taux de vacance depuis plus de trois mois (Source : données « suivi de la vacance », AURA-HLM, figure Manon Le Bon, 2019)*



## **L'occupation sociale du parc HLM : des locataires pauvres, appartenant à des groupes racisés et présents de longue date**

Relativement à la situation dans l'ensemble du parc social de SEM, le parc social de Tarentaize-Beaubrun se caractérise par la surreprésentation des immigrés<sup>114</sup> et par la sous-représentation des actifs (28%) par rapport à Saint-Etienne (35%) et à SEM (37%). On observe aussi une surreprésentation des ménages précaires et une sous-représentation des ménages dont la personne de référence est en CDI relativement à Saint-Etienne<sup>115</sup>. Le taux de chômeurs (19%) et de retraités (38%) y est plus élevé. Les étudiants y sont moins présents (1% contre 3% à Saint-Etienne).

Les ménages sont soit petits soit très grands. Ils sont majoritairement constitués d'une personne (40%) ou de plus de 5 personnes (19%). L'importance des très grands ménages distingue les trois Iris concernés des moyennes stéphanoises (9%) et métropolitaines (8%), sans que cela puisse s'expliquer par la structure du parc (Miot, 2020).

Près de la moitié des ménages ont emménagé dans leur logement social depuis plus de 10 ans, contre 39% à Saint-Etienne. Tous les bailleurs interrogés ont indiqué un très faible taux de rotation dans le quartier, avec de rares logements se libérant chaque année, ce qui limite donc les stratégies d'attribution.

### **4.3. Du PNRU1 au NPNRU : un quartier toujours à « reconquérir »**

Malgré les politiques développées dès les années 1970, le quartier continue de concentrer des ménages pauvres et des ménages immigrés ou descendants d'immigrés. Lorsqu'au tournant des années 2000, sous la municipalité Thiollière (1994-2008), la VSE commence à développer une stratégie en matière d'habitat et d'attractivité résidentielle, Tarentaize-Beaubrun est identifié par les acteurs locaux (Ville et Etat) comme faisant partie des quartiers les plus fragiles. Mis en place en 2001, le Grand projet de ville (GPV) identifie ainsi quatre quartiers sur lesquels l'action doit être concentrée : deux quartiers d'habitat social périphérique (Quartiers Sud-Est et Montreynaud) et deux quartiers centraux d'habitat ancien dégradé, Crêt de Roch et Tarentaize-Beaubrun-Séverine. Si la mise en place du PNRU en 2003 met fin au GPV, la géographie qu'il avait définie est maintenue dans le nouveau projet ANRU. Les principaux changements résident dans la nouvelle place accordée à la démolition (1 000 démolitions programmées) et dans une augmentation considérable du budget, de 80 millions d'euros pour le GPV à 300 millions pour le PNRU1.

Les deux quartiers d'habitat ancien dégradé ne sont pas abordés de la même manière dans le PNRU1 (Miot, 2012). Le Crêt de Roch focalise les espoirs d'attirer de nouveaux habitants appartenant à des classes sociales plus aisées, en raison de ses qualités urbaines (proximité de l'hôtel de ville, site collinaire, qualités architecturales) et sociales (une population moins pauvre et une moindre concentration de ménages racisés en comparaison de Tarentaize-Beaubrun). La dynamique créée dans le quartier conduit à le sortir de la géographie de l'ANRU à la fin du PNRU1. En ce qui concerne Tarentaize-Beaubrun-Séverine, identifié comme recelant moins de ressources d'attractivité résidentielle, le PNRU1 se donne plus modestement pour objectif de « *préserver l'identité du quartier en complétant et requalifiant les fonctions de centralité [...] ainsi que les conditions d'habitat* »<sup>116</sup>. Les

<sup>114</sup> L'indice de représentativité des immigrés dans le parc HLM est de 1,85 dans les trois Iris et de 1,2 à Saint-Etienne. Il est de 2,8 pour les trois Iris et de 1,3 à Saint-Etienne dans le parc total de logements. Cet indice de représentativité a été établi par Yoan Miot et Lucas Ghosn. La comparaison se fait par rapport à l'écart à la moyenne métropolitaine (qui sert donc de base de comparaison et d'indice 1).

<sup>115</sup> L'indice de représentativité des ménages précaires est de l'ordre de 2 contre 1,15 à Saint-Etienne. Celui des ménages en CDI, de 0,5 contre 0,91 à Saint-Etienne.

<sup>116</sup> Convention de projet de renouvellement urbain, Ville de Saint-Etienne/ANRU, 8 avril 2005, p.13.

actions sont principalement tournées vers le traitement de l'habitat ancien (Dormois, 2016) et des espaces collectifs et publics.

Les opérations de traitement de l'habitat ancien menées entre 2005 et 2011 ont fait évoluer le cadre bâti du quartier : 45 immeubles ont été réhabilités ou restaurés, au niveau des îlots de la Franche-Amitié et de la Sablière, 50 logements démolis, 250 réhabilités lourdement et 170 réhabilités. Face à un marché détendu, il s'agissait en partie d'aérer la ville en la dédensifiant (Chavassieux *et al.*, à paraître). Les propriétés foncières ainsi libérées sont volontairement non reconstruites, d'autant plus lorsque les parcelles sont morcelées et disséminées. Des projets paysagers, comme des jardins partagés sont mis en place pour accompagner le changement d'image du quartier. Ces projets sont parfois critiqués par des acteurs locaux comme étant des projets de façade dont le but serait de donner une bonne image en surface du quartier, mais sans s'attaquer aux causes profondes de la paupérisation du quartier.

En ce qui concerne le parc social, les projets effectués dans le cadre du PNRU<sup>117</sup> étaient plutôt axés sur la résidentialisation, la sécurisation, la requalification de halls et d'espaces publics. Ils sont ainsi perçus comme des « *petits* » projets :

*« Après, sur le secteur de Tarentaize, on a eu moins de choses dans l'ANRU 1. C'était plus des projets entre guillemets petits, même si le terme petit est pas péjoratif, c'était plutôt des petits projets malgré tout avec de l'importance, avec par exemple de la requalification de halls d'entrée [...] petits, de par le montant d'investissement, mais importants de par l'association des habitants sur le projet. »*, entretien, OPH1, juin 2019.

La plupart des acteurs locaux s'accorde à considérer que le projet n'a pour l'instant pas produit l'effet levier escompté :

*« Il n'y a pas eu d'effet levier des réhabilitations sur le quartier, ça n'a pas entraîné, incité les propriétaires en place à mieux entretenir leurs immeubles. Et du coup, il y a des immeubles qui étaient dans un état correct il y a 15 ans, qui sont dégradés, qui n'ont plus d'entretien, qui ont aujourd'hui besoin de rentrer dans ce programme »*, entretien, VSE, juin 2019.

Cela explique que le quartier reste l'un de ceux ciblés par le NPNRU (dont le Crêt de Roch est sorti). Sur un plan général, le protocole de préfiguration du projet de NPNRU (2017) continue d'établir un lien entre le manque d'offre qualitative et le « *départ des ménages en recherche de parcours résidentiels ascendants vers les secteurs périurbains* »<sup>118</sup> et de poser pour objectif de « *reconquérir l'attractivité résidentielle et urbaine des centres-villes, notamment à l'échelle de la ville-centre et des fonds de vallées en favorisant la mixité* »<sup>119</sup>.

L'usage du terme de « reconquête » revient fréquemment dans les politiques menées sur le quartier de Tarentaize-Beaubrun, semblant refléter l'idée que celui-ci aurait été « perdu » par sa population légitime et la volonté de permettre à celle-ci de le « reprendre ». Au-delà du PNRU, on retrouve ce terme dans le dispositif « *Quartiers de reconquête républicaine* » (QRR), politique lancée par Gérard Collomb (ministre de l'Intérieur) et poursuivie par son successeur Christophe Castaner, qui organise le déploiement de policiers dans des quartiers jugés sensibles. Tarentaize-Beaubrun a été inscrit à l'été 2019 dans la liste de ces « QRR ». Par ailleurs, en mars 2019, des dispositifs de mise sur écoute, appelés SOFT pour Saint-Etienne Observatoire des Fréquences du Territoire, ont été installés dans le quartier par l'entreprise Serenicity. Il est intéressant de noter que Tarentaize-

<sup>117</sup> Convention ANRU de 2005, article 2, p.7.

<sup>118</sup> Protocole de préfiguration du NPNRU, 2017, p.8

<sup>119</sup> *Ibid*, p.9.

Beaubrun, quartier le plus pauvre de Saint-Etienne, a été choisi comme terrain d'expérimentation pour la mise en place de ce dispositif de mise sur écoute des citoyens. On peut aussi remarquer le financement d'une partie du projet par l'ANRU dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) « Ville et territoires durables ». Ce programme vise originellement à « permettre l'augmentation du reste pour vivre des habitants, en contribuant à la diminution des dépenses contraintes, et le renforcement de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ». On voit ici comment la « *smart city* », plus particulièrement la « *safe city* », peut être articulée à la politique de rénovation urbaine et mise comme elle au service de la résorption du « déficit d'attractivité » d'un quartier : il s'agit, en permettant la détection d'évènements sur l'espace public pour leur prise en charge rapide, de créer un sentiment de sécurité sur ce quartier perçu comme sensible ; il s'agit aussi de construire un nouveau marché de la surveillance numérique. Ce projet, présenté comme inscrit dans la stratégie de développement de Saint-Etienne vers le design, a finalement été reporté face aux mobilisations qu'il a suscitées<sup>120</sup>.

Pour revenir à la convention de NPNRU de SEM signée en 2019, elle définit les orientations stratégiques du projet de renouvellement urbain en cohérence avec le contrat de ville d'agglomération, signé le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Ce contrat de ville est structuré autour de 4 piliers. Les piliers 1 et 3 visent à renforcer le développement social du territoire, à accompagner l'autonomie de ses habitants, à développer l'activité économique et favoriser l'emploi. L'ajout du pilier 4 « Laïcité, valeurs de la République, lutte contre les discriminations » a fait l'objet d'un avenant au contrat de ville signé en juin 2017. Le pilier 2, qui vise à améliorer le cadre de vie des habitants, est décliné en cinq orientations stratégiques qui s'articulent avec les objectifs du NPNRU et sont définis ainsi :

- *« Reconquérir et redonner une attractivité aux centres anciens dégradés des vallées et de la ville-centre (Tarentaize-Beaubrun, Saint-Chamond, Rive-de-Gier...).*
- *Poursuivre la dynamique du renouvellement urbain des quartiers d'habitat social les plus en difficulté de l'agglomération (Montreynaud, quartiers Sud-Est, La Cotonne...).*
- *Améliorer l'attractivité de l'offre immobilière existante, prévenir et lutter contre la précarité énergétique.*
- *Améliorer la mobilité et les parcours résidentiels des habitants. La mise en place d'une stratégie de peuplement à l'échelle de l'agglomération constitue un complément indispensable aux opérations de renouvellement urbain, garante d'une plus grande mixité sociale. Cet objectif est « traité » dans le cadre de la Convention Intercommunale d'Attribution.*
- *Poursuivre la gestion urbaine et sociale de proximité. »*  
(Convention NPNRU SEM, 2019, article 2.1)

En ce qui concerne le quartier Tarentaize-Beaubrun-Couriot, les orientations stratégiques sont traduites en six objectifs (article 2.2.1). Le premier est d'« affirmer l'accroche du quartier à l'hypercentre », d'affirmer sa position en tant que quartier de centre-ville. Le deuxième est de « favoriser les synergies de projet avec la centralité en accompagnant les mutations des grands équipements », le quartier étant confronté au départ de la Comédie de Saint-Etienne et de la fédération des Caisses de sécurité sociale (CAF, CPAM et URSSAF), équipements qui étaient situés sur un axe majeur du quartier (avenue Emile Loubet). Le projet doit donc accompagner la mutation de l'avenue Emile Loubet et de ses équipements. Troisièmement, il s'agit de conforter la « porte Ouest » de la ville que constitue le quartier, les espaces à l'Ouest du quartier trouvant en situation de franges à requalifier et conforter. Le quatrième objectif est de poursuivre une intervention lourde sur les secteurs d'habitat les plus dégradés. D'une part, l'habitat ancien du quartier souffrant toujours de sa déqualification, la convention prévoit une intervention forte, dans la poursuite du

<sup>120</sup> Cf. <https://www.laquadrature.net/2019/04/15/mouchards-et-drone-a-saint-etienne-le-maire-veut-etouffer-le-debat/> ainsi que les prises de parole publiques du collectif stéphanois Halte au contrôle numérique.

