



# SOLIDARITES TERRITORIALES ET HABITAT :

## Quelles réalités, quel avenir ?

Paris, le 1<sup>er</sup> juillet 2015



FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT  
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I. PANORAMA DES REFORMES : QUELS NOUVEAUX LEVIERS POUR DES POLITIQUES DE L'HABITAT PLUS SOLIDAIRES ?</b>	<b>4</b>
<b>A. L'évolution générale du système territorial</b>	<b>4</b>
1. Un système en cours de basculement	4
2. De nouvelles logiques s'imposent	5
3. De nombreuses incertitudes demeurent	5
<b>B. L'avenir de la gestion territoriale des politiques de l'habitat</b>	<b>6</b>
1. Caractéristiques traditionnelles de la gestion territoriale des politiques de l'habitat	6
2. Évolutions récentes	6
3. Questions pour l'avenir	6
<b>C. Réactions de la salle et échanges</b>	<b>7</b>
<b>II. SOLIDARITES TERRITORIALES ET HABITAT : QUELLES SONT LES ATTENTES DES FRANÇAIS ?</b>	<b>8</b>
<b>A. Politique : désillusion, rejet, sanction</b>	<b>8</b>
<b>B. Société : confiance en bas, défiance en haut</b>	<b>9</b>
<b>C. Territoires : résistance de l'ancien et émergence du nouveau</b>	<b>9</b>
<b>III. LES REFORMES TERRITORIALES ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, LES DISPOSITIONS POUR AMELIORER LA MIXITE SOCIALE : ENJEUX ET IMPACTS POUR LES ACTEURS DE L'HABITAT</b>	<b>11</b>
<b>A. Retour sur les perceptions des Français</b>	<b>11</b>
<b>B. L'articulation entre les politiques et les acteurs</b>	<b>12</b>
<b>C. Se saisir des évolutions au nom de la solidarité</b>	<b>12</b>
<b>D. Diagnostic et projet partagés</b>	<b>13</b>
<b>E. « Splendeurs et misère » de la mixité</b>	<b>14</b>
<b>IV. L'HABITAT, ENJEU DES SOLIDARITES TERRITORIALES : POINT DE VUE SUR LES TRANSFORMATIONS EN COURS</b>	<b>16</b>
<b>A. Réinterroger des notions emboîtées</b>	<b>16</b>
1. Des enjeux à questionner continuellement	17
2. Des enjeux qui interrogent sans cesse les gouvernements urbains	17

<b>B.</b>	<b>Poser et actualiser ses notions avec des éléments de contexte</b>	<b>17</b>
1.	Une interrogation inscrite dans la longue durée pour les territoires...	17
2.	...qui est bousculée par la multiplication récente des dispositifs législatifs...	18
3.	...et percutée par une urgence politique et sociale	18
<b>C.</b>	<b>Interroger les pratiques pour construire</b>	<b>18</b>
<b>V.</b>	<b>LES SOLIDARITES A L'ŒUVRE DANS LES TERRITOIRES : RETOURS D'EXPERIENCES</b>	<b>19</b>
<b>A.</b>	<b>Mixité et solidarité : enjeux pour les territoires</b>	<b>19</b>
<b>B.</b>	<b>Expériences et outils des acteurs</b>	<b>20</b>
1.	La Métropole de Lyon : une histoire de la coopération et de nouveaux leviers à explorer	20
2.	Bègles : une expérience et des échanges construits au fil du temps	22
3.	Le Grand Besançon : entre tradition sociale et expérimentation	23
4.	Lille : au cœur de la variété des dispositifs	24
5.	Le département de l'Isère : coordonner les actions et réunir les acteurs	25
<b>C.</b>	<b>Deux enjeux prégnants : participation des habitants et dispositifs interbailleurs</b>	<b>26</b>
1.	Remettre l'habitant au cœur des politiques	26
2.	Consolider les dispositifs interbailleurs	27
<b>VI.</b>	<b>SYNTHESE : LES ENSEIGNEMENTS POUR L'ACTION COMMUNE</b>	<b>28</b>
<b>A.</b>	<b>La mixité</b>	<b>28</b>
<b>B.</b>	<b>Le cadre dessiné par les lois</b>	<b>29</b>
<b>C.</b>	<b>La participation des habitants</b>	<b>30</b>
<b>VII.</b>	<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>30</b>
<b>VIII.</b>	<b>L'ANIMATION</b>	<b>31</b>

## Introduction

### Claire Delpech, responsable des politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

**Claire Delpech** introduit cette journée intitulée « Solidarités territoriales et habitat : quelles réalités, quel avenir ? » en indiquant que la question pourrait être posée autrement, c'est-à-dire : comment l'habitat agit en faveur de la solidarité, par quels moyens et avec quels acteurs ?

Il s'agit là de questionnements qui ne sont pas nouveaux. Toutefois, les profonds bouleversements qui affectent le système local apportent une nouvelle grille de lecture. Quels sont-ils ?

#### - L'évolution du paysage institutionnel

Le premier bouleversement relève de l'évolution du paysage institutionnel, en complète réorganisation. Une quinzaine de métropoles se développent dont certaines ont vocation à devenir de grands pôles structurants : Paris, Lyon, Marseille.

Le paysage de l'intercommunalité se dessine autour de structures plus efficaces, moins nombreuses, que l'on espère plus performantes. À présent, l'intercommunalité couvre tout le territoire, dans le cadre d'élections au suffrage universel<sup>1</sup>.

La fusion des régions, outre une augmentation de leur taille, s'accompagne de plus de compétences et d'outils d'organisation plus engageants et plus opérationnels, comme le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET).

Les départements enfin, se voient recentrés sur leurs missions sociales.

#### - L'affirmation du rôle d'un chef de file sur le thème des politiques locales de l'habitat

Les pôles urbains sont positionnés en acteurs majeurs des politiques locales de l'habitat avec des interventions relevant du parc privé, du parc social, de la politique de la ville (en étant cosignataires et copilotes des contrats de ville), de l'urbanisme avec les PLUI, et du pilotage des politiques d'attribution pour les plus importants.

#### - Une réorganisation qui concerne tous les acteurs du logement

Le monde Hlm et Action Logement se réorganisent également : cela aura des conséquences pour l'ensemble des acteurs en présence.

#### - Une raréfaction de la ressource publique

Un dernier bouleversement qui ne peut être mis de côté relève du financement de l'action publique : les ressources sont de plus en plus rares, ce qui a de fortes incidences sur les politiques et actions menées.

**Claire Delpech** énonce l'ambition de cette journée : interroger la manière dont les acteurs locaux et les collectivités vont se saisir de ces nouvelles compétences, composer avec les évolutions en cours, pour aller vers un développement plus équilibré des territoires. Comment articuler et coordonner les actions, mettre en place un rôle d'ensemblier ? Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que les ménages formulent des attentes de plus en plus fortes. Dans le même temps, les clivages territoriaux s'accroissent entre zones dites tendues et zones dites détendues, zones concentrant la pauvreté et zones qui s'en protègent.

---

<sup>1</sup>Le principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct par fléchage a été voté dans le cadre de la loi portant réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010 et mis en œuvre pour la première fois lors des élections municipales de mars 2014.

**Claire Delpéch** conclut son introduction en rappelant que lorsque l'on parle de solidarité territoriale, on pense d'emblée à une répartition équilibrée de l'offre de logement social. Mais cela concerne aussi la répartition de l'offre de services, des équipements, des mobilités, de l'emploi, du développement économique, en somme tout ce qui compose un territoire.

## I. Panorama des réformes : quels nouveaux leviers pour des politiques de l'habitat plus solidaires ?

**Jean-Bernard AUBY, professeur des Universités à Sciences Po, directeur de la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public<sup>2</sup>**

**Jean-Bernard Auby** précise en introduction que si des lignes de force claires se dégagent sur certains sujets, pour d'autres, la situation est plus confuse, ce qui le conduira à formuler aussi des hypothèses.

Sa présentation prend tout d'abord la forme d'un tableau personnel, présentant sa vision de l'évolution du système territorial, avant de mettre l'accent sur l'avenir de la gestion territoriale des politiques de l'habitat.

### A. L'évolution générale du système territorial

#### 1. Un système en cours de basculement

En premier lieu, **Jean-Bernard Auby** indique que le système territorial est en cours de basculement. Plusieurs facteurs explicatifs sont à l'œuvre :

- **La poursuite d'une dynamique de long terme**

On passe d'un héritage du 19<sup>ème</sup> siècle où les communes et les départements étaient adaptés à une France rurale, à un paysage où une place plus grande est donnée à des acteurs et des réseaux plus adaptés au monde moderne : les régions, les intercommunalités, les métropoles. Il s'agit là d'une grande transition qui s'inscrit dans une dynamique au long cours.

- **La crise et les contraintes européennes**

Ces contraintes forcent à faire des choix. La France, comme ses voisins européens – l'Italie, l'Espagne et même l'Allemagne –, s'interroge sur le coût de son organisation administrative et cherche à rendre le système territorial plus performant et plus efficient.

- **La réforme de l'État**

Cette question de la réforme de l'État n'est pas tout à fait apparente et tous les acteurs ne sont pas convaincus qu'elle est en marche. Mais l'État est bien contraint de se réformer, notamment pour des raisons financières : l'action publique doit être rendue plus performante. Le redécoupage des régions constitue également un facteur engageant l'État à se réformer. C'est à la fois son organisation centrale et territoriale qui est concernée.

---

<sup>2</sup> Voir la présentation de Jean-Bernard Auby : [http://www.actedelhabitat.com/IMG/pdf/01\\_07\\_2015\\_-\\_jeanbernardauby.pdf](http://www.actedelhabitat.com/IMG/pdf/01_07_2015_-_jeanbernardauby.pdf)

- **Des éléments plus politiques comme la fin des cumuls de mandats**

La fin programmée des cumuls de mandats ouvre enfin la possibilité de dissoudre certaines solidarités classiques. En somme, la conjugaison de ces facteurs laisse penser que l'on se situe bien dans une transformation profonde.

## 2. De nouvelles logiques s'imposent

- **La victoire (à parfaire) de l'intercommunalité couplée à la métropolisation**

L'intercommunalité progresse fortement, en dépit de résistances, qui se manifestent notamment dans l'émergence de communes nouvelles. Il s'agit là pour Jean-Bernard Auby d'un nouvel habillage de la fusion des communes qui se développe comme un moyen d'échapper à la dynamique de l'intercommunalité et des métropoles.

Le mouvement de métropolisation n'est pas propre à la France : l'émergence des villes comme des acteurs majeurs de l'action publique est un phénomène universel.

- **Les progrès de la différenciation territoriale**

**Jean-Bernard Auby** avance que si nous sommes toujours hantés par nos spectres égalitaristes, force est de constater que les territoires ne sont pas les mêmes et qu'ils ne peuvent pas être traités de la même façon. Cette idée est aujourd'hui acceptée, même si elle ne règle pas toutes les difficultés. La différenciation est à l'œuvre.

- **Une poussée (à confirmer) dans le sens de la consécration de la région comme entité de pilotage stratégique de l'action publique**

**Jean-Bernard Auby** est plus prudent concernant la percée de la région. Il est bien question de renforcer les compétences des régions et de leur donner un peu de pouvoir sur les échelons territoriaux « en-dessous », mais le caractère potentiellement prescriptif des schémas régionaux suscite de nombreuses questions.

- **Les progrès (relatifs) des logiques de mutualisation et de coopération**

Au niveau communal et intercommunal en particulier, la coopération tend à devenir plus fréquente. La loi y incite, mais plutôt du fait des contractions budgétaires.

## 3. De nombreuses incertitudes demeurent

Dans certains domaines, le jeu n'est pas totalement joué.

- **Les pivots du système en devenir (régions, intercommunalités) sont fragiles politiquement**

Politiquement, les régions et les intercommunalités restent fragiles. Les régions constituent des institutions lointaines que les citoyens connaissent peu. Leur fragilité est aussi financière.

