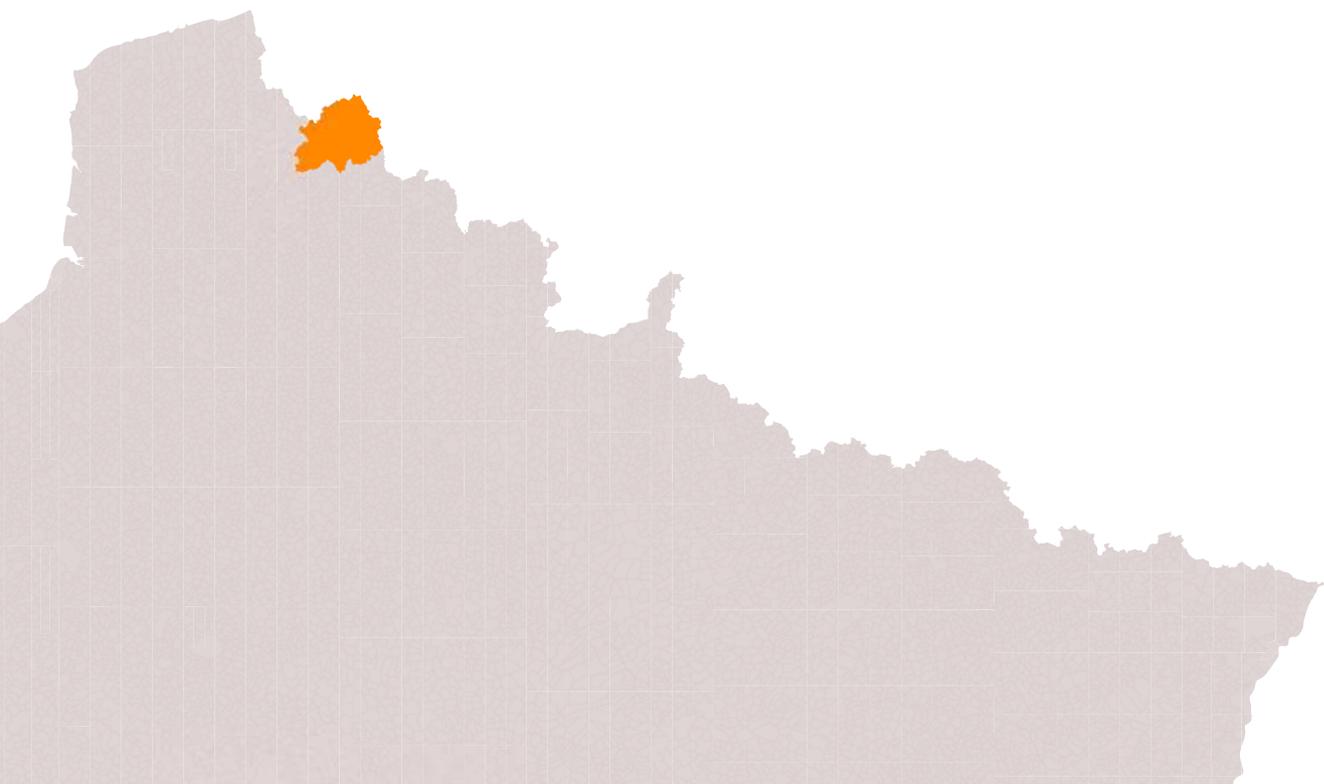




« SAUT MÉTROPOLITAIN » ET POLITIQUES DE L'HABITAT : LE CAS DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille
Morgane Bernard, Vincent Leroy, Adeline Richard



Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce dossier.

Tout d'abord, nous adressons nos remerciements à tous les instigateurs de cet atelier, les représentants du PUCA, de l'ADCF, la CDC et de l'USH qui ont animé le projet avec dynamisme et enthousiasme.

Ensuite, à tous les étudiants des métropoles participantes avec qui nous avons pu échanger vivement à chacune de nos rencontres.

Nous tenons à remercier tous les acteurs du logement qu'ils soient du secteur privé ou public, qui ont accepté de nous rencontrer pour répondre avec sincérité à toutes nos questions : Raphaël BONTE, Bernard BRUNET, David FLEUREAU, Isabelle FOURREAU, Stéphanie LAMARCHE-PALMIER, Alain PLUS, Edouard SCAMPS, Jean-Christophe SZULC, Lorraine TINANT.

Enfin, nous remercions également nos tuteurs universitaires Madame Annette Groux et Monsieur Marc Dumont qui nous ont toujours encouragé à approfondir notre réflexion pour mieux comprendre la thématique complexe qu'est celle du logement.

Dossier réalisé par Morgane Bernard, Vincent Leroy, Adeline Richard

Contexte de la commande

Le présent document résulte d'une commande passée par le Programme Urbanisme Construction et Aménagement (PUCA) en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Association Des Communautés de France (ADCF) et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). La problématique posée est celle de l'impact de la création des métropoles sur les stratégies métropolitaines de l'habitat.

Plusieurs universités ont reçu cette commande et l'ont traitée au sein de leurs territoires métropolitains respectifs à savoir : Aix-Marseille, Brest, Lille, Lyon, Grenoble, Toulouse.

En tant qu'étudiants de l'Université de Lille, ce sont les stratégies et les impacts causés par la création en janvier 2016 de la Métropole Européenne de Lille (MEL) sur les politiques de logement et d'habitat que nous allons traiter.

Quelques chiffres

La MEL se situe dans une aire urbaine de 975 km² comptant 131 communes. Son territoire couvre, après fusion en janvier 2017 avec la Communauté de Communes des Weppes, 648 km² et compte 90 communes ainsi que 1 154 000 habitants pour une densité de 1 770 habitant/km².

La MEL dispose d'un budget annuel de 1 609 000 000 € dont 66 000 000 € sont dédiés aux politiques de l'habitat et de la ville.

La MEL compte environ 520 000 logements (données 2013) dont 124 000 Logements Locatifs Sociaux (LLS). Elle enregistre à l'heure actuelle 50 800 demandes de LLS (sans double compte), alors que seulement 12 000 LLS sont attribués par an.

Méthodes de travail

Pour mener à bien cette monographie sur les politiques d'habitats et les dispositifs métropolitains, nous avons d'abord choisi de consulter et d'analyser des documents officiels liés à la création de la métropole et la mise en œuvre de politiques publiques (rapport de l'ADCF concernant la prise de compétence habitat, SCOT, PLH, PLU, délibérations de prises de compétences habitat...).

Une fois le sujet bien appréhendé, nous avons complété ce travail par une approche plus qualitative qui s'est appuyée sur des entretiens avec des professionnels de l'habitat de la métropole Lilloise.

Il était aussi prévu de comprendre comment le changement de statut de Communauté Urbaine à Métropole pouvait affecter de manière concrète la politique publique en matière d'habitat. Très vite, nous nous sommes rendus compte qu'il était difficile d'évaluer, si rapidement, les impacts d'un changement qui a eu lieu il y a 1 an, le 1 janvier 2016. Nous nous sommes alors également questionnés sur l'impact de la dernière alternance politique, en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques ainsi que sur l'évolution des contenus des documents de planification.

Sommaire

Introduction.....	11
I. Une Métropole avant le statut de Métropole.....	21
1. Un périmètre de gouvernance ancien et légitime.....	23
2. La MEL un instrument de simplification de l'action des acteurs de l'habitat.....	32
II. Des actions volontaristes pour un rééquilibrage du territoire métropolitain.....	37
1. Profil de la Métropole en matière d'habitat.....	41
2. Le programme local de l'habitat, un document ambitieux pour répondre aux enjeux du territoire.....	47
3. Trois axes stratégiques d'intervention permettant une adaptation aux spécificités locales.....	50
III. La formation de l'institution métropolitaine lilloise, entre singularité locale et mutation de gouvernance.....	67
1. Un temps d'avance pour la MEL sur les outils à disposition.....	69
2. Le « saut métropolitain » de la politique de l'habitat et sa variable politique.....	70
3. La trajectoire de la MEL : singularité ou convergence ?.....	73
Conclusion.....	81



Introduction



35 416 communes, 101 départements et 13 régions, c'est le bilan qui hisse la France au rang de pays le plus complexe par son découpage administratif. Cette complexité a mis en évidence la nécessaire coopération communale pour clarifier compétences et actions.

Dès 1880, les premières formes d'intercommunalité naissent avec les syndicats de commune. En 1966, la loi fixe le régime juridique des communautés urbaines en imposant celles de Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux.

C'est en 1999 que prennent véritablement forme en tant qu'établissements de coopération intercommunale (EPCI) les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes telles que nous les connaissons aujourd'hui.

Dans cette perspective de regroupement et de clarification des compétences est créée le statut de métropole en 2010 avec la loi de réforme territoriale complétée en 2014 par la loi MAPTAM.

Cette volonté se concrétise en 2015 avec la loi NOTRE qui renforce le pouvoir des intercommunalités.

Très tôt, le terme de métropole a été utilisé pour définir la ville la plus importante d'une région ou d'un pays comme tête d'un réseau d'acteurs, d'une armature de villes intermédiaires petites ou moyennes maillant un territoire régional. Le fait métropolitain permet de recouvrir toutes les formes concentration des activités économiques, des transports, des équipements, de la culture et c'est cette concentration qui permet de faire rayonner la métropole à des échelles nationales et internationales. Bien entendu, la métropole est en même temps travaillée par son propre paradoxe qui est celui de sa diffusion, bien au-delà du seul territoire des communes-centre.

Ce phénomène d'institutionnalisation des métropoles en France tente de formaliser un autre phénomène qui quant à lui n'est en rien récent. Il y a plus de vingt ans, à l'heure de l'émergence d'une première vague d'institutionnalisation de l'intercommunalité, l'urbaniste François Ascher relevait que :

"Malgré l'absence de définition précise, la notion de métropole est de nos jours abondamment utilisée, généralement pour qualifier les principales agglomérations d'un pays qui comptent quelques centaines de milliers d'habitants, qui sont multifonctionnelles et qui entretiennent des relations économiques avec plusieurs autres agglomérations étrangères. Ces trois caractéristiques intègrent, de fait, toutes sortes d'autres dimensions, qui font partie de la panoplie quasi obligée des critères de définition des villes qui prétendent concourir dans la compétition urbaine à l'échelle internationale" (Ascher, 1997, p17)¹.

¹ Définition donnée par F.Ascher en 1997 dans son ouvrage "Métapolis ou l'avenir des villes", p.17

Cette définition met en avant l'enjeu de visibilité particulièrement saillant aujourd'hui. En plus d'être naturellement attractive, les métropoles doivent se faire entendre au niveau mondial et ne pas oublier qu'elles sont nombreuses à vouloir se faire voir.

On parle aussi de "métropolisation" pour désigner le phénomène croissant de concentration d'activités et de populations dans des agglomérations de grande taille et la multiplication de ces agglomérations. Ceci peut se faire au détriment de villes de moins grande importance, comme le dit une définition proposée par des géographes « *En s'inscrivant dans les réseaux de l'économie mondiale [...] la métropolisation tend à renforcer les hiérarchies urbaines en faveur des grandes villes. A l'échelle métropolitaine, on assiste à des dynamiques [...] de fragmentation et de ségrégation* » (site géoconfluence)

Comme vu précédemment, il faudra attendre les lois de réforme territoriales de 2010 et de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) en 2014 pour que ce terme fasse référence à une structure juridique et administrative.

Il ne désigne alors plus une ville principale dominant un ensemble urbain mais au contraire, une institution couvrant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et de manière égalitaire, répondant tout d'abord à l'impératif de solidarité ; on peut y voir l'effet ou l'aboutissement des débats ayant présidé la mise en œuvre de la loi Solidarité Renouvellement Urbain dans les années 2000. Il s'agit de donner les outils nécessaires aux aires métropolitaines françaises de réaliser leurs ambitions de territoires d'innovations, d'accueil et d'activités. Ce nouvel échelon administratif est donc porteur d'une véritable volonté d'unifier le territoire, mettre en œuvre une politique de cohésion sociale, tout en portant son image à une échelle mondiale.

Par ailleurs, troisième sens, la métropole est aussi un outil d'aménagement. Selon l'article L5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales ces communes s'associent au sein d'un « *espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ». Il s'agit donc de permettre à un groupement de communes d'avoir les outils pour réaliser leurs ambitions.

La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire.

Désormais, constitué sur la base du volontariat, le passage au statut de métropole est accessible depuis la loi MAPTAM aux ensembles de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Chaque communauté d'agglomération ou communauté urbaine, à partir de ce seuil, peut faire sa demande afin de devenir Métropole.

En avril 2017, on comptait déjà 17 métropoles (Métropoles du Grand Paris, de Lyon, d'Aix Marseille Provence, Européenne de Lille, Européenne de Strasbourg, de Rouen, de Rennes, de Brest, de Nantes, de Tours, de Bordeaux, de Toulouse, de Montpellier, de Nice, de Grenoble, de Dijon, d'Orléans et de Nancy). Depuis, et suivant la nouvelle réforme à laquelle elles peuvent prétendre, 4 nouveaux territoires

ont fait leur demande pour devenir Métropole. Il s'agit des Communautés d'Agglomération de Saint-Etienne, Toulon, Clermont-Ferrand et Metz.

Pour mettre en œuvre une politique de cohésion territoriale, la Métropole s'est vue dotée de nombreuses compétences. Elle exerce de plein droit, dans le périmètre métropolitain, un certain nombre de compétences :

- **En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :**

Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Construction, aménagement, entretien d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.

- **En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :**

Conception du Schéma de COhérence Territoriale (SCOT) et des schémas de secteur, organisation des transports publics. Création, aménagement et entretien de la voirie. Gestion des parcs et des aires de stationnement. Conception du Plan de Déplacements Urbains (PDU).

- **En matière de politique de la ville :**

Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville, animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

- **En matière de gestion des services d'intérêt collectif :**

Assainissement et eau, services d'incendie et de secours.

- **En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :**

Gestion des déchets ménagers, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores. Contribution à la transition énergétique, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.

En ce qui concerne **l'habitat**, les compétences sont très étendues : la Métropole se charge de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH), de la politique du logement en général. Elle perçoit et octroie les aides financières au logement social. Elle produit des actions en faveur du logement social, en faveur du logement des personnes défavorisées. Enfin, elle agit sur l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre...

En signant une convention avec l'État, la Métropole peut également disposer de la gestion de l'ensemble des compétences de l'Etat dans le domaine du logement : gestion des aides à la pierre, du contingent préfectoral de réservation de logements sociaux (tout ou en partie), de la garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO), de la mise en œuvre des procédures de réquisition et la gestion de l'hébergement d'urgence. L'État peut aussi lui attribuer la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

Par ailleurs, l'État, les Régions et les Départements peuvent déléguer, par

convention, certaines de leurs compétences aux Métropoles. C'est donc une nouvelle forme d'intercommunalité qui se donne les moyens d'agir sur son territoire, par le prisme d'actions diversifiées dans les domaines de l'économie, de la solidarité ou de l'aménagement. Par ces compétences, la Métropole se voit comme la nouvelle intercommunalité compétente de demain.

Les compétences et stratégies en matière d'habitat que nous allons traiter dans le document suivant sont donc importantes mais font partie d'un ensemble de compétences qui participent au bon fonctionnement d'un territoire. Il s'agit pour nous de prendre du recul par rapport à la commande qui nous a été passée par le PUCA et de considérer la politique de l'habitat comme faisant partie d'un tout.

En 2017, le budget global de la Métropole Européenne de Lille est estimé à 1 609 millions d'euros dont 933 millions sont affectés aux politiques métropolitaines. Ce budget intègre les dépenses et recettes des nouvelles compétences (+44,2 millions d'euros en dépenses et +37,3 millions d'euros en recettes) et maintient ses équilibres grâce à une augmentation des recettes de fonctionnement plus importante que les dépenses.

Dans cette enveloppe, 66 millions sont consacrés au logement et à la politique de la ville ainsi que 41 millions à l'aménagement durable et à l'urbanisme. Ces 66 millions sont ensuite redistribués : 19,2 millions consacrés aux aides à la construction de nouveaux logements, 13 millions à la rénovation du parc existant, 5 millions à la politique foncière et enfin 2 millions pour l'accès et au maintien dans le logement des personnes défavorisées².

Si l'on s'intéresse uniquement aux dépenses dédiées au logement à proprement parler (constructions de logements, rénovation du parc...) nous pouvons voir que c'est le 4ème poste de dépenses, bien après la mobilité, l'écologie urbaine et les espaces publics et la voirie.

Les dépenses pour ce poste sont donc non négligeables mais au regard des autres dépenses liées à la mobilité ou à l'écologie urbaine, elles sont bien moins importantes.

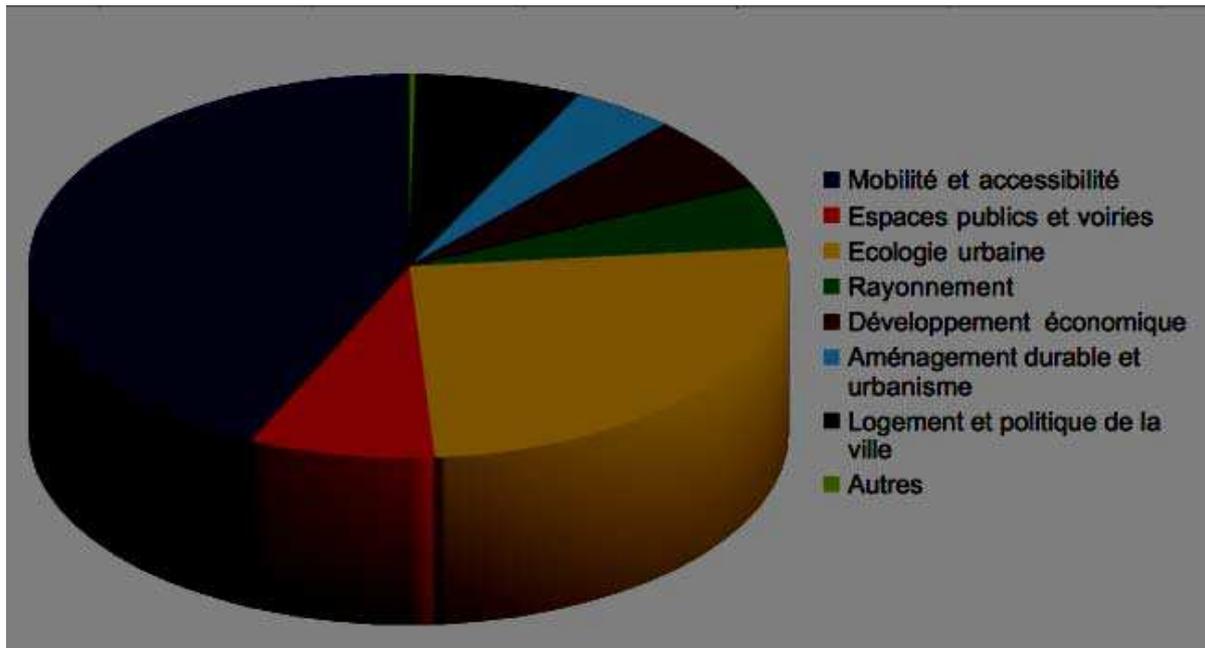
Si la question de l'habitat est avancée par la Métropole comme primordiale, elle ne représente pas un dixième des dépenses.

A travers le graphique de la Figure 1, nous pouvons émettre l'hypothèse que la stratégie métropolitaine consiste à améliorer en premier lieu la qualité de l'environnement pour ensuite agir sur l'habitat directement (en améliorant la desserte en transports, en protégeant le patrimoine écologique, en opérant un traitement des espaces publics et de la voirie qualitatif).

Le montant de la dépense est toutefois à saluer car pour le même budget global, la métropole toulousaine ne consacre que 3% des dépenses pour l'habitat et la cohésion sociale contre 7% des dépenses à Lille.

² Source : Synthèse des budgets primitifs 2017 consolidés.

Figure 1 : Répartition des dépenses de la MEL affectées aux politiques métropolitaines



Source : Budget 2016 Lille Métropole.

Cette analyse budgétaire nous montre que les Métropoles peuvent par l'exercice de leurs compétences, améliorer la qualité de leur habitat par plusieurs biais : soit par une amélioration concrète du bâti (rénovation, réhabilitation, construction) ou par une amélioration de son environnement proche (espaces verts, publics, transports et équipements à proximité...)

Agir sur l'habitat se fait de manière transversale, une action pouvant avoir des externalités positives sur le logement.

Avant d'aller plus loin dans l'analyse des stratégies en matière d'habitat menées par la MEL et d'observer ce que le changement de statut a pu provoquer, il est important de resituer l'agglomération dans son contexte spatial (voir Figure 2).

Figure 2 : La Métropole Européenne de Lille au regard de l'Europe



Réalisation : Atelier PUCA Lille1

La MEL est une métropole française située dans le département du Nord et la région Hauts-de-France à la frontière de la Belgique. Avec plus de 1,13 million d'habitants en 2014 répartis sur 90 communes, elle est la troisième métropole française en terme démographique après Lyon et Aix. Elle fait partie d'une vaste conurbation composée des villes belges de Mouscron, Courtrai, Tournai et Menin et constitue ainsi l'Euro-métropole, rassemblant près de 2 millions d'habitants.

Disposant d'une bonne desserte vers les villes de Paris, Londres, Brighton, elle dispose d'une structure d'interface située sur différentes dorsales, dont logistiques ou ferroviaires, en Europe.

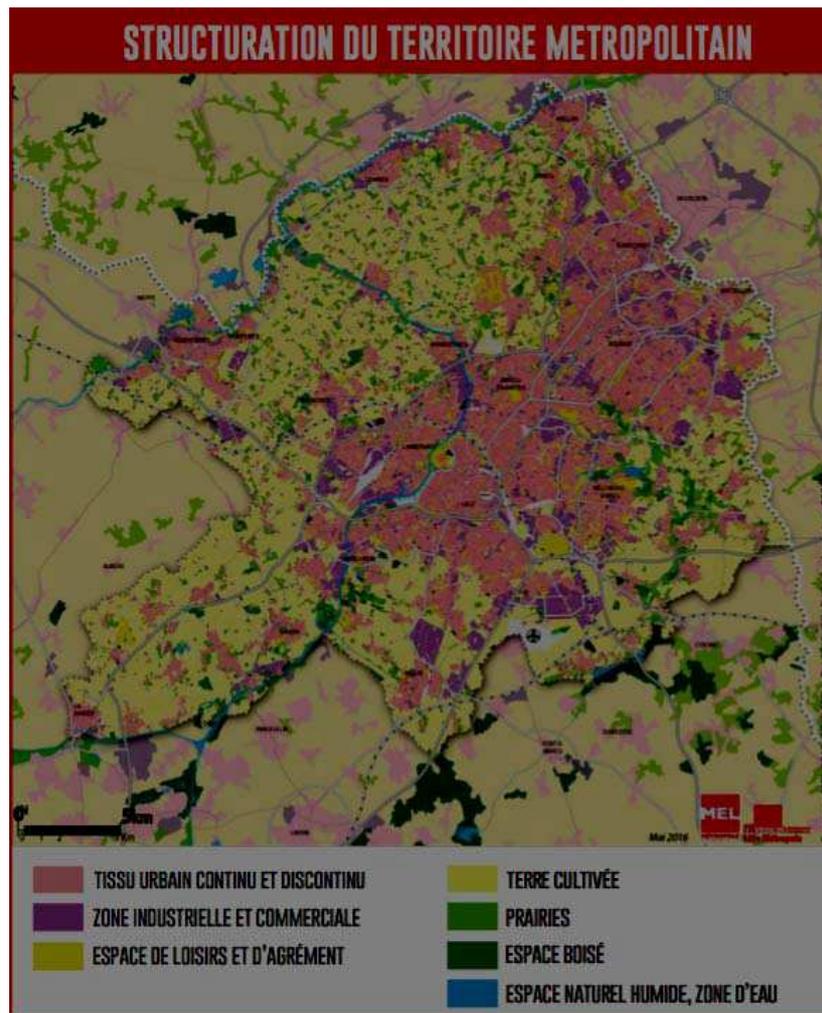
Sur le plan de sa structure géographique, la MEL n'est pas constituée comme une métropole traditionnelle, composée d'une ville centre et de sa périphérie (comme le sont les métropoles de Grenoble, Brest ou Bordeaux). L'agglomération ne s'étend pas autour d'une seule ville centre, Lille, mais autour de 3 autres dont Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq. C'est une agglomération initialement tripolaire qui s'est étendue en intégrant la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq.