PRU1 qui avait déjà permis de traiter une cinquantaine d'immeubles privés dégradés ainsi que l'îlot Franche Amitié. D'autre part, des actions sont prévues pour améliorer l'habitat social, qui n'a pas fait l'objet de requalifications d'ampleur dans le PRU1. En lien avec ce point, le cinquième objectif est de « renforcer le cœur de quartier et enclencher une mutation de Tarentaize » : l'ensemble HLM Tarentaize doit faire l'objet d'une action combinée sur l'habitat social, les rez-de-chaussée et les espaces publics, jusqu'à la place St-Ennemond. Enfin, le sixième objectif est de « renforcer les équipements sociaux éducatifs et culturels », le diagnostic étant que le quartier bénéficie d'une importante dynamique des acteurs locaux mais qu'ils sont hébergés dans des locaux souvent vieillissants et peu qualitatifs. Ces orientations stratégiques se traduisent en un programme d'action synthétisé ainsi (cf. Encadré 4) :

*Encadré 4 : Le quartier de Tarentaize-Beaubrun-Couriot dans la convention NPNRU (2019, p. 19)*

**1/ Synthèse du programme urbain (article 4.1.1.) :**

**« Intervention sur le Logement Locatif Social :**

- Démolition de 14 Logements Locatifs Sociaux
- Requalification de 424 Logements Locatifs sociaux, dont 341 en BBC
- Résidentialisation de 311 Logements Locatifs sociaux
- Reconstitution sur le quartier de 20 Logements Locatifs sociaux

**Intervention sur l'habitat privé dégradé :**

- Concession d'aménagement (SEDL Cap Métropole) : démolition de 30 immeubles soit 90 logements et requalification (recyclage) de 45 immeubles soit 300 logements
- OPAH RU : Réhabilitation de 180 logements (intervention dans les logements) et requalification (intervention partie communes) de 41 immeubles soit 422 logements

**Construction d'habitat diversifié :** Construction de programmes neufs dans le cadre des contreparties foncières du PRU et du NPNRU

**Requalification des équipements de proximité :**

- La Comète - Requalification de l'ancienne Comédie
- Maison des Projets TBC
- Extension et réhabilitation du centre social Le Babet
- Rénovation des locaux de l'amicale laïque de Beaubrun
- Relocalisation des associations de Tarentaize

**Traitement des Rez de Chaussée :** Acquisition et restructuration de locaux en vue d'installations de commerces, d'activités ou d'équipements publics

**Requalification des espaces publics sur les différents secteurs :** Bourg médiéval, Loubet, Gonnard, Beaubrun, de l'Apprentissage, de La Pareille-St Just, Tarentaize, Deverchère-Soleysel, Place Raspail »

**2/ Description de la composition urbaine de Tarentaize-Beaubrun-Couriot (article 4.2.1.)**

La composition urbaine déployée dans le projet vise trois grands objectifs :

- **Réconcilier l'ancien (bourg médiéval) et le nouveau centre-ville (hyper-centre actuel)**

Il s'agit de ré-ouvrir le quartier, de mieux le raccrocher, le traverser, afin d'étirer la centralité vers Tarentaize-Beaubrun. Dans cette perspective, il est proposé de :

- Révéler et valoriser le secteur historique du quartier, tant au niveau du bâti que des espaces publics\*\*

- S'appuyer sur un axe d'intervention prioritaire, axe historique du quartier qui a été progressivement estompé dans la trame urbaine : l'axe Bourg médiéval (rue de la ville, Place Boivin), avenue Emile Loubet, place Roannelle, rue Polignais
- Renforcer les "ramifications" de cet axe: rue Tarentaize, rue Michel Rondet,...

➤ **Suturer les franges de la ville**

L'enjeu est de recomposer un paysage urbain support d'une nouvelle image du quartier, de valoriser les portes d'entrée au centre-ville. Cela suppose de :

- Travailler dans l'épaisseur du boulevard urbain pour en atténuer les effets de rupture : favoriser les traversées piétonnes au niveau du parc Jean Ferrat, reconfigurer le carrefour avec la rue de l'Apprentissage, requalifier la place de la Pareille
- Valoriser le paysage de ces franges : requalifier la place Raspail, l'espace Pibarot, le parc Jean Ferrat, le bas de la rue de Saint-Just

➤ **Requalifier les lieux stratégiques dans le diffus**

Il s'agit de :

- Reconquérir et de dédensifier certains îlots : Ville, théâtre, Deverchère, Soleysel-Beaubrun, Gonnard, Abbé de l'épée, îlot Rondet-Tarentaize, la Pareille, Saint-Just. L'intervention doit permettre d'aérer le tissu urbain, de renforcer la présence du végétal, de favoriser les cheminements piétons et donc d'améliorer la qualité résidentielle, en lien avec l'intervention sur l'habitat.
- Renforcer les équipements dans le tissu urbain, les rendre plus visibles, mieux intégrés à leur environnement, les mettre en scène
- Valoriser les espaces publics de proximité, les circuits de modes doux et les montées piétonnes

Concernant le LLS, la convention NPNRU prévoit à Tarentaize-Beaubrun, pour le parc HLM, la démolition de 14 logements, la requalification de 424 logements locatifs sociaux, la résidentialisation de 311 logements et la reconstitution sur le quartier de 20 logements locatifs sociaux.

Ces chiffres montrent qu'en matière de parc social, l'essentiel de l'action se concentre sur la requalification et la résidentialisation. Le nombre très réduit de démolitions peut étonner de prime abord mais il est justifié par le faible taux de vacance des LLS dans le quartier, la complexité des reconstructions dans le ville-centre et le pari fait sur la réhabilitation pour maintenir ces logements sociaux en centre-ville, où ils sont perçus comme un instrument de la politique d'attractivité :

*« Est-ce qu'il y a vraiment des endroits à Saint-Etienne où on en est à un point où c'est un vrai ghetto, c'est-à-dire où des gens ne veulent plus vraiment y aller, y habiter ? Moi je n'en connais qu'un, c'est certains immeubles, qui deviennent de moins en moins nombreux, de Montreynaud. Mais c'est à peu près tout.*

*Q : Tarentaize-Beaubrun, non ?*

*R : Alors Tarentaize-Beaubrun c'est compliqué, parce que... pourquoi dans les programmes de l'ANRU, donc on aurait pu le faire deux fois de suite, on ne démolit rien, ou pas grand-chose, dans les logements sociaux de Tarentaize ? Tout simplement parce que ce sont des logements sociaux bien placés, proches du centre-ville, relativement qualitatifs, et que finalement l'option de les réhabiliter pour essayer de leur donner une deuxième chance en faisant attention à la politique de peuplement, c'est peut-être une solution, et c'est un pari. Et c'est le pari qu'a fait la Ville, et le bailleur. Ce en quoi je trouve que ce n'est plutôt pas inintéressant.*

*Q : Et alors en faisant attention à la politique de peuplement, ça veut dire on essaye de faire venir qui dans ces logements ?*

*R : C'est ce que demande l'agence [l'ANRU]. L'agence dit- et Action Logement-, « je mets tant de millions d'euros dans votre réhabilitation, demain je veux que vous privilégiez des salariés du privé, avec des revenus, et non pas des chômeurs, ou que des chômeurs.' Et là on rejoint celui qui paye, l'ANRU, Action Logement, et une politique d'attribution des salariés du privé. Auxquels tout le monde rêve, c'est-à-dire avoir des gens*

*qui ont un peu d'argent plutôt que des minima sociaux. Le débat, il n'est que là-dessus. », entretien, Etat local, juin 2019.*

On voit aussi qu'une reconstitution d'offre de LLS est programmée sur le quartier. Si elle reste modeste en quantité, cette reconstitution n'en constitue pas moins une « énorme dérogation » (entretien, OPH1, 2018), puisque le référent national du NPNRU interdit en principe la reconstitution de LLS en quartier ANRU. Cette dérogation est affirmée dans le PLH3, qui prévoit que la reconstitution de l'offre doit se faire « hors QPV sauf pour renouveler le parc ancien privé dégradé<sup>121</sup> ». On reviendra plus loin sur les modalités concrètes de cette reconstitution de l'offre de LLS à Tarentaize-Beaubrun et sur les objectifs de peuplement sous-jacents.

En ce qui concerne les attributions, la convention NPNRU exige des partenaires locaux la construction d'une stratégie collective d'attribution à l'échelle de deux quartiers, Tarentaize-Beaubrun et Montreynaud : « Dans le cadre des instances de suivi et de régulation présentées dans l'article 6.1, les partenaires locaux définiront une stratégie d'attribution territorialisée, à l'issue de la première année de mise en œuvre de la convention, à l'échelle des quartiers de Tarentaize-Beaubrun et Montreynaud<sup>122</sup> », à savoir les deux quartiers identifiés comme d'intérêt national dans le NPNRU. Rappelons qu'à Saint-Etienne, l'association inter-bailleurs a été créée initialement parce que les bailleurs sociaux ont estimé que les difficultés de peuplement rencontrées à Montreynaud rendaient nécessaire une coopération.

Concernant le parc privé dégradé, la convention prévoit une concession d'aménagement à la société d'économie mixte locale Cap Métropole pour la démolition de 30 immeubles soit 90 logements et la requalification de 45 immeubles soit 300 logements. La part de démolition est donc bien plus importante sur le parc privé que sur le parc de LLS. Une OPAH-RU 2019-2024 mise en place dans le quartier de Tarentaize-Beaubrun-Couriot s'inscrit en lien et support du conventionnement ANRU. Le périmètre de l'OPAH-RU est presque similaire à celui du QPV.