Concernant les intercommunalités, l'élection directe n'est pas encore acquise. Le stade actuel est un stade intermédiaire où l'élection intercommunale n'est pas détachée des communes. Pour **Jean-Bernard Auby**, il le faudra pourtant en dépit des résistances.

- **L'insuffisance persistante des articulations verticales**

Le « handicap » du système français n'est pas dans le trop grand nombre de communes mais dans son déficit d'articulation verticale, de hiérarchisation entre les niveaux. Il s'agit là d'un problème fonctionnel essentiel dont on peine à sortir. En témoignent les difficultés que suscite l'idée de chef de file comme sa mise en œuvre.

- **Les faiblesses durables du système financier local**

Il y a bien sûr des difficultés conjoncturelles mais aussi structurelles : le système de fiscalité est de plus en plus inadapté, il a des difficultés croissantes à se réformer. Son remplacement par des dotations d'État n'est en tant que tel guère

conforme au principe d'autonomie locale. Il ne suffit pas de réformer les institutions si la base financière n'est pas suffisamment solide.

## **B. L'avenir de la gestion territoriale des politiques de l'habitat**

### **1. Caractéristiques traditionnelles de la gestion territoriale des politiques de l'habitat**

Depuis la deuxième Guerre Mondiale, l'État détient les clés essentielles, en termes de moyens législatifs et financiers, de la politique de l'habitat. Jusque dans les années 1980 et la décentralisation, il dispose également de la compétence urbanisme. De plus, la politique du logement reste une politique sociale nationale clé avec un État au centre du dispositif.

Pour autant, la mise en œuvre des politiques de l'habitat est fortement territorialisée, dans la mesure où elle est puissamment tributaire des contextes locaux. Avec la décentralisation et notamment le transfert de la compétence urbanisme, les communes se voient dotées d'une liberté nouvelle.

Les politiques de l'habitat restent toutefois un domaine au sein duquel beaucoup d'acteurs combinent leur action de façon plus ou moins coordonnée : l'État, le département, les intercommunalités – surtout à partir de 1999 et ensuite de 2004 avec la délégation des aides à la pierre – ainsi qu'un ensemble d'organismes spécialisés (établissements publics fonciers, etc...).

### **2. Évolutions récentes**

Dans ce paysage, quelques évolutions récentes sont à souligner.

Tout d'abord, l'État conserve les pouvoirs essentiels. La politique de cohésion sociale reste une politique forte. L'État se laisse la possibilité de mobiliser des instruments dérogatoires ou particuliers (préemption, opération d'intérêt national...), signes que la politique du logement reste une priorité nationale.

Dans le même temps, **les pouvoirs des institutions locales s'accroissent, tout comme les contraintes qui pèsent sur elles**. Ainsi, dans la législation comme dans la pratique, le lien entre urbanisme et habitat se resserre constamment (loi SRU, loi Grenelle 2...). Des ponts sont créés entre les politiques de l'habitat et les documents d'urbanisme. Cela renforce les pouvoirs des collectivités, mais cela a aussi le sens de contraintes, comme par exemple l'obligation issue de la loi SRU d'atteindre un certain pourcentage de logements sociaux.

Ensuite, le poids de l'intercommunalité augmente. Les métropoles constituent à cet égard le degré maximum d'intégration intercommunale. Or, plus les institutions sont intégrées, plus elles sont en charge des questions d'urbanisme et d'habitat.

### **3. Questions pour l'avenir**

Plusieurs questions se posent pour l'avenir.

#### **- Le rôle de la région**

Deux questions se posent concernant le rôle de la région dans le domaine de l'habitat : celle des moyens financiers et celle des moyens juridiques. Les moyens financiers seront sans doute peu élevés, la fiscalité de la région étant réduite à peau de chagrin. Du côté des moyens juridiques, la perspective de schémas prescriptifs, d'un pouvoir réglementaire d'adaptation des lois par les régions, reste encore nébuleuse. La réalité d'un pouvoir d'encadrement des programmes locaux de l'habitat (PLH) par les régions reste à prouver.

#### - L'organisation du Grand Paris

Le Grand Paris est au maximum de ses incertitudes aujourd'hui, le dossier avançant difficilement, de manière générale comme sur ses pouvoirs en matière d'habitat. Les échéances sont à ce stade retardées et les contours précis dépendent des discussions actuelles au Parlement « dans un contexte politique tout sauf clair ».

#### - Logiques de territorialisation et de péréquation

Plus le système s'enracinera dans la métropolisation, plus se posera la question du sort des autres territoires, comme les territoires non urbains ou l'Outre-mer. Comment ces différences seront-elles gérées ?

#### - Les évolutions de la ville : *smart cities*, gouvernance participative...

Les politiques de l'habitat comme d'autres politiques locales subiront des évolutions, à l'heure où l'on parle de *smart cities* (villes intelligentes), de gouvernance participative... Cela porte la promesse d'une forte restructuration du fonctionnement des villes, notamment en lien avec le numérique.

## C. Réactions de la salle et échanges

---

**Benoît Gaugler** (EPF du Bas-Rhin) revient tout d'abord sur le rôle de l'État. L'État s'est donné les moyens de conforter ses politiques, à travers les établissements publics fonciers (EPF) d'État, comme c'est le cas en Île-de-France. En parallèle, beaucoup de collectivités ont créé et mis en place des EPF locaux avec une gouvernance et une ligne d'action en prise directe avec les collectivités. Le logement est pour beaucoup une politique prioritaire qui permet de décliner un ensemble d'autres politiques.

**Dominique Belargent** (Union sociale pour l'habitat) prend ensuite la parole pour souligner le caractère concomitant de la réforme des services déconcentrés de l'État avec la réorganisation des collectivités. Si cela constitue un élément nouveau, qu'en attendre ? Des débats et discussions sont en cours mais se pose la question de la mise en place des calages réciproques. De plus, l'État hésite entre différentes postures : une mission de stratège, par exemple dans la définition des besoins au niveau régional et la vérification qu'ils sont bien couverts, une mission de garant de la solidarité (SRU, DALO...) et une mission de partenaire des acteurs locaux dans la mise en œuvre des PLH et la construction de certains dispositifs. Il est difficile pour les agents des services de l'État d'assumer simultanément ces différentes positions. Aussi, que peut-on attendre de la réforme de l'État déconcentré ?

**Jean-Bernard Auby** estime que ce dossier est essentiel. Il pose tout d'abord la question de la distribution territoriale future des ressources de l'État. L'État est en effet conduit à reconfigurer son organisation déconcentrée. Or, comment va-t-il s'y prendre ? Ce qui se joue, c'est bien le choix entre le niveau départemental et le niveau régional. Au niveau départemental se trouvent les DDT qui sont en régression constante. Avec la reconfiguration des régions, le positionnement des services de l'État se pose également : seront-ils tous au chef-lieu de Région ? Cela n'a rien d'évident. En Aquitaine par exemple, une bataille s'est engagée pour que tous les services régionaux ne soient pas à Bordeaux. L'aspect de la présence territoriale de l'État est essentiel.

Un second volet relève du rôle que l'État va s'assigner à l'avenir par rapport aux institutions locales : va-t-il devenir davantage stratège et moins un acteur direct ? On le dit, on le souhaite. Cela est sûrement possible dans certains domaines où son rôle concret n'est plus très évident, dans d'autres, la question est entière.

**Jean-Alain Steinfeld** (Osica) dit ressentir de la part de l'État une certaine crispation sur la vérification réglementaire, qui génère de nombreuses requêtes auprès des collectivités et des organismes Hlm et pose la question de leur capacité à y répondre, sans qu'en retour l'État soit plus présent (effectifs et crédits budgétaires en réduction...).

**Jean-Bernard Auby** estime que l'État n'est pas illégitime dans son rôle de contrôle. Quant à savoir si l'État doit être ou non stratège, il y a des domaines partagés comme l'habitat dont les pouvoirs publics ne se désintéresseront pas et qui verront l'État acteur (acquisition des sols, Opération d'Intérêt National...). Dans d'autres secteurs en revanche, l'État pourrait se replier sur un comportement stratège et ne pas chercher à être acteur.

Pour **Jean-Louis Héлары** (CGEDD), ce débat revient à poser plus largement la question de la compétence et de son champ. Alors que dans le domaine du logement, il est déjà difficile de travailler à des politiques partagées, cela se pose avec une acuité encore plus forte dans le domaine de l'hébergement. Nous sommes dans un entre-deux flou, qui conduit notamment l'État local à être dans un positionnement de comptable, ce qui n'est pas tenable très longtemps.

## II. Solidarités territoriales et habitat : quelles sont les attentes des Français ?

**Pascal PERRINEAU, professeur des Universités à Sciences Po, chercheur au CEVIPOF<sup>3</sup>**

Après la mise en lumière par Jean-Bernard Auby de la façon dont le politique a mis en œuvre des dispositifs d'action législatifs et réglementaires pour faire face aux enjeux territoriaux, **Pascal Perrineau** se penche sur la façon dont, en termes d'opinions et de représentations des Français, les instances politiques, sociales et territoriales sont perçues.

### A. Politique : désillusion, rejet, sanction

La force du politique tient à sa légitimité électorale et à sa légitimité en termes d'opinions. Or, pour **Pascal Perrineau** le tableau est sombre.

Globalement, c'est la désillusion qui prime, comme le montrent de nombreux indicateurs. En particulier, l'impopularité du Président de la République est à un niveau jamais atteint et ce quelles que soient les catégories de la population.

De plus, la politique fait l'objet d'un rejet dans l'opinion. D'après le baromètre de la confiance élaboré par le Cevipof, la méfiance et le dégoût priment (vague de décembre 2014). Cette montée et cette installation de la défiance sont inédites.

Cela se traduit par une sanction dans l'électorat, au profit de la droite, de l'extrême-droite et de l'abstention. Un phénomène nouveau se confirme : la fin de la bipolarisation de l'espace politique français et l'émergence d'une tripartition.

---

<sup>3</sup> Présentation de Pascal Perrineau : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/01\\_07\\_2015\\_-\\_pascal\\_perrineau.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/01_07_2015_-_pascal_perrineau.pdf)

## B. Société : confiance en bas, défiance en haut

La société n'est toutefois pas celle de toutes les défiances. Le baromètre de la confiance en politique élaboré par le Cevipof révèle ainsi que trois Français sur quatre disent avoir confiance dans leurs voisins (vague 6 – décembre 2014).

**Pascal Perrineau** estime ainsi qu'il y a bien « un capital de confiance fort en bas ».

Le problème tient à la faiblesse des corps intermédiaires pour « positiver » cette confiance en bas. Il y a donc une rupture qui pose problème car lorsque le politique cherche à agir sur la société, il se heurte à cette coupure entre le « haut » et le « bas ».

Si l'on se penche par exemple sur la mixité sociale, un sondage IFOP de 2012 révèle que 68% des Français estiment que la mixité sociale « doit constituer une priorité des pouvoirs publics dans les années à venir ». Cependant, dès que l'on déplace le regard sur l'analyse des conséquences et des effets de la mixité, un grand scepticisme s'installe.

En prenant appui sur un article d'Olivier Galland, **Pascal Perrineau** avance l'existence d'une certaine « pensée magique de la mixité sociale »<sup>4</sup>. Des études menées en France<sup>5</sup> sur des jeunes sortant du système éducatif montrent que l'effet discrimination territoriale est relativement faible, en tout cas nettement plus faible que l'effet des caractéristiques individuelles (CSP, niveau d'étude...). Ce sont ces caractéristiques qui contribuent à la discrimination. Il évoque également un article d'Éric Charmes, « Pour une approche critique de la mixité sociale »<sup>6</sup>, qui fait largement écho à des recherches fondatrices comme celle de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire dans les années 1970 et dont le résultat majeur est que la proximité spatiale ne crée pas de la proximité sociale.

Pour **Pascal Perrineau**, cela invite à mettre en débat les politiques publiques qui visent à agir en faveur de la mixité sociale.

De plus, les enquêtes d'opinion révèlent que si les Français sont « d'accord » avec l'objectif d'agir en faveur de la mixité, le souhait formulé est plutôt que cela ne se fasse pas près de chez eux. Il en est de même pour la construction de logements.