La ville de Lille, chef lieu de la région des Hauts-de-France pèse seulement 20% de la population de la Métropole. Les 3 autres communes comptent plus de 70 000

habitants chacune et rassemblent près de 40% des métropolitains. Cette répartition est historique, et témoigne des plus grands bassins industriels de l'époque. C'est la multiplication des banlieues industrielles et résidentielles qui relie ces différents pôles et qui forme aujourd'hui une véritable continuité urbaine.

En dehors de ces 4 pôles et des communes périphériques contigües, la métropole est majoritairement constituée de territoires faiblement denses. 56% du territoire est occupé par des espaces verts, des zones rurales et agricoles (voir Figure 3).³

Figure 3 : Structuration du territoire métropolitain



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1

C'est une agglomération intéressante à observer dans son rapport ville-campagne et qui peut profiter de ressources telles que les carrières de craie ou les canaux industriels. La protection du domaine rural est inscrite dans le SCoT qui institue un

³ Source : <http://fresques.ina.fr/mel/parcours/0002/paysages-de-la-metropole.html>

phasage des espaces possiblement ouverts à l'urbanisation qui donne une vision à 20 ans du devenir de ces parcelles. La MEL mène également une politique foncière volontariste, en partenariat avec la SAFER, pour constituer des réserves de terres agricoles. *« La ville a besoin de terres pour s'étendre, l'agriculture a besoin de terres pour produire. A l'évidence, l'une et l'autre sont en concurrence. A ce jeu, la ville semble toujours gagnante au regard des enjeux économiques et sociaux qu'elle représente ; Les dernières décennies ont cependant été témoins d'une inconsciente gourmandise foncière. Pourtant, lorsque la ville consomme sans mesure son foncier agricole, elle renonce à des éléments fondateurs de son identité et de la qualité de son cadre de vie. »* voit-on dans l'Atlas des paysages du Nord Pas de Calais.⁴

La Métropole de Lille est donc une Métropole complexe, témoignant de nombreuses disparités entre les communes, tant en matière de paysage urbain, qu'en matière de population ou même d'économie. C'est une mosaïque de territoires très différents les uns des autres que la Métropole doit pouvoir unifier.

⁴ Source : Diagnostic du PLU2.



I. Une métropole avant le statut de métropole



La Métropole Européenne de Lille est une métropole particulière, similaire à celle de Nantes. Avant d'obtenir le statut de Métropole en 2015, elle avait déjà pris un certain nombre de compétences stratégiques, comme, par exemple, l'économie et l'habitat. Périmètre et modalités d'interventions étaient sensiblement égaux à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Les acteurs publics se sont mobilisés très tôt pour donner au territoire son profil actuel.

1. Un périmètre de gouvernance ancien et légitime

1.1. Construction et évolution institutionnelle de la métropole

En 1963, un rapport écrit par les géographes Jean Hautreux et Michel Rochefort permet à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) nouvellement créée, d'identifier huit villes ou réseaux de villes susceptibles de bénéficier d'une politique de rééquilibrage pour faire contrepoids économiquement et démographiquement à l'hyper-centralisation parisienne.

Les huit premières métropoles d'équilibre sont désignées officiellement par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 2 juin 1964, puis plusieurs métropoles "assimilées" enrichissent la liste dans les années suivantes. Les huit premières métropoles d'équilibre sont Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Aix-Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg, Nancy-Metz. Les cinq métropoles "assimilées" reconnues en 1973 sont Rennes, Dijon, Nice, Clermont-Ferrand, Rouen.

En 1966 la loi fixe le régime juridique des Communautés Urbaines. Quatre communautés sont ainsi créées de façon autoritaire : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Lille se fait donc appeler Communauté urbaine de Lille et comprend 89 communes.

En voulant s'affirmer comme Métropole Européenne, la Communauté Urbaine de Lille réalise alors de nombreux projets dont le premier est de passer la Ligne Grande Vitesse Nord par Lille. EuraLille voit ensuite le jour, puis l'Euro-téléport de Roubaix, le Centre International de Transport de Tourcoing, la plateforme multimodale de Lomme, et l'agrandissement de l'aéroport Lille-Lesquin. Les projets Interreg permettent de demander des fonds à Bruxelles.

En 1996, la Communauté Urbaine de Lille change de nom pour Lille Métropole Communauté Urbaine avec 87 puis 85 communes par la fusion de différentes communes.

La loi Chevènement de 1999, dans un souci de simplification du paysage institutionnel, officialise trois structures intercommunales appelées Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : La Communauté Urbaine, la Communauté d'Agglomération et la Communauté Commune. En parallèle demeurent les syndicats de communes et les syndicats mixtes en charge

d'une intercommunalité de services.

Depuis **2005** des coopérations inter-territoriales s'effectuent avec les territoires belges de l'Euro-métropole et avec les 15 partenaires au sud de la Métropole Lilloise et de l'ancien bassin minier.

En **2008**, l'Euro-métropole devient le premier Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) en Europe. Elle rassemble ses territoires autour de projets communs.

La Réforme Territoriale de **2010** propose un rapprochement entre les régions et les départements.

Elle crée également deux nouveaux EPCI :

- la **métropole**, regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave.
- le **pôle métropolitain**, formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont un EPCI de plus de 150 000 habitants ou de plus de 50 000 habitants s'il est transfrontalier.

Enfin, elle fait passer le seuil des Communautés Urbaines à 450 000 habitants.

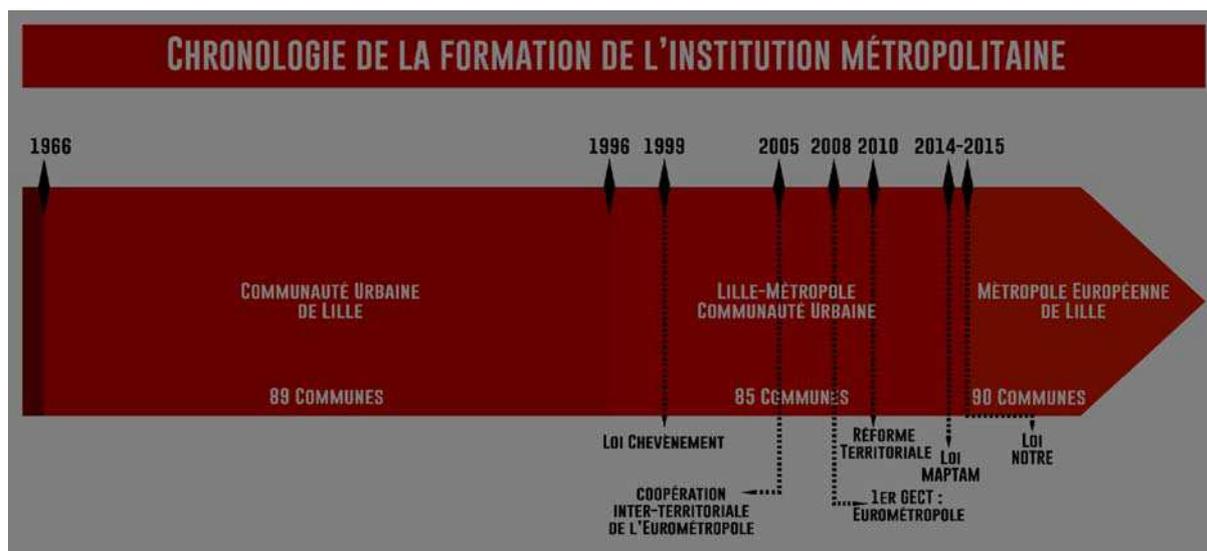
La loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale de l'Affirmation des Métropoles) de **2014**, après la Réforme Territoriale de 2010, réaffirme le statut de Métropoles (pour 2015) en passant le seuil à plus de 400 000 habitants dans une Aire Urbaine de plus de 650 000 habitants. Trois statuts spécifiques sont établis pour le Grand Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon (qui ne sera pas un EPCI mais une collectivité territoriale à part entière, en lieu et place du Département). Le seuil des Communautés Urbaines passe désormais à plus de 250 000 habitants.

Ainsi, suite à la loi MAPTAM les Métropoles sont créées au 1 janvier **2015** : Brest, Lille, Rennes, Strasbourg, Rouen, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Toulouse et Nice.

La loi NOTRE de 2015 (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) facilite les transferts de compétences aux Métropoles, elle fait aussi passer le seuil des Communautés de Communes à plus de 15 000 habitants sous dérogation mais pas moins de 5 000 habitants.

Lille devient alors la **Métropole Européenne de Lille** avec 90 communes, en fusionnant avec la Communauté de communes des Weppes.(Figure4)

Figure 4 : Chronologie de la formation de l'institution Métropolitaine de Lille

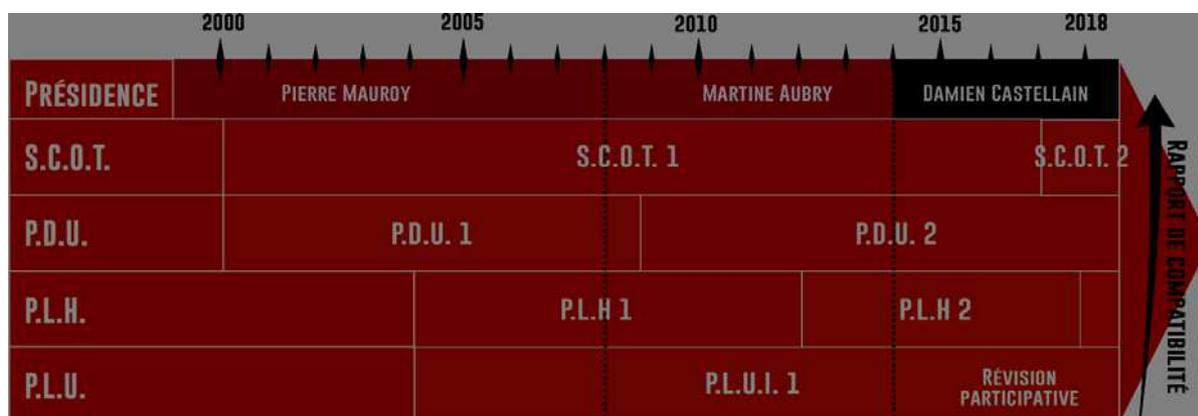


Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

1.2. Un périmètre validé par les documents de planification (SCOT, PLU ET PLH)

Cette construction ancienne du périmètre métropolitain s'est vue confortée au fil des années par l'élaboration des documents de planification tels que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), le Plan Local de l'Urbanisme (PLU), le Plan de Déplacements Urbains ainsi que par le Programme Local de l'Habitat (PLH). (Figure 5)

Figure 5 : Evolution du contexte politique et liens avec l'élaboration des documents de planification.



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

Le SCOT est un document de planification récent qui remplace le schéma directeur depuis la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains de décembre 2000. Il fixe pour la dizaine d'année à venir les orientations générales des espaces et définit leur organisation à l'échelle d'un bassin de vie.

Il impose ses orientations aux documents d'urbanismes tels le PDU, le PLH et le PLU. Il doit aussi être compatible avec les documents tels que les plans climat énergie territoriaux par exemple.

Succédant au schéma directeur en 2017, le SCOT couvre le territoire actuel de la MEL ainsi que les communautés de communes de Pévèle - Carembault et de la Haute-Deûle. Au total, ce sont 133 communes qui sont couvertes par le périmètre du SCOT pour plus d'un million d'habitants.

Le SCOT entend continuer à assumer la portée métropolitaine de son périmètre : "l'agglomération lilloise sera métropole internationale ou ne sera pas métropole" peut-on lire dans le PADD du PLU d'octobre 2004. Sa position de carrefour international, son poids économique et démographique lui permettent de porter de telles ambitions mais le rayonnement souhaité n'a pas encore été atteint.

En matière d'habitat et d'aménagement, le SCOT prévoit de répondre aux besoins du territoire dans une logique de solidarité. La lutte contre le désenclavement, le rééquilibrage du territoire, la conservation du patrimoine bâti remarquable sont des axes structurants de ce document.

En dehors du périmètre de la MEL, le logement reste une compétence communale. Si la demande de logement continue de peser sur les deux communautés de communes, leur engagement reste limité n'étant pas imposé par la réalisation d'un PLH.

Le Plan de Déplacements Urbains s'inscrit hiérarchiquement entre les deux grands documents que sont le SCOT et le Plan local d'urbanisme (PLU). Le PDU propose de traduire les engagements et les actions programmées pour l'amélioration de la mobilité dans l'ensemble des documents de programmation urbaine de la métropole : SCOT, PLH, PLU. Cette cohérence des politiques sera renforcée par l'élaboration de micro-PDU à l'échelle des territoires.

Nous en sommes aujourd'hui à sa deuxième version qui court jusqu'en 2020. Dès les années 2000, le PDU prévoyait une amélioration du cadre de vie et une mise en œuvre d'une politique des déplacements durable et raisonnée.⁵ Ce PDU entend promouvoir une mobilité durable et une réduction de la part des déplacements automobiles qui s'appuierait sur le concept de ville intense.

Comme le SCOT, le PDU prévoit de penser les déplacements à différentes échelles : celle de la métropole, celle de l'aire métropolitaine et celle de l'Euro-métropole. Les mobilités ne s'arrêtant pas aux frontières, il est important de les penser dans un ensemble géographique plus important.

Dès le début du 21^{ème} siècle, le territoire a engagé des réflexions sur la mobilité à une échelle métropolitaine et au delà, alors qu'elle n'était pas encore constituée comme telle. Ces réflexions se sont structurées autour de dossiers très sensibles et

⁵ Source : Éléments clés du PDU 2010-2020.

jamais réglés politiquement comme : la création d'une troisième gare TGV, la création d'un RER express. Sur le plan strictement institutionnel, le Plan de Déplacements Urbains nous montre donc l'avancée et la cohérence des politiques engagées par le territoire très en amont.

Le PLH, quant à lui, exprime le projet territorial de la métropole en matière d'habitat. Il prend appui sur les prévisions du SCOT et s'articule avec les grandes orientations du PDU. Sa traduction au sein du Plan Local d'Urbanisme fait l'objet d'une attention particulière.

Dans les années 90, 26 PLH communaux avaient été élaborés. Il faudra attendre 2005 et la prise de compétences habitat par la communauté urbaine ainsi que l'élaboration du premier PLH communautaire, pour mettre en cohérence ces documents sur un périmètre plus large. Aujourd'hui, le périmètre n'a pas encore changé depuis la première version du PLH, l'élargissement du périmètre métropolitain en janvier 2017 ne sera pris en compte que dans le PLH 3 en 2018 (Figure 5), puisque la MEL n'a pas choisi d'intégrer son PLH dans son PLU intercommunal.

Enfin, le PLU doit appliquer toutes les informations et prescriptions des documents précédents. Son élaboration est d'autant plus importante qu'elle est opposable aux tiers. La mise en révision du Plan d'Occupation des Sols (P.O.S) de Lille Métropole Communauté Urbaine, le 14 mars 1997, est l'occasion d'opérer cette transformation du POS vers le PLU et de mettre en œuvre une politique urbaine en cohérence avec les objectifs définis par la loi S.R.U de 2000. Lille Métropole Communauté Urbaine approuvant ainsi en octobre 2014 le premier PLU intercommunal de cette taille.

Le périmètre sur lequel le PLU est actif a beaucoup évolué depuis 1973. C'est cette année là que le POS de la Communauté Urbaine a été élaboré. Il a d'abord été publié sur 34 communes puis, sur 53 communes par arrêté préfectoral le 18 décembre 1973. Enfin, il a été approuvé sur 87 communes par arrêté préfectoral le 2 avril 1975. Dès 1975, le territoire avait une ambition métropolitaine.

Il se subdivise ensuite en 8 territoires pour prendre en compte les spécificités locales.

Si le périmètre du PLU n'intègre pas la dimension transfrontalière, elle la traite au moins dans la réflexion. Le territoire est pensé non pas comme une enclave mais comme intégré au bassin de vie existant de l'Euro-métropole, du carrefour avec l'Angleterre, la Belgique, l'Allemagne.

Tous ces documents permettent d'affirmer que le périmètre métropolitain pensé il y a 50 ans, par la création autoritaire de la CU, accompagné par des transferts de quelques compétences stratégiques, était pertinent. Les prises de compétences qui ont suivi, notamment au début des années 2000, comme par exemple l'économie ou l'habitat, suite à la loi Chevènement, ont permis de confirmer le poids stratégique de l'EPCI dans la gestion du territoire métropolitain. Par ailleurs, ces 50 années de travail coopératif avec les communes, confèrent aujourd'hui à la MEL une certaine maturité institutionnelle.

De nombreuses métropoles font face à des périmètres très différents suivant leurs documents d'urbanisme. Les actions transversales dans les domaines de l'habitat, des déplacements, de l'environnement sont rendues plus compliquées à mettre en œuvre si les périmètres d'actions sont différents pour chaque thématique. Les réseaux d'acteurs peuvent tenter de travailler ensemble mais ils n'ont pas les outils

législatifs et réglementaires adaptés à leurs ambitions.

A Lille, on observe donc une réelle continuité et cohérence dans les périmètres que ce soit pour le SCOT, le PDU, le PLH ou le PLU. Ce sont donc depuis les années 2000 85 communes qui peuvent agir ensemble sur des thématiques transversales pour produire un projet métropolitain. (les documents doivent aujourd'hui s'adapter au nouveau périmètre de la MEL avec ses 90 communes)

Cette cohérence de périmètre est un véritable atout pour mieux agir sur le territoire. Les acteurs de l'aménagement sont habitués depuis plusieurs décennies à travailler ensemble sur des périmètres larges et complexes.

Le territoire métropolitain est donc légitimité depuis longtemps et reconnu à un niveau national.

Cette échelle métropolitaine est d'autant plus légitime que pour chacun des documents, une concertation et une mobilisation des habitants ont été mises en place. Avec sa plateforme "je participe" sur le site de l'agglomération Lillemétropole.fr (Figure 6), la MEL informe tous les habitants sur les réunions de concertation qui se tiennent selon les territoires choisis ou qui se sont déjà tenus. Chaque habitant peut se tenir informé en temps réel des réunions sur sa commune ou ailleurs, de leur date et de leur sujet sur une plateforme internet. Cette initiative est censée doter d'une meilleure visibilité des actions de concertation opérée par la MEL.

Figure 6 : Flyer de communication de la MEL pour encourager la participation



Source : Lille Métropole, 2017

Pour l'élaboration de la deuxième version du PLU, une nouvelle plateforme cartographique innovante a été mise en place, appelée "je carticipe" (Figure 7). Cette plateforme propose aux habitants de zoner leurs remarques : chaque habitant peut cliquer sur une portion de ville et y inscrire une remarque concernant la mobilité, l'économie, le patrimoine, l'environnement, l'urbanisme ou le cadre de

vie.

On peut y lire des remarques d'habitants de tout âge se confier sur *“la sécurité des rues le soir”*, *“les jardins agricoles à mettre en place”* ou simplement les *“chaussées à réparer”*. Entre projets de ville et simples remarques de territoire, tout habitant peut partager son opinion sur le territoire métropolitain.

Malheureusement, les remarques ne peuvent être faites qu'à l'intérieur du périmètre de la métropole et ne permettent pas d'obtenir des avis de territoires voisins, et entre autres frontaliers. Comme nous l'avons dit précédemment, certaines thématiques ne s'arrêtent pas aux frontières. Il aurait été intéressant de développer cet outil avec les communes limitrophes et de partager les données récoltées pour que ces communes puissent agir sur leur territoire ou en partenariat avec la métropole.

Cet exemple évoque la nécessaire transparence des données de territoire plus que la réelle capacité d'action des projets.

Figure 7 : « Je carticpe », le nouvel outil interactif pour stimuler la participation citoyenne



Source : Lille Métropole, 2017

Ce genre d'initiatives a déjà permis de récolter plusieurs milliers d'avis sur les projets métropolitains d'élaboration du PLH, du PLU ou d'autres projets plus locaux.

Habitants et acteurs de l'aménagement sont donc déjà habitués à travailler dans un périmètre métropolitain et parfois euro-métropolitain. Cette habitude a permis d'accélérer certains projets, et de les mettre en valeur sur le territoire national.

1.3. Cohérence des périmètres géographiques et des statistiques

L'institution métropolitaine Lilloise compte aujourd'hui 90 communes et s'étale sur 648 kilomètres carrés. Elle est bordée par la frontière belge sur toute sa partie Nord, s'étend à l'Ouest jusqu'à la limite du Pas de Calais. La commune Lilloise est située au centre-Sud de la MEL, qui s'étale tout autour de façon ovale sur un diamètre de 8 à 15 kilomètres.

Ce périmètre a très peu évolué depuis la création de la CUDL, les seules évolutions étant des fusions de communes faisant passer le nombre de communes de 89 à 85, puis 90 le 1er Janvier 2017, avec l'intégration de l'ancienne Communauté de Communes des Weppes devenue trop petite pour subsister seule après l'élévation du seuil de population des communautés de communes par la loi NOTRE.

Afin de comprendre le tracé du périmètre métropolitain, il est nécessaire de prendre en considération le fait que l'habitat ne puisse l'expliquer que pour partie, les autres déterminants étant à chercher dans l'économie et les transports.