Outre les actions sur l'habitat social et privé, la convention NPNRU prévoit la requalification des équipements de proximité. La Comète, nouvelle salle culturelle polyvalente, doit remplacer la Comédie délocalisée au nord de la ville. D'autres locaux d'équipements de proximité doivent être réhabilités : la Maison des projets, le centre social Le Babet ainsi que l'amicale laïque de Beaubrun. La convention prévoit aussi une action sur les rez-de-chaussée en vue de l'installation de commerces, activités ou équipements publics et elle planifie la poursuite des requalifications des espaces publics.

#### **4.4. Reprendre la main sur le peuplement d'un quartier péricentral stigmatisé en contexte de marché détendu : l'impossibilité d'une politique de peuplement ?**

### **Les traductions locales de la « mixité sociale » : la « mixité par le haut » ou créer de la mixité en contexte de marché détendu**

Toutes les actions sur le quartier Tarentaize-Beaubrun sont sous-tendues par un objectif de « mixité sociale » : « C'est ce qui tend à peu près toutes les actions politique de la Ville<sup>123</sup> » « c'est ce qu'on recherche aussi

<sup>121</sup> Convention NPNRU de SEM, 2019, art. 4.3, p. 26.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>123</sup> Entretien, VSE, juillet 2019.

à travers la rénovation urbaine, la politique d'équipement<sup>124</sup> ». L'objectif est de dépaupériser le quartier, d'en faire un « quartier comme les autres » non pas en réglant le problème de la pauvreté des habitants déjà là, mais en faisant venir de nouvelles catégories d'habitants :

*« Enfin Tarentaise-Beaubrun, baladez-vous, enfin vous avez un quartier...vous regardez les stats, extrêmement paupérisé, et qui continue de se paupériser donc quand on cherche de la mixité, on cherche à avoir plus de représentations des catégories sociales... des CSP davantage mixtes et... tirer les quartiers vers le haut. Voilà. Donc sur l'habitat, ça veut dire essayer d'attirer des jeunes actifs, d'attirer ou garder des familles avec enfants, et développer des produits d'habitat pour que... qui répondent un peu à tous les besoins, toutes ces demandes, mais qui soient mixtes. », entretien, VSE, juin 2019.*

Cette diversité « à rebours » (Kirszbaum, 2009) est fondée sur l'idée que « faire de la mixité » en marché détendu consiste à faire venir des populations plus aisées, ce que de nombreux acteurs locaux appellent la « mixité par le haut ». L'objectif est bien différent de celui poursuivi dans un autre QPV conventionné avec l'ANRU à Saint-Etienne, Montreynaud, où l'objectif est de « resserrer<sup>125</sup> » le quartier par des démolitions et d'améliorer la qualité de vie des habitants qui restent, sans forcément en attirer de nouveaux :

*« Sur Tarentaise, c'est un peu différent, puisque sur Tarentaise l'idée c'est que ce quartier fasse partie intégrante du centre-ville, c'est un quartier de centre-ville. Il a ce potentiel, il est attractif, les gens aiment y habiter. », entretien, VSE, juillet 2019.*

Si les réformes récentes reposent en grande partie sur la distinction entre QPV et hors QPV, on voit donc que dans les stratégies des acteurs locaux, il existe des distinctions importantes entre les QPV de l'agglomération ou de la commune eux-mêmes (Miot, 2012 ; Miot *et al.*, 2021, à paraître). En particulier, on observe un traitement nettement différencié de deux types de QPV : d'une part les QPV d'habitat social périphérique, où domine une stratégie de mixité sociale endogène, et d'autre part les QPV péricentraux d'habitat privé dégradé, considérés comme de possibles supports d'une mixité sociale exogène. D'un QPV péricentral d'habitat privé dégradé à un autre, les stratégies ont aussi leurs spécificités.

En ce qui concerne Tarentaise-Beaubrun, l'idée est ainsi d'attirer des ménages de l'extérieur du quartier :

*« Pour que les gens de l'extérieur viennent dans le quartier et aient une autre image du quartier et se disent peut-être, ah bah en fait enfin c'est intéressant d'habiter dans ce quartier, on est quand même dans le centre-ville, il y a tout, des supers équipements, il y a des beaux logements. », entretien, VSE, juin 2019.*

Le quartier du Crêt-de-Roch, qui a fait l'objet de la première convention ANRU mais est sorti de la géographie prioritaire, est pris pour modèle :

*« Mais je pense que les atouts de Beaubrun sont peut-être moins évidents que ceux du Crêt-de-Roch. Le Crêt-de-Roch on a une vue superbe sur la ville, on a cette montée, bon qui fait penser à certains à la Croix Rousse ou au petit Montmartre, il y a quand même aussi cet aspect déjà de diversité d'occupation qui existait préalablement, de par les caractéristiques de la colline. », entretien, VSE, juillet 2019.*

Les critiques concernant ces politiques d'attractivité des classes moyennes et supérieures sont anticipées par les acteurs locaux, qui s'en justifient de différentes manières. Pour des interlocuteurs.rices à la Ville de Saint-Etienne, le changement du peuplement ne serait pas l'objectif poursuivi :

---

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> Entretien, VSE, 2019.

« Mais notre objectif ce n'est pas de gentrif...la question de la gentrification elle s'est jamais posée à Saint-Etienne en fait. Je ne dirais pas qu'on n'en a pas les moyens, mais c'est pas du tout une stratégie. », entretien, VSE, juillet 2019.

## Choisir ou subir le peuplement du parc locatif social ?

Les acteurs locaux rencontrés insistent fréquemment, durant les entretiens, sur l'impossibilité de développer des politiques de peuplement dans un contexte de marché détendu : dans un contexte marqué par la surabondance de l'offre, ils considèrent subir le peuplement de leur parc, ce qu'ils présentent du reste largement comme un problème :

« Quand vous m'avez contacté, bon je ne vous l'ai pas dit, je ne voulais pas vous faire peur, mais il n'y a pas de politique en la matière. », entretien, OPH2, juillet 2019.

Comme les bailleurs sociaux, des opérateurs comme Cap Métropole qui prennent en charge la réhabilitation de certains immeubles dégradés et doivent permettre leur changement d'affectation ne conçoivent pas très bien l'intérêt de penser leurs actions en termes de politiques de peuplement dans un territoire comme Saint-Etienne. Ce discours est également partagé par les services techniques de la Ville. Ainsi, un.e interviewé.e soutient :

« En termes de peuplement, on n'est pas... on n'a pas d'objectifs », entretien, VSE, juillet 2019.

Les bailleurs sociaux ne nient pas faire des choix : ils ont conscience de faire des choix. Mais ils minimisent l'impact que leurs choix ont sur le peuplement du parc, dans la mesure où ils s'estiment extrêmement contraints par l'état de la demande. Ces propos relatifs à l'absence de politiques de peuplement durant les entretiens s'expliquent aussi en partie par le caractère souvent perçu comme illégitime ou sensible des politiques de peuplement (Desage *et al.*, 2014).

Les bailleurs sociaux soulignent aussi que les politiques de « mixité sociale », en tant que type spécifique de politiques de peuplement, se heurtent en contexte détendu à un certain nombre de freins, à commencer par les concurrences entre le parc privé et le parc social. Le parc privé étant peu cher et disponible, il est perçu comme drainant les ménages les plus solvables, ce qui freinerait la « mixité sociale » : le jeu des départs spontanés entraînerait une spécialisation sociale des quartiers :

« Notre clientèle, j'allais dire spontanée... euh... est pas forcément la clientèle ciblée ou qu'on souhaiterait cibler pour effectivement assurer plus de mixité, mais c'est compliqué. », entretien, OPH1, 2019.

Selon nombre des acteurs rencontrés, la question de la mixité serait donc avant tout une question de demande, dans les territoires détendus encore plus qu'ailleurs. Des agents de proximité d'un bailleur social du quartier font remarquer que « la demande n'est pas à la hauteur » mais que l'objectif premier reste d'éviter d'avoir des logements vacants : « On veut remplir, donc on n'est pas regardant » (entretien, bailleur social, 2019).

A l'échelle du quartier Tarentaize-Beaubrun, le faible taux de vacance dans le parc social et le faible taux de rotation ne signifient pas que l'intégralité du parc soit attractive pour toutes les catégories de ménages. La dégradation du parc privé, la concentration de groupes sociaux stigmatisés et/ou le sentiment d'insécurité rendent le quartier peu attractif pour les populations les plus « désirables » aux yeux de certains agents des bailleurs sociaux et de la Ville :

« La difficulté, c'est, un cadre de vie médiocre parce qu'on a laissé filer les espaces publics, les rez-de-chaussée commerciaux se sont un peu délités aussi, et ça crée finalement une ambiance un peu... peu qualitative, où effectivement la question d'habiter dans le quartier peut poser question pour certaines familles un peu plus aisées, et même fréquenter le quartier. », entretien, VSE, 2019.

Ces propos relatifs à l'impossibilité de mener une politique de peuplement en contexte détendu sont toutefois très paradoxaux. En effet, au cours de l'enquête de terrain sont apparues de véritables stratégies de peuplement, bien que non désignées ainsi. On observe dans les faits l'existence de politiques de peuplement sélectives sur / impliquant le quartier de Tarentaize-Beaubrun, même s'il ne faut ni sous-estimer les contraintes auxquelles elles font face, ni surestimer leurs effets et leur capacité à atteindre les objectifs définis par les acteurs locaux. Ces politiques de peuplement passent par deux principaux vecteurs : l'action sur l'offre et l'action sur les attributions, dont les relogements constituent une forme spécifique à l'échelle du quartier étant donné l'importance des démolitions, principalement dans le parc privé dégradé.

#### **4.5. L'action sur l'offre de logements (privés et sociaux) : attirer de nouvelles populations par une « stratégie produit »**

##### **L'action sur l'offre : des politiques dérogatoires en QPV**

Le renouvellement du patrimoine est effectué avec beaucoup de prudence et sur des produits précis : l'accession à la propriété, le développement de petits collectifs en centre-ville, des opérations d'acquisition-réhabilitation. Il s'agit d'éviter de retomber dans une suroffre et de resserrer le parc disponible pour favoriser un retour du marché. Le renforcement de l'attractivité du parc existant va de pair avec le souci d'éviter le déclassement de l'offre existante et de changer l'image des quartiers. Il s'agit pour cela de diversifier l'offre en QPV en privilégiant la réhabilitation du parc privé dégradé. Deux moyens d'action sont mobilisés : la réhabilitation du parc privé par la société publique locale d'aménagement (SPL) Cap Métropole, « *bras armé des opérations quartier ancien*<sup>126</sup> », et les opérations d'acquisition-amélioration par des bailleurs sociaux.

Concernant ces dernières, la « pause » dans la production neuve de LLS décidée par la municipalité Perdriau à partir de 2014 prévoit quelques dérogations, notamment pour ce qui concerne la reconstitution de logement locatif social en acquisition-amélioration de parc privé dégradé.