## C. Territoires : résistance de l'ancien et émergence du nouveau

Que pensent les Français de la redistribution territoriale à l'œuvre ? Comme le disait Jean-Bernard Auby, un processus de reconfiguration a commencé, mais comme dans tout processus, si le nouveau attire, les anciennes identifications territoriales sont toujours à l'œuvre.

**Pascal Perrineau** tire comme enseignement de sa participation à des réunions publiques lors de la campagne des élections départementales de 2015 la réalité d'un attachement aux territoires « anciens » des petites communes et des départements. L'intercommunalité et les régions sont moins défendues par la population, mais elles restent associées à l'avenir. Pour l'intercommunalité en particulier, un sondage TNS Sofres de septembre 2014<sup>7</sup> révèle que 47% des Français se disent attachés à cet échelon (contre 75% pour la commune et 88% pour la France). Néanmoins, l'intercommunalité est en tête des échelons qui devraient prendre plus d'importance à l'avenir.

<sup>4</sup> <http://www.telos-eu.com/fr/societe/la-pensee-magique-de-la-mixite-sociale.html> (23 mars 2015)

<sup>5</sup> COUPPIE T., GIRET J.-F., MOULLET S., 2010 « Lieu de résidence et discrimination salariale : le cas des jeunes habitant dans une zone urbaine sensible », *Économie et statistique*, n°433-434 Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/ffc/docs/ffc/ES433E.pdf>

<sup>6</sup> CHARMES E., 2009, « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », *La vie des idées*. Disponible sur : <http://www.laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html>

<sup>7</sup> <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-les-territoires-la-veille-de-la-reforme-territoriale>

Toujours selon ce sondage, l'État et la Région sont perçus comme des échelons de décision efficaces dans les domaines de l'éducation (50% pour l'État, 15% pour la Région), de la croissance économique (43% et 19%), de l'emploi (41% et 24%), de la protection et de l'action sociale (37% et 16%). C'est dans le domaine des transports que l'État est évincé au profit de la Région (31%), de l'intercommunalité (21%) et du département (19%).

La réforme territoriale est globalement acceptée dans son processus. Toutefois, dans le contexte de défiance évoqué précédemment, une crainte vis-à-vis des conséquences est palpable. Les appréhensions touchent en particulier le renforcement des fractures et le creusement des inégalités.

Pour **Pascal Perrineau**, ces craintes sont à mettre en lien avec les caractéristiques démographiques. En France, le dynamisme démographique est très inégalement réparti. À une façade occidentale et un grand Sud qui présentent des signes forts de dynamisme s'opposent un centre nord-est dans une situation beaucoup plus délicate. La France est ainsi coupée en deux.

Globalement toutefois, en matière de conditions de logements sur le territoire, le diagnostic semble moins alarmant. Les conditions de logements n'ont en effet eu de cesse de s'améliorer. L'habitat individuel, majoritaire, se renforce et la majorité des ménages sont propriétaires. Les indicateurs de confort sont également en constante amélioration. Aussi 90% des Français se déclarent satisfaits de leur lieu d'habitat. Les plus « insatisfaits » sont les jeunes (16%), les locataires du parc privé (21%), les chômeurs (23%) et les locataires du parc Hlm (26%).

### III. Les réformes territoriales et de la politique de la ville, les dispositions pour améliorer la mixité sociale : enjeux et impacts pour les acteurs de l'habitat

**Anaïs BREAUT**, sous-directrice du renouvellement urbain, du développement économique et de l'emploi, Commissariat général à l'égalité des territoires

**Damien CARÊME**, maire de Grande-Synthe (Nord), membre du bureau de l'Association des maires Ville & Banlieue de France

**Antoine CHÉREAU**, président de la Communauté de communes Terres de Montaigu, maire de Montaigu (Vendée), membre du conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France

**Florence OMBRET**, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne, déléguée à la cohésion sociale, à la politique des villes et à la rénovation urbaine

**Jean-Alain STEINFELD**, directeur général d'OSICA, vice-président de la commission Quartiers de l'Union sociale pour l'habitat

**Etienne WOLF**, vice-président du conseil départemental du Bas-Rhin, maire de Brumath (Bas-Rhin)

#### A. Retour sur les perceptions des Français

**Damien Carême** est le premier à s'exprimer, en tant que maire de Grande-Synthe, en réaction aux interventions précédentes. Le « dégoût » que la politique inspirerait aux Français d'après le baromètre de confiance du Cevipof impressionne. Les maires, en tant qu'élus de la proximité, bénéficient encore d'une certaine estime et se présentent comme les derniers remparts pour les habitants qui les interpellent sur leurs difficultés du quotidien. Toutefois, les habitants restent très éloignés de la réforme territoriale. Leur souhait est d'abord celui de l'échange avec un interlocuteur identifié qui leur apporte des solutions. **Damien Carême** souligne que malheureusement, il est de plus en plus difficile de répondre à leurs difficultés, les outils échappant en partie aux maires.

**Etienne Wolf** rejoint Damien Carême sur le caractère référent du maire. C'est à ce dernier que revient le rôle de faire comprendre à la population ce qui est du ressort des différents échelons.

**Florence Ombret**, en tant qu'élue régionale, constate que le conseiller régional est un élu très éloigné, rattaché à une collectivité peu connue. Elle se dit néanmoins rassurée que la région compte au rang des « collectivités d'avenir » pour les Français.

**Antoine Chéreau** partage les propos précédents. En tant que représentant d'intercommunalité, il constate que si la population a besoin de recours, elle s'en méfie aussi. Au quotidien, il ressent une certaine défiance vis-à-vis de l'intercommunalité, parallèlement à un besoin bien réel exprimé par la population. Il estime aussi que la réforme territoriale donne l'impression d'élus défendant chacun leur pré-carré, ce qui ne concourt pas à asseoir la légitimité de l'élu local.

Pour **Jean-Alain Steinfeld**, le rapport aux acteurs locaux et notamment aux élus est à mettre en lien avec la peur du déclassement. Selon lui, les recours sur les permis de construire en sont de bons témoins. Cet état d'esprit n'est pas à ignorer. À ce titre, en faisant remonter l'urbanisme d'un cran (vers l'intercommunalité), le malthusianisme – premier

obstacle en matière de logement – peut sans doute être dépassé. Si une juste distance est trouvée, des instruments de développement plus apaisés pourront s'offrir aux bailleurs sociaux.

## B. L'articulation entre les politiques et les acteurs

**Bernard Loche** pose ensuite dans le débat la question de l'articulation entre les politiques et les acteurs. En particulier, peut-on parler d'une victoire de l'intercommunalité ?

Pour **Antoine Chéreau**, la vraie question n'est pas tant celle de l'échelon « gagnant », mais celle de la capacité du bloc local (communes/intercommunalité) à créer du dialogue avec l'ensemble des administrations et des acteurs. Il revient sur la mission confiée par le gouvernement à l'AdCF portant sur la rédaction d'un rapport sur l'action sociale dans l'intercommunalité<sup>8</sup>. À l'époque, l'effacement progressif des conseils généraux était préconisé. L'AdCF s'était alors interrogée sur le devenir des compétences des conseils généraux. Or, pour Antoine Chéreau, le point essentiel est la création d'un espace de dialogue pour permettre une mise en débat d'enjeux plus transversaux. En ce qui concerne par exemple l'action sociale, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale sont efficaces dès lors qu'ils ont une connaissance de la proximité et dans le même temps, une ingénierie et des compétences à une échelle plus large.

**Etienne Wolf** revient sur la répartition des compétences entre l'Eurométropole et le département et les difficultés que cela peut poser. L'un des principaux enjeux est d'éviter que l'Eurométropole de Strasbourg n'ait un effet aspirant qui contribuerait à la désertification du reste du territoire. Ainsi il est important de ne pas se concentrer uniquement sur la question de l'habitat et des besoins quantitatifs, mais de veiller aussi à garantir la présence d'emplois, de transports, de services pour préserver les équilibres territoriaux.

Les incertitudes qu'ont connues les départements sur leur avenir au cours de l'année les amènent aujourd'hui à retrouver de nouveaux outils, de nouvelles forces, pour parvenir à équilibrer les territoires. Cela ne se fera pas avec plus de moyens financiers, mais peut-être de nouvelles compétences, avec un accent mis sur la cohésion sociale et territoriale.

La question de l'articulation se pose également aux régions et notamment celles qui seront appelées à fusionner. **Florence Ombret** rappelle ainsi que la région Franche-Comté et la région Bourgogne ont développé des logiques d'intervention différentes et s'attachent aujourd'hui à rendre leurs politiques publiques convergentes. La région Bourgogne a longtemps été plus volontaire dans le domaine de l'habitat, cofinçant notamment des projets dans les quartiers en rénovation urbaine. Cela a permis de « prendre un peu d'avance dans la réflexion » et ainsi de pouvoir intégrer dans le schéma régional la question de l'habitat, pensé comme un levier de développement territorial. La question centrale selon **Florence Ombret** étant celle du projet global. À cet égard, l'habitat ne doit pas être traité comme une question isolée, il doit s'intégrer dans les autres politiques, au service d'un projet. C'est là que la région a un rôle à jouer.

## C. Se saisir des évolutions au nom de la solidarité

Aux côtés de la réforme territoriale, bien d'autres réorganisations sont en cours, comme le rappelle **Jean-Alain Steinfeld**. En effet, les organismes Hlm s'interrogent également sur le tissu des offices publics de l'habitat (OPH) et des entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Une partie importante de ces dernières est adossée à Action Logement qui, de son côté, unifie ses services, ses modes de collecte et son actionnariat. Il y a donc des tendances de fond au regroupement. Pour **Jean-Alain Steinfeld**, ces évolutions, couplées à la réécriture des documents d'urbanisme, offrent un

<sup>8</sup> AdCF, « Intercommunalité et développement social », mai 2015. Disponible sur : <http://www.adcf.org/files/THEME-Action-sociale/Rapport-social-version-adcf-04052015-v3.pdf>

point d'entrée pour aller vers plus de coordination concrète et opérationnelle : « cette réécriture est un moment réel pour refonder un partenariat ».

Cette question du partenariat pose, comme le souligne **Bernard Loche**, celle de l'objectif. En particulier, comment répondre à l'exigence de mixité sociale ?

**Jean-Alain Steinfeld**, vouloir réserver le logement social aux « vrais pauvres » tout en (r)établissant la mixité sociale constitue une injonction contradictoire. Ces politiques sont bien sûr légitimes mais aussi très différentes. Une des voies pour les concilier se situe sans doute dans une meilleure diffusion et répartition du logement social à l'échelle d'un territoire.

**Damien Carême** attribue une part des difficultés actuelles de son territoire à la compétition que les villes se sont mené depuis plusieurs décennies. Certaines villes en ont « fait les frais » et notamment la sienne. L'implantation d'Usinor à Grande-Synthe a donné un coup d'accélérateur très fort à l'augmentation de la population et à l'emploi. Mais la désindustrialisation n'a pas été compensée et le taux de chômage avoisine aujourd'hui les 25% sans que ne se dessinent de réelles perspectives d'avenir.

Dans ce contexte, le logement social constitue une vraie chance, une nécessité pour **Damien Carême**. En tant que maire, il a pu appréhender le progrès qu'a pu représenter le logement social au lancement des premières opérations et l'amélioration en termes de qualité de vie qu'offrent les opérations de renouvellement urbain. Il souhaite poursuivre la production de logement social sur sa commune, dans la mesure où cela permet aux jeunes de ne pas la quitter. En parallèle, une action forte en matière d'accompagnement social doit être menée.

La mise en œuvre de la mixité sociale nécessite également un important travail d'image pour permettre à des populations plus aisées de s'installer dans des quartiers ou des villes « sociales ». Cela s'inscrit dans le temps long.

## D. Diagnostic et projet partagés

---

**Anaïs Bréaut** souligne la nécessité de porter l'attention à des échelles plus fines, en particulier infra communales. Cela permet de constater que des quartiers se sont spécialisés dans l'accueil des populations les plus modestes et qu'en dépit des efforts menés, la paupérisation s'y aggrave. Le parc social est loin d'être uniforme : quand certains segments vivent bien et accueillent une population variée, d'autres concentrent les populations les plus précaires.