Une métropole (au sens géographique tel que défini plus haut par François Ascher) étant définie par trois critères principaux :

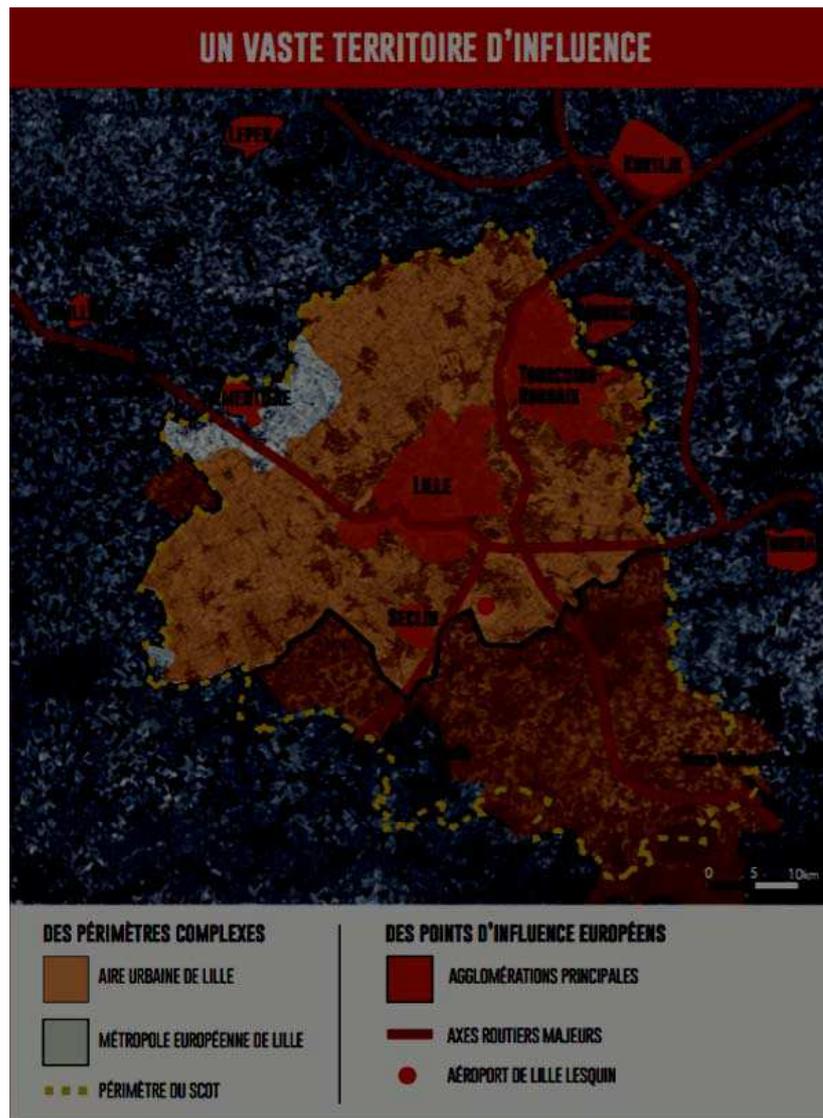
- La hiérarchie dans un système de relations entre villes au niveau régional, national et international ;
- La polarisation en termes d'emplois sur son hinterland ;
- La présence de services "de haut niveau" : aéroports et gares internationaux, centres financiers, politiques, pôles d'excellence.

Nous pouvons donc trouver des éléments d'explication du périmètre dans :

- La forme de l'Aire Urbaine ;
- Le réseau routier national et international et les agglomérations connectées ;
- Les infrastructures de transports aérien et routier ;
- Les pôles politiques, de recherche et d'innovation.

Le tracé de ce périmètre, même s'il n'est pas attribuable seulement aux enjeux du logement, fait sens par rapport à l'aire urbaine, qui montre une densité importante des flux domicile-travail. L'existence d'une institution métropolitaine de forme proche de celle de l'aire urbaine, donc couvrant la plus grande partie de l'espace de fréquentation quotidienne des personnes travaillant dans le centre de la métropole, a une grande importance. En effet, en plus de permettre une action globale sur le milieu de vie des métropolitains, elle permet une meilleure rationalisation de la répartition des revenus issus des impôts locaux. Les communes centrales n'ont ainsi pas à assumer seules le coût du développement d'infrastructures utilisées par l'ensemble des métropolitains ; les petits périmètres communaux ne correspondant plus au niveau de mobilité des habitants.

Figure 8 : Carte d'influence du territoire.



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

Sur la Figure 8, nous pouvons observer que le périmètre de la MEL ne couvre que partiellement l'aire urbaine de Lille, une grande partie des personnes fréquentant Lille quotidiennement réside donc dans une autre intercommunalité, particulièrement celle du Pévèle-Carembault et de la Haute-Deûle. Comme le révèle cette carte, le périmètre du SCOT est bien plus proche des limites de l'aire urbaine, c'est donc avant tout ce document réglementaire qui peut porter une vision pour l'aire d'influence de la MEL.

Le conseil de développement de Lille-Métropole présente ce périmètre de SCOT comme bien plus adapté à une action métropolitaine efficace et demande donc un ajustement du périmètre actuel de la MEL à celui-ci, proposition qui a été formulée avant l'inclusion de la Communauté de Communes de Weppes dans la MEL.

"L'ajustement du périmètre institutionnel au périmètre de planification constitue un vecteur de cohérence dans la construction d'un projet collectif à l'échelle d'un

*grand territoire métropolitain ainsi qu'un signal fort de la volonté politique de s'engager fermement dans cette dynamique nationale et européenne*⁶. (Conseil de Développement, 2015)

Cette polarisation en termes d'emplois s'exprime également vers le Nord dans les communes belges proches de la frontière, mais l'absence de bases de données statistiques communes empêche d'apprécier précisément la portée de ce phénomène, et la différence de législation empêche une intégration métropolitaine transfrontalière institutionnalisée au niveau de l'habitat, bien que certains projets de l'Euro-métropole puissent affecter indirectement ce secteur. Une meilleure coordination de l'action publique de part et d'autre de la frontière est décrite par le groupe de travail « Gouvernance Métropolitaine » du Conseil de Développement de Lille Métropole comme indispensable au développement d'une grande métropole ayant un rôle de moteur pour les territoires voisins.

2. La MEL, instrument de simplification de l'action des acteurs de l'habitat

Si le passage à la Métropole n'a pas eu de véritables répercussions sur les périmètres administratifs et géographiques, il n'en est pas de même pour les réseaux d'acteurs. Les nouveaux besoins humains induits par la création d'un nouvel échelon intercommunal ont-ils complexifié les réseaux déjà structurés ?

2.1. Un état général en France...

Sur ce plan-là, le nombre d'acteurs ayant une incidence sur l'habitat est considérable. Qu'ils soient financeurs, constructeurs, gestionnaires ou simple participants, il est parfois difficile de s'y retrouver parmi la jungle de protagonistes de l'habitat.

Agissant chacun à des échelles différentes, ils entretiennent tous des relations pour tenter d'arriver à la même finalité : mieux répartir la demande et l'offre de logement.

Un rapport de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable pointe cette complexité des acteurs qu'il juge défavorable à la cohésion des politiques du logement. L'éclatement des responsabilités entre tous ces acteurs *“s'adapte mal aux enjeux”*.

Le rapport pointe également des objectifs parfois contradictoires entre les acteurs : *“les dispositifs de soutien à la construction ne visent pas tant à accroître l'offre de logements neufs là où les besoins sont avérés qu'à soutenir le secteur du bâtiment, dont l'activité non délocalisable est fortement consommatrice de main-d'œuvre et*

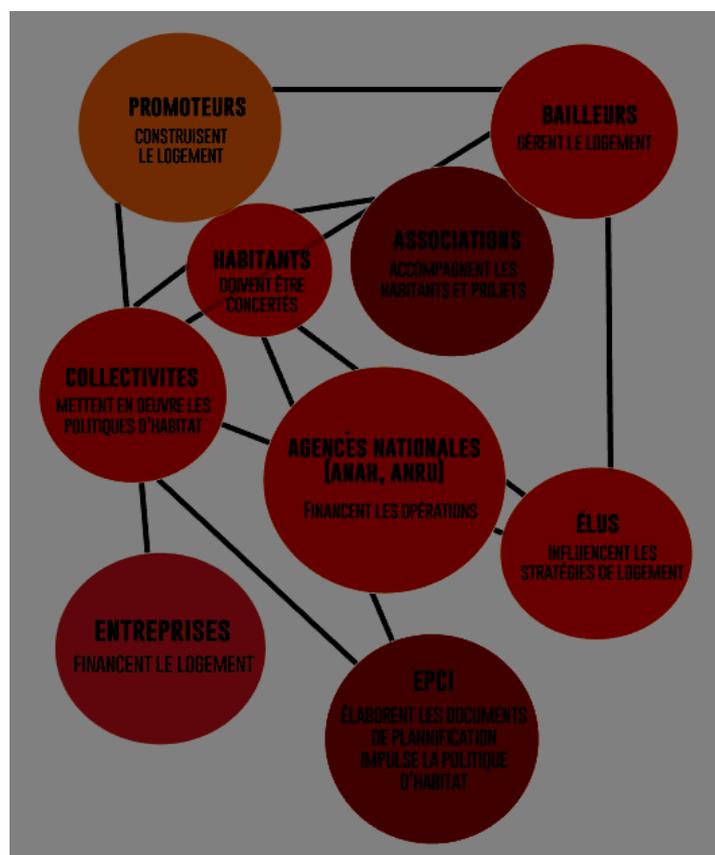
⁶ Source : rapport de synthèse du groupe de travail « Gouvernance métropolitaine », du conseil de développement de Lille Métropole, 2015.

de matériaux produits en France”(IGF, IGA, CGED ; 2015). Dans cet exemple, les objectifs de rééquilibrage territorial et d'adaptation de l'offre de logement ne coïncident pas avec les objectifs de croissance économique.

La multiplication des acteurs accroît dans un même temps les enjeux et objectifs de chacun.

La question est, on a pu le constater, particulièrement sensible en France, dans les débats politiques ayant trait entre autre à la « simplification », et concernent directement les politiques de logement : « Nous sommes déjà tous convaincus qu'il y a, à l'évidence, un gisement d'économies dans la politique du logement », indiquait le secrétaire d'Etat au Budget, Christian Eckert aux Echos en décembre 2014.

Figure 9 : Complexité des relations inter-acteurs agissant sur l'habitat



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

2.2 ...auquel n'échappe pas la Métropole de Lille

La création de la Métropole Européenne de Lille prend acte de ce constat et tente d'y répondre avec des mesures de fusion de services, regroupement de bailleurs..., l'amélioration de la cohésion territoriale et la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique par la mutualisation étant au centre de l'ambition métropolitaine. Suite à sa prise de compétence de l'habitat en 2005, la MEL a elle-

même développé son propre service dédié à cette problématique.

Les communes de Lille, Tourcoing et Roubaix ayant un fort poids démographique, une part plus ou moins grande de populations précaire, ainsi que de nombreuses difficultés en matière de logement ; leur service habitat a été conservé afin de fournir à la MEL des partenaires plus proches des spécificités locales et des populations concernées.

On observe donc une véritable complémentarité des services habitat : Celui de la Métropole qui gère la stratégie du logement sur son périmètre et ceux des communes qui s'engagent à assurer un véritable service de proximité sur des questions très spécifiques.

Parallèlement à cette centralisation des services publics vers l'institution métropolitaine, pour faciliter l'action partenariale avec les bailleurs sociaux de son territoire, la MEL a impulsé une fusion de trois offices publics vers Lille-Métropole-Habitat (LMH). Ce bailleur, que le manque de moyens humains, particulièrement d'un prospecteur foncier, empêchait d'avoir une stratégie adaptée aux enjeux du territoire, a bénéficié de l'augmentation de la taille de son parc et de l'enrichissement de ses moyens humains pour proposer une action plus structurée, visant à s'étendre à terme à l'ensemble des communes de la MEL. Le partenariat avec la MEL se voit ainsi approfondi, même s'il peut parfois être ressenti comme trop directif de la part du bailleur. Un représentant du bailleur LMH que nous avons rencontré dénonçait un manque de communication entre la Métropole et le bailleur. Il pointait une politique du « haut vers le bas », peu à l'écoute des remarques de l'organisme HLM. La MEL entreprend par ailleurs une politique de contractualisation avec tous les bailleurs mobilisés sur son territoires qu'ils soient Entreprises Sociales de L'Habitat (ESH) ou Offices Publics de l'Habitat (OPH).

Les liens entre les bailleurs sociaux ont été eux aussi développés à des degrés variables, sous forme d'échanges d'expériences et d'idées principalement. Les rapports avec les bailleurs privés, eux, se limitent à des échanges commerciaux voire à un simple rapport de concurrence.

A travers ces deux exemples, nous pouvons déjà observer l'impact du passage du statut de Communauté Urbaine au statut de Métropole : cette transition ne s'est pas traduite par une multiplication des acteurs mais au contraire, par leur simplification voire par une recentralisation exprimée à travers une méthode de type top-down. Les bailleurs ont été fusionnés, les objectifs des services clarifiés... A travers tout ce processus, il s'agissait aussi pour l'agglomération de se donner les moyens d'agir avec des moyens humains et techniques performants et complets.

Pour que ces nouvelles formes de partenariats prennent corps, des évènements ayant trait à l'habitat sont organisés régulièrement par la métropole : conférence de l'habitat, conférence intercommunale du peuplement ou groupes de travail sur la construction neuve (qualité de l'habitat, performance énergétique, gestion des charges...) permettent aux acteurs de partager leurs visions du territoire et du logement.

Ces réunions sont parfois l'occasion de produire des documents de ré-équilibrage des inégalités (comme on le verra avec l'Accord Collectif Intercommunal (ACI)(p.58) , produit par la conférence intercommunale du peuplement et qui permet plus de transparence au niveau des attributions)

De nouveaux événements sont promus comme ce fut le cas avec la Charte Intercommunale du Peuplement qui définit les marges de manœuvre pour atteindre les objectifs de l'ACI.

Plus de 300 personnes sont ainsi mobilisées et provenant de milieux divers : communes, bailleurs, associations, services de l'état, CAF...

Au-delà de ces événements ponctuels, des bilans sont produits régulièrement avec l'Agence de Développement et d'Urbanisme Lille Métropole (ADULM) et l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) du Nord pour observer les avancées sur le territoire des objectifs du PLH.

Nous sommes donc conscients que la politique du logement est complexe à mettre en œuvre, principalement en raison du trop grand nombre d'acteurs qui y participent. Mais ceux-ci sont à aborder non pas dans la contradiction de leurs objectifs respectifs mais dans leur complémentarité. Le fait que les villes de Lille et Roubaix aient conservé un service habitat n'a pas induit de doublon avec celui de la métropole. Ces deux villes ont conservé un service de proximité tandis que celui de la métropole intervient davantage dans une optique de production des stratégies et des financements du logement. Ces services agissent donc par complémentarité.

Les résultats quantitatifs du passage à la métropole sont difficiles à qualifier en raison de la multiplication des acteurs. Chacun engage à sa manière, des stratégies et des opérations en matière d'habitat ; si la MEL facilite celles-ci, elle n'en est cependant pas l'unique actrice.

Ainsi, c'est un résultat plutôt qualitatif que donne à voir le transfert de la compétence habitat à l'échelle métropolitaine. A l'occasion de ce passage, les relations entre acteurs ont été simplifiées et clarifiées et c'est en cela que la Métropole peut a priori être lue comme une instance de gouvernance efficace. Elle n'est peut-être pas tant la productrice de projets concrets du territoire que la grande coordinatrice de tous les acteurs qui réalisent ces projets, un chef de file.



II. Des actions volontaristes pour un rééquilibrage du territoire métropolitain



La métropole européenne de Lille entend faire de l'habitat une de ses priorités, en raison des caractéristiques complexes de son parc. Ce parti pris est historique : dès la constitution de la première communauté urbaine, l'habitat était déjà un dossier majeur de l'institution ; cela a redoublé avec l'arrivée de Martine Aubry à la tête de la Communauté urbaine de Lille, qui, en association avec le maire de Villeneuve d'Ascq avait affirmé l'importance primordiale de cette politique publique dans l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération. Cela s'explique pour partie, par les traits de la configuration spatiale métropolitaine nordique dans laquelle des notions comme le mal-logement, l'insalubrité, l'indignité, l'ancienneté, sont des notions qui ont particulièrement du sens et recouvrent des réalités significatives.

Les compétences élargies de la Métropole Européenne de Lille lui permettent d'agir sur ces questions à travers la constitution de réserves foncières dédiées à l'habitat, la résorption de l'habitat insalubre, la lutte contre la précarité énergétique ou même l'aménagement d'aires pour l'accueil de gens du voyage.

Dès 1966 et par la loi n°66-1069, la communauté urbaine de Lille s'est vue transférer les compétences des communes sur les questions d'habitat (services du logement et organismes HLM). Elle peut désormais aussi intervenir sur les questions d'aménagement avec la rédaction de plans d'urbanisme communaux, la constitution de réserves foncières ou même la création de zones d'aménagement concerté. Ces compétences sont aussi transférées aux nouvelles communautés urbaines de Strasbourg, Bordeaux et Lyon.

En 2003, les compétences en matière d'habitat ont été confirmées et renforcées par une délibération (19 décembre). Celle-ci détaille plus précisément les compétences de la métropole en matière de logement HLM, de parc privé ancien, de développement d'une offre très sociale, d'interventions foncières ou encore d'actions de solidarité dans le logement.

Cette affirmation a pour but « d'améliorer la cohérence des interventions des différents partenaires en faveur de la qualité de l'habitat dans [...] la métropole et favoriser la répartition équilibrée d'une nouvelle offre adaptée aux besoins de l'ensemble des habitants de la métropole. »⁷

Depuis 2005, la MEL entend se positionner comme "chef de file de la politique de l'habitat" avec la création de son premier PLH à l'échelle métropolitaine. Celui-ci se structure autour de 5 idées majeures : construire plus, développer un habitat plus mixte, promouvoir un habitat plus durable, favoriser un habitat plus solidaire tout en associant les partenaires intéressés.

Enfin, par la délibération du 30 juin 2006, les compétences communautaires en matière d'habitat ont été étendues, notamment en ce qui concerne la politique foncière : « il est proposé d'étendre les compétences communautaires [...] à une intervention foncière large mettant en œuvre l'ensemble des procédures dont dispose l'établissement et permettant la réalisation d'opérations de logements

⁷ Source : Réunion du conseil du 19/12/2003 (extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté).

répondant aux objectifs de mixité fixées au PLH ».⁸

Cette date marque la volonté de la MEL d'appliquer ses politiques d'habitat avec des interventions concrètes sur le territoire et le foncier.

La métropole reçoit également la délégation des aides à la pierre de l'Etat.

Le territoire métropolitain (anciennement communauté urbaine) s'est engagé très tôt sur les questions de l'habitat et continue encore aujourd'hui à affirmer et promouvoir ces compétences. Le schéma de la Figure 10 fait état des compétences que la communauté urbaine a reçues à son passage au statut de Métropole. Les compétences habitat des communes, la gestion du Fonds de Solidarité Logement départemental ainsi que la gestion des aides à la pierre étatique lui ont été confiées.

Pour mettre à exécution sa politique du logement, la métropole s'appuie sur un certain nombre d'acteurs, auxquels elle apporte certaines compétences techniques ou moyens financiers, comme les associations (ex : Fondation Abbé Pierre, compagnons bâtisseurs) et les Société d'Économie Mixte (SEM) ou Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA). Elle agit plutôt en partenariat avec les agences d'urbanisme et les bailleurs pour des enjeux de financement mais aussi d'élaboration de documents réglementaires.

La MEL se voit donc dotée de nombreux outils en matière d'habitat qui légitiment une action efficace sur tout le territoire métropolitain.

Figure 10 : Sociogramme des délégations de compétences en matière d'habitat



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1, 2017

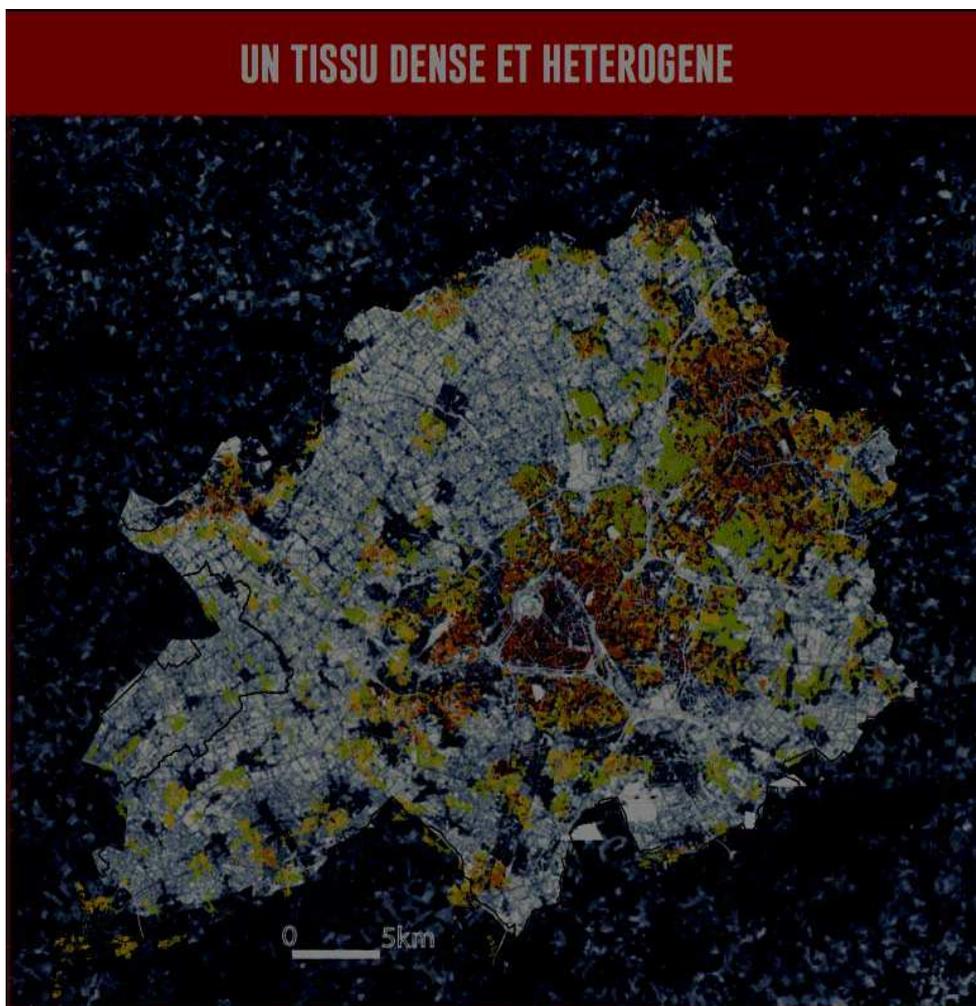
⁸ Source : Réunion du conseil du 30/06/2006 (extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté)

1. Profil de la métropole en matière d'habitat

Qu'en est-il maintenant, au regard de cette histoire et de ces logiques des différentes politiques d'habitat en lien avec l'émergence de niveau métropolitain, des réalités métropolitaines de l'habitat ?