*« C'est compliqué pour les bailleurs sociaux de venir construire en ANRU et globalement, sous couvert de politique de peuplement, on leur demande d'aller investir plutôt ailleurs, et de reloger plutôt ailleurs. Cette logique, en centre-ville, pose problème de manière générale, et c'est éminemment le cas à Saint-Etienne. En même temps qu'on a fait le dossier ANRU, on a tout de suite demandé des dérogations, parce qu'on n'a pas le droit de reconstruire en QPV, pour pouvoir reconstituer aussi sur site. On a des citoyens plutôt pauvres, on veut renouveler l'offre, on va avoir des gens à reloger qui veulent rester sur site, heureusement qu'on autorise les bailleurs sociaux à redéployer un peu autrement leur propre parc, que ce soit en réhabilitation ou en neuf d'ailleurs. », entretien, 2019.*

##### **Diversifier l'offre de logements sociaux, faute d'investisseurs privés**

Si de nombreux acteurs locaux affirment qu'il n'y a pas de politique de peuplement sur Tarentaize-Beaubrun, l'action sur l'habitat indigne et la production de « *produits d'aubaine* » sont bien conçues comme des manières de faire venir d'autres populations dans le quartier. En ce sens, elles peuvent

---

<sup>126</sup> Entretien, Cap Métropole, 2019. L'interviewé définit son travail ainsi : « *Il n'est pas question qu'on vienne... enfin on peut venir aider les collectivités à faire de l'aménagement basique, mais moi, mon boulot, c'est d'abord d'aller acheter les immeubles pourris, d'aider les propriétaires à faire des projets, le dur, reloger, démolir, réhabiliter, faire réhabiliter* ». Cap Métropole pilote cinq concessions, trois en quartier ANRU, Tarentaize-Beaubrun, Rive-de-Gier centre-ville et Saint-Chamond centre-ville, et deux hors ANRU, La Ricamarie et Firminy. La SPL remplace la société d'économie mixte SEDL, elle est l'outil métropolitain d'acquisition et réhabilitation des immeubles privés dégradés.

être considérées comme des politiques de peuplement, même si certains interlocuteurs ne les considèrent pas comme telles :

*« Il n'y a pas de politique de peuplement, il y a une stratégie produit qui est de dire, puisque les quartiers ne font pas envie, il faut faire des produits d'aubaine. La stratégie, c'est de dire : puisque les quartiers ne font pas envie, ni aux gens du quartier ni à ceux de l'extérieur, on va les faire venir quand même dans ce quartier, parce qu'il y a une offre d'aubaine. C'est bien ça qu'on nous demande de faire. », entretien, Cap Métropole, juin 2019.*

Si les dispositifs mobilisés sont alimentés principalement par des fonds publics, l'objectif à plus long terme est de susciter un effet levier afin que des investissements privés remplacent, du moins en partie, les investissements publics. Ces produits d'aubaine sont soit le fait d'opérateurs comme Cap Métropole qui produisent des logements privés, soit le fait des bailleurs sociaux. Ce rôle est d'autant plus important que les investisseurs privés sont absents de certains territoires comme Tarentaize-Beaubrun :

*« Il y a des opérations où des bailleurs sociaux ont été sollicités pour requalifier des bâtiments d'habitat ancien, donc ça revient à ce que je disais tout à l'heure, dans l'idéal il aurait fallu qu'il y ait plutôt une diversité en termes d'acteurs sur le champ immobilier, c'est-à-dire qu'on aurait eu des promoteurs qui soient à même de prendre des risques, d'investir un peu lourdement sur ce quartier-là, d'être bien accompagné par la collectivité etc., ça aurait été intéressant. C'est très très compliqué aujourd'hui de faire venir un promoteur à Tarentaize. », entretien, VSE, juillet 2019.*

Ainsi, l'OPH1 est en première ligne pour porter les projets de la municipalité sur le cadre bâti et l'offre de logements. La Ville lui a demandé d'acheter plusieurs immeubles à Tarentaize-Beaubrun et de les réhabiliter pour les transformer en logements sociaux, opérations perçues comme complexes mais permettant d'éviter que le centre-ville ne soit complètement abandonné.

### **Produire un logement social « de qualité »**

La politique de peuplement est distinguée de la stratégie produit par certains interlocuteurs : suivre une politique de peuplement est perçu comme trop englobant et normatif, alors que développer une stratégie produit est perçu comme permettant de répondre, de manière non coercitive, à la fois aux attentes des ménages à attirer et aux attentes politiques (de l'ANRU, de la Ville, de SEM). Ainsi, la stratégie produit semble être une manière euphémisée de parler du peuplement, tout en niant faire autre chose que de réintégrer des immeubles dans le marché. Face au constat de la spécialisation tant des produits que des populations présentes, les acteurs publics cherchent à déspecialiser : *« Nous ce qu'on veut, c'est déspecialiser, enfin viser des niches et déspecialiser »*<sup>127</sup>. Puisque le marché n'est globalement pas attractif, seuls les produits d'aubaine peuvent attirer de rares investisseurs. Ces produits ne sont pas conçus pour les populations les plus économiquement précaires, qui sont celles concernées par le relogement ou représentant la majorité des demandeurs de logement social.

Ainsi la production neuve de LLS doit se distinguer de la forme habituellement associée au logement social. L'idée est de déstigmatiser le logement social et d'attirer des gens qui, traditionnellement, rejettent cette forme urbaine : *« Tout est fermé, avec des portillons, on essaie de créer des espaces intérieurs dans la cour, un peu plus sympa, se donner un peu l'image d'une copropriété privée, sortir un peu de cette image de logement social qu'on a jusqu'à présent »*<sup>128</sup>. Les productions neuves doivent se fondre dans l'habitat ancien, ce qui passe par un alignement à la rue et une limitation de la hauteur. Pour attirer des publics qui auraient la possibilité de se loger dans le privé, les bailleurs jouent la carte du

---

<sup>127</sup> Entretien, Cap Métropole, 2019.

<sup>128</sup> Entretien, COOP1, juillet 2019.

changement d'image et de la qualité du logement social : « *En termes de qualité, on a de nouvelles directives : il faut augmenter la qualité, ne plus faire des bâtiments tout simples, tout carrés, où quand on arrive devant, on sait que c'est du logement social* »<sup>129</sup>. La production neuve doit monter en qualité pour attirer et garder les locataires les plus solvables.

Les opérations d'acquisition-amélioration constituent ainsi à la fois une manière pour les bailleurs de redéployer leur parc et une manière pour les collectivités locales d'impliquer les bailleurs en tant qu'aménageurs dans la « *reconquête* » du centre-ville. Dans le quartier de Tarentaize-Beaubrun, la Ville a demandé à plusieurs bailleurs comme l'OPH1 d'acquérir et de réhabiliter certains immeubles. Des membres de l'équipe de direction de l'OPH1 considèrent que cela fait partie de la vocation de l'organisme : « *Il faut qu'on participe à l'amélioration des quartiers, c'est aussi notre mission d'aménageur* »<sup>130</sup>. L'OPH1 n'a d'autre choix que d'endosser le rôle d'aménageur, même sur des opérations jugées risquées, comme la rue Beaubrun, comme le montre un autre entretien :

« *Beaubrun, ça n'a aucun intérêt pour nous : acheter deux immeubles dans le quartier le plus pourri de Saint-Etienne, on s'en fout, mais c'est aussi notre mission.* », entretien, OPH1, 2019.

La même interviewée ajoute :

« *Le maire, qu'on loge les plus pauvres, ça ne l'intéresse pas à mort, mais l'aménagement d'un quartier si.* »

#### **4.5. L'action sur les attributions**

##### **La prise en compte d'échelles spatiales fines**

A des échelles fines, les bailleurs sociaux identifient des sous-espaces au sein même des quartiers et des QPV. Ainsi les échelles de l'allée, de l'immeuble, voire du palier sont mobilisées pour construire les stratégies d'attribution. Pour les bailleurs sociaux, l'enjeu de ne « pas faire basculer les allées » prime sur les objectifs de quartiles pour l'attribution hors/en QPV.

A Tarentaize-Beaubrun, l'occupation sociale des LLS du quartier n'est pas perçue comme homogène. A une échelle territoriale plus fine, les bailleurs sociaux distinguent nettement le quartier Beaubrun du quartier Tarentaize. Ainsi, des agents des services de proximité d'un bailleur dont la majorité du parc est située dans l'Iris Tarentaize, expriment des inquiétudes quant à l'élargissement du parc, par des opérations d'acquisition-amélioration, à des logements localisés rue Beaubrun : « *Tarentaize, ça vit bien. Mais il suffit d'une rue qui ne vit pas bien et elle entraîne tout le quartier* »<sup>131</sup>. Au sein même de l'ilot Tarentaize, les bailleurs établissent des distinctions entre les différents sites ou immeubles.

##### **Rapprocher l'offre et la demande : l'influence des stéréotypes sociaux et spatiaux**

La première étape dans l'attribution des logements est l'identification des demandeurs et la mise en lien des dossiers avec une offre jugée adaptée. Il s'agit du « rapprochement offre/demande ». Au sein des services proximité et gestion locative des différents bailleurs sociaux rencontrés, en charge spécifiquement de Tarentaize-Beaubrun, il est fait mention de pré-sélection des dossiers avant les CAL par les travailleurs de terrain. Ainsi, les services gestionnaires de certains organismes

---

<sup>129</sup> *Id.*

<sup>130</sup> Entretien, OPH1, octobre 2018.

<sup>131</sup> Entretien, un bailleur social, 2019.

demandent de prioriser les étudiant.e.s. mais les acteurs plus proches du terrain considèrent que cette orientation n'est pas adéquate sur certains quartiers, comme Tarentaize :

« *On ne propose pas Tarentaize à des étudiants.* », entretien, bailleur social, juillet 2019.

De même, ils ne proposent pas Tarentaize à des ménages avec des adolescents ou des « jeunes », de peur qu'ils ne soient entraînés par la mauvaise fréquentation du quartier. Les agent.e.s du service de proximité différencient ainsi les « bons » quartiers, dans lesquels des étudiant.e.s pourraient habiter, des « mauvais » quartiers, où le risque, plus uniquement de « faire basculer l'allée » mais aussi la famille, serait trop important. Ces différenciations reposent sur une connaissance fine du parc, de son occupation, mais surtout sur des représentations sociales de certains espaces comme dangereux, notamment pour les jeunes femmes :

« *Si j'avais une fille, je ne la mettrais pas dans le quartier. Même mon fils, j'hésiterais.* », entretien, bailleur social, juillet 2019.

Les acteurs locaux activent des stéréotypes à la fois sociaux et spatiaux reposant sur des catégories de classe, de race, de genre lorsqu'ils interviennent dans la sélection des ménages. Les positions des services de proximité sont connues des directions, qui marquent leurs distances en entretien. Ainsi un.e interviewé.e des équipes de direction d'un bailleur regrette que les agents de proximité aient « *des images ancrées sur le quartier [...] et des schémas anciens du logement social sur les attributions et le reste*<sup>132</sup> », et dit veiller à éviter la reproduction de ces images puisqu'elles ont une influence, en amont des attributions, sur les propositions qui sont faites pour les logements dans le quartier.

Ces raisonnements sur l'adéquation entre quartier et demandeurs ne sont toutefois pas le fait des seuls agents de proximité, comme en témoignent ces propos d'un.e interviewé.e du service de gestion locative d'un bailleur :

« *Les garçons, ça ne me pose pas de problème de leur attribuer ici, les filles si.* », entretien, bailleur social, 2019.