Mais cette réalité invite aussi à opter pour une approche plus partagée entre les acteurs : les leviers d'intervention ne peuvent pas être recherchés du côté d'un acteur unique, commune ou bailleur social, mais avec l'intercommunalité et l'association des départements et des régions pour leurs compétences propres (action sociale, développement économique...). L'ensemble des acteurs doit se pencher sur la réalité d'un quartier.

Ceci pose la question du droit commun. Pour **Jean-Alain Steinfeld**, cela implique que les différents acteurs, organisme Hlm, commune, État..., s'accordent sur leurs rôles respectifs et que chacun le joue pleinement, afin d'éviter que les quartiers ne passent de la pauvreté à l'abandon. Jean-Alain Steinfeld estime par ailleurs que l'on ne peut pas se contenter de politiques spécifiques qui se substitueraient au droit commun. Chaque acteur a des contraintes budgétaires serrées, ce qui rend d'autant plus nécessaire la redéfinition d'un socle commun des services rendus aux quartiers.

**Anaïs Bréaut** pointe la grande diversité des territoires, notamment en matière de gouvernance intercommunale. Sur certains territoires, les équilibres locaux et politiques ont permis de mettre en œuvre des politiques de l'habitat très ambitieuses alors que sur d'autres, les intercommunalités ne sont pas au même niveau de maturité. Pour l'État, cette

diversité représente un défi. Il doit s'attacher à dépasser des raisonnements uniformes et homogènes pour adapter ses réglementations à des réalités locales.

Concernant la compréhension de ces réalités locales, **Antoine Chéreau** souligne l'existence d'un défaut majeur selon lui : l'absence au plan local et parfois micro local d'un diagnostic partagé, qui ne soit pas seulement la sous-partie d'un diagnostic à l'échelle départementale. En l'absence de ce diagnostic, l'articulation entre les politiques et les services se fait mal. Il cite l'exemple de sa commune, au sein de laquelle Pôle Emploi se situe très loin du principal quartier d'habitat social. Avant de savoir qui peut apporter la réponse à telle ou telle problématique, il est nécessaire de se positionner sur un diagnostic commun.

Ce diagnostic constitue un préalable à ce qu'**Anaïs Bréaut** nomme le « projet de territoire ». L'enjeu est que chaque territoire se questionne sur son avenir et ait un projet. Ce projet constitue un enjeu majeur et peut permettre de mieux articuler les politiques menées. En particulier, la nouvelle géographie prioritaire peut permettre de traiter à la fois la problématique du parc social et du parc privé ancien, lequel joue un rôle de parc social de fait.

**Florence Ombret** partage l'importance de fonder un projet de territoire sur un diagnostic partagé. La région Bourgogne s'est notamment appuyée sur les données de l'INSEE qui ont fait apparaître la question de la formation comme un enjeu majeur pour les quartiers de la politique de la ville. L'action de la région vise ainsi à développer la formation et l'employabilité de leurs habitants. Un autre volet vise à réduire la consommation énergétique des logements pour maîtriser la facture énergétique qui pèse sur des ménages aux ressources très contraintes.

La parole est ensuite donnée à la salle pour ouvrir le débat.

**Jérôme Grange** (Agence de Développement et d'Urbanisme du Grand Amiénois – ADUGA) revient sur les difficultés à passer d'un projet de territoire tel que défini dans le SCOT à la mise en œuvre effective. Sur son territoire d'intervention, l'un des objectifs consiste à opérer un rééquilibrage à partir des polarités secondaires. Or, en matière d'habitat, la mobilisation d'acteurs susceptibles de porter les opérations apparaît complexe. Du côté de la promotion immobilière, les tensions ne sont pas suffisamment fortes dans ces communes pour intéresser les promoteurs et l'investissement locatif n'est plus possible. Pour les organismes Hlm, des arbitrages concernant la mobilisation de leurs fonds propres tendent à concentrer les investissements essentiellement sur les communes des environs immédiats d'Amiens. Pour **Jérôme Grange**, il y a donc une incohérence entre les priorités affichées et la façon de les mettre en œuvre sur le terrain.

## E. « Splendeurs et misère » de la mixité

---

Pour **Jean-Philippe Genod** (Marseille Provence Métropole), la mixité sociale n'est jamais vraiment définie, au sens juridique comme au niveau de l'échelle : s'agit-il de l'agglomération, de la ville, du quartier ? Il souligne également le fait que le rôle des équipements publics et notamment des écoles aggrave parfois les effets de ségrégation. Selon lui, retrouver du sens passe par la solidarité autour des politiques de peuplement. Il regrette par ailleurs que certains outils pensés pour faire des logements moins chers ne soient pas opérants. À son sens en particulier, le Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) ne « fonctionne pas du tout ».

Pour **Jean-Alain Steinfeld**, il ne sera pas possible d'agir par la force pour créer de la mixité sociale. L'une des bonnes entrées relève de la diversification des statuts, par l'accession sociale aidée notamment. Cela peut permettre de favoriser des itinéraires résidentiels et de changer à la fois l'image et la réalité sociales. Il évoque à cet égard une étude menée par l'AORIF au niveau francilien qui révèle que le développement d'opérations d'accession sociale avec

une TVA à taux réduit a permis d'attirer des ménages avec des revenus plus élevés et ainsi diversifier le profil de ces quartiers<sup>9</sup>.

**Etienne Wolff** insiste en ce sens sur les difficultés rencontrées au niveau local dans l'acceptation de l'enjeu de mixité sociale. Des craintes émergent rapidement de la part des élus locaux : « on va attirer des populations des banlieues dont on ne veut pas ». Un vrai travail de pédagogie est à initier « pour faire comprendre que le logement social, c'est du logement pour les jeunes, pour leurs jeunes ». À cet égard, **Etienne Wolf** préfère retenir la terminologie de « logement aidé » plutôt que celle de « logement social ».

**Damien Carême** rejoint Jean-Alain Steinfeld, estimant également que la mixité sociale ne se décrète pas. Mais il plaide aussi pour une approche plus globale de la question. En particulier, dans sa commune, l'une des difficultés principales relève de la faiblesse de l'offre d'emploi, ce qui conduit à un phénomène de décroissance démographique (1200 habitants en moins par an). Dans ce contexte, il dit assister à un repli des familles sur elle-même et relève que « les solidarités familiales jouent comme jamais ». Aussi, il estime d'autant plus difficile d'inciter ces familles à la mobilité.

Pour **Etienne Wolff**, il faut veiller à aborder la question de la mixité « territoire par territoire », tant ceux-ci sont diversifiés. En particulier, tenir compte de l'environnement est essentiel. Il cite l'exemple strasbourgeois où les ménages se positionnent sur les centres villes et non plus en périphérie car ils y trouvent un logement social avec des services et des commodités. À l'inverse, au sein des territoires reculés où l'emploi est faiblement présent, attirer de la population – et la garder – est difficile. Il n'y a pas aujourd'hui de réponse générique, mais par une analyse de territoire, de bassin de vie, permettant de construire un vrai projet de territoire, les solutions peuvent émerger.

**Antoine Chéreau** invite à ne pas faire porter aux outils la solution des difficultés. Interrogé par Bernard Loche sur l'impact des nouveaux plans partenariaux de gestion de la demande, il dit se méfier « de l'outil qui prime sur l'analyse ». Il invite en particulier à ne pas surinvestir les outils réglementaires au détriment d'une nécessaire prise de conscience préalable.

Pour **Anais Bréaut**, les mesures prises doivent montrer leurs effets. Concernant les attributions, le Ministère de la ville est très attentif et sa volonté d'infléchir les situations passe par toute une série de leviers, pour certains en cours d'examen d'approfondis. Les effets de la réforme et des conférences intercommunales du logement seront à observer et à analyser finement. Elle précise que pour les intercommunalités concernées par des quartiers en politique de la ville, il sera nécessaire de négocier une convention spécifique sur les attributions.

Le sujet d'un accord collectif renforcé est évoqué. Il poserait à l'échelle intercommunale la question d'une mise en commun des contingents des réservataires pour les niveaux de revenus les plus bas.

Le ministère a également mis en place un groupe d'intercommunalités volontaires et expérimentatrices pour évaluer au plus près les initiatives et leurs effets<sup>10</sup>. La question foncière devra elle aussi être regardée de près.

<sup>9</sup> Cf. enquête de l'AORIF sur le profil des accédants en accession sociale parue en mars 2014 dans le magazine *Ensemble* (<http://www.aorif.org/publications-espace-presse/dossiers-d-ensemble/AORIF-%20dossierEnsemble25-mars2014.pdf/view>)

<sup>10</sup> Voir ici l'appel à candidatures de mai 2015 : [http://www.adcf.org/files/THEME-Habitat-et-logement/Reforme-des-attributions\\_EPCI-volontaires-Appel-a-candidatures\\_V20.05.2015.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Habitat-et-logement/Reforme-des-attributions_EPCI-volontaires-Appel-a-candidatures_V20.05.2015.pdf) et un article de Localtis du 17 juin annonçant le lancement des travaux : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250269094012>

En mars, les annonces du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté<sup>11</sup> ont été très fortes afin d'aboutir à des pistes législatives permettant d'aller plus loin sur la production de logements sociaux et très sociaux hors des quartiers défavorisés. De ce point de vue, **Anaïs Bréaut** estime qu'une évolution est nécessaire sur cet enjeu dans le stock de logements sociaux car c'est, rappelons-le, là où les volumes sont les plus importants. Au fur et à mesure des attributions, les loyers peuvent devenir plus abordables.

En réponse à une interpellation de **Damien Carême** sur l'injonction à la répartition des populations et au relogement hors des quartiers défavorisés, **Anaïs Bréaut** se veut rassurante : tout ne repose pas sur la loi et la réforme. Elle cite un exemple récent en Île-de-France où il s'avérait très difficile de dépasser l'échelle des quartiers ANRU mais où malgré tout, le projet a évolué en faveur d'un vrai effort de mixité.

## IV. L'habitat, enjeu des solidarités territoriales : point de vue sur les transformations en cours

**Brigitte FOUILLAND, Directrice Exécutive de l'École urbaine de Sciences Po, chercheuse associée au Centre de Sociologie des Organisations<sup>12</sup>**

Pour **Brigitte Fouillard**, le sujet abordé au cours de la journée est complexe. Elle exposera quelques éléments afin d'ouvrir la porte aux expériences présentées au cours de l'après-midi.

L'habitat ne se limite pas au logement mais renvoie à des politiques plus larges de territoires, des questions de mobilité, de transport, des questions sociales, économiques, de gouvernement administratif. Son propos s'articulera autour de trois axes : réinterroger des notions ; poser et actualiser ces notions avec des éléments de contexte ; interroger les pratiques.

### A. Réinterroger des notions emboîtées

**Brigitte Fouillard** avance tout d'abord que la solidarité territoriale n'est pas seulement une finalité mais aussi un objectif qui s'ancre dans des territoires urbains comme ruraux. Souvent exprimée au travers du terme de mixité sociale, la solidarité territoriale se décline aussi sous l'angle de la lutte contre la ségrégation territoriale et urbaine.

**Brigitte Fouillard** propose d'interroger la capacité des politiques de l'habitat à être les instruments de cette solidarité. Autrement dit, est-ce à travers les politiques de l'habitat qu'on peut remplir cet objectif ?

<sup>11</sup> Pour une synthèse de ces annonces, voir :

<http://www.cget.gouv.fr/sites/default/files/pdf/pressrelease/268/06.03.2015syntheseecomiteinterministeriel-egalite-citoyennete-larepub.pdf>

<sup>12</sup> La présentation de Brigitte Fouillard : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/01\\_07\\_2015\\_-\\_habitat\\_et\\_solidarites\\_-\\_brigitte\\_fouillard.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/01_07_2015_-_habitat_et_solidarites_-_brigitte_fouillard.pdf)

### 1. Des enjeux à questionner continuellement

Sur le fond tout d'abord, de quoi parle-t-on lorsque l'on parle de mixité ? S'agit-il d'un équilibre, d'un mieux-vivre, d'un vivre-ensemble ? La mixité n'est pas complètement définie et certains observateurs s'interrogent : faut-il à tout prix la rechercher ? Une partie des chercheurs travaillant sur ces questions relève qu'elle existe plus qu'on ne le dit en beaucoup d'endroits.