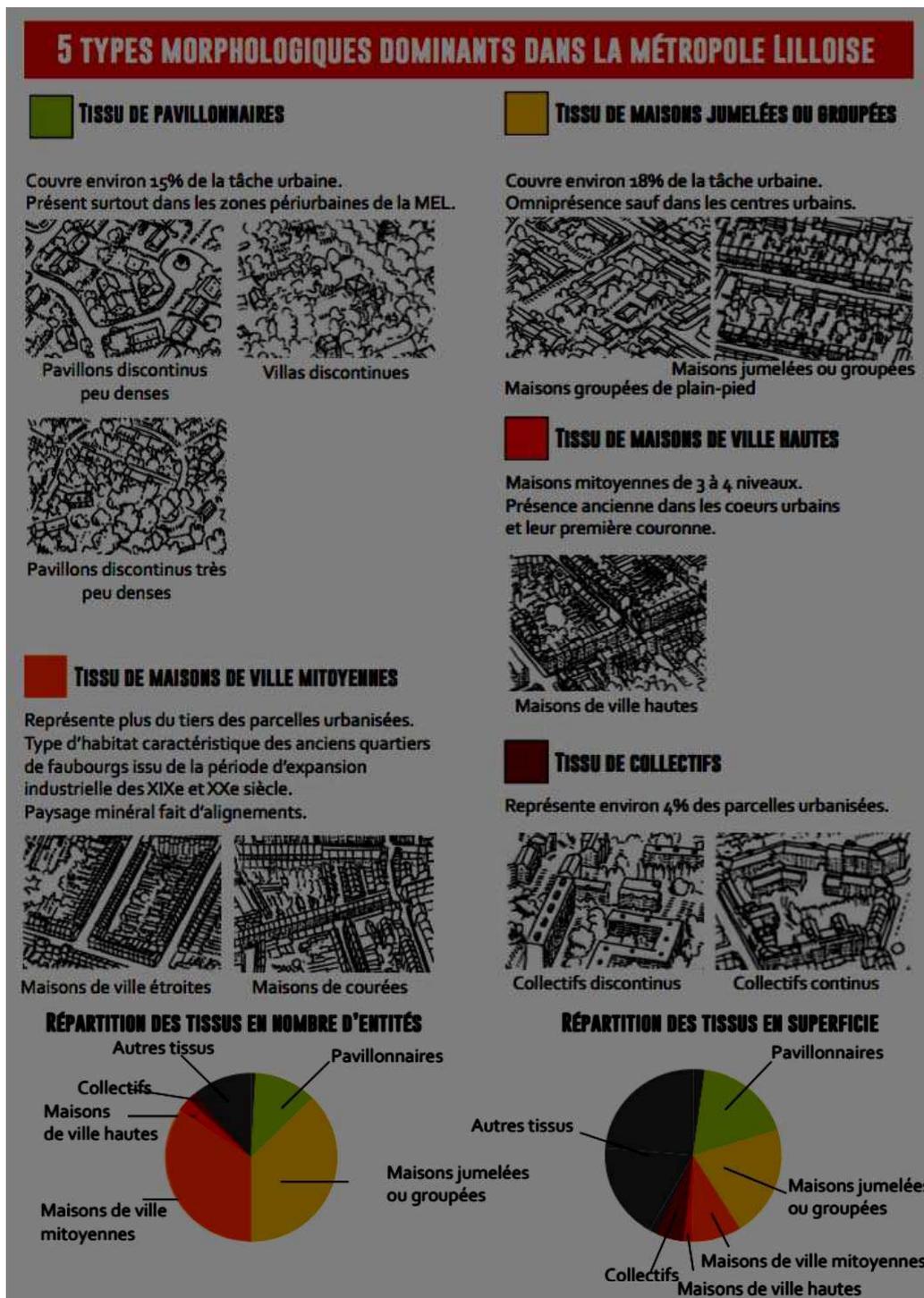
1.1. Une métropole frontalière multipolaire et contrastée

Figure 11 : Carte de répartition des différentes formes de tissu urbain



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

Figure 12 : Croquis de morphologie du tissu urbain



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

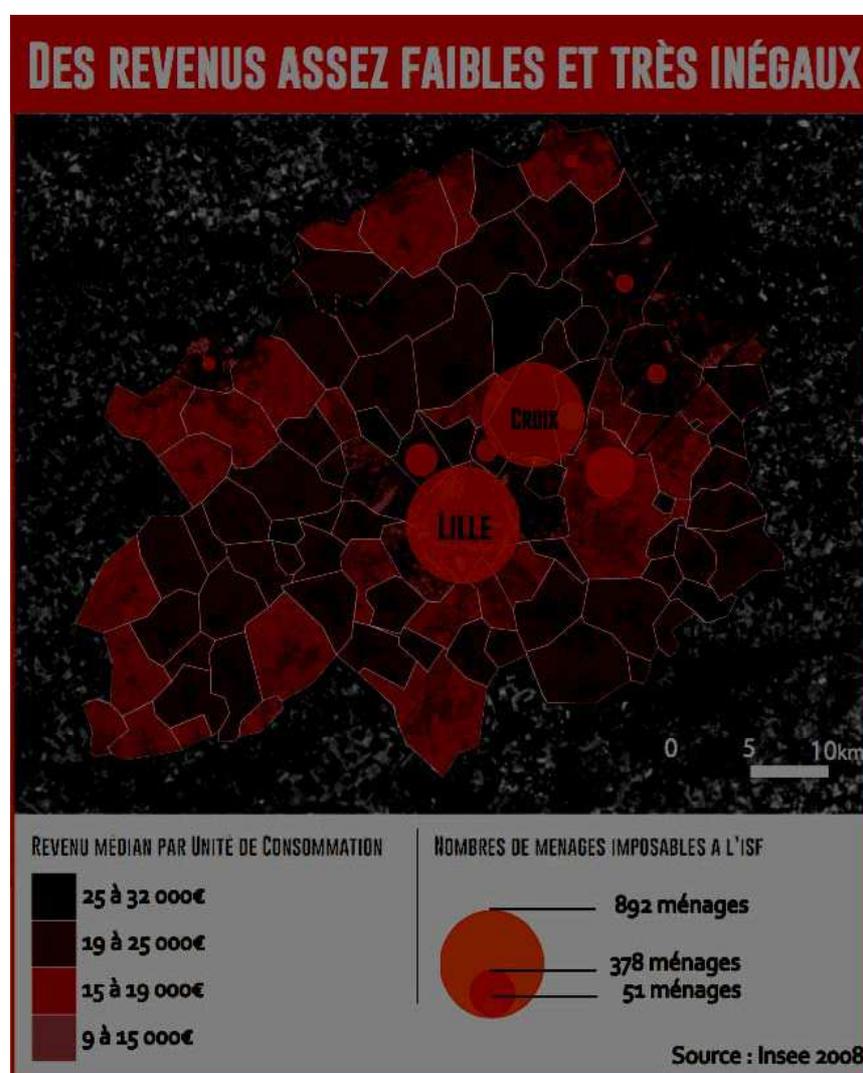
La MEL se caractérise avant tout par la taille de son périmètre. Cette ampleur du périmètre recouvre cependant des territoires très différenciés.

Au centre et à l'Est se situent les pôles urbains denses de Lille-Villeneuve d'Ascq et Roubaix-Tourcoing, avec des tissus de maisons mitoyennes hautes et de collectifs.

Dans les parties Nord et Ouest, nous retrouvons en opposition une zone rurale au peuplement bien plus éparse, surtout sous la forme de pavillons. Seule l'agglomération d'Armentières à l'extrémité Ouest présente un paysage plus urbain avec une présence de maisons de villes mitoyennes et de logements collectifs.

1. 2. Une métropole pauvre et inégale, mais attractive

Figure 13 : Carte du revenu médian par commune

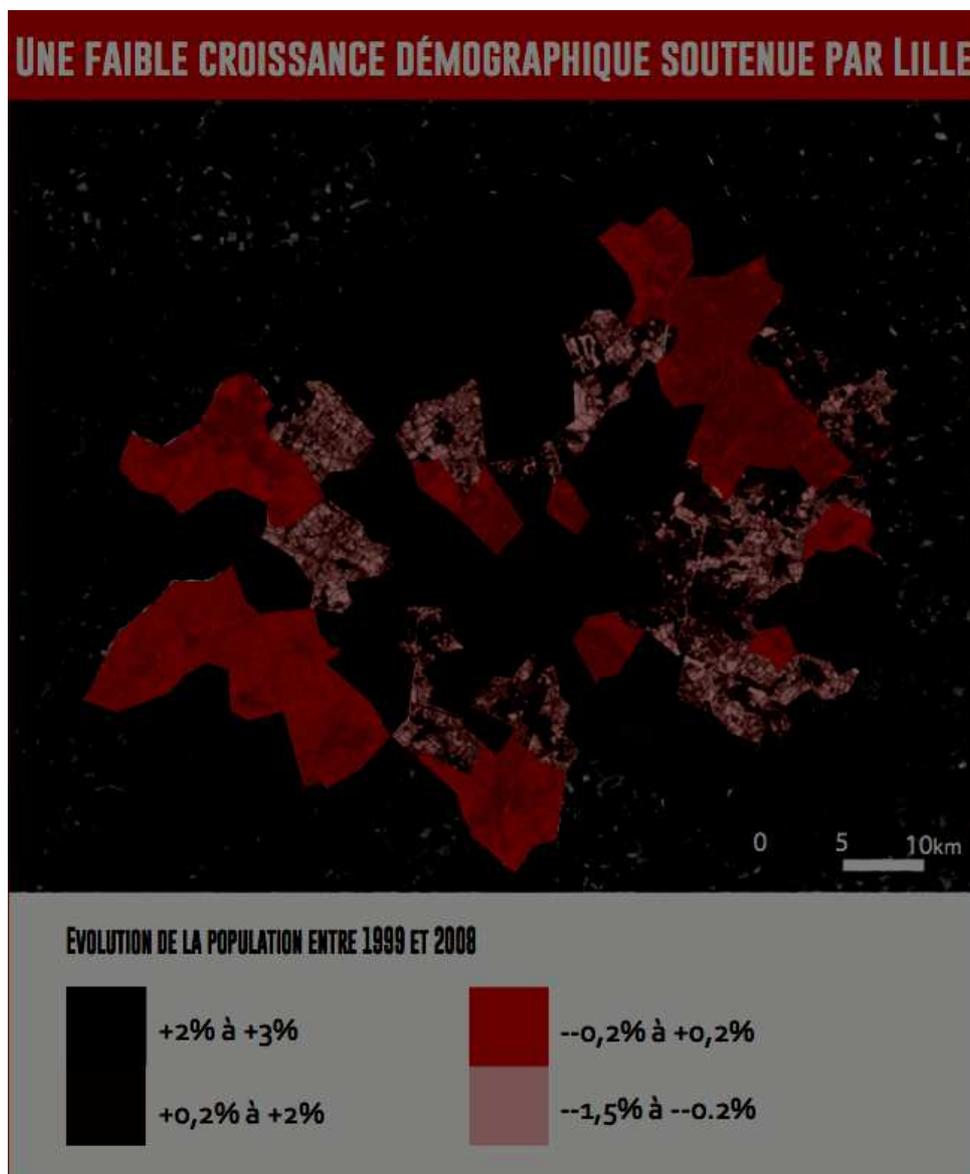


Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

La métropole Lilloise se démarque par la pauvreté de sa population. Le revenu médian dans la MEL est en effet de seulement 17 000€ par an, pour une moyenne nationale de 18 990€, ce qui la hisse au rang de métropole la plus pauvre de France, et qui nous le verrons a de nombreux impacts en termes de logement. Ce sont avant tout dans les pôles urbains que se concentrent les situations de pauvreté, les zones périurbaines moins denses présentant de revenus globalement plus élevés.

La relative pauvreté de la métropole n'empêche pas la présence de situations de grande richesse, particulièrement dans la partie et la périphérie Nord de Lille, où le nombre de personnes contribuant à l'impôt de solidarité sur la fortune est élevé.

Figure 14 : Carte d'évolution de la population entre 1999 et 2008



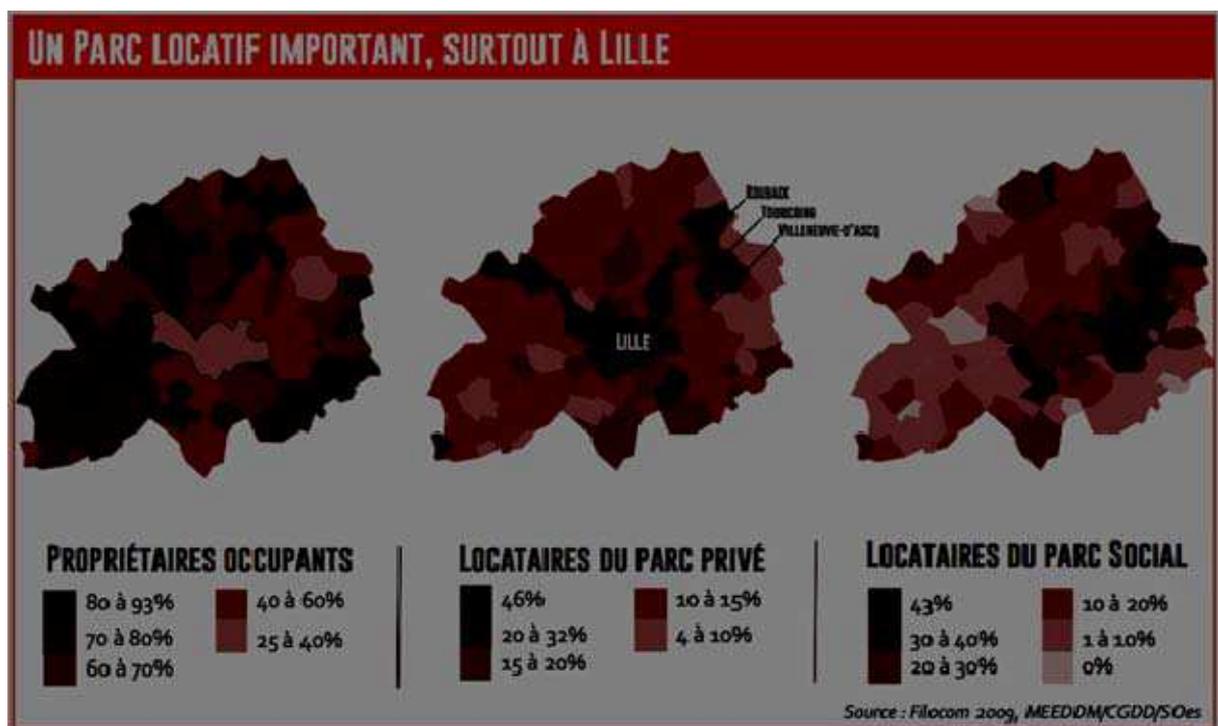
Réalisation : Atelier PUCA Lille 1

L'évolution démographique récente de la MEL présente une tendance au renforcement de cette pauvreté dans la mesure où la seule catégorie d'âge pour laquelle la métropole est attractive est celle des 16-24 ans, le solde étant négatif pour toutes les autres tranches d'âge. Cette attractivité des jeunes est largement imputable à l'attractivité universitaire importante de Lille, qui compte la cinquième plus grande diversité de l'offre en formation de France selon le palmarès de l'étudiant.

Parallèlement à ces migrations étudiantes importantes, un vieillissement de la population métropolitaine est observable, ce qui participe également à réduire la taille moyenne des ménages et créer des besoins différents en termes de logement.

1. 3. Un parc de logements insuffisamment adapté aux spécificités de ses habitants

Figure 15 : Part des propriétaires occupants, des locataires du privé et du logement locatif social sur la MEL



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1.

La métropole lilloise présente des taux élevés de propriétaires occupants, particulièrement dans ses parties plus rurales. Les zones urbaines denses, comme Lille, Roubaix ou Tourcoing, présentent elles un parc locatif privé plus développé. Nous verrons plus bas que cette inégalité de répartition des types d'occupation impacte de façon importante les outils d'action sur le logement mis en place par la MEL. Le parc privé de la métropole, datant dans sa majorité de la période

industrielle, est très ancien et relativement mal entretenu, présentant ainsi de nombreuses situations d'insalubrité et une faible efficacité énergétique globale.

Le parc social de la MEL est relativement important puisqu'il compte un total de 124 000 logements sociaux. Il est pourtant bien insuffisant au regard de la demande, et sa répartition est bien trop inégale, les communes de l'Ouest présentant souvent des carences importantes ainsi qu'un déficit de constructions neuves.

Photo 1 : HLM dégradé Rue d'Iéna à Lille



Source : Atelier PUCA Lille 1

Du fait de cette insuffisance du parc, le rythme des attributions est bien trop faible et peine à donner réponse aux 50 000 demandes annuelles dans la métropole.

Nous allons maintenant dresser le diagnostic du logement et des outils d'action de la MEL en se concentrant **sur trois thèmes structurants notre étude : l'habitat privé, la construction de logements sociaux, et enfin l'attribution de logements sociaux et l'hébergement d'urgence**. Nous verrons qu'il existe un vaste arsenal d'outils de types variés, mis en place à des échelles variées, avec un rôle plus ou moins central de la MEL, qui ont pour vocation de participer à une amélioration de la qualité du parc métropolitain de logements.

En se basant sur les entretiens avec les différents acteurs que notre groupe a pu rencontrer, les documents de communication tout autant que des textes de loi,

nous avons tenté de dresser un inventaire de tous ces outils qui pourront être retrouvés en annexe, et que nous allons maintenant tenter d'analyser, de catégoriser, et d'évaluer afin de décrire de la façon la plus précise possible les dispositifs publics pour le logement, et le rôle de l'institution métropolitaine dans leur mise en place.

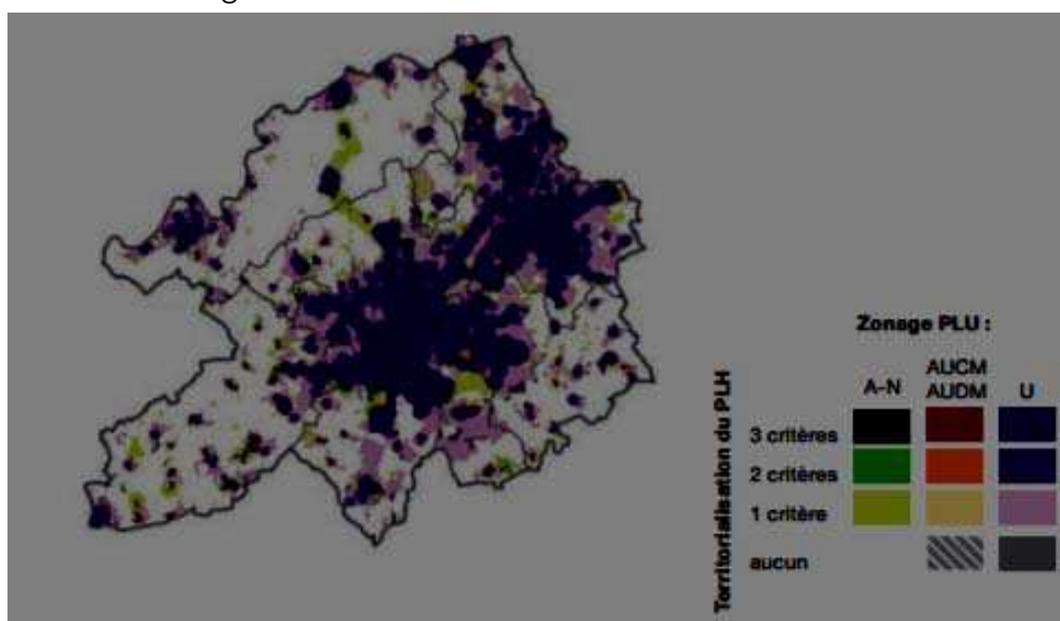
2. Le programme local de l'habitat, un document ambitieux pour répondre aux enjeux du territoire

Pour répondre aux nombreux enjeux de l'habitat précédemment énoncés, la métropole s'est dotée d'un programme local de l'habitat qui en est à sa deuxième version aujourd'hui (2012-2018). Globalement, on peut résumer le registre de ce PLH comme celui d'un certain nombre d'autres PLH en France : à une première génération, peu contraignante, mais davantage à la fonction de production de consensus et de diagnostic partagé, fait suite une seconde génération nettement plus coercitive et stratégique.

2.1 Un objectif de territorialisation

Ce document de planification s'inscrit dans la logique de production d'une ville « intense », dense et économe d'un point de vue foncier. Il a pour ambition de réduire les déséquilibres du territoire en construisant plus et durablement, en favorisant la mixité de l'habitat et en promouvant un habitat plus solidaire. Nous reviendrons sur ces objectifs de « ville intense » désormais en partie caducs.

Figure 16 : Les critères de territorialisation du PLH



Source : ADULM Lille Métropole

La mise en œuvre de ce PLU répond à une logique dite de territorialisation, adaptée à la diversité des territoires recouverts par la M.E.L. Sur ce principe de territorialisation, la MEL définit des principes valides sur tout le territoire, mais découpe également celui-ci en secteurs d'action sur lesquels des politiques modulées répercuteront les objectifs généraux tout en mettant en œuvre leur propre principe adapté à la configuration de leur territoire.

Par ailleurs, dans le cadre de ce PLH, certaines zones ont été retenues comme prioritaires pour appliquer ces ambitions. 3 critères ont permis de les sélectionner : leur tissu urbain, leur proximité avec les réseaux de transports en communs et l'offre de services.

Cette logique de territorialisation des politiques de l'habitat démontre et confirme une métropole à plusieurs niveaux : une forme en croissant très dense de Lille jusqu'à Tourcoing, les périphéries de cet axe et le reste de la métropole délaissé.

Les zones les plus propices à l'application du PLH sont les zones déjà denses et subissant déjà une tension forte du marché. La stratégie permettra donc effectivement d'économiser le foncier mais sera prise dans une logique de valorisation des territoires déjà attractifs.

Cette carte met donc en lumière la dualité des politiques d'aménagement à laquelle sont soumis les collectivités : d'une part une volonté de limiter l'étalement urbain, de "re-construire la ville sur elle-même" et d'autre part une volonté d'unifier le territoire, et limiter l'effet ville-centre par l'aménagement de nouvelles périphéries et de nouvelles centralités pour désengorger les villes.

Cette dualité se retrouve dans les discours politiques des élus. Si depuis 2009 le terme de ville intense était employé pour définir la stratégie de densification, le terme s'estompe aujourd'hui progressivement. En 2015, il laisse sa place à un nouveau slogan, celui des "villes et villages à vivre", reflétant la nature de la nouvelle dynamique politique de la MEL dont le Président est maire d'une ville de 900 habitants, et issue donc de ce profil de territoires faiblement denses, se sentant peu concernés par l'impératif de ville-intense. La densité des villes centres n'est plus mise en avant, au contraire. Il s'agit maintenant de "recréer l'attractivité en coeur de ville ou village", de préserver et habiter la nature⁹.

Les stratégies d'aménagement urbain sont donc très liées à la politique et aux ambitions des élus. Le vocabulaire utilisé pour les décrire est aussi significatif des ambitions portées par les acteurs. Dans certaines villes, la densification peut être un atout quand il en fait fuir d'autres. A l'inverse, le terme village peut être répulsif pour des stratégies métropolitaines.

Pour décoder la politique de l'habitat, il est donc important de comprendre comment s'articule la politique en elle-même, avec les ambitions portées par les élus, et le vocabulaire utilisé pour porter et/ou convaincre ces mêmes ambitions.

Pour mettre en œuvre cette politique audacieuse, la Métropole Européenne de Lille consacre chaque année 7% de son budget total à la question du logement, soit près de 66 millions d'euros.

⁹ Source : Guide "villes et villages à vivre", cycle 1 de septembre 2015.