On voit ici fonctionner des stéréotypes relatifs à des groupes sociaux identifiés comme posant ou susceptibles de poser problème et des stéréotypes relatifs à d'autres groupes sociaux qu'il s'agirait de protéger (étudiante, jeune fille) car ils seraient susceptibles d'être menacés par les premiers. Certains agents de proximité d'un bailleur affirment n'avoir dans leur parc « *que des familles à problème* » qui manquent de « *savoir-vivre* » : « *On peut avoir peu de moyens mais du savoir-vivre*<sup>133</sup> ».

### **Le cas particulier des relogements : des opérations très contraintes en quartier ancien**

« *On voit bien que toute l'ingénierie imposée notamment par l'ANRU, de dire, il faut qu'il y ait X % qui soit relogé sur site, qui soit... de toute façon, on ne sait même pas ce que veut dire le mot relogement, donc tout le reste, si vous voulez, ça passe aux oubliettes, on verra bien plus tard. [...] Une fois qu'on a dit ça, politique de peuplement, [rires], on dit bah oui, oui, faites !* », entretien, Cap Métropole, juin 2019.

Les opérations de relogement sont contraintes par de nombreux paramètres, comme la durée des opérations, la programmation neuve, le tiraillement des travailleurs sociaux entre la volonté de respecter les souhaits des ménages et les contraintes réglementaires. A Saint-Etienne le choix a été fait, depuis le PNRU1, de proposer un relogement dans le parc social à tous les ménages, qu'ils soient ou non issus du parc social. Ce choix soulève de nombreuses difficultés pratiques car de nombreux ménages issus du parc privé dégradé occupent les logements de manière officieuse ou,

---

<sup>132</sup> Entretien, OPH1, juillet 2019.

<sup>133</sup> Entretien, OPH1, juillet 2019.

quand ils ont un bail, n'ont pas de titre de séjour qui leur permettrait un accès de droit au parc social. La complexité est donc de reloger des « *locataires qui ne rentrent dans aucune case*<sup>134</sup> ».

« *Nous, notre question de relogement, c'est comment on reloge des gens in-relogeables, enfin pour lesquels on ne sait pas... le processus de parcours de relogement, personne ne sait ce que ça veut dire [rires] !* », entretien, Cap Métropole, juin 2019.

Dans le PNRU1, les ménages jugés « *in-relogeables* » à Tarentaize-Beaubrun étaient principalement des « Chibanis », des travailleurs maghrébins venus en France durant les Trente Glorieuses dorénavant à la retraite, ayant besoin d'une adresse en France pour prétendre aux droits à la retraite. Toutefois, l'offre de relogement proposée, fondée sur l'idée du « parcours résidentiel ascendant », correspond peu à leurs attentes, à savoir être domicilié en France à bas coût pendant une partie de l'année et retourner dans leur pays d'origine le restant de l'année. Des relogements adaptés ont été mis en place, en lien avec leurs projets individuels, et notamment l'ouverture d'un foyer adapté.

Dans le NPNRU, le public change puisque, s'il reste quelques Chibanis, une grande partie des relogements concerne des personnes des pays de l'Est arrivées depuis l'élargissement de l'Union européenne. Ces ménages, dont la présence en France est régulière, peuvent prétendre à un logement social. La charte du relogement comporte un engagement au maintien d'un taux d'effort bas. Mais lorsque les ménages sont issus de logements sur-occupés très dégradés aux loyers bas, l'offre existante dans le parc social ne peut satisfaire à ces exigences. En outre, l'utilisation du nouveau logement peut entraîner des surcoûts (le chauffage par exemple). Un.e interviewé.e de la VSE souligne : « *Aller reloger quelqu'un qui n'a pas de ressources ou qui n'a pas de titre de séjour [...] on n'a pas de solutions miracles, personne n'en a*<sup>135</sup> ».

## **5. Des catégorisations sociales et spatiales loin des réformes législatives**

### **4.1. Des catégorisations pratiques plurielles et décalées par rapport aux catégories dominantes de la loi et des réformes**

Il ressort très nettement de l'enquête de terrain que les catégorisations de la pratique que mobilisent les acteurs locaux ne sont pas - ou ne sont que très marginalement - les catégories dominantes de la loi et des réformes récentes. De plus, les catégories de la loi – sociales (quartiles) et spatiales (QPV/hors QPV) – n'ont pas de sens aux yeux de nombreux acteurs locaux au regard des problèmes concrets et contraintes réelles auxquels ils sont confrontés. Certains d'entre eux considèrent même ces catégories comme non seulement ne répondant pas aux problèmes et situations réelles mais aussi contreproductives car risquant de créer ou renforcer certaines difficultés. De façon générale, plus les acteurs sont « proches du terrain », c'est-à-dire du concret de la gestion quotidienne des attributions et du parc social (par exemple les agents de proximité des bailleurs sociaux), ou du concret des situations personnelles des ménages (par exemples les travailleurs sociaux des collectivités ou des bailleurs), et plus ils se montrent critiques vis-à-vis des réformes ou à distance des catégories dans lesquelles celles-ci pensent les enjeux d'attribution et de peuplement.

En s'appuyant sur les éléments déjà présentés ci-dessus, on peut résumer les principaux résultats de l'enquête de terrain comme suit :

---

<sup>134</sup> Entretien, Cap Métropole, juin 2019.

<sup>135</sup> Entretien, VSE, juillet 2019.

- **Catégorisations spatiales**

- Les réformes reposent avant tout sur la distinction QPV / hors QPV, au nom de l'impératif de renforcer la « mixité sociale » dans les QPV et d'ouvrir les autres quartiers aux ménages à bas revenus.
- De nombreuses critiques de la distinction QPV / hors QPV par les acteurs locaux
  - Au nom de la fragilité de nombreux quartiers non QPV (notamment cas des QVA)
  - Au nom du nécessaire rééquilibrage entre communes de l'agglomération
- Les QPV ne se ressemblent pas tous. Les problèmes et contraintes ne sont pas les mêmes d'un QPV à l'autre.
  - Les acteurs locaux n'abordent pas de la même manière des QPV d'habitat social périphérique et des QPV péricentraux comportant une part substantielle de logements sociaux mais une dominante d'habitat ancien dégradé.
  - Les QPV de quartier ancien dégradé ne se « valent » pas tous : Tarentaize-Beaubrun n'est pas le Crêt de Roch.
  - Les QPV d'habitat social périphérique ne se « valent » pas tous non plus : Montreynaud n'est pas Quartiers sud-est.
- Le « hors QPV » correspond aussi à des réalités territoriales très hétérogènes, avec comme cas limites, d'un côté le logement social « de standing » des communes périphériques, de l'autre les logements sociaux anciens aux franges des QPV.
- Un QPV (plus généralement un quartier) est-lui-même un territoire composite. Dans les pratiques d'attribution / la gestion quotidienne des attributions, ce sont d'autres échelles, plus fines que celle du « grand quartier », qui sont mobilisées par les acteurs et notamment par les bailleurs sociaux (résidence, rue, allée, cage d'escalier).
- Certains acteurs locaux définissent les problèmes d'attribution rencontrés à l'échelle de certains quartiers non pas par la pauvreté de leurs habitants (revenus/quartile) mais par la stigmatisation dont ces quartiers font l'objet, donc par des représentations sociales négatives de ces quartiers, qui se traduisent par des phénomènes d'évitement par les groupes sociaux non captifs. Dans ces processus de stigmatisation territoriale, la concentration de groupes sociaux pauvres mais aussi de groupes sociaux racisés constitue une dimension importante.
- Certains acteurs locaux reproduisent eux-mêmes des stéréotypes négatifs ou positifs de certains quartiers et ces stéréotypes sont agissants dans leurs pratiques (à travers des raisonnements de type « tel quartier ne convient pas à telle catégorie de personne »).

- **Catégorisations sociales**

- Les réformes reposent avant tout sur la catégorisation des ménages selon un critère de revenus (quartiles de revenus), revenant à définir la « mixité sociale » selon ce seul critère.
- Cette catégorie des quartiles est absente des politiques d'attribution (sauf dans la CIA) et des pratiques d'attribution. Le recours à la catégorie premier quartile se fait *a posteriori* pour rendre des comptes. Les objectifs sont respectés de fait. Le positionnement des candidats en CAL et avant la CAL est donc réalisé sur la base d'autres critères que le quartile d'appartenance.
- Prendre en compte ces quartiles est considéré comme non pertinent dans un contexte de rareté et de paupérisation des demandeurs de logements sociaux, dans lequel le principal enjeu pour les bailleurs sociaux est d'éviter la vacance.

- La catégorisation des ménages en termes de quartiles est critiquée par certains acteurs comme portant une définition trop restrictive de la « mixité sociale » par les ressources uniquement. Cette définition imposée par la LEC tend à euphémiser d'autres dimensions, notamment la mixité ethno-raciale et les enjeux de discrimination qui lui sont liées (cf. ci-dessous).
- La catégorie de 1<sup>er</sup> quartile elle-même est très hétérogène et ses usages peuvent jouer des effets de seuil (attribuer aux ménages aux revenus les plus élevés parmi ceux relevant du 1<sup>er</sup> quartile, aux dépens des ménages aux plus bas revenus).
- Les acteurs locaux des attributions (bailleurs sociaux, certains acteurs des collectivités locales) catégorisent les demandeurs et locataires en les classant implicitement selon des critères de désirabilité et selon leur capacité à « faire de la mixité », toujours entendue comme une « mixité par le haut ».
- Le critère présenté comme le plus utilisé est celui des revenus.
- Les ménages désignés comme désirables/recherchés/cibles des stratégies d'attribution sont les « ménages stables », composés de ménages en sécurité d'emploi (CDI), retraité.e.s, étudiant.e.s, jeunes ménages en parcours jugé ascendant. Plus un ménage s'approche des plafonds de ressources, plus il est perçu comme étant porteur de « mixité sociale ». Pour les communes périphériques, le ménage désirable est aussi le ménage habitant la commune.
- Les ménages désignés comme non désirables, c'est-à-dire « déséquilibrant » le parc, sont notamment les « familles à problèmes », familles monoparentales, les personnes psychologiquement fragiles, les ménages connus des services sociaux.
- Plus les acteurs sont proches du terrain et de la gestion quotidienne des attributions, plus ils s'éloignent du discours officiel sur les attributions, et plus ils évoquent des pratiques plus informelles et mobilisent des catégorisations informelles, dans certains cas des stéréotypes sociaux ou ethnoraciaux.
- La catégorie des ménages à *reloger* revient fréquemment, comme portant des enjeux spécifiques, en particulier celui du décalage entre le souhait de nombreux habitants de rester dans leur quartier et les injonctions nationales à (re)loger les ménages pauvres en dehors des QPV. Cette catégorie des « ménages à reloger » se divise ainsi en deux sous-catégories : les ménages qu'il faut – ou qu'il est légitime de - reloger au sein de leur quartier (vieux habitants par exemple) et ceux qu'il faut reloger ailleurs (ménages plus jeunes avec enfants ou adolescents dont il s'agit de ne pas bloquer ou freiner l'ascension sociale). Une 3<sup>e</sup> sous-catégorie apparaît à travers le cas de Tarentaize-Beaubrun : celle des ménages à reloger mais « in-relogeables ». Cette catégorie identifiée dans les quartiers d'habitat ancien dégradé renvoie à des problématiques très lourdes face auxquelles les acteurs de terrain ne se sentent pas outillés (cas des ménages du parc privé dégradé sans titre de séjour à reloger théoriquement dans le parc social).