Concernant ensuite les moyens, le coût du logement et du foncier est élevé, ce qui entraîne un manque chronique d'offre et des loyers peu abordables pour une certaine partie de la population. Ce phénomène est d'autant plus accru que le goût pour la propriété est important, ce qui crée un phénomène de rareté, de rente.

Du fait de cette situation, la question des moyens se pose, en particulier ceux des politiques de l'habitat.

Mais peut-on évoquer l'habitat comme principal vecteur de solidarité territoriale ? Quelle est la capacité de la politique de l'habitat à répondre aux enjeux de solidarité territoriale ? Il s'agit bien sûr d'une politique majeure, qui répond à un besoin essentiel des individus, des familles, mais c'est également une politique sectorielle. Aussi, **Brigitte Fouilland** estime qu'il faut se demander si elle peut construire seule sa réponse à l'enjeu de solidarité, de mixité et de lutte contre la ségrégation. Elle a sans doute des leviers très importants et un rôle majeur à jouer mais cela doit se faire en lien avec d'autres politiques. L'exemple de Grande Synthé, frappée par un taux de chômage important, illustre bien la nécessité d'articuler politiques de l'habitat et politiques de développement économique. De même, les politiques éducatives ou en lien avec la santé sont à mettre en lien avec les politiques de l'habitat.

Selon **Brigitte Fouilland**, c'est la raison pour laquelle l'entrée territoriale est très importante : elle réaffirme le fait qu'il est nécessaire de dépasser les politiques sectorielles. Avec l'entrée territoriale, la déclinaison en silo de politiques sectorielles laisse place à un « système de politiques ».

### 2. Des enjeux qui interrogent sans cesse les gouvernements urbains

Les enjeux ne posent pas seulement la question des définitions ou des moyens mais aussi celle des acteurs. Là aussi, plusieurs interrogations émergent. Les collectivités territoriales et plus précisément les EPCI sont-ils la clé ? En quoi certains émiettements peuvent rendre difficile le fait de mener ces politiques au-delà des enjeux de clientèle électorale ? Les travaux menés révèlent que certes les élus, leurs administrations sont les décideurs mais ces derniers sont très largement en lien avec d'autres acteurs : l'État, les opérateurs comme les bailleurs sociaux, les réseaux, les associations, les habitants, les usagers...

En conclusion de ce premier point, **Brigitte Fouilland** avance qu'il est nécessaire de faire des allers-retours entre une interrogation sur le sens des notions et les actions menées.

## B. Poser et actualiser ses notions avec des éléments de contexte

---

### 1. Une interrogation inscrite dans la longue durée pour les territoires...

De nombreux acteurs travaillent depuis très longtemps sur cette question. La réalité que l'on interroge aujourd'hui s'inscrit dans une durée longue et il faut continuer à interroger le terreau existant pour savoir comment, sur le temps long, le territoire est un élément facilitateur. Ce terreau, pour ne pas dire une certaine tradition, fait-il partie des éléments de leviers ou rend-il plus délicat le fait d'aller de l'avant ? Le cas échéant, en quoi ?

## 2. ...qui est bousculée par la multiplication récente des dispositifs législatifs...

Cette tradition est toutefois bousculée par la multiplicité des dispositifs législatifs. **Brigitte Fouilland** estime que ces sujets nous interrogent et nous réinterrogent quant aux évolutions en matière de compétences, de choix des chefs de file. Cela change les choses et modifie le contexte : un effet de renforcement des interdépendances d'échelles est à l'œuvre, couplé à des dispositifs incitatifs de l'État, en particulier en matière de participation des habitants dans le cadre des politiques de rénovation urbaine.

## 3. ...et percutée par une urgence politique et sociale

Si comme l'indique **Brigitte Fouilland**, « on le savait », depuis 6 mois les questions de solidarité territoriale apparaissent encore plus cruciales et revêtent une certaine urgence. Il y a une nécessité pour l'action publique d'être plus forte encore. Cela pose la question de l'urgence : peut-on répondre dans l'urgence ? Le cas échéant, comment ? Faut-il faire des expérimentations, des innovations ? Cela peut-il modifier en profondeur l'action publique ?

On voit bien que la ségrégation sociale et territoriale produit des effets de clivage. Aussi, comment réagissent les actions menées en matière d'habitat ? Cela entraîne-t-il le fait qu'il faut qu'elles soient davantage concertées ?

## C. Interroger les pratiques pour construire

---

Pour **Brigitte Fouilland**, il faut partir de ce qui existe pour construire une action publique plus forte dans les territoires. Aujourd'hui, les entités territoriales sont les plus proches des citoyens. L'une des réponses peut être de faire des choses plus près des usagers et de donner plus de poids à la déclinaison des politiques dans les territoires.

### - Comprendre les actions effectivement mises en place dans les territoires

Regarder comment se construit l'action publique permet de comprendre les objectifs. La seule description ne suffit pas. Il est nécessaire de se demander : depuis quand, par qui, sur quelle durée, comment précisément ? Seule cette démarche permet d'appréhender finement les actions menées et d'en tirer des enseignements.

### - Identifier les échelles territoriales concernées

Il importe aussi de réfléchir à la modification de la répartition des compétences. L'action multiscalair est en effet renforcée. Aussi, comment faire fonctionner ensemble différentes échelles ? Interroger le lien entre les échelles est aussi nécessaire pour repérer les opportunités ou à l'inverse les freins.

### - Travailler sur l'incitation des dispositifs : le renouvellement urbain, la gestion des attributions, la répartition de l'offre

C'est le cas sur des sujets aussi importants que le renouvellement urbain, la gestion des attributions, la répartition de l'offre. Est-on bien au clair sur ce que ces politiques incitatives produisent comme résultats et comme effets. On trouve là des champs d'interrogation féconds pour la recherche.

### - Mieux regarder la "mise en œuvre" des dispositifs

Sur certains territoires, les politiques et le rôle de chacun des acteurs sont en tant que tels très bien définis. Toutefois, les choses ne fonctionnent pas comme elles ont été imaginé. C'est bien dans la mise en œuvre que l'on peut appréhender le passage de la « théorie » à la pratique. **Brigitte Fouilland** invite ainsi à observer la mise en œuvre avec ses freins pratiques, concrets, permettant de voir si et comment les politiques de l'habitat aboutissent à un résultat. Un focus particulier sur la question de l'expérimentation est à faire : ces expérimentations sont-elles pérennisables, duplicables ?

- **Analyser les effets**

L'analyse des effets consiste à s'intéresser à « ce qui se passe et qu'on n'avait pas prévu, ce qui marche et qui ne marche pas ». **Brigitte Fouillard** suggère qu'à travers les expériences menées, on s'efforce de comprendre finement les actions menées, et que l'on pose la question des échelles.

La réponse territoriale à une urgence sociale et politique passe pour **Brigitte Fouillard** par le territoire lui-même et la capacité de ses acteurs à créer une gouvernance de l'habitat.

## V. Les solidarités à l'œuvre dans les territoires : retours d'expériences

**Corine AUBIN-VASSELIN**, Directrice de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon

**Christian COIGNÉ**, Vice-Président du Conseil départemental de l'Isère, délégué à l'ingénierie urbaine, au foncier et au logement

**Karima ROCHDI**, Vice-Présidente du Grand Besançon, en charge de la politique de la ville

**Isabelle FORET-POUGNET**, Adjointe au Maire de Bègles, déléguée au développement social urbain et à la vie citoyenne

**Amélie DEBRABANDÈRE**, Directrice générale de Lille Métropole habitat

**Brigitte FOUILLAND**, Directrice Exécutive de l'École urbaine de Sciences Po, chercheuse associée au Centre de Sociologie des Organisations

### A. Mixité et solidarité : enjeux pour les territoires

Cette seconde table-ronde est consacrée à des retours d'expériences des territoires. **Bernard Loche** invite les participants à réagir aux présentations de la journée et à revenir sur leur perception de la mixité et de ses enjeux sur leur territoire respectif.

**Isabelle Foret-Pougnat**, adjointe au Maire de Bègles, estime tout d'abord que les propos des acteurs de la première table-ronde sont en résonance forte avec son territoire. Bègles a une histoire particulière, celle d'un village où la solidarité est très forte et où tout l'enjeu consiste à préserver une dimension humaine et de solidarité au fil du développement de la commune.

Pour **Amélie Debrabandère**, directrice générale de Lille Métropole Habitat, la question de la mixité sociale est une question ancienne : les bailleurs sociaux travaillent depuis plus de 15 ans sur la non-spécialisation du logement social et cherchent à ne pas renforcer les fragilités. L'un des leviers a été offert par l'ANRU et les dispositifs législatifs et réglementaires successifs, en particulier la loi SRU et plus récemment la loi ALUR. Elle revient toutefois sur l'un des obstacles auquel LMH – et d'autres organismes – ont été et sont confrontés : déspecialiser le logement social tout en conciliant les enjeux du DALO et de la mixité sociale et ce dans un contexte de carence de logements.

**Christian Coigné**, maire d'une commune de 12 000 habitants, est aussi depuis mars dernier vice-président au logement du Conseil départemental de l'Isère. Pour lui, la mixité est un outil, un outil de la solidarité et du bien vivre-ensemble, traversée de paradoxes et de contradictions. Pour la mettre en œuvre, il est nécessaire à son sens d'avoir une approche par la proximité : connaître parfaitement les demandeurs de logement, leurs modes de vies, leur rapport au quartier et

à l'environnement et le parc de logements. Mais si la mixité est un outil du vivre-ensemble, ce n'est pour **Christian Coigné**, pas le seul : la sécurité en est un aussi.

Au chapitre des regrets, il pointe le fait que l'accession sociale ne soit pas comptabilisée dans les quotas SRU. De plus, il regrette que la densification soit imposée par la loi. Enfin, il relève un paradoxe entre la nécessité de rendre le logement plus accessible et le fait que dans le même temps, des normes imposées augmentent le coût du logement.

**Corinne Aubin-Vasselin**, directrice de l'habitat et du logement à la Métropole de Lyon, rappelle que la solidarité est « inscrite dans l'ADN du Grand Lyon ». Mais aujourd'hui, les compétences liées à la Métropole éclairent différemment la notion de la solidarité. La question du temps en particulier est interrogée. D'un côté il faut s'inscrire dans des temps longs permettant de construire des fondamentaux, de l'autre, les évolutions institutionnelles poussent à l'expérimentation sur des temps plus courts.

En tant que vice-présidente du Grand Besançon, **Karima Rochdi** rappelle que la notion de solidarité territoriale est très importante. Elle dit l'entendre comme « une coopération entre les territoires pour atteindre cet objectif de solidarité ». Les communautés d'agglomération reposent sur ce principe : c'est l'entente entre plusieurs communes qui permet d'envisager une réflexion sur un territoire donné et d'organiser sur celui-ci les principes de solidarité.

Toutefois, **Karima Rochdi** estime que les politiques de l'habitat en sont certes un outil mais qui ne peut se suffire à lui-même : pour atteindre un niveau de solidarité territoriale durable, « il va falloir mobiliser beaucoup plus d'actions et de politiques ».

De plus, elle précise que selon elle, la solidarité territoriale n'induit pas forcément la mixité sociale. La mixité sociale ne va pas de soi, elle est souvent sinon toujours présentée comme un objectif ultime, comme **LA** réponse aux difficultés de la société française à faire cohabiter des populations hétérogènes.