Plus que l'aspect financier, la métropole a aussi misé sur des moyens humains importants. Plus de 50 personnes apportent quotidiennement leurs savoir-faire et expertise du logement au sein du service habitat de la structure métropolitaine.

Sont à ajouter une importante politique de ressources humaines, avec les employés des services habitats des communes qui assurent un service de proximité (une cinquantaine à Lille et plusieurs dizaines à Roubaix et Tourcoing.)

2.2. L'intégration de la dimension habitat dans le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

Certaines intercommunalités ont fait le choix de réunir leur PLH et leur PLU sous un PLUi-H (Habitat). Ce dernier intègre les orientations en matière d'habitat dans le projet de développement du territoire. Cette fusion doit permettre de donner un caractère opposable à la dimension habitat des politiques territoriales.

L'élaboration d'un tel document peut aussi être le lieu de réflexions, de concertations avec la population et devenir un véritable outil collaboratif en raison du temps long sur lequel il est produit. L'écriture du PLUi-H peut prendre « jusqu'à 3 ans entre les phases d'études et de procédures administratives pour aboutir à l'approbation du document. »¹⁰

La Métropole Européenne de Lille a fait le choix de s'écarter de ces nouvelles pratiques de l'urbanisme et de la réglementation en conservant ces deux documents distincts (le PLH et le PLUi). Il s'agit d'une véritable décision stratégique de la MEL qui justifie son choix par la crainte de l'affaiblissement du pouvoir du PLH : « *Le PLUi-H restreint le pouvoir du PLH car il ne permet pas d'être exhaustif sur l'habitat. La fusion bloquerait les projets du PLH avec sa dimension contraignante, il aurait fallu réviser souvent le PLUi* » nous témoignait Bernard Brunet, chargé de mission habitat à la Métropole Européenne de Lille.

Le PLH est donc vu comme un document stratégique qui permettrait donc d'avoir une vision d'ensemble sur l'avenir du territoire en matière d'habitat. Il donne une tendance globale à suivre tout en laissant une certaine liberté aux communes pour pouvoir l'adapter.

Il serait difficile d'imaginer appliquer des dispositifs généraux sur un territoire en particulier. Par exemple, chiffrer avec précision le nombre de logements à construire sur chaque parcelle, dans telle commune et avec tel budget.

La portée du PLH et son importance se voit donc confirmée à travers cette décision. Cela témoigne aussi d'un parti pris fort qui ne se rend pas visible uniquement dans la réalisation des projets mais dans la manière de les penser, bien avant la phase opérationnelle.

Comme cela a pu être souligné, les caractéristiques du logement métropolitain sont très complexes et leur réponses dans les documents réglementaires le sont tout autant, d'où ce parti pris.

Dans tout ce qui suit, **nous avons décidé de n'aborder que trois des nombreux axes**

¹⁰ Source : "PLUi-H Késako ?" par le bureau d'étude Urban'ism.

de la politique de l'habitat et des réalités du logement que traite la métropole pour faire apparaître les caractéristiques principales liées à la région. Dans un premier temps nous analyserons **les politiques menées en direction l'habitat privé, ensuite les outils employés pour construire plus de logements sociaux et enfin les différentes procédures pour l'attribution des logements sociaux.**

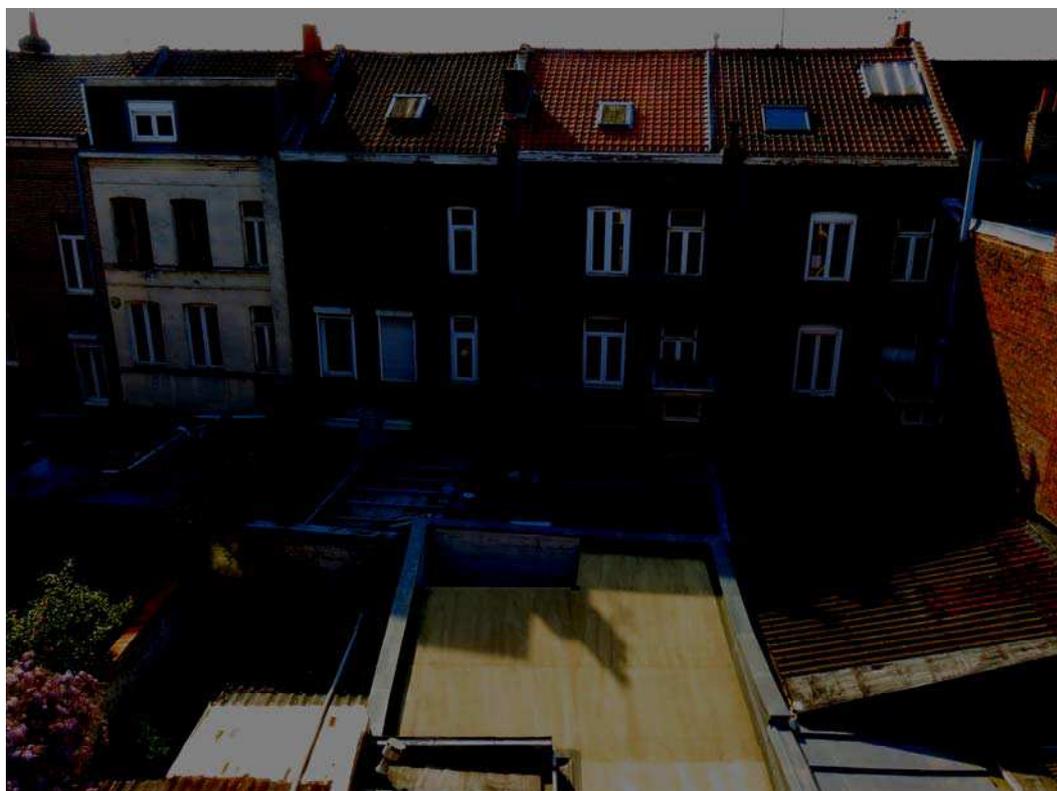
Ces trois axes ne sont pas exhaustifs mais permettent d'obtenir une vision d'ensemble sur les plus importantes opérations et stratégies menées par la métropole pour améliorer l'habitat et les conditions de son accès.

3. Trois axes stratégiques d'intervention permettant une adaptation aux spécificités locales

3.1. Faire face à la dégradation du parc privé.

La majorité du parc de logements de Lille est constituée de maisons de ville mitoyennes en brique caractéristiques des faubourgs ouvriers de la période d'expansion de l'industrie textile de l'agglomération à partir XIXe siècle. Ces maisons sont généralement organisées autour d'une courée ouverte sur la rue ou d'une cour intérieure.

Photo 2 : Cour intérieure réaménagée spontanément par les habitants entre Rue Newton et Rue Mexico à Lille.

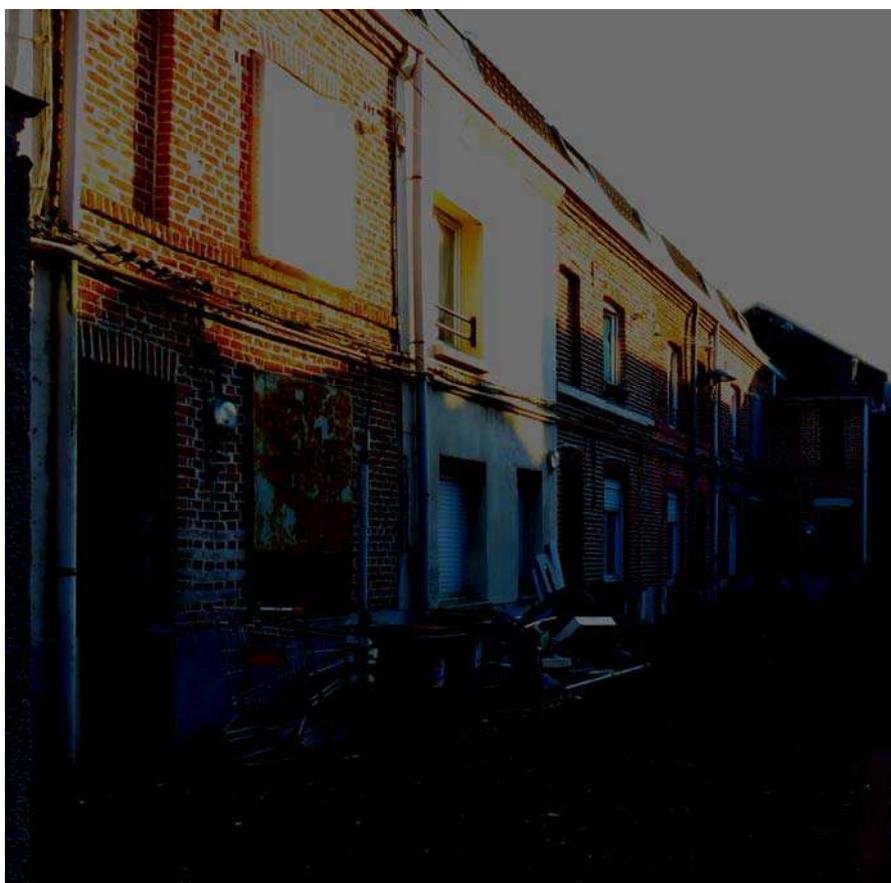


Source : Atelier PUCA Lille1.

Les cours et courées ont été construites très rapidement lors de l'essor industriel de la fin du XIX^{ème} siècle, pour loger la main d'oeuvre ouvrière toujours plus nombreuse, avec des matériaux de piètre qualité. Ces logements pour la plupart plus ou moins bien entretenus sont aujourd'hui très dégradés.

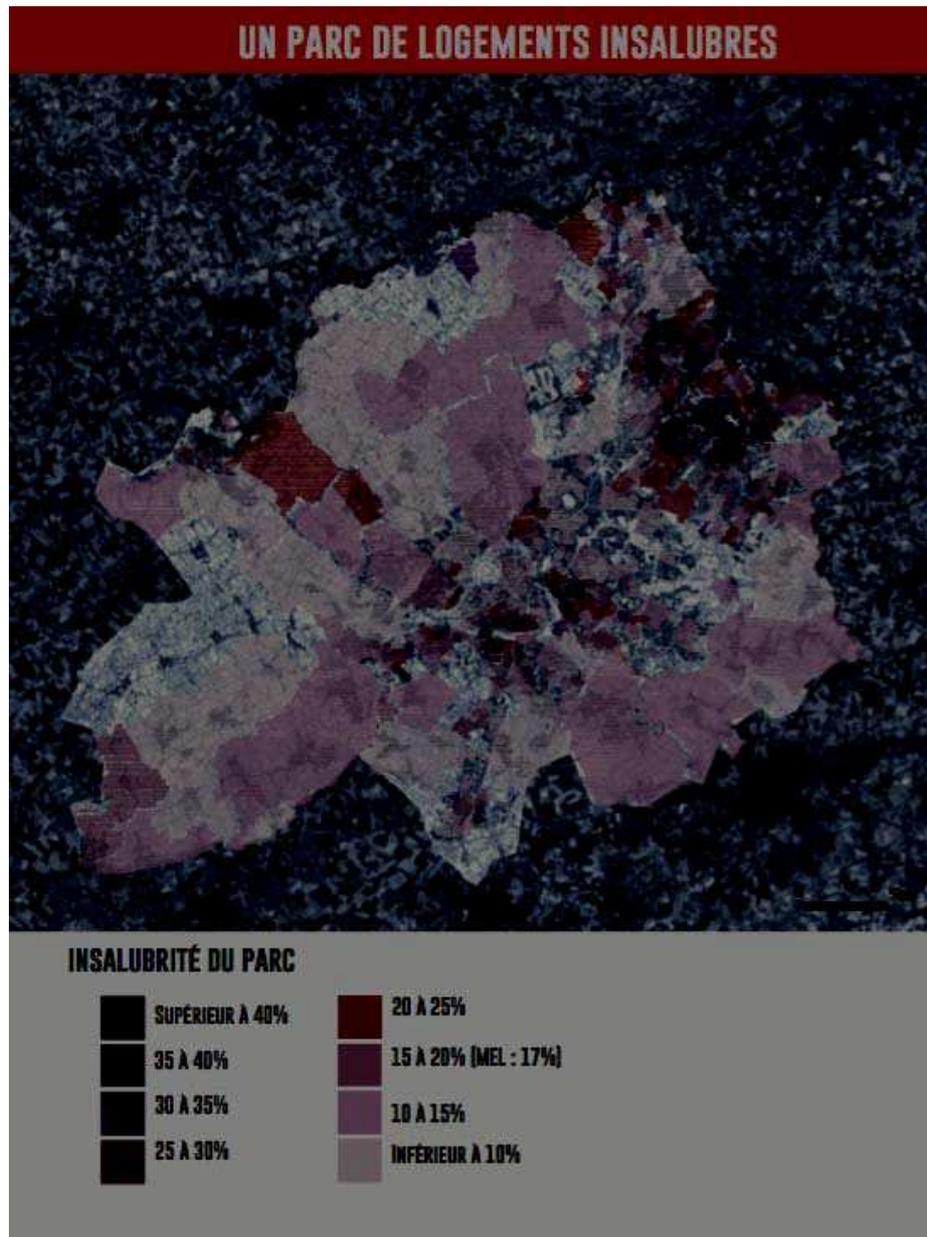
Ces maisons, du fait de leur ancienneté et du manque de moyens de leurs occupants, sont souvent peu ou mal entretenues, aboutissant à un parc privé à l'efficacité énergétique faible et l'apparition de nombreuses situations d'insalubrité(photo 3)(Figure 17), particulièrement à Roubaix et Tourcoing. La faible qualité générale du parc privé de la MEL en fait un habitat social de fait, accueillant parmi les populations les plus modestes de la métropole, qui comme nous le verrons plus bas peinent souvent à trouver un logement dans le parc HLM.

Photo 3 : courée avec maison insalubre condamnée Rue Paul Lafargue à Lille.



Source : Atelier PUCA Lille1.

Figure 17 : Carte d'insalubrité du parc de logement



Réalisation : Atelier PUCA Lille1

Dans les années 1950 à 1970, de grands projets de rénovation urbaine conduisent à la production de nombreux grands collectifs souvent à vocation sociale, surtout à Roubaix, Tourcoing, Saint-Sauveur, et la Madeleine.

A partir des années 1960, accompagnant la croissance du degré moyen d'équipement en voiture des français, l'espace métropolitain voit dans une mesure plus élevée que le reste du pays se développer l'étalement urbain sous une forme pavillonnaire.

3.2. Intervenir sur l'habitat privé

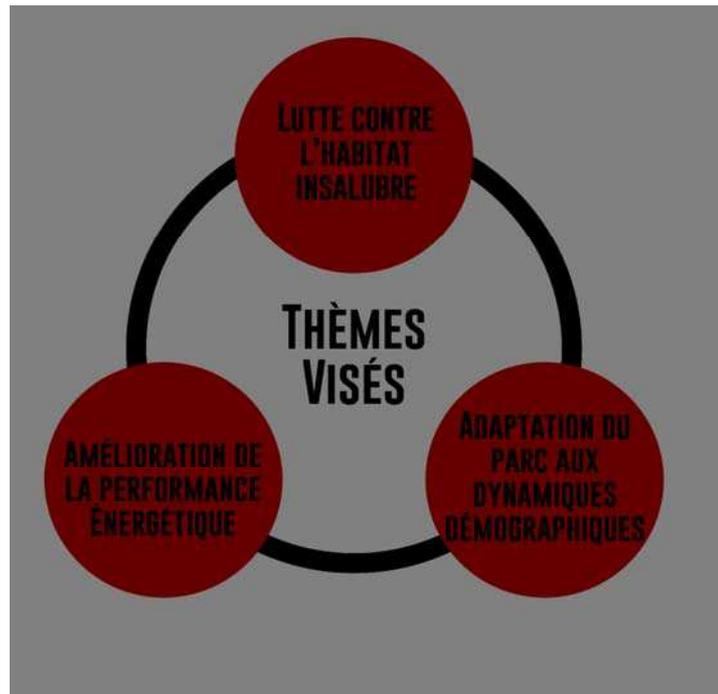
Il est avant tout nécessaire d'affirmer que la politique de logement privé de la MEL est une politique *sociale*. La mise à disposition pour les catégories les plus pauvres de la population d'un logement décent est la préoccupation centrale. Le parc HLM étant insuffisant au regard de la demande et l'habitat privé dégradé servant comme habitat social de fait par ses prix bas, l'action de la MEL est spécifique puisqu'elle consiste à transposer une action sur le logement social "réel" sur une partie du parc privé présentant les mêmes types de population, mais intrinsèquement différente dans son jeu d'acteur, bien plus complexe et difficile à influencer.

Ainsi le premier élément caractérisant l'action de la MEL sur le logement est son caractère partenarial. Le développement d'outils ne se fait pas en autonomie mais bien dans une volonté de réunir une grande diversité d'acteurs à différentes échelles, afin de réduire la dépense publique nécessaire, d'assurer un effet d'entraînement sur les pratiques du champ du logement, et de rester au plus proche des aspirations de la société civile par des mécanismes de participation citoyenne. Cette approche partenariale rend malaisée l'estimation de la part réelle de chaque acteur dans la mise en place de chaque outil, et donc rend difficile la comparaison avec une politique de logement d'une autre métropole, « toutes choses égales par ailleurs ».

Le public le plus fréquemment visé par ces outils est celui des propriétaires occupants, et ce de façon croissante. L'action auprès des bailleurs privés est en effet bien plus difficile puisque ceux-ci ne souffrent pas directement des problèmes de basse qualité du logement et ne peinent de toutes façons que rarement à trouver locataire. Le manque à gagner en cas de travaux nécessitant une sortie du logement du locataire a un effet dissuasif important sur les bailleurs privés. Seuls quelques outils d'incitation aux travaux ou de coercition par prescription de travaux existent pour les cas les plus critiques d'insalubrité.

Le parc privé de la métropole lilloise est globalement ancien, mal entretenu, de faible qualité environnementale, et de moins en moins adapté aux besoins changeants des métropolitains comme notre diagnostic a pu le décrire précédemment. De ce fait, l'action de la MEL se concentre principalement sur trois points mis en évidence sur la Figure 18 :

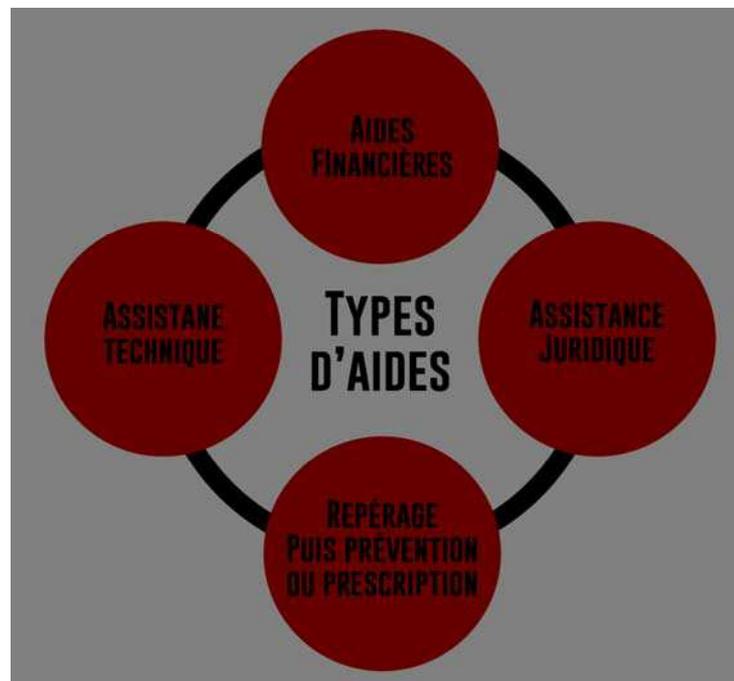
Figure 18 : Schéma des priorités d'interventions de l'habitat privé



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1

Les types d'aides choisis par la MEL pour aborder ce phénomène sont les suivantes :

Figure 19 : Schéma des caractéristiques de l'approche de la MEL sur les questions de l'habitat privé



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1

La pression foncière étant particulièrement forte à Lille, il est primordial que les opérations d'amélioration de la qualité des logements ne chassent pas les habitants les plus modestes de leur quartier et qu'un mouvement de gentrification ne vienne pas augmenter la relocalisation centrifuge des situations de grande pauvreté vers les espaces plus isolés de la métropole. C'est dans ce contexte que Lille a été sélectionnée par le gouvernement pour être la seconde ville en France après Paris où les loyers sont plafonnés à partir du premier février 2017. A la signature d'un nouveau bail ou lors d'un renouvellement, le loyer d'un logement ne peut pas dépasser de plus de 20% un loyer de référence. Ce dernier est fixé par arrêté préfectoral, en fonction du nombre de pièces et de la période de construction. Il a été déterminé suite à une étude du marché du logement menée par l'Agence départementale d'information sur le logement du Nord (ADIL) en lien avec la MEL.

3.3. Soutenir la construction neuve de logements sociaux comme levier de rééquilibrage territorial.

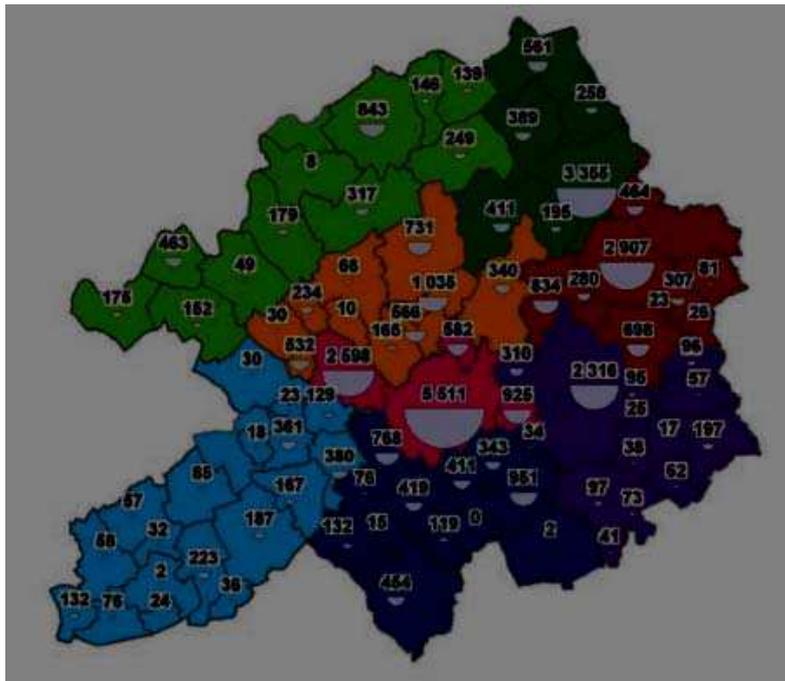
Chaque année, la métropole doit faire face à 50 000 demandes d'attributions de logements sociaux. Ces 50 000 demandes sont en stock, c'est-à-dire qu'elles ne se résorbent pas. Si une meilleure gestion des attributions peut être un levier efficace pour tenter d'enrayer le phénomène, celle-ci doit aussi s'accompagner d'une politique de construction de logements neufs.