#### 4.2. La question des catégorisations ethnoraciales et du risque discriminatoire

La place des catégorisations ethnoraciales dans les politiques et pratiques d'attribution et de peuplement est difficile à saisir à travers notre recherche. Dans le contexte français marqué par une idéologie républicaine universaliste, les acteurs locaux du logement se sentent le plus souvent illégitimes à évoquer des faits ou des situations ayant une dimension ethnoraciale, *a fortiori* leur éventuelle prise en compte de cette dimension dans leurs propres politiques ou pratiques. Le dispositif de recherche n'a pas été construit pour observer des pratiques d'attribution et n'est pas

adapté pour parvenir à des conclusions sur l'existence ou non de discriminations ou de fichage ethnoraciaux. La question ici est plutôt d'analyser la place des catégorisations ethnoraciales dans les politiques, pratiques et représentations des acteurs locaux à partir de ce que les acteurs en disent en entretien, tout en gardant à l'esprit que l'illégitimité des catégorisations ethnoraciales dans le contexte français a pu faire obstacle à la libre expression des interviewé.e.s. en situation d'entretien. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater que les entretiens dans lesquels les enjeux ethnoraciaux ont été abordés de la façon la plus explicite et frontale sont, d'une part ceux effectués avec des interviewés n'ayant pas de responsabilité directe dans les politiques d'attribution (agents travaillant en centre social, acteurs associatifs, etc.), et d'autre part ceux effectués avec des interviewés ayant des responsabilités dans la gestion des attributions (bailleurs sociaux, communes) mais ayant demandé que l'entretien ne soit pas enregistré. Il est aussi intéressant de constater que, parmi les agents des bailleurs sociaux, ceux qui ont abordé de la manière la plus directe ces enjeux sont les agents de l'OPH1. L'affaire Miilos a attesté des politiques passées de fichage et de discrimination ethniques de l'OPH1. Les agents rencontrés l'ont largement évoquée, et souligné les changements introduits dans les politiques et pratiques, en rupture avec ce passé. On peut penser qu'ils ont saisi l'enquête comme une occasion de rendre visible cette rupture, ou qu'ils ont craint de laisser penser qu'ils persistaient dans des politiques discriminatoires s'ils n'ouvraient pas grand leur porte aux chercheurs : « *On table sur la transparence, on préfère jouer franc jeu*<sup>136</sup> ». L'OPH1 est donc le bailleur social qui s'est montré le plus ouvert à l'enquête, nous accordant de nombreux entretiens et nous autorisant à observer des réunions de la CAL. De façon plus générale, on peut penser que les interviewé.es ont cherché à contrôler leur propos durant les entretiens, comme l'exprime en début d'entretien cet.te élu.e municipal.e :

*« J'essaie de ne pas dire des choses qui puissent contrarier Monsieur le Maire. Mais, on a appris à être très prudents dans les discours qu'on fait, parce que c'est important aussi de... de dire les choses... on ne cache pas, mais il faut les dire de manière plus... Voilà. »,* entretien, élu.e municipale, 2019.

Plusieurs interviewés ont aussi évoqué les non-dits autour de l'ethnicité qu'ils perçoivent dans les instances de production de la politique locale du logement social, et qui tranchent avec la manière dont la question ethnoraciale est exprimée plus directement dans des contextes plus informels ou dans les « coulisses » de l'action publique :

*« Moi j'ai participé à un tas de réunions là-dessus, on tourne autour du pot en permanence... tu vas discuter avec un bailleur, il tourne autour du pot, jusqu'à ce que tu lui poses vraiment la question.*

*Q Et vous pensez que c'est un critère qui est quand même utilisé aujourd'hui dans les stratégies d'attribution des bailleurs sociaux ?*

*R Oui, ils sont obligés. [...] Comme ils disent 'on fait au mieux, on fera au mieux'. Mais tout le monde est un peu responsable de tout. Et plus c'est partagé, et plus tout le monde est responsable, mais se sent responsable, pour définir quelque chose qui fonctionne. Alors que plus... moins on veut en parler, plus le bailleur continue d'assumer tout seul un truc qui est complètement... difficile à gérer, et du coup un jour ou l'autre, c'est lui qui paiera les pots cassés. »,* entretien, Etat local, 2019.

Les catégories ethnoraciales sont souvent tues ou euphémisées, en situation d'entretien mais aussi dans les documents d'action publique. On peut prendre l'exemple d'un document d'Epures intitulé « Stratégies de diversification résidentielle » (Epures, 2000) qui analyse les spécificités « positives » et « négatives » du quartier Beaubrun. La première « spécificité négative » pointée est la « connotation du quartier, [l']image très populaire ». Cette étude s'appuie sur des entretiens effectués avec des personnes ayant quitté le centre-ville de Saint-Etienne pour habiter en périphérie urbaine, répondant au profil suivant : « Ils ont entre 30 et 50 ans, sont des cadres moyens. Ils

<sup>136</sup> Entretien, OPH1, 2019.

habitent en général une maison individuelle d'environ 100m<sup>2</sup> avec une parcelle de terrains d'environ 500m<sup>2</sup> ». L'enjeu des entretiens était de comprendre pourquoi elles avaient fait le choix de quitter Saint-Etienne. Dans la synthèse de ces entretiens faite par Epures, le premier des « défauts rédhibitoires » du quartier aux yeux des interviewés est le « sentiment d'insécurité lié à la connotation des quartiers ». Cette référence à la « connotation du quartier » peut être lue comme une façon euphémisée de renvoyer à la présence visible de groupes racisés. Dans tous les cas, le fait que ce document – tout comme la quasi-totalité des documents sur la politique locale de l'habitat – n'aborde pas de façon explicite la stigmatisation ethnoraciale du quartier pose question tant les indices abondent du fait qu'elle constitue un des ressorts de la situation de ce quartier et de son manque d'attractivité résidentielle et qu'elle s'imbrique à la stigmatisation des classes populaires. On peut faire l'hypothèse que d'autres catégorisations de la pratique fréquemment mobilisées par les acteurs locaux, comme celles de « grandes familles » ou de « familles à problème », permettent aussi d'euphémiser la dimension ethnoraciale.

Dans les documents d'action publique, lorsque les rapports sociaux de race sont abordés de manière explicite, c'est souvent pour évoquer des phénomènes, définis de façon négative, de « repli communautaire » (cf. par exemple le Contrat de ville et plusieurs documents sur la politique de l'habitat à La Ricamarie<sup>137</sup>). Il est plus rare que le fait communautaire soit évoqué dans des termes plus positifs comme ceux de la « solidarité communautaire ». L'un des rares exemples est celui d'un.e membre de l'équipe de direction d'un bailleur social faisant référence à des formes de « solidarité communautaire » prégnantes dans certains quartiers, principalement Montreynaud :

*« Donc ça pose la question entre guillemets du relogement après... parce que vous nous aviez dit que le problème de Montreynaud c'était l'attachement des gens au quartier.*

*-Oui c'est difficile de les sortir. On était hier à une réunion sur Paré Mazaryk, au sud de Bellevue, et c'était pareil. Ce n'est pas communautaire du tout de ce côté-là mais ils ont un attachement au quartier qui fait qu'à la première réunion, ils disent je veux bien aller en face mais pas plus loin. Bon. Mais à Montreynaud il y a un effet de solidarité communautaire qui fait que c'est peut-être encore plus fort. Des gens qui sont arrivés en France là-haut, les anciens, et n'ont jamais connu autre chose. Donc même si les enfants ont eu un parcours résidentiel un peu différent partout sur l'agglomération, la question des anciens est très forte. Et après dans l'autre sens, les jeunes qui restent là-haut, ils accentuent ça par effet de différenciation, ils ont aussi besoin de montrer leur appartenance. Et on a du mal, quand il y a des locataires qui arrivent qui ne sont pas issus de ces communautés, ont un peu de mal à rester. Ce n'est pas très politiquement correct tout ça !*

*-Mais c'est intéressant parce que justement ce que je trouve remarquable dans les débats aujourd'hui c'est une espèce d'invisibilisation de cette dimension. Elle n'est pas dite, au niveau des politiques nationales...*

*-Ici non plus.*

*... et ici non plus. Alors que c'est comme si tout le monde savait que c'était aussi une dimension importante y compris sur ce que vous dites sur la fuite de certains locataires qui n'ont plus l'impression d'être à leur place.*

*-Certains jeunes... Ya quand même pas mal d'enfants de ces familles-là qui sont partis ailleurs donc qui ont bien intégré le fait que c'était un souci d'y rester aussi. Enfin ou ils voulaient simplement avoir un pavillon ailleurs, après chacun ses choix. Mais en tout cas il reste une coloration très mono-communautaire là-haut, qui est particulière à Montreynaud, qu'on a moins ailleurs. », entretien, bailleur social, 2018.*

<sup>137</sup> Nombre d'enquêtes sociologiques approfondies ont montré que la perception selon laquelle les groupes racisés auraient des fonctionnements plus communautaires que les autres groupes sociaux relevait largement du fantasme ; d'une part les espaces les plus homogènes socialement aujourd'hui en France sont ceux peuplés par les groupes sociaux dominants, d'autre part les groupes sociaux le plus fréquemment accusés de « repli communautaire » ou de « communautarisme » portent avant tout des revendications d'égalité de droit et de traitement face aux discriminations qu'ils subissent (Hajjat et Talpin, 2018 ; Talpin *et al.*, 2017 ; Dhume, 2010).