## B. Expériences et outils des acteurs

### 1. La Métropole de Lyon : une histoire de la coopération et de nouveaux leviers à explorer

#### - Une histoire de la coopération

**Corinne Aubin-Vasselin** rappelle que la politique de l'habitat au sein de la Métropole de Lyon s'inscrit dans des temps très longs. Cela s'explique en partie par l'ampleur des problématiques de gestion auxquelles les acteurs ont été confrontés : les bailleurs sociaux, les communes et l'État se sont rapidement réunis pour y faire face. Ils ont partagé la conviction que pour agir, il fallait agir de l'intérieur mais aussi en mobilisant le droit commun. De plus, la volonté de travailler sur la répartition de l'offre de logements, notamment sociale, a très tôt marqué les pratiques.

Un modèle de gouvernance très particulier s'est mis en place, avec une capacité à coopérer entre différents niveaux et à dépasser les égoïsmes territoriaux permettant de traiter de tous les sujets. Une logique de coopération très forte et une tradition de structuration prévaut entre les acteurs, y compris au sein des bailleurs sociaux : « quand on travaille comme cela depuis 20 ou 30 ans, cela permet d'avancer ». Du côté des outils, le premier PLH remonte à 1995 et aujourd'hui la Métropole travaille à l'intégration du PLH dans le PLU. Toutes ces années ont permis de construire une boîte à outils qui s'est enrichie progressivement par l'envie de travailler ensemble.

A cet égard et du point de vue de la direction de l'habitat, le statut de Métropole ne modifie pas fondamentalement les relations avec les bailleurs sociaux car cela s'inscrit dans le mode de gouvernance historique du Grand Lyon. En revanche, les bailleurs sociaux vont pouvoir avoir en face d'eux une collectivité qui a beaucoup plus d'outils.

Mais le statut de métropole va modifier les relations avec les communes : les postures ne sont pas les mêmes que du temps de la Communauté Urbaine. **Corinne Aubin-Vasselín** précise que le PLH – le 6<sup>ème</sup> est en cours – définit des objectifs de production de logements sur l'ensemble de l'agglomération en fonction des caractéristiques des communes, notamment en termes de services. Elle estime que le nombre atteint actuellement est « correct » (entre 1000 et 1200 logements conventionnés). Pour atteindre réellement l'objectif, un accompagnement social est nécessaire afin d'assurer l'intégration dans la vie de la commune.

**Hélène Trouvé-Robin**, chargée de mission PLH à la Communauté Urbaine de Bordeaux, souligne que la coopération caractéristique de la Métropole de Lyon se construit dans le temps. La communauté urbaine était identifiée sur des compétences d'aménagement et en passant métropole, elle intervient sur le champ de la mixité sociale, de la solidarité. Il s'agit d'un champ complètement nouveau pour cette échelle, à la fois techniquement mais aussi en termes de légitimité. Dès lors, la question du temps pour établir le dialogue est essentielle.

#### Analyse de Brigitte Fouillard :

*« On retrouve l'inscription dans la longue durée. L'idée de capitalisation m'intéresse particulièrement. La question qui se pose étant comment la capitalisation franchit le pas de cette nouvelle institution. C'est un enjeu qui ne paraît pas si simple dans un contexte où les questions de coûts pèsent fortement. La question de l'échelle se pose également : cela permet de mettre en marche des politiques ambitieuses « mais des difficultés plus grandes dans les relations entre les acteurs et les différentes communes peuvent se poser ».*

#### - Des transversalités facilitées mais aussi plus de responsabilités dans un contexte de maîtrise des coûts

Le dialogue entre les acteurs met au défi la Métropole et l'amène à pousser toujours plus loin ses réflexions. Elle a à cœur de créer les conditions pour que les différents acteurs puissent exercer au mieux leurs compétences. Pour **Corinne Aubin-Vasselín** le développement de la Métropole et son rayonnement passe aussi par une politique de l'habitat volontariste. Cela revient à travailler sur tous les territoires, tous les produits, pour « faire en sorte que la solidarité territoriale se réalise sur l'ensemble des communes ». Pour cela, elle estime qu'« il faut que les outils soient disponibles ». Elle rappelle que sur le dernier mandat, 9000 logements par an ont été produits en moyenne. Aujourd'hui, l'enjeu consiste à pérenniser cette dynamique et à ne pas l'interrompre.

**Juliette Brumelot**, chef du service Habitat et gestion de l'espace du conseil départemental de l'Isère, s'interroge sur l'impact de la compétence sociale intégrée. **Corinne Aubin-Vasselín** indique qu'aujourd'hui on découvre chaque jour des gisements de travail en transversal entre les compétences. Par exemple, le lien avec l'insertion est un axe majeur. L'un des enjeux relevant de l'accès à l'emploi, au sein du champ des politiques de l'habitat, une des pistes évoquées consiste à coupler les aides aux bénéficiaires du RSA.

D'autres transversalités peuvent être trouvées avec les politiques à destination des personnes âgées, des handicapés ou à travers des projets d'habitat innovants pour mineurs isolés. La politique de la ville, la culture, le sport, la vie associative, la scolarité, peuvent également être concernés par le développement de liens plus forts. « Tous les jours il y a des opportunités nouvelles pour lesquelles tous les leviers n'ont pas encore été trouvés ».

Cela rend également plus soutenable la problématique cruciale de la projection budgétaire. Le fait de pouvoir accorder la politique sociale avec l'exercice budgétaire de la communauté urbaine peut redonner des perspectives.

Le fait de pouvoir agir sur différents leviers, s'il donne des perspectives, accroît aussi la responsabilité de l'échelon qu'est la Métropole. Les différents leviers qu'elle a en main « imposent de pouvoir engranger des résultats ».

De plus, le corollaire du rayonnement et du dynamisme relève de la maîtrise des coûts. Pour faire face à des coûts de foncier très élevés, cela implique de se doter d'outils et de budgets. Dans le contexte actuel, avec la contraction des marges de manœuvre budgétaire, le maintien de ces ambitions contraint à faire des arbitrages entre politiques. De vrais débats animent l'exécutif en faveur du maintien de telle ou telle politique. Les enjeux se télescopant, il importe de rester vigilant. **Corinne Aubin-Vasselin** insiste sur la nécessité de ne pas perdre de vue la finalité des actions et leur cohérence, que la diversité des plans, schémas et programmes peut parfois mettre à mal.

### Zoom sur le fichier partagé du Grand Lyon

Lyon fait partie des EPCI volontaires pour travailler sur la réforme de la gestion de la demande et des attributions. Il y a là aussi une tradition sur la métropole de Lyon et dans le Rhône d'une manière de structuration d'un outil qui constitue un fichier partagé. Ce fichier, en cours d'évolution, mobilise tous les bailleurs sociaux, une quarantaine de communes, et la métropole.

Cette dernière souhaite s'appuyer sur cette colonne vertébrale pour pouvoir alimenter la réflexion et les travaux avec les partenaires. L'enjeu est de pouvoir rendre les demandeurs de logements « plus acteurs et moins assujettis ». Cela peut peut-être permettre de redonner de la légitimité aux institutions, aux partenaires et aux bailleurs sociaux.

## 2. Bègles : une expérience et des échanges construits au fil du temps

### - Un projet urbain de développement et une action sur le parcours résidentiel

A Bègles, un changement de municipalité a eu lieu dans les années 1990, ce qui a porté le projet politique vers un projet urbain de développement, de diversification de l'offre et de mixité sociale et fonctionnelle. Les 25 dernières années ont vu le lancement de 2 ORU, 2 ZAC et d'une convention d'aménagement pour la LGV à Bordeaux. Bègles fait également partie, au sein de la Métropole de Bordeaux, des 15 sites métropolitains de densification autour des axes de transports collectifs.

**Isabelle Foret-Pougnat** souligne que la collectivité a acquis une expérience et une certaine compétence qui a permis des évolutions notables. Dans les années 1990, la ville comptait de grands ensembles « pas en très bon état », de l'habitat ancien et des pavillons sans diversification et une population diminuant progressivement. Un important travail sur la diversification a été mené pour offrir aux habitants un « vrai parcours résidentiel ». Des négociations avec tous les promoteurs ont été conduites et la constitution d'une offre des trois tiers a été impulsée de manière à offrir des logements collectifs de qualité sous différentes formes (étudiant, locatif social, PSLA, locatif privé...).

### - Des échanges avec les différents acteurs construits progressivement

Interrogée sur les relations de Bègles avec les autres acteurs, **Isabelle Foret-Pougnat** énonce tout d'abord quelques éléments de contexte : l'essentiel du logement social est concentré sur la rive droite de la Garonne ; côté rive gauche, c'est Bègles qui en comporte le plus. Les relations entre les acteurs se sont en fait construites dans la pratique, notamment autour des opérations de renouvellement urbain. Cela a sans doute été facilité par la présence de Noël Mamère qui n'est pas « un élu anodin ». **Isabelle Foret-Pougnat** estime que la compétition évoquée par Damien Carême appartient de plus en plus au passé. Entre Bordeaux et Bègles en particulier, les relations ne sont pas toujours faciles, comme l'a révélé la mise en place du conseil citoyen. Toutefois, progressivement, des actions conjointes sont menées, autour d'un projet commun.

Avec les autres communes, **Isabelle Foret-Pougnat** dit avoir le sentiment « que les choses avancent même si ce n'est pas toujours facile ». En particulier, dans le secteur sud, elle évoque l'existence de blocages de la part d'élus et de postures qui restent difficiles à dépasser. Elle note une progression indéniable sur certains sujets comme la gestion des aires

d'accueil des gens du voyage à l'échelle de la métropole : « c'est vraiment plus pertinent et cela donne de l'air à chacun ».

### 3. Le Grand Besançon : entre tradition sociale et expérimentation

#### - Une longue tradition sociale

L'agglomération de Besançon a une longue tradition sociale derrière elle. Les politiques de l'habitat et la politique de la ville menées sur le territoire en sont profondément marquées. Cependant, cette tradition ne suffit pas à rendre évidente la solidarité territoriale qui doit sans cesse être légitimée dans un contexte très atypique où cohabitent cette fois des territoires extrêmement divers.

La Communauté d'agglomération du Grand Besançon, qui compte environ 176 000 habitants, rassemble 58 communes. Elle a longtemps été la communauté la plus importante en nombre de communes. Mais cette agglomération se distingue également par sa configuration avec une ville centre de 116 000 habitants et 57 communes plutôt rurales qui comptent toutes moins de 3 500 habitants. Dans un tel contexte, les enjeux ne sont pas les mêmes pour tous et la solidarité territoriale n'allait pas de soi.

De ce point de vue, les politiques de l'habitat ont constitué un moteur de la solidarité territoriale entre les communes de l'agglomération. Les successifs programmes locaux de l'habitat (6<sup>ème</sup> PLH pour le Grand Besançon) ont conduit à une diffusion du logement social en dehors de la ville centre alors même qu'aucune des 57 communes n'est concernée par les obligations de la loi SRU. La Ville de Besançon compte 30% de logements sociaux au sein de son parc de résidences principales, loin des 20% imposés. Le principe de servitude de mixité sociale inscrit au sein de son PLU (Plan local d'urbanisme) fait partie des outils mis en place pour atteindre ces résultats.

Les autres communes disposent actuellement d'un parc compris entre 1 000 et 1 200 logements publics. Poursuivre cette diffusion du logement locatif public afin de rééquilibrer l'offre territoriale est l'un des enjeux forts du PLH en cours.