Traditionnellement, la métropole a toujours opéré une stratégie d'optimisation d'accompagnement des habitants vers l'habitat social plutôt que de constructions propres. Il s'agissait d'améliorer la facilitation d'accès au parc plutôt que d'agir sur la quantité d'offre disponible. Etant donné la saturation du parc qui compte pourtant 124 000 logements sociaux, de nombreux ménages se sont tournés vers l'habitat privé. Ce dernier étant plus flexible à l'accueil de nouvelles formes de ménages : étudiants, familles monoparentales, retraités.... A l'heure où 75% des personnes peuvent prétendre au logement dit très social (PLAI), cette stratégie du laisser-faire n'est plus soutenable.

Pour répondre aux enjeux métropolitains d'attractivité et d'accueil, une véritable politique ambitieuse de construction est apparue nécessaire.

Forte de ces analyses, la métropole s'est alors engagée à produire 6 000 logements par an dont $\frac{1}{3}$ de logements sociaux, $\frac{1}{3}$ de logements intermédiaires et $\frac{1}{3}$ en accès libre. Cette production doit permettre d'atteindre un quota de 47 000 logements répartis sur les 85 communes dans le temps du PLH 2 (2012-2018). Cette politique de construction est très territorialisée : comme nous l'avons vu précédemment, les nouveaux logements doivent être construits pour $\frac{2}{3}$ dans le tissu urbain existant, à proximité des transports en commun et des services.

Figure 20 : Objectif de construction par commune



Source : PLH Lille Métropole

La carte de la Figure 20 montre les objectifs de construction à réaliser par chaque commune sur la durée du PLH. Sans grande surprise, les villes de Lille (5 511), Tourcoing (3 355) et Roubaix (2 907) concentrent la majorité des objectifs.

Pratiquement toutes les autres communes sont soumises à cet effort de construction mais dans des proportions beaucoup plus faibles. On observe donc un mouvement diffus de construction au fur et à mesure que l'on s'éloigne des villes centre. Si cette stratégie est compréhensible d'un point de vue de la ville intense, elle questionne déjà l'objectif de ré-équilibrage territorial. Les villes sélectionnées sont déjà celles qui ont un marché tendu et sont donc déjà très denses...

Malgré tout, l'effort est quand même à saluer de n'épargner aucune ville de la participation à l'effort de construction. Nous pouvons y voir une tentative de vision l'objectif d'égalité du territoire, en ne laissant pas de côté des secteurs qui ne seraient pas touchés par les dynamiques et les stratégies métropolitaines. Chaque commune doit alors prendre conscience de son imbrication dans une politique et une échelle plus large que celle de son simple territoire.

Passé les ambitions politiques et au vu de la pratique, certains intervenants que nous avons pu solliciter se sont montrés dubitatifs quant à ce chiffre, pointant notamment les destructions de logements dans le cadre de programmes ANRU qui ne seraient pas comblés par les chiffres annoncés. En effet, selon une étude que l'on retrouve dans le SCOT de la Métropole, seulement 3 900 logements auraient été construits entre 2000 et 2004. Entre 2005 et 2008, plus de 5 500 logements par an seraient sorti de terre.

Les besoins en logement actuels sont donc alimentés par un retard de construction

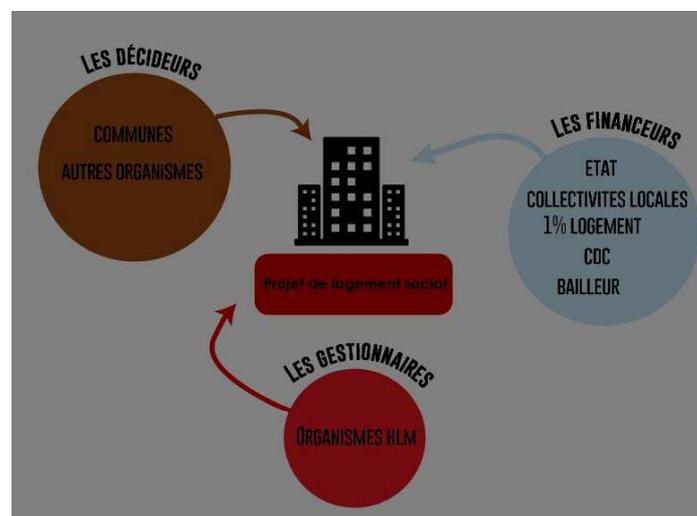
accumulé dès les années 2000 et durant toute la durée du premier PLH de 2006 à 2010.

Ces dernières années, avec les destructions-reconstructions prévues par le programme ANRU, on ne compte qu'un millier de constructions de logement social. Durant toutes ces années, le quota des 6 000 logements par an n'a pas été atteint.

- Un financement complexe

Lorsque la collectivité prend la décision de construire du logement social, les financements peuvent être obtenus d'une multitude d'acteur en fonction des objectifs du logement.(Figure 21)

Figure 21 : Intervenants dans la production du logement social



Réalisation : Atelier PUCA Lille 1

Les principaux financeurs du logement social sont l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs avec leurs fonds propres, la caisse des dépôts et consignations mais aussi le programme Action logement et son 1% logement. Les aides déléguées de l'Etat permettent de financer 6 millions par an pour des opérations d'habitat.

Dans la Métropole, une grande partie de la construction de logement social a été financée par un prêt auprès de la Caisse des dépôts. Cette dernière octroie des prêts à très long terme en s'appuyant sur les dépôts du livret A notamment.

Concrètement, le budget 2017 de la MEL consacre 43 millions à la politique du logement mais seulement la moitié pour les aides à la construction de nouveaux logements (19,2 millions)

La situation financière des bailleurs de la métropole pèse sur l'offre et la qualité du logement construit. Lors de notre entretien avec Jean-Christophe SZULC, le directeur de la construction neuve chez LMH, le budget restreint des bailleurs était pointé.

Pour cette raison, ce sont les promoteurs qui construisent le logement, sans pour autant y associer les bailleurs. Ils leur revendaient sous forme de VEFA sans les avoir consulté au préalable sur la forme et la qualité du logement.

A la fin, les bailleurs ont à leur disposition des logements peu adaptés à la gestion, qui ne tiennent pas forcément dans le temps, avec des matériaux peu durables par exemple.

Le nécessaire partenariat entre les acteurs, dont nous parlions plus tôt, est parfaitement illustré ici. A la logique de rentabilité des promoteurs vient se confronter la logique de durabilité des bailleurs et gestionnaire du logement HLM. Ces deux logiques ne sont contradictoires que si elles ne font pas l'objet de concertations et d'adaptations des objectifs respectifs.

- De nombreux partenaires à mobiliser

Pour parvenir à produire le nombre de logements que la métropole s'est fixée, elle doit faire appel à de nombreux partenaires, comme nous l'avons déjà démontré dans la première partie. Ici, nous nous attacherons à décrire les relations avec les partenaires de terrains, ceux qui permettent de passer de la politique à sa concrétisation sur le territoire.

Maîtres d'ouvrages ou maîtres d'œuvre sont les nouveaux interlocuteurs de cette politique, un des acteurs clé de la construction du logement étant aujourd'hui l'établissement public foncier (E.P.F). Pour porter ses projets, la MEL a créé un partenariat fort avec ce dernier, cet enjeu étant déjà très présent au moment de l'élaboration du SCOT.

La convention 2007-2014 signée entre la Communauté urbaine et l'EPF dédie 92 millions d'euros soit 13 millions par an au développement de l'offre foncière pour le logement social et très social.

Ainsi, l'effort conjoint de la métropole (8 millions par an) et de l'EPF permet de consacrer plus de 20 millions d'euros par an à la politique foncière en faveur de l'habitat. L'objectif du PLH 2 est de poursuivre et d'intensifier encore l'intervention de l'EPF sur le territoire communautaire pour qu'il contribue sur la durée du PLH 2 à la production de 500 logements par an. Le rôle de l'EPF est spécifique : « l'EPF intervient lorsque les contraintes techniques risquent de compromettre le planning et l'équilibre financier des opérations. Les aides apportées par les collectivités pour le financement du logement social couplées aux minorations de prix de cession accordées par l'établissement public permettent d'accélérer le renouvellement urbain en faveur de projets d'habitat de qualité, diversifié et mixte. »

Si ce partenariat est à saluer, il est bien moins ambitieux que d'autres collectivités. Dans le département de l'Oise par exemple, l'établissement public foncier produit un véritable portage foncier sur des périodes de 5 à 15 ans. "En vue de développer fortement l'offre de logements locatifs à loyers maîtrisés, l'EPFLO a, en outre, la faculté d'accepter des durées de portage pouvant aller jusqu'à 60 années et ce, dans le cadre de montages complexes associés à des baux emphytéotiques."

En somme, la question foncière ne doit pas être mise de côté car elle permet de

passer rapidement d'une politique du logement à sa concrétisation. Selon Lorraine Tinant, la Métropole de Lille ne dispose pas de réserves foncières assez conséquentes pour répondre aux ambitions actuelles du PLH et ce, malgré le partenariat avec l'EPF.

Par ailleurs, nous pouvons voir dans l'exemple de créations d'autres métropoles que la question foncière peut être accaparée par les acteurs privés.

3.4. Simplifier les procédures d'attribution de logements sociaux

Comme cela a déjà été mentionné précédemment, le marché est très tendu en matière de logement sur le territoire de la MEL. 50 800 demandes sont toujours en instance alors qu'il y a seulement 12 000 attributions par an. De plus, comme nous l'a expliqué Lorraine Tinant lors d'un entretien, le stock ne baisse pas puisqu'il y a 10 000 nouvelles demandes par an (Tinant, 2016). Le délai moyen pour obtenir un logement est alors de 18 mois (Da Silva-Dubuis, 2017).

Quels outils pour faciliter l'accès au logement social ?

Les publics prioritaires

La MEL favorise certains ménages qui sont considérés comme prioritaires en fonction de leur situation. Cela concerne les personnes handicapées, les personnes mal logées, les personnes défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement, les personnes ayant un logement ou hébergement temporaire, les personnes mariées ou pacsées vivant ensemble, victimes de violence au sein du couple, les personnes sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement et les personnes logeant dans un logement insalubre ou dangereux (Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, 2015). Depuis 2009, 33% des attributions sont destinées à ces ménages, mais ils représentent 40% de la totalité des ménages. Une hausse des attributions pour ce public serait a priori à prévoir (Tinant, 2016).

L'Hébergement d'urgence

Aujourd'hui, 300 à 400 personnes dorment dehors chaque nuit dans la métropole, 95% de réponses au 115 pour un hébergement d'urgence sont négatives avec 250 appels chaque nuit.

Le manque de construction de logement social mène les personnes ayant droit à avoir recours au logement d'urgence. Le logement social est attribué après un long délai durant lequel les personnes sans abris vont "voyager" sans arrêt d'un hébergement à l'autre. En effet, le parcours-type d'une personne sans domicile fixe commence d'abord par être à la rue, elle appelle ensuite le 115 qui va recevoir une réponse négative ou positive pour obtenir une couverture, des boissons ou être logée en hébergement temporaire à l'hôtel ou en foyer. Une fois qu'une place se

libère, elle sera ensuite logée en Centre d'Hébergement de Réinsertion Sociale (CHRS). Cette personne sera ensuite amenée en logement intermédiaire, géré par exemple par une association. Enfin, elle obtiendra une attribution de logement social. Le logement social apparaît comme l'aboutissement de la démarche alors qu'il devrait être le point de départ de la solution proposée (Lamarche-Palmier, 2017).

La Fondation Abbé Pierre se charge du travail de sensibilisation et de communication auprès des politiques mais aussi des travailleurs sociaux, des jeunes, etc. Elle verse également des subventions d'associations, d'actions en faveur du logement pour les défavorisés. Ces subventions doivent permettre aux associations d'être financées publiquement par la suite. Durant les années électorales, la Fondation tente de faire réagir les politiques sur les questions de l'habitat (Lamarche-Palmier, 2017).

- **Portrait des familles**

Pour illustrer la complexité d'accéder au logement, nous avons choisi de partager des portraits de familles et de leurs parcours résidentiels. Ces témoignages ont été recueillis par la fondation Abbé Pierre.

Madame D. à Lille

Avec son conjoint et ses trois filles, la famille vivait dans une caravane en aire d'accueil à Hellemmes. N'ayant pas d'aide au logement, peu de confort et de grosses factures d'eau à payer, elle a décidé de faire une demande de logement.

En janvier 2014, elle a contacté une éducatrice du dispositif « tsiganes et voyageurs » de la Sauvegarde du Nord qui s'occupe de l'accompagnement lié au logement. Elles ont prit un an et demi pour définir le projet de logement de Madame D. et pour l'élaboration des dossiers. C'est l'association OSLO (Organisme Social de LOgement) qui a pu proposer la solution la plus adaptée aux besoins de la famille avec, notamment, la proximité de l'école pour leurs filles. Agréée « Maître d'Ouvrage d'Insertion », l'association créée, gère des logements et accompagne les familles en difficultés à accéder ou à maintenir un logement.

Le logement sur trois étages dispose d'un grand jardin, essentiel pour le relogement des gens du voyage, habitué à vivre beaucoup à l'extérieur, et de deux garages. Le chantier a été principalement réalisé par des entreprises d'insertion. Madame D. a pu visiter le logement avant et pendant les travaux. C'est le seul qu'elle a visité et l'a accepté aussitôt à cause des délais pour obtenir un logement. Elle a obtenu les clefs depuis juin 2015 et a pu s'installer dans la maison en septembre 2015. Ils se sont très bien adaptés à la vie sédentaire malgré leur fille aînée qui était tout le temps dehors et voyait du monde, qui regrette la vie en communauté. Madame D. apprécie surtout le confort de la maison et l'intimité, qu'il n'y a pas forcément dans la caravane. En effet, ils ont désormais chacun une chambre et les douches ne sont plus à l'extérieur. Elle recommande à sa famille de faire la même demande, elle est satisfaite de l'accompagnement qu'elle a pu avoir.

L'opération a été rendu possible par la mise en place d'un bail à réhabilitation sur 15 ans entre la MEL et OSLO. Elle a été financée à 60% par l'ANAH (Agence

Nationale d'Amélioration de l'Habitat) dans le cadre des "Loyers Conventionnés Très Sociaux" et la Fondation Abbé Pierre, la ville de Lille et la MEL ont versé des subventions (Agence hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre, 2017).

Monsieur B. à Ronchin

Agé de 53 ans, il a grandi à Haubourdin. Après la mort de sa mère à ses 9 ans, il a souvent été en pension. Il a arrêté l'école assez tôt puisqu'il "aimait la liberté". Il a quitté son domicile à 16 ans, ne supportant plus que son père amène "d'autres femmes" à la maison. Son père décède lorsqu'il a 18 ans et Monsieur B. tombe alors en dépression et dans l'alcool. Il a ensuite vécu "à droite, à gauche" en maison en location avec sa femme, en caravane ou en petites cabanes qu'il a construites lui-même. Il divorce en 2001 et emménage par la suite dans une résidence sociale Adoma à Ronchin pendant 11 ans.

Il vit actuellement dans la résidence Augustin Laurent à Ronchin, pension de famille gérée par l'association Areli. Il a mis du temps à s'adapter à ce logement. Il ne venait que pour dormir la nuit et restait dehors toute la journée. Il s'y est habitué petit à petit, notamment par la remarquable tranquillité de la pension de famille. Selon lui, la pension de famille lui permet d'avoir un meilleur accompagnement.

Ses problèmes d'alcoolisme lui créaient des problèmes financiers. En effet, il empruntait de l'argent "à droite, à gauche" et en prêtait "sans s'en souvenir". La pension de famille l'a aidé lorsqu'il avait prit la décision d'arrêter de boire et a alors rencontré une association qui l'a fait sortir de l'alcool. La question de la santé en pension de famille est primordiale dans l'accompagnement des locataires. Une relation de confiance avec les professionnels est rapidement établie qui les aide à reprendre confiance en eux. Sa situation aujourd'hui lui a permis d'aller mieux financièrement et il réussit même à économiser. Il a de bonnes relations avec les voisins avec qui il passe maintenant plus de temps.

Il a travaillé dans divers domaines : chauffeur-livreur, en usine et dans le bâtiment. Il est actuellement à la recherche d'un emploi accompagné par le CCAS. Aujourd'hui il aimerait avoir un logement un peu plus spacieux, c'est pourquoi il a fait une demande de logement social (Agence hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre, 2017).

- **Fichier unique**

Heureusement, la procédure de demande de logement (Figure 22) a été simplifiée car, en plus des délais très importants, il était nécessaire de formuler une demande dans chaque commune et/ou chaque bailleur social. Un numéro unique a alors été créé. Ainsi, les demandeurs de logements sociaux n'ont qu'une seule demande à faire qui est alors valable et consultable par tous les bailleurs du département.

Cela permet aux demandeurs de chercher un logement dans plusieurs communes à la fois en faisant leur demande auprès d'un seul bailleur ou d'une seule mairie. Les mairies peuvent appuyer le choix des ménages. M. Pluss, maire de Wattignies nous l'a confirmé lors d'un entretien. « On suit entièrement la demande des ménages jusqu'au bout et ne les lâche pas » (Pluss, 2017).

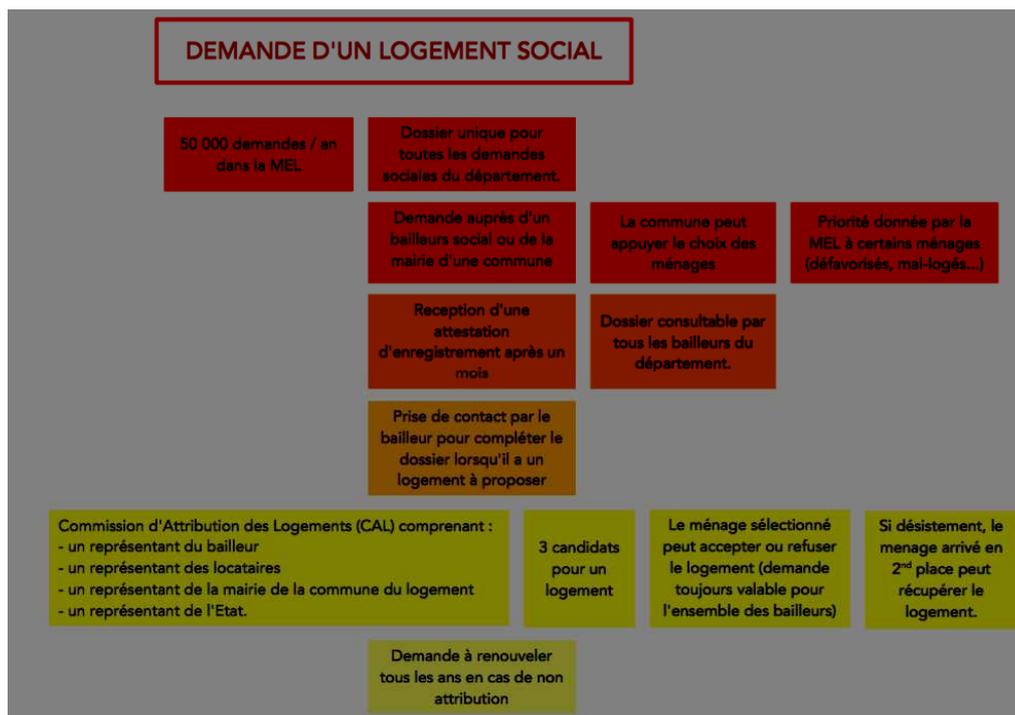
Au plus tard un mois après la demande de logement social faite, le demandeur

reçoit une attestation d'enregistrement de la demande qui confirme la date de dépôt de celle-ci. C'est le bailleur qui prend contact avec le ménage lorsqu'un logement est à attribuer. Mais le logement n'est pas garanti puisque la Commission d'Attribution des Logements (CAL) sélectionne trois candidats pour un logement. La CAL est composée d'un représentant du bailleur, un représentant des locataires, élu par les locataires, le maire de la commune où se situe le logement ou son représentant et un représentant de l'Etat. Le ménage situé en première place peut accepter ou refuser le logement proposé par le bailleur. S'il refuse, sa demande est toujours valable pour l'ensemble des bailleurs sociaux du département. Le ménage arrivé en seconde place pourra alors récupérer le logement (Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, 2015).

Enfin, si le demandeur n'a pas eu de logement, il doit renouveler sa demande tous les ans, sans quoi la demande sera annulée et il faudra tout recommencer. C'est la seule façon pour que la demande reste valable et garde son ancienneté (Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, 2015).

Le demandeur peut alors modifier sa demande à tout moment sur internet ou dans un guichet de logement social (bailleur ou mairie) grâce au numéro d'enregistrement unique (Bonte, 2017).

Figure 22 : Procédure de demande de logement social.



Réalisation : Atelier PUCA Lille1, 2017

Le Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux (RPLS)

Pour aider les demandeurs à mieux orienter leur choix, les chiffres du logement social par commune sont disponibles sur le site demande-logement-social.gouv.fr. Ce dispositif est accessible pour toutes les communes de France. Il reprend les

données du RPLS (Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux) créé par l'article 112 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. C'est le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) qui est chargé de tenir ce répertoire. Il remplace l'EPLS (Enquête sur Parc Locatif Social) réalisé entre 1987 et 2010 auprès des bailleurs sociaux. Les bailleurs doivent fournir tous les ans les informations nécessaires : nombre de logements(s), modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financements et conventionnement. Ces données sont alors récupérées par le SOeS afin de réaliser un état des lieux global du parc locatif de logement social. Ce répertoire est mis à jour tous les ans. Les résultats sont accessibles par tout le monde sur internet¹¹.

La MEL prévoit d'aller plus loin en mettant à disposition plus de données sur le site de demande de logement social. En effet, il y a une plus forte demande dans le centre de la MEL (Lille, Roubaix, Tourcoing) et c'est donc plus long pour obtenir une attribution (Bonte, R. 2017). Des chiffres précis sur le temps d'attente pour avoir un logement dans ces communes pourraient permettre à certains ménages de se réorienter dans des communes périphériques et avoir plus de chance d'être logés rapidement.

L'Accord Collectif Intercommunal (ACI)

En 2013 et pour 3 ans, l'Accord Collectif Intercommunal a été établie entre l'Etat, les intercommunalités, la MEL, les bailleurs et le département. Cela permet d'avoir un regard tous les 6 mois sur les résultats d'attribution des bailleurs pour le public prioritaire (R. Bonte). Cela a donné de bons résultats malgré un relogement au même endroit ce qui donne un mauvais équilibre territorial (Tinant, L. 2017).

Le Plan Départemental d'Action de Logement pour les Personnes Défavorisées (PDALPD)

Le Plan Départemental d'Action de Logement pour les Personnes Défavorisées a pour objectif de favoriser l'accès au logement des publics prioritaires. Il traite des demandes prioritaires après repérage des ménages par le personnel des CCAS, des associations, etc. qui voient des familles en situation de sur-occupation du logement, d'insalubrité et préviennent le PDALPD pour rendre ces ménages prioritaires. Il a permis de bien progresser jusqu'à présent sur ce public (Tinant, L. 2017).

Le Fonds de Solidarité Logement (FSL)

Le Fonds de Solidarité Logement permet d'instruire les demandes d'aides au logement et d'aides aux impayés, de maintenir les ménages dans leur logement. C'est un des outils de mise en oeuvre du PDALPD et le plus important en matière d'aide financière d'accès au logement (Bonte, R. 2017).