Une catégorie évidemment très présente aussi bien dans les entretiens que dans les documents d'action publique est celle de « mixité sociale ». Elle fait partie des catégories floues de l'action publique permettant toutes sortes de connotations et d'euphémisations des rapports sociaux de classe et de race qui ont déjà été largement étudiées (Kirszbaum, 1999, 2008 ; Tissot, 2007), et participant d'une spatialisation de la question sociale. Plusieurs des acteurs rencontrés ont montré avoir conscience des non-dits de la « mixité » telle que définie par la loi, tout en affirmant durant les entretiens une posture légaliste :

*« On parle de revenus des ménages. On ne regarde que ça. La loi nous interdit de parler d'autre chose. Donc quand on l'attrape on ne parle pas vraiment de tout. Voire on ne parle de rien. Et sur un territoire comme le nôtre, c'est dur de faire venir des ménages plus riches. », entretien, SEM, 2019.*

D'autres acteurs abordent les questions sur la « mixité » sur un ton plus défensif et tiennent à bien faire comprendre qu'ils sont dans un respect total du cadre imposé par la loi et qu'ils ne discriminent pas. C'est particulièrement le cas du côté des bailleurs sociaux, qui sont en première ligne du risque juridique en cas de discrimination ou de fichage ethnoracial :

*« Alors c'est clair, c'est que les ressources, hein, [...] la mixité c'est que ça. Rien d'autre ! », entretien, bailleur social, 2019.*

*« Non mais chez nous ce n'est pas flou ! Je vous le dis tout net, je ne vous ai pas précisé parce que ça me paraît logique, mais la mixité, c'est que les ressources des gens, point barre. Ce n'est rien d'autre. Ce n'est pas : je suis femme célibataire, je suis d'origine machin, j'ai des orientations sexuelles... On s'en fout de ça. Qu'il n'y ait pas de malentendu ! », entretien, bailleur social, 2019.*

Quelques acteurs rencontrés affirment de façon plus positive la mixité comme valeur politique revendiquée et la définissent selon des critères pluriels, incluant la mixité des « origines ». Ainsi un.e élu.e municipale d'une commune de couronne affirme être attaché.e à la mixité, y compris « d'origine » et la considérer comme nécessaire à mettre en œuvre dans sa commune :

*« C'est sûr qu'on est obligé de travailler en regardant ce qu'elle est notre commune, qu'est-ce qu'elle est, quel est notre territoire et comment... Même si pour moi en particulier, la mixité est essentielle. Parce que quand je suis arrivée, ce n'est pas que la mixité il n'y en avait pas mais... La mixité et tout, tout, toutes sortes de mixité, toutes les mixités, qu'elle soit d'origine, qu'elle soit sociale, il faut qu'il y ait de la mixité. On le voit, je le vois au niveau de l'école, au niveau de la crèche, au niveau... », entretien, élu.e municipal.e, 2019<sup>138</sup>.*

Du côté des bailleurs sociaux, la question de l'ethnicité est abordée, moins sous l'angle de l'affirmation de la « mixité » comme valeur politique qu'ils endosseraient que, soit pour attester de leur bon respect du principe de non-discrimination, soit pour évoquer l'ethnicité comme enjeu concret qui s'impose à eux dans la gestion des résidences et des attributions. De ce point de vue, certains agents HLM, notamment parmi les plus proches du terrain, regrettent que la « nationalité » ne soit plus prise en compte dans l'étude des demandes puisque « sans ces tableaux, on ne contrôle plus la mixité, ça pose problème »<sup>139</sup>. Ceux qui évoquent la mixité ethnique se retrouvent sur l'idée que se contenter de « la mixité sociale par les revenus est hyper restrictif »<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Ce qui bien sûr ne dit rien de la sincérité de ces propos ni des pratiques concrètes. A noter que c'est du même entretien qu'est issu l'extrait précité : « J'essaie de ne pas dire des choses qui puissent contrarier Monsieur le Maire. Mais, on a appris à être très prudent dans les discours qu'on fait, parce que c'est important aussi de... de dire les choses... on ne cache pas, mais il faut les dire de manière plus... Voilà. »

<sup>139</sup> Entretien, bailleur social, 2019.

<sup>140</sup> Entretien, bailleur social, 2019.

L'extrait d'entretien ci-dessous montre comment la dimension ethnique de la « mixité » constitue dans certaines situations un enjeu concret de la gestion des attributions pour les acteurs locaux :

*« On remarque là-bas [à Montreynaud], qu'on a passé un seuil, il n'y a plus de familles d'origine européenne qui veut y aller. On a que des demandes de familles maghrébines qui veulent aller là-bas. Et on a de plus en plus de femmes bien voilées quoi. Ça aussi c'est pareil, ce n'est pas évident...heu à l'attribution, parce qu'on a pas le droit d'être discriminants mais dans le paysage j'ai envie de dire, avant il n'y en avait pas ou des dames qui avaient juste un petit foulard, et là maintenant elles sont habillées tout en noir, des gants, voire certaines on voit que les yeux. Bah ça fait peur. Et du coup en se disant, bah c'est bon le quartier il a trop changé, et du coup les départs les départs les départs, remplacés par ceux qui veulent bien y aller. C'est comme ça qu'effectivement on perd un peu la main sur la mixité. On n'arrive plus à faire machine arrière. On n'arrive pas. »*, entretien, bailleur social, 2019.

Dans ces propos, on voit comment l'interlocuteur perçoit les demandeurs et locataires en fonction de leur ethnicité, celle-ci pouvant être définie par une origine géographique (« familles d'origine européenne », « familles maghrébines ») ou par des référents culturels ou religieux (« femmes voilées »). On voit aussi comment des phénomènes culturels – ici, la perception de changements dans les habitudes vestimentaires des femmes maghrébines – sont perçus sous un angle négatif et même sous l'angle de la menace (« ça fait peur »). Ces propos montrent comment, pour cet interlocuteur, il est nécessaire de prendre en compte l'appartenance ethnique des ménages de façon à favoriser la « mixité » et éviter le dépassement d'un « seuil ». La « mixité » ici n'est pas évoquée comme une valeur mais comme un enjeu de gestion du parc social. Si l'expression de « seuil de tolérance », qui a une longue histoire dans le logement social depuis sa cristallisation dans les années 1960 (De Rudder, 1980 ; Belmessous, 2014 ; De Barros, 2005) n'a jamais été utilisée en entretien par les acteurs qui nous avons rencontrés, l'idée de « seuil » est en revanche bien exprimée ici, montrant la présence toujours active de cette perception selon laquelle une fois un certain seuil franchi, la « mixité » est perdue et les problèmes se déploient en cercle vicieux sur un quartier. Même si cela concerne un petit nombre d'entretiens, certains interviewés ont clairement posé les modes de vie de groupes sociaux désignés par leur origine étrangère réelle ou supposée (langue, culture, religion ou autre) comme posant problème.

Si la loi interdit de considérer la « mixité » sous un angle ethnoracial, un certain nombre d'acteurs locaux sont eux directement confrontés à des situations concrètes d'attribution dans lesquelles la dimension ethnoraciale est saillante dans les rapports sociaux. Ils sont confrontés aux réactions des clients face à la perception de la présence de personnes racisées dans une résidence ou un quartier. Ils évoquent des demandeurs qui se plaignent que les « noms sonnent tous 'étrangers' » dans tel ou tel quartier. La présence de ménages racisés dans le parc effraierait les ménages « avec un nom à consonance européenne ». Des agents des services de proximité des organismes HLM se disent ainsi tiraillés entre d'une part la loi qui interdit la prise en compte de critères ethniques, et d'autre part l'état de la demande, perçue comme étant de plus en plus issue des groupes racisés, et l'anticipation du potentiel refus de ménages relevant du groupe ethnique majorisé :

*« Il va là-bas, il voit les noms sur les interphones, logique, c'est une personne qui dira d'entrée, non, non, ce n'est pas que je ne veux pas me mélanger, mais je ne veux pas être le seul Européen. »*

Ce seraient donc les ménages et clients issus du groupe ethnique majorisé qui « demande[raient] de la mixité ethnique »<sup>141</sup>, ou plutôt, qui s'inquiéteraient d'être mis eux-mêmes en situation de minorisés ethniques au sein de leur quartier, les bailleurs sociaux ne faisant que se plier à la demande « des » ménages – en l'occurrence, de certains ménages, à savoir ceux désignés comme « européens » et constitués en catégorie désirable en tant que source de « mixité ». Sans en conclure que ces situations aboutissent forcément à des discriminations dans l'attribution des logements sociaux, on

---

<sup>141</sup> Entretien, bailleur social, 2019.

peut faire un parallèle avec les processus observés dans d'autres champs sociaux tels que l'accès à l'emploi (Bataille, 1997) ou l'orientation professionnelle (Lorcerie, 2003), dans lesquels les acteurs (employeurs, intermédiaires du marché de l'emploi ou de l'orientation) justifient des traitements discriminatoires par les attentes des « clients » ou usagers.

Des élu.es interviewé.es évoquent aussi ces phénomènes d'évitement, par certains habitants, de catégories de ménages qu'elles désignent à la fois par leur origine (ici selon un critère d'appartenance nationale) et leur mode de vie :

« R2 On a des appartements de libres quand même.

R1 Oui, mais c'est des quartiers que les gens ne veulent pas forcément. Parce que c'est souvent des grandes maisons, et ces grandes maisons, bah on en veut plus quoi. Par exemple là derrière, le Forez, le Lignon, tout ça, ces grands bâtiments, ces trois grands immeubles qui sont au [COOP1], ils n'arrivent pas bien à louer quoi. Parce que c'est des grands ensembles, et les gens veulent plus de ces grands ensembles.

Q Oui.

R2 Oui, et puis ils sont vieux aussi. Ils auraient besoin de... Alors ils les refont... apparemment.

R1 Là ils en refont, ils mettent entre 15 et 20 000€ par appartement, alors ils les refont bien hein, mais ils ont des difficultés à les louer quand même, parce que c'est dans ces grands ensembles, et là je ne sais pas s'ils ne vont pas arrêter de les... ils en ont restauré quelques-uns mais...

R2 Oui et puis ils ont aussi des personnes qui font fuir les autres hein.

Q Hmm, hmm.

R2 Il faut dire ce qui est hein.

Q D'ailleurs comment... vous... les habitants, ceux qui sont déjà là, ils vous en parlent de ça ? Ils vous parlent des difficultés posées par... ?

R1 Ah oui.

R2 Ah oui, oui, c'est sûr.

R1 Bah oui, parce qu'il y a des gens qui ont des... des modes de vie qui sont bien différents des nôtres hein, quand même... Les Bulgares, les Kosovars, ils ont des modes de vie qui sont très très différents des nôtres, et qui sont difficiles à... à... dans un immeuble comme ça, dans un grand immeuble, c'est difficile à gérer, parce que...

R2 Et puis il y a la barrière de la langue aussi. Souvent les Kosovars...

Q Et il y a des trucs qui dérangent les habitants plus que d'autres, au niveau justement des décalages de mode de vie ? Il y a des trucs...

R2 Bah vous savez...

R1 Eux ils mettent tout sur la route par exemple.

R2 Les détritrus... je pense qu'ils ne savent pas...

R1 Chez eux, je pense qu'il n'y a pas de ramassage... je ne sais pas comment ils font, je n'en sais rien, mais... on a plusieurs familles, qui sont soit d'un côté soit de l'autre, ils mettent tout...

R2 Oui, et puis les enfants ne vont pas spécialement à l'école, ils y vont un jour. On les voit les gosses dans la rue...

R1 Oui, ils restent très tard dans la rue. 22h, 23h... vous voyez des petits, tout-petits dans la rue... enfin, il y a des modes de vie qui sont quand même bien différents des nôtres.

R2 Les parkings, ils les occupent avec des voitures où ils traficotent, et plein de petites choses qui font ces incivilités qui nous pourrissent la vie quoi.

Q Et vous observez ça alors, il y a beaucoup de gens qui... qui partent, qui quittent ces ensembles ? Qui décident d'aller ailleurs parce que...

R2 Ah oui, ça c'est sûr.

R1 Oui, oui.

R2 Parce que c'est un peu difficile d'y vivre, oui, c'est sûr. », entretien, élu.es, 2019.