Historiquement, le Grand Besançon s'est construit autour des compétences obligatoires telles que l'habitat. Le Grand Besançon fait partie des premières collectivités à avoir pris la délégation des aides à la pierre, ce qui lui a permis d'organiser la production de logements sociaux sur son territoire. Mais jusqu'ici, les politiques du logement ont été assez peu exercées. Les récentes évolutions ont permis aux élus locaux de ce nouveau mandat d'organiser la montée en compétence du Grand Besançon sur ces thématiques.<sup>13</sup>

#### - Expérimentation d'une charte communautaire de relogement

Le Grand Besançon s'est orienté vers l'élaboration d'une charte communautaire de relogement avec pour ambition de placer les familles dans une dynamique de parcours résidentiels positif. Le but est d'accompagner les familles, de leur donner le choix de leur lieu d'habitation et de faire en sorte que le coût du déménagement soit nul pour elles.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'intervention sur un quartier de l'agglomération éligible au NPNRU comportant plus de 400 logements. Il a nécessité un positionnement urgent de la part des collectivités dans la mesure où un bâtiment a d'ores et déjà été mis hors gestion par le bailleur et où les habitants de ce bâtiment souhaitent quitter précipitamment

---

<sup>13</sup> Voir le guide de l'habitat et de la politique de la ville du Grand-Besançon : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/bat\\_guideedelhabitat\\_maires.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/bat_guideedelhabitat_maires.pdf)

leur logement depuis l'annonce de sa démolition programmée. Souhaitant encadrer au mieux les départs et les considérer comme des relogements et non comme de simples mutations, le Grand Besançon et la Ville de Besançon ont réuni l'ensemble des partenaires (bailleurs, département, CCAS, réservataires) pour s'entendre sur les orientations de relogement qui s'imposeront à toute opération de démolition sur le territoire communautaire.

Les principes retenus sont principalement les suivants : la prise en compte des souhaits des ménages, l'accompagnement des locataires par une personne référente dédiée tout au long du processus de relogement, un impact financier neutre pour les habitants, des relogements proposés principalement en dehors des quartiers prioritaires, une priorité accordée aux relogements sur les attributions de droit commun, etc. L'objectif étant de mettre le locataire au centre de la démarche.

Elle donne lieu à un travail partenarial avec un ensemble de partenaires et en particulier les bailleurs « qui ont montré une vraie solidarité pour mieux accompagner le relogement » et le CCAS. Ils sont mobilisés au moment du déménagement mais aussi après l'emménagement pour s'assurer de l'insertion des ménages dans leur nouvel environnement.

En parallèle, la conférence intercommunale du logement va être installée. Les plans partenariaux et d'information du demandeur vont également être élaborés. Afin de renforcer cette montée en compétence, un conseiller communautaire a été nommé au Grand Besançon.

#### 4. Lille : au cœur de la variété des dispositifs

**Amélie Debrabandère** replace les initiatives lilloises dans leur contexte historique. Le PLH a 10 ans et est concomitant de la fusion de trois organismes d'HLM. LMH est le fruit de cette fusion. Son patrimoine est de 32 000 logements sociaux, le PLH fixant un objectif annuel de production de 6000 logements dont 2000 en locatif social. A cet égard, LMH s'inscrit dès le départ comme un acteur qui porte la politique communautaire en matière de développement du logement.

##### - Une servitude de mixité sociale

Une servitude de mixité sociale a été adoptée par plusieurs communes dont la ville de Lille. Cette servitude consiste à imposer à toute opération de construction 30 % de logements sociaux. Il s'agit là pour **Amélie Debrabandère** d'un outil très important.

##### - Accord collectif intercommunal de peuplement

Depuis 3 ans, la Métropole a également mis en place un accord collectif intercommunal de peuplement : des objectifs en matière de relogement prioritaire sont définis par les communes et les bailleurs. Cela a nécessité un diagnostic partagé à l'échelle de la métropole, permettant d'identifier des points de fragilité et des éléments de rééquilibrage.

##### - Une conférence intercommunale de logement et une charte de bonnes pratiques en matière d'attribution

La métropole européenne de Lille fait partie des EPCI volontaires sur la question des attributions. Elle est également pilote sur la mise en œuvre de la convention intercommunale d'équilibre territorial.

##### - Un engagement dans une réflexion sur une modulation plus fine des loyers

LMH est également inscrit dans une démarche, portée par l'USH, de réflexion sur une modulation plus fine des loyers. **Amélie Debrabandère** rappelle que la question des loyers est régie par des règles très précises qui « parfois rend la fluidité des parcours un peu compliquée ». La transformation d'un quartier prend du temps et « en même temps, on est dans un effet d'accélération qui fait que parfois les choses se court-circuitent ». Elle cite le cas de la remise en ordre des loyers : alors que seuls 10% des bailleurs ont appliqué à ce jour ce dispositif, des réflexions sont déjà en cours au niveau de l'Administration, sur d'autres dispositifs appuyés sur d'autres critères. Elle estime ainsi que si l'un de ces critères

est la qualité de services, le risque est d'aboutir à des logements plus chers et ainsi de bloquer l'accès aux populations les plus précaires.

#### - Un engagement dans les nouveaux dispositifs et des attentes

L'année 2015 a été celle de l'élaboration d'un calendrier permettant de définir le cadre dans lequel mettre en œuvre la convention et le plan partenarial de gestion de la demande.

LMH se dit très intéressé et attend avec impatience l'outil de gestion de la demande qui, à la différence du SNE, constitue un dispositif partagé. Ses contours restent toutefois complexes dans la mesure où « les intérêts peuvent parfois ne pas être consensuels ». En tant que bailleur, LMH est aussi intéressé par la perspective de pouvoir capter des demandes de logements qui ne sont pas déposées spontanément auprès de LMH.

**Amélie Debrabandère** souhaite en tant que représentante de LMH que les nouvelles politiques constituent des opportunités « pour aller beaucoup plus loin ». A ce titre, elle souligne combien il est parfois difficile d'avancer d'un même pas entre les organismes d'un même territoire. Elle regrette le « consensus un peu mou » qui se dégage parfois des travaux communs sur des sujets comme l'expérimentation de la cotation ou la gestion d'un lieu d'accueil unique des demandeurs... La position commune qui émerge de ces travaux ne « correspond pas toujours aux ambitions que les uns ou les autres pourraient avoir ». LMH en particulier a des positions plus ambitieuses que la position commune.

L'engagement de LMH dans la solidarité passe également par d'autres actions qui débordent du cadre « territoire ». Ainsi, LMH est par exemple investi dans la thématique de l'habitat participatif et partagé qui « participe aussi des solidarités ».

**Amélie Debrabandère** estime par ailleurs qu'il faut prendre le temps d'évaluer les politiques publiques mises en place, notamment pour remettre les habitants au cœur (cf *infra*).

## 5. Le département de l'Isère : coordonner les actions et réunir les acteurs

**Christian Coigné** revient sur le rôle du département : coordonner les actions menées et articuler l'action sociale avec le volet social des PLH en « permettant une équité des usagers dans l'accès au conseil, aux services, donner un accès à l'ingénierie pour tous ».

Sur le territoire, plusieurs acteurs sont présents et peuvent travailler à l'aménagement : une agence d'urbanisme, une agence d'étude et de promotion de l'activité économique, deux EPF, un local et un d'État, et des associations agissant dans l'aide et l'accès au logement.

Le rôle de l'État a été de les rassembler. En effet, tous avaient élargi leurs compétences et leurs actions, entraînant des chevauchements, un manque d'efficacité dans le traitement des besoins et un certain flou quant aux interlocuteurs selon les problèmes et plus largement un manque d'identité et de lisibilité.

Le département de son côté a créé une plate-forme d'ingénierie pour réunir l'ensemble des acteurs. Un numéro unique a été mis en place qui peuvent mobiliser autant un maire, un EPCI, qu'un usager. Ils sont alors guidés vers les interlocuteurs à même de leur répondre. Le but final est d'avancer vers un point d'accueil dans chaque maison du département avec deux options, l'une « aménagement-logement » orientée plutôt vers les professionnels et l'autre « accès au logement », plus centrée sur les particuliers et les demandeurs.

## C. Deux enjeux prégnants : participation des habitants et dispositifs inter-bailleurs

---

### 1. Remettre l'habitant au cœur des politiques

**Amélie Debrabandère** estime que l'on ne prend jamais le temps d'évaluer les politiques et de remettre l'habitant au cœur de ces politiques alors que « l'usager construit la ville autant que les politiques publiques ». Elle souligne que cet enjeu est d'autant plus important à l'aune du NPNRU. La restauration de la confiance des habitants des quartiers en difficulté passe par leur implication et la mobilisation de leur expertise d'usage.

LMH travaille notamment avec les représentants des locataires, intégrés dans une forme de gouvernance qui amène à engager des temps de réflexion et de débat, mobilisant les collaborateurs de la filière locative et des commissions d'attribution.

**Isabelle Foret-Pouget** indique qu'à Bègles, pendant longtemps, une réunion publique était organisée avec les riverains au moment du dépôt de PC de chaque nouvelle opération. Une présentation de l'opération était ainsi réalisée. Dans un deuxième temps, des instances telles que des comités de quartier ou des conseils d'arrondissement ont été mis en place.

Il y a 4 ans, une démarche de réflexion intitulée « Vers Bègles 2013 » a été lancée afin d'appréhender comment les citoyens se voyaient dans l'évolution de la commune. Cela a donné lieu à un travail qu'**Isabelle Foret-Pouget** juge très intéressant.

Néanmoins, tout a été remis à plat cette année, sur la base d'un constat fréquent dans ces démarches : les participants sont plutôt des personnes vieillissantes et il reste difficile de toucher les jeunes ménages. Aussi, depuis janvier dernier, aux côtés des instances mobilisées historiquement, un panel d'une quarantaine de personnes s'interroge sur les actions à développer permettant de mobiliser « ceux qu'on ne voit pas et qu'on n'entend pas ». En parallèle, le service « jeunesse » et les services sociaux ont été sollicités pour imaginer une manière « d'aller plus vers les quartiers, vers les habitants ». Des tiers lieux ont été mis en place, ce sont des espaces où des activités, des animations et des événements différents se déroulent (ex : un coiffeur payé par le centre social, une permanence du service emploi...). La volonté fondatrice de la démarche est d'aller chercher les habitants au plus près.

**Karima Rochdi** décrit les actions engagées sur son territoire. Dans le cadre particulier du contrat de ville, le conseil citoyen a été créé. D'une façon plus générale, un conseil consultatif des habitants existe et à l'intérieur de ce conseil, un collège des jeunes a été initié « pour ramener un peu de jeunesse ». Ce conseil accompagne les projets au niveau du Grand Besançon et des bailleurs.

**Corine Aubin-Vasselin** rappelle qu'historiquement, le Grand Lyon est une collectivité très centralisée. C'est vraiment dans le cadre de la politique de la ville qu'une articulation forte avec les communes a été initiée pour porter la dimension de la participation. Avec la création de la Métropole, une culture de la territorialisation est amenée, avec par exemple les Maisons du Rhône. **Corine Aubin-Vasselin** avance qu'aujourd'hui les interrogations portent sur le bon niveau territorial, la bonne échelle, le bon dispositif et la bonne organisation. Un croisement de cultures s'opère, un travail d'hybridation est engagé, où chacune des politiques est interpellée.

**Point de vue de Brigitte Fouilland**

« On est impressionnés par les dispositifs mis en place. En même temps, cette journée est particulière dans la mesure où d'un côté ont été largement évoquées la défiance des citoyens, leurs difficultés à comprendre les politiques menées, leur distance vis-à-vis de celles-ci, et de l'autre, beaucoup de choses se font et sur le temps long, des choses très ambitieuses ont été mises en place.

On a l'impression que l'un des volets à travailler est comment ceux pour qui ces politiques sont mises en place peuvent-ils les comprendre et les accompagner ? Comment la communication peut-elle renverser l'idée que rien ne se fait et que tout va mal ? Il y a une vraie question.

La question de l'évaluation se pose pour une part mais aussi celle de la communication : à l'heure où des dispositifs sont remis à plat et où d'autres sont créés, cette communication est-elle prévue, cet accompagnement nécessaire pour faire comprendre ce qui se joue ? »

**2. Consolider les dispositifs inter-bailleurs**

**Dominique Belargent** interroge les participants sur la façon dont les organismes d'HLM travaillent ensemble et comment ces derniers peuvent être créateurs de liens. A sa suite, **Anne Berty** avance qu'il y a là un « état d'esprit », une culture du travail interbailleurs qui peut exister et s'enrichir au fur et à mesure des expériences engagées. La collectivité peut également générer cette culture. Elle donne l'exemple d'une expérience sur le territoire de Nantes Métropole portant non pas sur de nouvelles attributions mais sur des mutations. Une initiative a été prise localement par un certain nombre de bailleurs qui a donné lieu à une première expérimentation très positive qui aujourd'hui fédère entre 6 et 8 bailleurs, en association avec Nantes Métropole. Les résultats obtenus sont évalués et démontrent l'intérêt de traiter la question des mutations, composante à part entière des politiques de peuplement et d'une action en faveur d'un équilibre du peuplement.