¹¹ Source : www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement-construction/s/logement-social-parc-social.html (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2011).

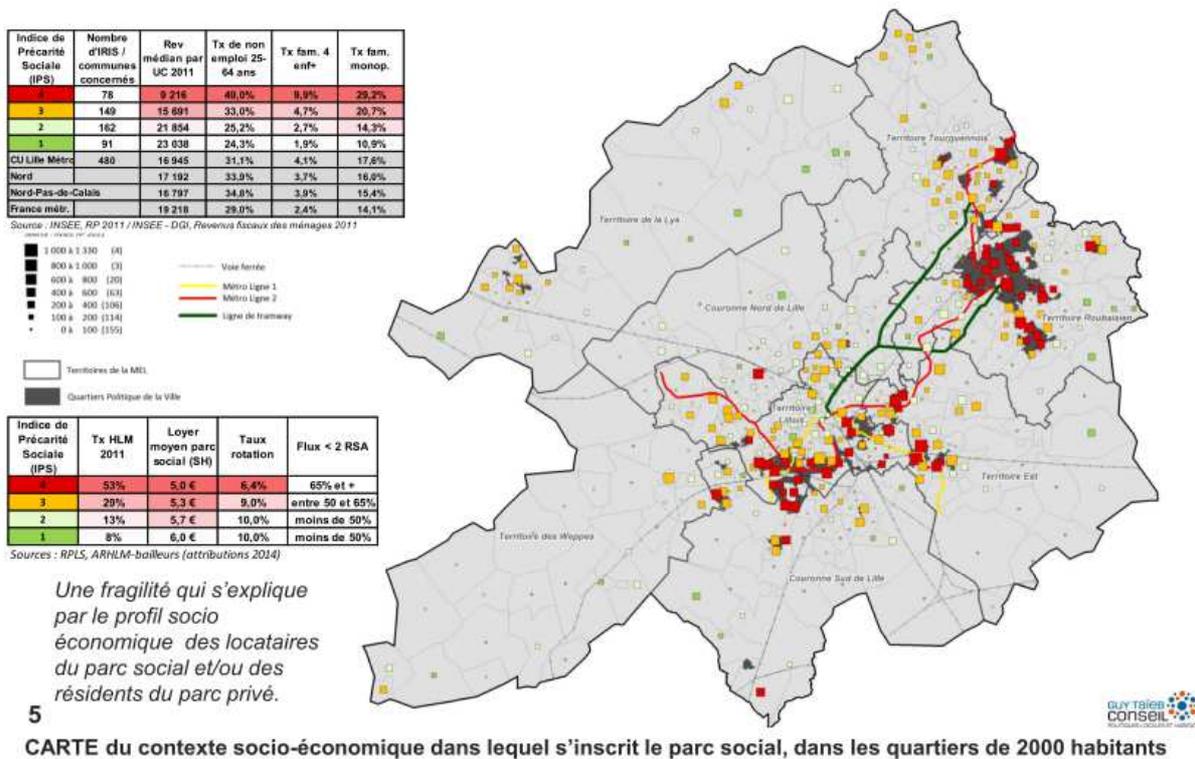
La Convention Intercommunale d'Équilibre (CIET)

Les lois ALUR et LAMY de 2014 engagent les métropoles à mettre en place une Convention Intercommunale d'Équilibre Territorial (CIET) pour assurer une mixité sociale durable et une meilleure gestion et transparence de la demande de logement social (CIET 2016). Un réel travail à l'échelle du quartier s'effectue avec les bailleurs, ce qui permet d'établir une stratégie de rééquilibrage (Tinant, L. 2017).

En effet, la CIET s'applique sur le périmètre de la MEL et se base sur le diagnostic de fragilité des quartiers de la MEL (Figure 23). Il repose sur la part que représente le parc social dans un quartier de 2000 habitants et l'indice de fragilité de l'occupation des parcs publics et privés à l'échelle des mêmes quartiers, intégrant les indicateurs socio-économiques suivants : les revenus par unité de consommation, le taux de personnes sans emploi, le taux de salariés précaires, les autres facteurs de fragilité identifiés : familles monoparentales, familles nombreuses (CIET, 2017).

Figure 23 : Diagnostic de fragilité des quartiers de la MEL

Le diagnostic de la fragilité des quartiers



Réalisation : Guy Taïeb Conseil, 2017

Si la MEL dispose de différents outils pour faciliter l'accès au logement social, l'attente avant l'attribution reste très longue et les chiffres des personnes ayant droit

au logement social restant sans logement restent aujourd'hui toujours trop importants. Ce qui questionne, au final, l'efficacité même des instruments. Le « saut métropolitain », sous ses aspects de rationalisation de l'action publique ne semblerait pas dans ce cas précis, avoir réellement fait changer beaucoup de choses...



III. La formation de l'institution métropolitaine lilloise : entre singularité locale et mutation de gouvernance



Dans cette dernière partie, nous proposons d'analyser de façon rapide la manière dont la Métropole Européenne de Lille s'est emparée des outils généraux à disposition de l'ensemble des métropoles. Nous reviendrons aussi plus largement ensuite sur la manière dont la condition métropolitaine locale influe sur ces stratégies au regard d'autres dynamiques métropolitaines en Europe.

1. Un temps d'avance pour la MEL sur les outils à disposition

Comme nous avons pu le voir précédemment, entre la CIET, le 1% logement, le PMRQAD, le FSL, etc... de nombreux outils nationaux, départementaux, ont été développés pour répondre aux besoins en matière d'habitat. Mais la Métropole Européenne Lilloise a cherché à aller plus loin que la simple application de ces outils.

En effet, la MEL a pour ambition de fournir sur son site des données plus complètes sur les chiffres clés du logement social par communes déjà fournis par le dispositif national basé sur les données du Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux. Elle compte mettre à disposition le nombre d'attributions disponibles, nombre d'attribution en attente dans chaque commune, le nombre de logement attribué l'année passée (données déjà disponibles par le RPLS) mais également une prévision du temps d'attente à prévoir, par exemple. De plus, elle accueille et oriente les demandeurs prioritaires sur rendez-vous dans ses locaux (Brunet, B. 2017).

Photo 4 : Bâtiment de la MEL où sont accueillis les demandeurs de Logements sociaux



Source : Google Maps.

D'autre part, en plus du Fond de Solidarité Logement qui est géré au niveau départemental par la CAF (qui est son agent comptable et un contributeur) qui va subsister, un autre fond va être créé au 1er juillet 2017 à l'échelle métropolitaine afin de s'adapter à son périmètre.

2. Le « saut métropolitain » de la politique de l'habitat et sa variable politique

A ce stade, l'analyse de la composition du Conseil Métropolitain est aussi éclairante sur la nature et le profil des politiques de l'habitat qui sont engagées, de de leur fluctuation à l'occasion du (relatif) « saut métropolitain », comme nous avons pu déjà l'évoquer rapidement avec l'inflexion concernant la politique de la ville intense. Ici, nous souhaitons de manière succincte re-questionner la notion même de « Métropole », comme entité cohésive et la restituer au regard des débats interne qui l'agitent.

Sur ce plan, rappelons que le Conseil Métropolitain de la MEL est constitué de 184 élus, appartenant à 9 groupes politiques. Toutes les communes sont représentées au Conseil, le nombre de siège obtenu par une commune étant proportionnel au nombre d'habitants. Ce conseil est élu par fléchage, sur le même bulletin que le conseil municipal, à partir de la même liste. Jusqu'à 2014, il s'agissait pour la Communauté urbaine d'un suffrage universel indirect au sein du conseil municipal.

La liste en tête du scrutin se voit attribuer la moitié des sièges, les suivantes obtiennent un nombre proportionnel à leur résultat s'il dépasse 5%. Le Président est ensuite élu par les conseillers métropolitains. Une fois entré en fonctions, il désigne 20 vice-présidents qu'il affecte aux 9 commissions thématiques du Conseil.

Le budget, lui, est voté annuellement par le Conseil et rendu public. Les séances du conseil métropolitain, dans une optique de transparence, sont retransmises en direct sur le site de la MEL. La prise de décisions se faisant surtout à majorité simple, la liste en tête, si elle est unie, peut prendre des décisions presque sans soutien des autres partis.

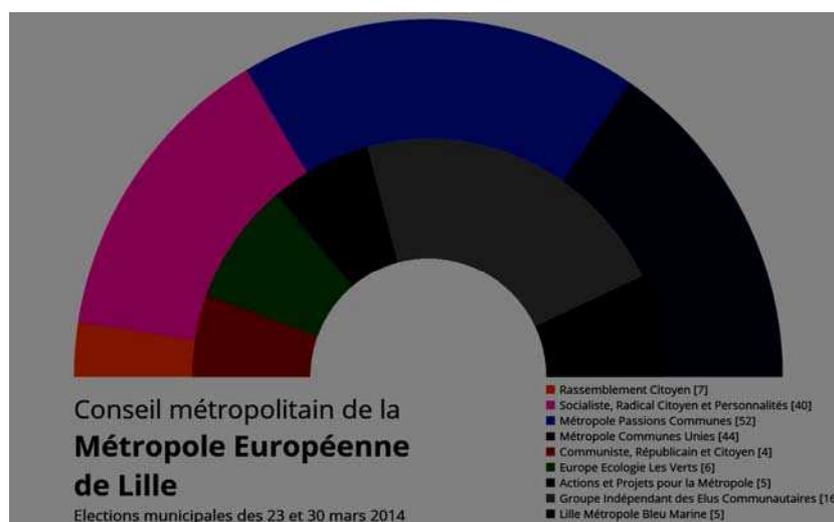
L'intention politique du parti dominant a donc un impact fort sur les décisions prises au Conseil métropolitain. Seules les décisions qui ont une incidence sur la définition des missions de la MEL doivent être adoptées à la majorité des deux tiers.

Il est intéressant de noter la dénomination des différents groupes car elle est révélatrice d'un positionnement de chacune de ces tendances au regard de la question métropolitaine :

- Communiste, Républicain et Citoyen
- Socialiste, Radical Citoyen et Personnalités
- Europe Écologie Les Verts
- Rassemblement Citoyen
- Actions et Projets pour la Métropole
- Métropole Passions Communes
- Métropole Communes Unies
- Groupe Indépendant des Élus Communautaires

- Lille Métropole Bleu Marine

Figure 24



Source : MEL, 2014

Sur les 9 listes, 4, dont les plus importantes, incluent "métropole" dans leur appellation, même s'ils sont associés à des partis politiques "classiques". S'agit-il d'un souci d'image uniquement, ou existe-t-il réellement des projets politiques métropolitains très distincts ?

Si de tels projets existent, leur communication reste faible, ne s'exprimant que de façon circonstancielle sur des questions précises, sans qu'il existe un réel programme métropolitain proposé par chacun d'entre eux en période pré-électorale.

Le 15 décembre 2016, les conseillers communautaires ont réélu Damien Castelain à la présidence de la Métropole. Il a été élu au premier tour à la majorité absolue. Membre du groupe de centre-droit Métropoles Passions Communes, D. Castelain, maire de Péronne-en-Mélantois depuis 1998, avait déjà pris la présidence de la Communauté Urbaine de Lille en 2014. Ce changement de présidence de 2014 représentait un grand bouleversement car il constituait le premier passage à droite de l'institution métropolitaine, à dominance socialiste depuis sa création sous la présidence d'Augustin Laurent.

Cette alternance se veut porteuse d'un changement d'orientation profond de l'action de la MEL, et le paradigme de développement territorial porté par Martine Aubry se voit également remplacé.

La "Ville Intense" de la présidente socialiste, marquée par une volonté de densification des tissus centraux et de renouvellement urbain intense, laisse alors place comme nous l'avons mentionné à la politique des « Villes et Villages à vivre » portée par le groupe Métropole Passion Commune.

Ce programme se démarque du précédent par son approche plus décentralisée du développement de la métropole. La revitalisation des centres-villes des petites communes, considérées comme jusqu'alors « dépossédés » de leurs commerces et espaces publics dynamiques par le développement des centres commerciaux et l'utilisation massive de la voiture, se voit érigée au rang de priorité pour se diriger vers une métropole plus multipolaire, visant une relation plus forte entre les périphéries de

l'aire métropolitaine et ses centres urbains.

Il existe donc bel et bien une divergence politique quant au projet métropolitain à mener, y compris en ce qui concerne le logement. Cela s'exprime notamment sur la question des quotas tri-annuels de logements sociaux imposés par le PLH. Martine Aubry, ancienne présidente de la Communauté Urbaine Lille Métropole, avait décidé, avec l'appui du conseil métropolitain de l'époque de le fixer à 30%, ce qui représentait une surenchère par rapport à l'obligation nationale. Le nouveau président, Damien Castelain a affirmé, et ce dès le jour de son entrée en fonction, qu'il entendait revenir sur cette spécificité de la MEL :

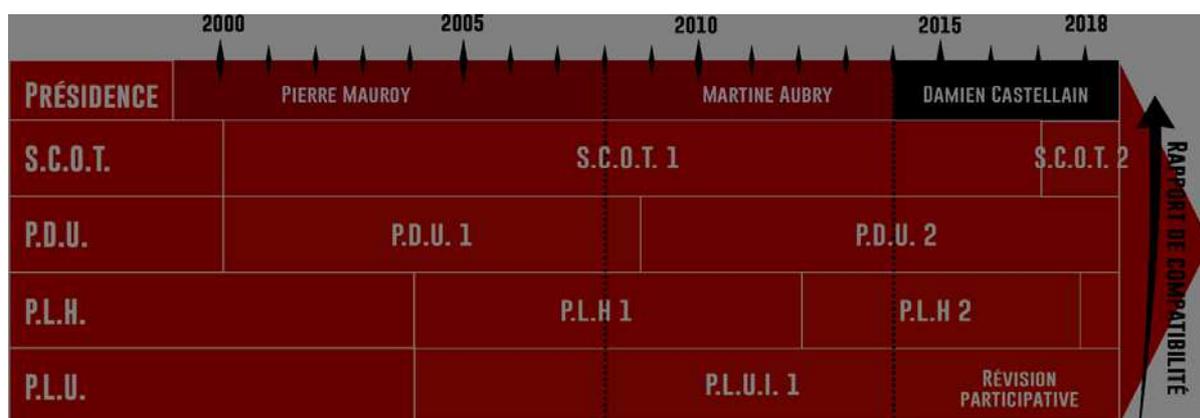
« Martine Aubry avait une vision ambitieuse des 30% de logements sociaux, supérieure à la loi qui en prévoit entre 20 et 25% en fonction de la taille des communes. J'ai indiqué dans mon discours d'ouverture du conseil que nous réfléchissions à un allègement du programme local de l'habitat (PLH) dans le respect de la loi. Entre 25 et 30% nous devrions aisément trouver un compromis. »¹²

Cette proposition peine cependant à faire consensus, même au sein du groupe MPC. Alain Pluss par exemple, maire de Wattignies, conseiller métropolitain et président de la commission "Logement, politiques de la ville et jeunesse" rejette toute éventualité d'une telle inflexion dans le rapport au logement social. Celui-ci ne nie pour autant pas que de nombreux maires s'attendent à l'application de cette modification du PLH et agissent en conséquence. Certaines communes présentent en effet des programmes de constructions de logement social pour éviter les sanctions financières, sans projeter de les réaliser effectivement.

Il existe donc bel et bien une influence de la composition politique du Conseil métropolitain sur la politique de logement menée dans la MEL, au moment même du basculement vers le statut de métropole.

Malgré cela, notre travail a pu constater que la grande diversité des documents d'urbanisme réglementaire, leur temporalité de mise en œuvre, crée une grande inertie dans l'action métropolitaine, avant que ne puisse être effectivement répercutées d'éventuelles inflexions dans les orientations politiques.

Figure 25 : Evolution du contexte politique au regard de la temporalité des documents de planification



Réalisation : Atelier PUCA Lille1, 2017

¹² interview à ECO121 n° 42 - Juin 2014

Si le basculement à droite du conseil métropolitain apportera sans aucun doute un revirement de l'action métropolitaine sur le logement, ce changement ne pourra trouver une expression concrète sur les réalités métropolitaines que sur le long terme.

3. La trajectoire de la MEL : singularité ou convergence ?

Nous achèverons le dernier temps de ces analyses par une prise de recul plus générale de cette mise en œuvre des politiques de l'habitat, en revenant sur la trajectoire récente de la Métropole Européenne de Lille.

3.1. Mise en perspective régionale en Europe.

Rappelons d'abord que le fait métropolitain, autant géographique qu'institutionnel, la convergence vers des formes de regroupement et fusion n'est pas spécifique à la France mais bien présent dans toute l'Europe bien qu'il s'y exprime différemment.

En Grande-Bretagne, par exemple, le poids de la périphérie dans la métropole est important et viendrait bien illustrer l'inflexion de tendance décelable dans le régime lillois. Le fonctionnement métropolitain intègre des villes périphériques, voire une région entière. La dilatation des principales zones urbaines s'explique par « une recomposition fonctionnelle et sociale » de celles-ci (Ascher, 1997, p.19). La population des grandes villes du Royaume-Uni a diminué un peu mais s'est alors installée dans les petites villes de la périphérie. Ce phénomène est du en partie à une gentrification de ces agglomérations, illustration de la transformation des métropoles en "mégalo-polis" s'étendant de Londres aux Midlands et du Yorkshire au Lancashire avec une population atteignant une vingtaine de millions (*ibid.*, p. 17).

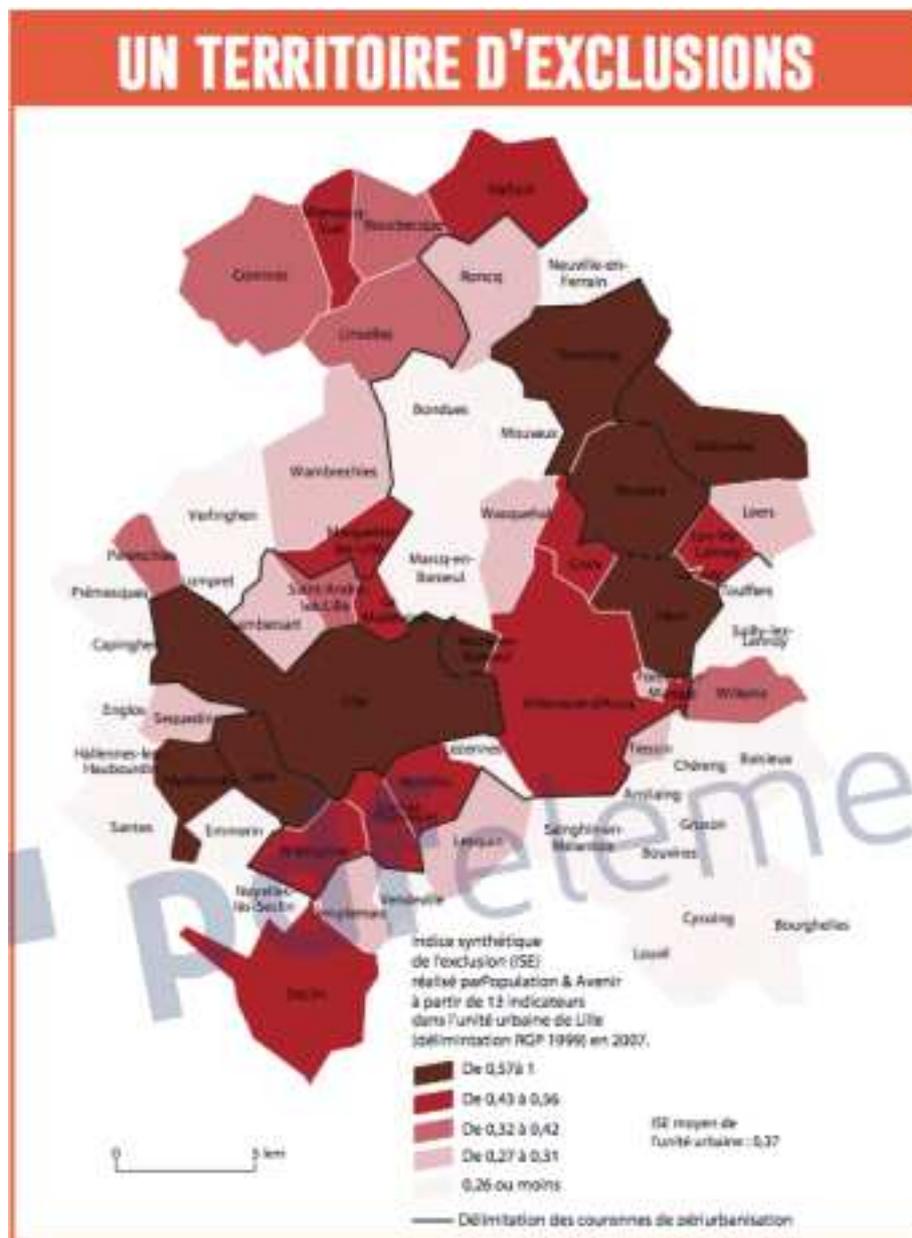
C'est également ce que l'on retrouve en Allemagne, avec une étendue de la métropolisation jusqu'aux périphéries voisines. Ainsi, les grandes villes comme Kassel, Hanovre ou Dresde connaissent des croissances directes avec un retour d'intérêt pour le centre-ville. Ces grandes villes européennes se caractérisent d'ailleurs par l'aspect bourgeois de leur centre-ville et une concentration de l'exclusion en périphérie. Apparaissent alors en Allemagne des "villes-régions" ou "région métropolitaines", "ensembles régionaux intégrés".

Aux Etats-Unis, entre 1980 et 1990, les agglomérations de plus de deux millions d'habitants ont fortement augmenté contenant quarante pour cent de la population. Soixante-dix-sept pour cent de la population vivaient dans des aires métropolitaines. De plus, les travailleurs cherchent toujours à habiter loin de la ville, et même des périphéries traditionnelles dites *suburbs*, créant de nouvelles *suburbs*, les "exurbs" où vivaient soixante millions de personnes.