L'extrait d'entretien ci-dessous montre la perception, par la personne interviewée, de pratiques discriminatoires officieuses, larvées, « douces » (Tissot, 2005), fondées sur le patronyme, développées par les bailleurs sociaux :

*« C'est vrai qu'on se rend compte au niveau de notre fichier de demandeur, voilà, comme on est en secteur détendu, que le logement privé est pratiquement, enfin le tarif des logements privés est au même tarif que les logements sociaux, il y a beaucoup de gens qui se débrouillent par eux-mêmes, et souvent les gens qui font des demandes auprès des bailleurs sociaux c'est plus ceux qui arrivent pas à se loger ou des choses comme ça, des gens qui ont des revenus un peu, enfin pas forcément très importants et donc forcément c'est un peu souvent des personnes avec des noms à consonance étrangère. On a eu oui des programmes où voilà, ces gens-là qui sont positionnés, et alors elles ne l'écrivent jamais mais elles trouvent toujours la petite bête pour dire ben non... on n'aimerait pas ce candidat-là... », entretien, 2019.*

Les processus discriminatoires passent ici moins par l'affichage – illégal – d'un critère ethnique que par le recours discret à de faux arguments en vue de justifier de ne pas retenir des demandeurs issus de groupes racisés. Ces propos contredisent l'affirmation, souvent présente dans les entretiens et en particulier les entretiens avec les bailleurs sociaux, selon laquelle il y aurait moins de risques discriminatoires en contexte détendu puisque la demande y serait de toute façon homogène et que les pratiques d'attribution ne feraient que s'y adapter à la demande. Les propos cités ci-dessus attirent l'attention sur une tout autre réalité : même en contexte de marché détendu et de pression faible sur les attributions, la demande reste plus élevée que l'offre de logements sociaux, ce qui ouvre des zones de discrétion aux acteurs locaux pour la sélection des locataires du logement social.

On sait combien ces zones discrétionnaires sont l'une des sources centrales de la production institutionnelle des discriminations. Or le risque de discrimination est souvent nié ou du moins minimisé par les acteurs interrogés. Lorsqu'il est évoqué, il est présenté comme étant une réalité de l'accès au logement social, mais une réalité très marginale en contexte de marché détendu. Ce contexte ôterait toute marge de manœuvre aux bailleurs pour sélectionner les demandeurs : l'état de la demande éliminerait la possibilité même de discriminer ; *« les attributions sont le reflet du patrimoine<sup>142</sup> »*. Quand bien même certains acteurs seraient tentés, ils ne pourraient simplement pas mettre en place des pratiques discriminatoires.

Dans tous les cas, les agents ou services en charge de la lutte contre les discriminations sont les grands absents des politiques locales d'attribution et de peuplement et, sur le terrain stéphanois, les réformes récentes n'y ont rien changé. Ces réformes n'y ont pas amené à construire les discriminations ethnoraciales dans l'accès au logement social comme un problème public. Cela pose question dans la mesure où les sources de la production institutionnelle des discriminations ethnoraciales sont bien identifiées dans le contexte français et que (en tout cas dans le contexte stéphanois) les réformes récentes ne semblent pas véritablement agir sur ces sources, à savoir : le caractère central de l'objectif de « mixité sociale », les zones d'action discrétionnaires des bailleurs sociaux, notamment en amont des CAL (zones qui existent toujours, quoiqu'ils en disent), l'opacité des processus et des critères d'attribution, le poids des considérations de bonne gestion du parc, la saillance de l'ethnicité dans la société globale et dans les stratégies résidentielles des ménages (Bourgeois, 2019 ; Sala Pala, 2013). Les travaux existant en France ou ailleurs ont montré que la lutte contre la production institutionnelle des discriminations ethnoraciales supposait une approche volontariste, une identification des risques discriminatoires dans les processus d'action publique. Or de nombreuses dimensions de la politique du logement social ne sont pas du tout envisagées sous cet angle par les acteurs locaux. Pourtant, la préférence communale des communes périphériques, en avantageant très largement des ménages qui ne sont pas les plus pauvres ni les plus racisés, constitue une source de discrimination indirecte, de même que la décision de construire certains types de logements sociaux et pas d'autres. Dans d'autres contextes nationaux, ces choix

---

<sup>142</sup> Entretien, bailleur social, 2019.

politiques sont largement reconnus comme des sources de discrimination institutionnelle depuis des décennies - depuis les années 1960 au Royaume-Uni par exemple (Rex et Moore, 1967 ; Ginsburg, 1992 ; Henderson et Karn, 1987).

## **Bibliographie**

### **1. Travaux scientifiques**

Bataille Ph. (1997), *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte.

Béal V., Dormois R., Pinson G. (2010), « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles* [En ligne], 8 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2010. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4380>

Belmessous F. (2014), « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », in Desage F., Morel Journal V., Sala Pala V. (dir.), *Le Peuplement comme politiques*, Rennes, PUR, p. 133-153.

Bourgeois M. (2019), *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Paris, Dalloz.

Briche H. (2019), *Politiques de peuplement et attractivité résidentielle dans les villes en déclin. Trajectoires résidentielles et minorités ethniques à Detroit (USA) et Saint-Étienne (France)*, thèse de science politique, Université Jean Monnet Saint-Etienne.

Chavassieux P., Dutreuil J.-M., Gay G., Kaddour R., Le Bail F., Morel Journal C., et Sala Pala V. (dir.) (2021, à paraître), *Déconstruire la ville, saisir la décroissance comme opportunité. Comment, pourquoi, pour qui ?*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne.

De Barros F. (2005), « Des 'Français musulmans d'Algérie' aux 'immigrés'. L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) », *ARSS*, 2005/4, n° 159, p. 26-53.

De Rudder V. (1980), « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel Débats*, n° 21, p. 3-13.

Desage F. (2016), « 'Un peuplement de qualité'. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *GAP*, 2016/3, vol. 5, p. 83-112.

Desage F., Morel Journal V., Sala Pala V. (dir.) (2014), *Le Peuplement comme politiques*, Rennes, PUR.

Dormois R. (2016), « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? Le rapport à l'ANRU et à l'ANAH dans la conduite de la politique de renouvellement urbain à Saint-Etienne (2003 – 2015) », *Métropoles* [En ligne], 18 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2016. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5252>

Dhume F. (2013), « L'émergence d'une figure obsessionnelle : comment le 'communautarisme' a envahi les discours médiatico-politiques français », *REVUE Asylon(s)*, n°8.

Ginsburg N. (1992), « Racism and housing : concepts and reality », in Braham P., Rattansi A. et Skellington R. (dir.), *Racism and antiracism : inequalities, opportunities and policies*, Sage.

Hajjat A., Talpin J. (2018), *Communautarisme ?*, Paris, PUF.

Hammouche A. (1995), « Saint-Etienne et ses immigrés », *Hommes et Migrations*, n°1186, avril 1995.

- Henderson J., Karn V. (1987), *Race, Class and State Housing. Inequality and the Allocation of Council Housing in Britain*, Gower, Aldershot.
- Kaddour R. (2019), *Les grands ensembles, patrimoines en devenir*, Saint-Etienne, Presses universitaires de Saint-Etienne.
- Kaddour R. (2013), *Quand le grand ensemble devient patrimoine : Réflexions sur le devenir d'un héritage du logement social et la fabrication du patrimoine à partir de cas exemplaires en région stéphanoise*, thèse de doctorat en géographie, Université Jean Monnet Saint-Etienne.
- Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, 2008, Etudes & recherches de la Halde, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01100713/document>
- Kirszbaum T. (2008), « Rénovation urbaine : une mixité très peu sociale », *Projet*, 2008/6, n° 307. p. 30-37.
- Kirszbaum T. (1999), « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, p. 87-110.
- Le Bon M. (2019), *Compte-rendu de l'enquête de terrain sur le quartier Tarentaize-Beaubrun*, réalisé dans le cadre du projet API, 76 p.
- Lorcerie F. (dir.) (2003), *L'école et le défi ethnique*, Paris, ESF.
- Miot Y. (2012), *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Étienne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Lille 1.
- Miot Y., avec l'appui de Ghosn L. (2020), « Le peuplement du parc social dans Saint-Etienne Métropole », Note écrite dans le cadre du projet API, 25 p.
- Miot Y., Morel Journal C., Sala Pala V. (à paraître), « La difficile invention de politiques de l'habitat pour les villes en décroissance. Les cas de Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier, Saint-Etienne et Vitry-le-François », in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir), *Le déclin urbain : malédiction ou opportunités*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- Mondain M., « Les offices publics de l'habitat en contexte de décroissance urbaine », in Chavassieux P., Dutreuil J.-M., Gay G., Kaddour R., Le Bail F., Morel Journal C. et Sala Pala V. (dir.) (à paraître), *Déconstruire la ville, saisir la décroissance comme opportunité. Comment, pourquoi, pour qui ?*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne.
- Morel Journal C., Sala Pala V. (2011), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles* [En ligne], 10 | 2011, mis en ligne le 15 mai 2012. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4536>
- Rex J., Moore R. (1967), *Race, Community and Conflict. A Study of Sparkbrook*, New York, OUP.
- Rousseau, M. (2008) « Richard Florida in Saint-Etienne ? Sociologie de la 'classe créative' stéphanoise », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 105, p. 112-119.
- Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, PUR.
- Talpin J., O'Miel J. et Frégosi F. (2017), *L'islam et la cité. Engagements musulmans dans les quartiers populaires*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion.
- Thomas E. (1992), *Politiques urbaines et transformations socio-spatiales. L'exemple stéphanois, 1977-1991*, thèse de doctorat en géographie, Université Jean Monnet Saint-Etienne.

Tissot S. (2005), « Une 'discrimination informelle' ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *ARSS*, 2005/4, n° 159, p. 54-69.

Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers*. Genèse d'une catégorie de l'action publique. 2007, Paris, Seuil.

Tomas F. (1985, « Quartiers anciens et stratégies urbaines, d'une crise à l'autre, vus de Saint-Etienne », *Géocarrefour*, vol. 60, n° 3, p. 173-203.

Vant A. (1995), « L'agglomération stéphanoise en quête de territoire », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°2, p. 115-124.

Vant A. et Gay G. (1997), « Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n°3, p. 177-190.

## **2. Sources institutionnelles**

### Principales sources :

ANCOLS (2017), Rapport sur l'OPH1

Convention intercommunale d'attribution de Saint-Etienne Métropole (2018)

Convention ANRU Ville de Saint-Etienne (2005)

Convention NPNRU Saint-Etienne Métropole (2019)

Epures (2016), *La demande en logement social*, 12 p.

Epures (2012), *Quartiers anciens. Etude sociologique. Vivre, emménager et habiter au Crêt-de-Roc et à Tarentaize-Beaubrun-Sémard*, 80 p.

Epures (2000), *Stratégies de diversification résidentielle*.

ESH1, Règlement intérieur de CAL et bilans de CAL

OPH1, Règlement intérieur de CAL et bilans de CAL

PPGD de Saint-Etienne Métropole (2018)

Protocole de préfiguration du NPNRU de SEM (2017)

Saint-Etienne Métropole (2018), PLH3, 2018-2013

Saint-Etienne Métropole (2011), PLH2, 2011-2016