**Isabelle Foret-Pougnat** indique qu'il y a là un véritable enjeu sur lequel « on butte souvent ». Pour **Karima Rochdi**, la solidarité et le partenariat avec l'ensemble des bailleurs constitue un levier pour réussir le relogement et les mutations.

Au sein de la métropole européenne de Lille, des actions sont initiées. S'il n'y a pas de dynamique au niveau de la métropole elle-même, là où les villes ont porté des dispositifs interbailleurs, « cela fonctionne bien ». Toutefois, **Amélie Debrabandère**, rappelle que « les stratégies de protectionnisme existent aussi » et que certains maires énoncent des priorités sur les attributions. Ces logiques sont bien sûr à dépasser.

Dans le département de l'Isère, l'association départementale des bailleurs vient d'achever une réflexion sur une charte ayant vocation à lutter contre les discriminations. De plus, une expérience de « location active » a été initiée.

Concernant les différentes chartes élaborées, **Amélie Debrabandère** pointe l'une des limites de l'exercice : il s'agit de dispositifs volontaires au sein desquels les acteurs s'engagent. Pour que cet engagement prenne corps dans la réalité, un portage politique fort est indispensable.

**Point de vue de Brigitte Fouillard**

« Je pense que ce que montrent les différentes interventions, c'est la grande importance de l'échelle du temps. La question de la temporalité semble essentielle.

Beaucoup de dispositifs ont été évoqués, d'outils qui sont à la disposition des acteurs. Mais la question derrière cela, c'est celle de la mise en cohérence, de la participation des différents acteurs de l'habitat et de leur coopération. On voit bien que se posent des questions de gouvernance, de pilotage politique en amont. Derrière cela, il y a aussi la question de la légitimité et de la construction d'une action publique forte, qui suscite de fait cette légitimité.

Un autre point me paraît très important : le numérique. Autrement dit, comment les villes, les métropoles, vont être amenées à s'appuyer sur le numérique pour aller vers un changement de gouvernance ? Nos recherches montrent qu'il ne s'agit pas seulement d'un outil technique. Dans le domaine des politiques de l'habitat, l'avènement du numérique pose une interrogation profonde, qui peut toucher par exemple la question de la participation. Il y a peut-être là une ouverture quant à la façon dont les actions vont se transformer, dans quelle mesure et jusqu'à quel point, dans les usages comme au sein des opérateurs ».

## VI. Synthèse : les enseignements pour l'action commune

**Béatrix MORA, Directrice des politiques urbaines et sociales, l'Union sociale pour l'habitat**

### A. La mixité

**Béatrix Mora** revient tout d'abord sur la question de la mixité. Elle a été abordée au cours de la journée dans la diversité de ces dimensions, ce qui montre une certaine maturité du débat. Elle éprouve néanmoins le besoin d'évoquer le cap que l'USH s'est fixée.

La mixité, c'est d'abord la mixité de l'offre dans les territoires. Cela signifie notamment aller vers une diversification progressive dans les quartiers politique de la ville. De ce point de vue, l'accession sociale sécurisée a montré qu'elle est adaptée pour fixer des populations modestes. Ensuite, il s'agit de continuer à travailler pour diffuser le logement social dans les différents territoires de l'agglomération. L'USH se donne les moyens d'ouvrir le parc hors des quartiers politique de la ville aux populations des quartiers d'habitat social.

Le deuxième volet de la mixité, c'est la question des attributions dans le parc HLM. Il faut se dire que le levier des attributions est très limité : 52% de la demande est en dessous du seuil de pauvreté. Cela signifie que l'action ne pourra se porter que sur les concentrations excessives de difficultés sociales. Cet équilibre va être à chercher dans le détail. A l'échelle de l'agglomération et du quartier, il faut porter l'attention aux équipements et à la sécurité tandis que l'échelle de l'immeuble est celle de la vie quotidienne et de la cohabitation.

## B. Le cadre dessiné par les lois

---

Les lois dessinent un cadre. Mais comme l'a dit un élu, l'essentiel, c'est la volonté politique et le partenariat local. De la loi ALUR comme de la loi de programmation et d'orientation pour la ville, l'USH retient comme point essentiel le changement d'échelle. L'EPCI est confirmé dans son rôle majeur de pilotage du contrat de ville, du relogement, de la demande et des mutations. L'exemple de la charte de Besançon répond à la réserve de Damien Carême : l'idée de travailler à une autre échelle que la commune n'est pas retenue pour contraindre les ménages mais pour leur donner plus de choix. Pour l'USH, cela va dans le bon sens.

Un intervenant a souligné un risque d'éloignement de la proximité. Dans la loi Lamy, le rôle du maire dans la mise en œuvre des contrats de ville est très clair. Ensuite, tous les outils sont là pour travailler à la mise en cohérence des différentes approches. La gestion partagée n'est toutefois pas une question d'outils, mais de projet politique pour gérer collectivement la demande sur un territoire.

Un deuxième axe de travail relève de la définition d'orientations d'attribution qui tentent de concilier l'accueil des ménages défavorisés avec l'équilibre social des territoires. Cela implique de travailler plus en interbailleurs.

**Béatrix Mora** rappelle également que suite à la concertation, l'USH a fait passer collectivement l'idée de l'expérimentation. Ainsi, la cotation de la demande, la location choisie, la mutualisation des contingents, tout cela relèvera d'expérimentations.

Des interrogations demeurent toutefois :

- Le calendrier et la complexité des textes

La mise en chantier de ces différents projets s'inscrit dans des délais parfois irréalistes. Les territoires ne sont pas tous armés pour être aussi réactifs. Pour **Béatrix Mora**, il est nécessaire d'obtenir une certaine souplesse dans les délais.

- Quelle place pour les initiatives locales ?

La cadre dessiné par les textes pose la question des marges de manœuvre locales. Les textes d'application sont susceptibles d'être trop directifs. Toutefois, le fait que l'État ait accepté de mettre en place des clubs d'EPCI devrait permettre d'introduire de la souplesse et des adaptations.

- La prise en compte de la diversité des territoires

L'USH s'inquiète d'une concentration des moyens par les pouvoirs publics sur les zones tendues, les territoires en mutation en zones plus détendues étant moins bien pris en compte. Un manque de politique d'aménagement du territoire est palpable. Il s'est d'ailleurs exprimé lorsqu'il s'est agi de définir les quartiers en politique de la ville : un certain nombre des besoins relèveraient d'une politique d'aménagement du territoire. Il est important de pouvoir accompagner les acteurs locaux à construire des projets qualitatifs pour améliorer le cadre de vie.

- La question du temps

Il a été beaucoup question au cours de la journée de la question du temps. Il est vrai que l'une des difficultés relève d'une nécessaire inscription dans la durée, scandée néanmoins d'étapes ayant des impacts significatifs sur la vie quotidienne des habitants.

De même, il est important que l'articulation entre le niveau intercommunal et communal se construise dans de bonnes conditions. Or, « on sent bien ici ou là quelques tensions ».

## C. La participation des habitants

**Béatrix Mora** conclut son intervention en insistant sur la question de la participation des habitants. Elle constitue un vrai défi et comporte aussi des risques. La loi a en effet fixé un cadre et l'un des écueils consisterait à institutionnaliser de manière purement formelle cet enjeu. Les formations acteurs-habitants à l'Ecole de la rénovation urbaine permettent déjà d'appréhender cette difficulté. Les habitants éprouvent des difficultés à s'impliquer dans des documents fondés sur des grandes intentions et brassant de très larges champs. Aussi, il faudra se poser une question : « qu'est-ce que cela veut dire la participation » ?

La formation des habitants est très clairement un point-clé. Or, **Béatrix Mora** estime que chacun bricole avec ses moyens. Au niveau national, les formations révèlent que « nous ne sommes pas à la hauteur des besoins et des attentes ».

Le numérique jouera sans doute un rôle important dans les évolutions en cours. En matière de gestion de la demande par exemple, aujourd'hui 40% de la demande se renouvelle en ligne. Les habitants devraient s'emparer de façon croissante de ces outils et les acteurs de l'habitat ont aussi à les intégrer et les développer.

**Dominique Belargent** conclut la journée en remerciant les intervenants qui ont permis de dessiner une approche plus globale et compréhensive de la question de la solidarité territoriale.

La prochaine journée portera sur le thème des coopérations entre acteurs de l'habitat et chercheurs. Elle est d'ailleurs organisée avec le REHAL, Réseau recherche habitat logement. Comme en 2014, un recensement des travaux de recherches a été effectué : 170 travaux ont été communiqués aux promoteurs de ce recensement, dont une bonne part associe des acteurs de l'habitat.

Le fil conducteur de la matinée sera la question de la transition énergétique, en couvrant toutes les échelles, depuis l'habitant jusqu'aux grands territoires de la transition énergétique. Il s'agira de s'interroger sur la façon dont cette question est intégrée à ces différentes échelles.

L'après-midi sera consacré à une présentation de Marie-Christine Jaillet, invitée à jeter un regard critique sur les travaux de recherches conduits depuis le début des années 2000. Une réflexion entre acteurs et chercheurs sera organisée pour dégager les nouvelles pistes de recherches à explorer.

Au nom du réseau, **Dominique Belargent** remercie les participants pour leur présence.

## VII. Les intervenants

**Corine AUBIN-VASSELIN**, Directrice de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon

**Jean-Bernard AUBY**, Professeur des Universités à Sciences Po, Directeur de la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public

**Anaïs BREAUT**, sous-directrice du renouvellement urbain, du développement économique et de l'emploi, CGET

**Damien CARÊME**, Maire de Grande-Synthe, Vice-Président de l'Association des maires Ville et Banlieue de France

**Antoine CHÉREAU**, Président de la Communauté de communes Terres de Montaigu, Membre du conseil d'administration de l'AdCF

**Christian COIGNÉ**, Vice-Président du Conseil départemental de l'Isère, délégué à l'ingénierie urbaine, au foncier et au logement

**Amélie DEBRABANDÈRE**, Directrice générale de Lille Métropole habitat

**Claire DELPECH**, responsable des politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

**Isabelle FORET-POUGNET**, Adjointe au Maire de Bègles, déléguée au développement social urbain et à la vie citoyenne

**Brigitte FOUILLAND**, Directrice Exécutive de l'École urbaine de Sciences Po, chercheuse associée au Centre de Sociologie des Organisations

**Béatrix MORA**, Directrice des politiques urbaines et sociales, l'Union sociale pour l'habitat

**Florence OMBRET**, Vice-Présidente de la région Bourgogne, déléguée à la cohésion sociale, à la politique des villes et à la rénovation urbaine

**Pascal PERRINEAU**, Professeur des Universités à Sciences Po, Chercheur au CEVIPOF

**Karima ROCHDI**, Vice-Présidente du Grand Besançon, en charge de la politique de la ville

**Jean-Alain STEINFELD**, Directeur général d'OSICA, Vice-Président de la commission Quartiers de l'USH

**Etienne WOLF**, Vice-Président du conseil départemental du Bas-Rhin

## VIII. L'animation

**Bernard LOCHE**, Journaliste



contact@acteursdelhabitat.com  
www.acteursdelhabitat.com

Créé en 2007, le Réseau des acteurs de l'habitat rassemble à ce jour l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'association des maires des grandes villes de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Association des maires Ville & Banlieue de France, le groupe Caisse des Dépôts, la Fédération nationale des associations régionales d'organismes et d'habitat social, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat et Villes de France.

Il a pour objectif de contribuer à construire une culture de l'habitat partagé entre collectivités locales et acteurs Hlm, et plus largement tout acteur intéressé par les problématiques de l'habitat et du logement.



**Le réseau des acteurs de l'habitat est financé par l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des Dépôts.**