Certains auteurs ont d'ailleurs osé le rapprochement entre l'aire urbaine de Lille et les métropoles américaines en associant la similitude de leur « taux d'exclusion » (Figure 26). Aux Etats-Unis, si travailleurs des classes moyennes supérieures tentent d'accéder au confort d'une maison individuelle et d'un jardin en périphérie, les

classes populaires se concentrent dans le centre des grandes villes. La commune-centre voit sa population décliner et perd des emplois : « Autour de la commune-centre se sont développées sur des dizaines de kilomètres les *suburbs*, divisés en deux couronnes : les suburbs de première couronne en continuité de la commune-centre, urbanisés le plus anciennement, se caractérisent par une population hétérogène, avec à la fois des catégories moyennes et des catégories sociales pauvres, puis les suburbs de seconde couronne sont les lieux de résidence des catégories socioprofessionnelles supérieures. Ils ne sont pas seulement des espaces résidentiels, mais ont aussi des activités économiques. En conséquence, les exclus sont peu nombreux dans cette seconde couronne. » (Chalard & al. 2017)

Figure 26 : Carte d'exclusion dans l'unité urbaine de Lille en 2007

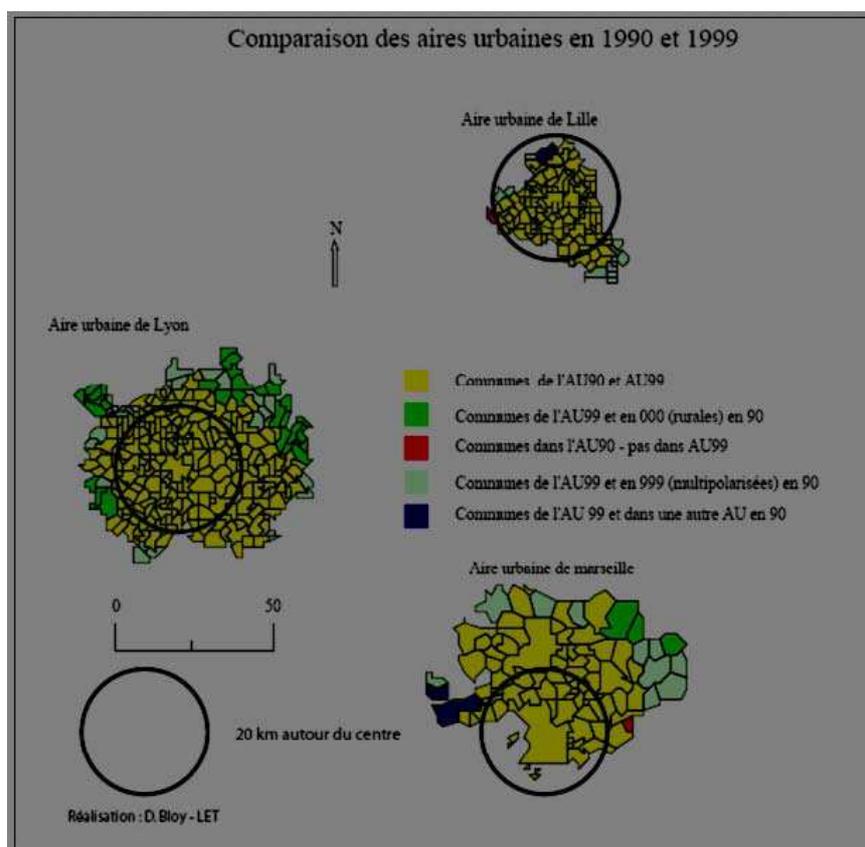


Source : Population et Avenir, 2007

Dans l'unité urbaine de Lille, on semble observer une situation similaire. La conurbation formée par les communes entre Lille et Tourcoing décrit l'indice synthétique d'exclusion le plus fort. Plus on s'éloigne des villes-centres, moins le taux d'exclusion est fort.

Les grandes métropoles régionales dont Toulouse, Marseille, Nice ou Lille reproduisent également le modèle américain. De la même manière, en Asie du Sud-Est avec un rapide développement et au Japon, comme dans les autres pays industrialisés, les grandes villes rassemblent également une forte représentation de la population, des activités et des richesses. D'autre part, si nous comparons la MEL avec les deux autres plus grandes métropoles de France après Paris, nous pouvons noter que la superficie et la densité de l'aire urbaine de Lyon et de Marseille se sont développées de manière bien différentes que celles de Lille. En effet, la superficie de l'aire urbaine de Lyon a très vite été plus importante que les autres avec 3 306 km² en 1999 pour 296 communes. L'aire urbaine de Marseille, malgré une superficie importante, 2 830 km², possédait beaucoup moins de communes que Lyon, seulement 82. Quant à la superficie de l'aire urbaine de Lille, elle était déjà moins importante avec seulement 975 km² pour 131 communes. Ainsi, sur la Figure 27, nous pouvons comparer l'évolution entre 1990 et 1999 des trois aires urbaines, notamment la superficie de Lyon qui est bien plus importante et le nombre de communes moins important pour Marseille (Mignot et al., 2007).

Figure 27 : Les aires urbaines de Lille, Lyon et Marseille en 1990 et 1999.



Source : Mignot et al. 2007

Plus spécifiquement, une certaine ségrégation socio-spatiale est assez notable dans toutes les métropoles, notamment en France, tendance constatée et comme inhérente au processus métropolitain. Ainsi, on retrouve ce phénomène dans la formation de la Métropole Européenne Lilloise notamment avec Roubaix qui apparaît comme un pôle de précarité (Miot, 2012) mais qui reste tout de même moindre par rapport aux "ghettos" américains (Ascher, 1997)

3.2. Métropoles, économie mondiale, et Europe

Afin de comprendre le développement métropolitain et d'identifier dans quelle dynamique politique et économique il s'inscrit, il est nécessaire de le rapporter aux autres métropoles européennes et aux formes de leur structuration institutionnelle. Il est aussi nécessaire d'analyser l'influence des institutions européennes sur ce mouvement de transformation de fond des grands centres urbains.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale le système fordiste de développement de la production industrielle standardisée et de consommation de masse s'est imposé comme modèle dominant à travers les économies des pays au développement avancé. Ce modèle rend possible un fort développement des ensembles urbains par prolifération en tache d'huile des quartiers résidentiels autour des pôles industriels, étalement permis par la réduction des distances-temps causée par la démocratisation de l'automobile. Les grandes villes européennes et américaines sont touchées par un phénomène massif d'étalement urbain, avec une ségrégation sociale et fonctionnelle croissante. Le rôle de la puissance publique, centralisée nationalement, est alors très interventionniste, par la mise en place d'une planification zonale ainsi que d'un investissement public lourd dans les infrastructures de transport, de commerce, et de service public. L'habitat social se développe dans les périphéries industrielles, souvent sous forme de grands ensembles.

Ce modèle économique a été remis en cause par la crise des années 1970, particulièrement en France où la stagflation a réduit les capacités d'investissement d'une puissance publique appauvrie. L'ouverture déjà importante des frontières rendent également malaisé l'interventionnisme, expression de la doctrine keynésienne. Les fluctuations du cours du pétrole causées par les tensions politiques avec les pays producteurs ont menacé la place de l'automobile comme transport structurant des villes développées, tout autant que le début de la prise en compte des méfaits environnementaux de cet outil et de l'étalement urbain qui y est associé. La structuration économique fordiste, comme l'état-nation fort, et le développement spatialement incontrôlé des agglomérations sont donc aujourd'hui tous trois remis en cause.

Le développement du tertiaire de haut niveau, associé à un développement des technologies de la communication, se développe sur les ruines des cités industrielles. L'enjeu pour une ville, qui était jusqu'alors la présence massive d'une main-d'oeuvre peu qualifiée et l'investissement industriel national (public ou privé), devient de plus en plus l'accès à une main-d'oeuvre très qualifiée ainsi que l'attractivité sur le marché des capitaux privés devenu mondial. La mobilité et la visibilité se placent donc comme avantages économiques primordiaux, et c'est donc vers ces

problématiques que se concentre la gouvernance territoriale, qui opère alors un tournant entrepreneurial. La puissance publique ne peut plus opérer seule par l'investissement massif, et les services publics développés lors de la croissance importante des Trente Glorieuses deviennent trop coûteux pour être gérés par elle seule.

Les services publics doivent ainsi être restructurés afin d'en diminuer le coût et d'intégrer l'action du secteur privé dans l'investissement voire la gestion à travers des partenariats public-privés. L'impératif d'attractivité aux capitaux des villes désormais mises en compétition change en profondeur l'action des autorités locales. L'intégration dans les réseaux mondiaux des villes ainsi que la structuration de leurs infrastructures de transport sur tout le territoire de l'agglomération et de son aire d'influence, crée des convergences d'intérêt de communes contingentes qui savent partager un destin économique commun. Ces convergences d'intérêt se concrétisent de façon croissante sous la forme de structures intercommunales et de projets d'investissement en équipements communs.

D'où le phénomène majeur d'émergence du fait institutionnel métropolitain dans les centres urbains européens les plus avancés, ainsi que les prémisses de sa structuration institutionnelle.

Parallèlement à cela s'est opérée une tendance au régionalisme, avec en Europe une consolidation des institutions, et la formation du Fonds de Développement Régional en 1975, qui s'appuie non pas sur les Etats mais sur les régions afin de promouvoir la cohésion territoriale. La gouvernance territoriale en Europe commence déjà son changement d'échelle, même si l'inertie causée par la complexité du millefeuille administratif français lui apporte une certaine lenteur. Du trio Etat-Régions-Communes, nous passons peu à peu à celui Europe-Région-Intercommunalité.

Le FEDER, quant à lui, peu à peu, se rapproche par son action de l'intercommunalité, mais toujours en utilisant la région comme intermédiaire. Il se dote pour ce faire d'un nouvel outil de financement qui lui permet d'impacter directement au niveau métropolitain de façon très ciblée : l'investissement Territorial Intégré (ITI), concernant directement le cas lillois

3.3. L'Investissement Territorial Intégré Métropolitain : la MEL comme premier intermédiaire dans les politiques d'habitat

Le FEDER, s'appuyant sur la région, redistribue les financements de sa politique de cohésion territoriale vers les intercommunalités, et dont la métropole Lilloise. Pour « garantir à l'ensemble des acteurs de la politique de la ville une équité de traitement », la MEL redistribue ces financements sous la forme d'appels à projets auprès de n'importe quelle structure publique ou privée. Une structure souhaitant bénéficier d'un financement FEDER doit constituer un dossier de candidature, d'abord traité par les services métropolitains, avant de remonter graduellement vers des échelles régionales, puis européennes, auxquelles appartient en dernier recours le choix de financer ou non.

La baisse régulière des financements étatiques aux structures intercommunales

malgré l'impératif d'amélioration de la qualité du service public accroît fortement la dépendance des métropoles à ces ITI, et donc les forces pour équilibrer leur budget à se soumettre aux axes prioritaires du FEDER formalisés dans le volet européen du contrat de ville. Cette enveloppe allouée par le FEDER pour les domaines liés à l'habitat est loin d'être négligeable puisqu'elle représente, pour les axes 3 et 4, respectivement "efficacité énergétique dans le logement social et les bâtiments publics" et "réhabilitation des friches industrielles et du patrimoine remarquable", un total de 29 millions d'euros alloués sur la période 2015-2020, avec un cofinancement additionnel de la MEL et du secteur privé d'environ 23 millions.

Le volet européen du contrat de ville de la Mel (ou ITI) a alors été mis en place autour de trois principes :

- Une solidarité intercommunale et l'équité territoriale. L'ITI doit bénéficier à l'ensemble de la géographie prioritaire du territoire métropolitain. Le choix a été fait de se concentrer sur l'ensemble de la géographie prioritaire. Le calendrier de l'ITI étant restreint, la priorité sera donnée aux projets de qualité et à leur impact sur la géographie prioritaire ;
- Effet levier des financements FEDER. Les fonds FEDER de la politique de la ville seront complémentaires aux autres sources de financement ;
- Le respect des obligations inscrites dans le programme opérationnel régional FEDER FSE. La MEL s'engage à respecter les règles établies et minimise l'intervention de règles nouvelles. "

Cette liste de prérequis à l'obtention d'ITI peut être considérée comme très contraignante pour la MEL dans son action territoriale. "L'effet levier des financements FEDER" par exemple, exige la mobilisation de financements publics locaux ainsi que d'investissements privés. Le partenariat public-privé est donc promu sans le dire comme outil de base de la gouvernance urbaine. La "minimisation de l'intervention de règles nouvelles" assure une prévalence du droit européen afin d'imposer le degré de libéralisme économique le plus élevé possible afin de maximiser l'attractivité pour les capitaux privés de l'espace métropolitain.

Ce volet européen du contrat de ville place donc la MEL non pas comme chef de file en matière d'habitat mais bien plus en premier intermédiaire entre les entreprises et habitants locaux et les institutions européennes et investisseurs privés, le second étant la Région mais ce dans une proportion décroissante. L'existence de l'institution métropolitaine participe donc fortement à améliorer la visibilité et l'attractivité de l'espace métropolitain aux capitaux européens comme privés par rapport à une constellation désorganisée de communes de faibles poids. Cela représente un avantage indéniable en termes de masse de financement dans l'action sur l'habitat, mais pose la question des intérêts qui sous-tendent le choix des priorités et des caractéristiques de l'action. La priorisation définie par la MEL dans les documents de planification ne peut être considérée comme le filtre structurant des actions des acteurs du logement mais bien plus comme un des conditionnements politiques de l'action des acteurs publics comme privés.

Cet Investissement Territorial Intégré Métropolitain est très intéressant à mentionner pour éclairer la nature des politiques métropolitaines d'habitat, pour plusieurs raisons. Bien sûr, il permet de désactiver la fiction inlassablement portée et relayé même au sein de la littérature scientifique de la Métropole comme « acteur

urbain», cohérent, capable d'engager des choix stratégiques autonomes. Il démontre par ailleurs, dans la mesure où il est également proposé aux autres institutions intercommunales européennes, que l'ITI apporte une certaine *uniformisation de l'action métropolitaine* en Europe en consacrant une partie non négligeable de leur budget ainsi que de celui de leurs partenaires locaux (par le cofinancement requis) à poursuivre les ambitions de développement territorial définies par le FEDER dans sa politique de cohésion. Une forme de concurrence dans la conformité aux exigences européennes qui vient s'ajouter à celle de l'attractivité aux capitaux privés.

Rappelons ici les objectifs de la dernière politique de Cohésion de l'UE. Celle-ci mentionne en effet que « *L'ambition de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale est de réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions de l'Union européenne. A ce titre, elle vise deux objectifs principaux :*

- *l'investissement pour la croissance et l'emploi, en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales ;*
- *la coopération territoriale européenne, qui vise à soutenir la cohésion dans l'Union européenne grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale »*

Il apparaît de façon flagrante une grande divergence entre les objectifs d'action de la MEL et de celle du FEDER, qui assume le développement économique dans sa vision néo-libérale comme l'axe central de son action, bien loin des perspectives d'action sociale avec une orientation bien plus interventionniste qui ont historiquement caractérisé le travail de la Communauté urbaine d'influence socialiste de Lille.

L'accent de plus en plus marqué de l'action métropolitaine vers des actions de marketing territorial confirme la volonté de la MEL d'attirer des capitaux privés bien plus que d'intervenir de façon directe et autonome par un investissement public important.

La "naturalisation" de l'idée de compétition urbaine, souvent présentée comme une nécessité objective du développement métropolitain, comme une loi du marché incontournable par l'action institutionnelle, confirme que le processus de néolibéralisation est à la base de l'ambition métropolitaine, où l'action de la puissance publique sert "surtout pour contenir et réparer les effets néfastes les plus visibles de l'application des principes du marché ", à savoir dans le cas du logement la relégation vers des périphéries mal connectées et des logements de faible qualité des catégories les plus modestes de la population. L'action métropolitaine dans ce cadre vise plus à lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale que de lutte contre les inégalités (Beal, Rousseau).

Il apparaît donc de façon plus nette que la formation institutionnelle métropolitaine ne relève pas tant d'un choix politique que d'une nécessité d'adaptation au marché et au mouvement de centralisation du pouvoir politique au niveau européen. Pour cette raison les réalités comme les institutions métropolitaines se multiplient rapidement en France comme dans le reste des économies développées, et cette multiplication est autant voulue que subie. Un constat à ne pas éluder, au moment où l'on s'interroge dans le cadre de cette recherche, sur la capacité politique des

métropoles à engager des politiques d'habitat cohérentes et « efficaces »...



Conclusion



"Le logement est vécu par les gens à la fois comme une condition de leur épanouissement personnel et comme une condition pour l'intégration de chacun dans la société", note Frédéric Gilli, économiste et géographe, responsable de l'enquête présentée lors des Etats Généraux du Logement. Le logement, l'habitat et l'habiter sont des dimensions primordiales de nos villes. En prenant conscience de cette dimension, c'est aux pouvoirs publics, garants de l'intérêt commun, d'assurer un accès égalitaire au logement.

D'abord compétences des communes, puis des intercommunalités, l'habitat est aujourd'hui le ressort des métropoles. Ce nouvel échelon est-il efficace pour résoudre les problématiques d'accès et d'offre du logement ?

Tout au long de ce dossier, nous avons tenté d'y répondre. Dans la métropole, ces enjeux sont de l'ordre du mal-logement, de l'insalubrité, d'un difficile accès au logement social, de la disparité d'offre sur le territoire... Des caractéristiques sensibles et complexes auxquelles les communes ont historiquement fait face.

D'abord, nous avons voulu montrer que le périmètre actuel de la métropole résulte d'une construction ancienne de l'intercommunalité. La communauté urbaine instituée depuis 1966 avait déjà cette ambition de répondre aux enjeux métropolitains, qu'ils soient économiques, sociaux, ou urbains sur son territoire. Au fil du temps, ce périmètre a été validé et appuyé par de nombreux documents réglementaires (PLH, PLU, PDU, SCOT...).

Pour appuyer son action, il apparaît que la métropole peut compter sur un réseau d'acteur important et a institué la clarification de leurs compétences et modes d'actions. De par sa construction ancienne, dans le cas de Lille, le passage de communauté urbaine à métropole n'a pas profondément transformé les compétences et modalités d'actions.

Cependant, et c'est ce que nous avons tenté de démontrer, le passage à la métropole fait émerger un nouvel outil de gouvernance efficace qui permet de répondre aux enjeux complexes du territoire en matière de logement. En prenant l'exemple de la construction neuve, de la gestion de l'habitat social de fait et des procédures d'attributions de logements sociaux, nous nous sommes rendus compte que le saut métropolitain avait permis au territoire de se doter de nouveaux outils pertinents pour traiter ces questions dès leurs racines.

Enfin, nous avons tenté de replacer la métropole dans un cadre plus large, celui de l'Europe (et ce faisant du Monde) en observant ses relations avec les territoires proches. En somme, quelles perspectives la métropole permet-elle d'entrevoir ?

De manière générale, et au vu des études des autres métropoles faisant partie de cet atelier, le saut métropolitain a permis de clarifier et simplifier les compétences sur l'habitat, d'unifier un réseau d'acteur et d'apporter des outils de communications pertinents sur la question. Dans notre cas, le passage de Lille Métropole Communauté Urbaine à Métropole Européenne de Lille ne s'est pas accompagné d'un grand bouleversement technique, géographique et humain et cela parce qu'elle agissait déjà comme métropole avant d'en avoir le nom.

En cela, le territoire de la MEL peut être vu comme un exemple à suivre : il témoigne de l'importance d'avoir des périmètres établis dans l'histoire, des documents réglementaires associés, un réseau d'acteurs conscient des échelles européennes et locales dans lesquelles ils s'inscrivent pour opérer une politique cohérente, et pas seulement sur les questions d'habitat.

La métropole peut et doit être l'échelon moteur des politiques et stratégies urbaines. Celles-ci ne pourront être cohérentes qu'à travers une coopération véritable avec tous les autres échelons administratifs français et européens.

La métropole en reste-t-elle pour autant une fin en soi ? L'urbaniste et sociologue français François Ascher introduira un échelon supplémentaire avec la "métapole", définie par "l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien d'une métropole". Cette définition remet en cause la hiérarchie des systèmes urbains. Localement cette évolution est souvent mal perçue par les territoires de frange ou périphérique. Charles Beauchamp, conseiller général dans le douaisis a pu ainsi nous dénoncer ce qu'il considère comme une tendance consistant, par les exigences européennes, à supprimer sur le long terme les communes et les départements au profit de l'Europe, des grandes régions et des grandes intercommunalités, un constat que le ministre des collectivités locales établissait lui-même, déplorant le fait qu'à terme « On va finir par avoir plus de métropoles que le monde entier ».

C'est donc moins au regard de l'efficacité ponctuelle de certains instruments de la politique du logement, que, plus largement, de ces différentes lignes de réflexion posée par la création du statut de métropole rapportée aux contextes européens et mondiaux, que la trajectoire des métropoles, dont celle de Lille, semble mériter d'être questionnée.

Bibliographie

Références sur le web :

Sur les métropoles :

<http://www.multitudes.net/Dynamiques-metropolitaines-et/>

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metapoles>

Rapport sur le PLH : "Outil de gouvernance et de mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat : État des lieux et perspectives"

<http://www.adcf.org/files/THEME-Habitat-et-logement/ADCF-EtudePLH-160414-V6.pdf>

Sur la construction du PLUI-H

<https://urban-ism.fr/kesako>

http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_alur_pluihd.pdf

Situation géographique et géologique de la métropole :

<http://fresques.ina.fr/mel/parcours/0002/paysages-de-la-metropole.html>

Sur le financement du logement social

<http://www.logement.gouv.fr/qui-finance-le-logement-social>

<http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/>

http://www.lillemetropole.fr/files/live/sites/lmcu/files/images/COMMUNAUTE%20URBAINE/INSTITUTION/budget2016_MEL8.pdf

Sur la multiplication du nombre d'acteurs

https://www.lesechos.fr/29/01/2015/lesechos.fr/0204120329005_politique-du-logement---trop-d-acteurs--de-dispositifs--d-objectifs.htm

CIET Convention intercommunale d'équilibre territorial et annexe à la charte métropolitaine de relogement de programme de renouvellement urbain - Adoption :

http://www.lillemetropole.fr/files/live/sites/lmcu/files/docs/AMENAGEMENT/Cessions%20immo/annexe4_16_C_0645.pdf

Sur le répertoire du logement social :

<http://www.lagazettedescommunes.com/2115/repertoire-du-logement-social/>

Mignot et al. 2007. Formes urbaines, mobilités et ségrégation : une comparaison Lille - Lyon - Marseille. Rapport final. Rapport de recherche. Consulté le : 20 Avril 2017. Disponible sur :

<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00203462/document>

Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, 2015. *Votre demande de logement social pas à pas*. Consulté le : 12 Février 2017. Disponible sur : www.union-habitat.org/sites/default/files/Votre%20demande%20de%20logement%20social%2C%20pas%20%C3%A0%20pas.pdf

Agence hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre, 2017. *Portraits de famille*. L'état du mal-logement en France 2017. Consulté le : 02 Mars 2017. Disponible sur : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/portraits_de_famille_-_regards_sur_la_maitrise_douvrage_dinsertion_-_hauts-de-france_2017.pdf

Ouvrages et articles

Ascher F. 1997, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Dans : *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n°2, 1997. Une nouvelle culture de l'aménagement des villes.

Denis É., 2011, « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers Monde*, 2/2011 (n°206).

Friedman Y., 2016, *Comment habiter la terre*, Paris, l'éclat.

Giblin-Delvallet B., 2004, « Lille métropole. Une eurométropole en devenir ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1/2004 (no 81).

Miot Y., 2012. « La ségrégation socio-spatiale dans la métropole lilloise et à Roubaix : l'apport des mobilités résidentielles », *Géographie, économie, société*, 2/2012 (Vol. 14), p. 171-195.

Table des figures

Figure 1 : Répartition des dépenses de la MEL affectées aux politiques métropolitaines.....	p.17
Figure 2 : La Métropole Européenne de Lille au regard de l'Europe.....	p.18
Figure 3 : Structuration du territoire métropolitain.....	p.19
Figure 4 : Chronologie de la formation de l'institution Métropolitaine de Lille.....	p.25
Figure 5 : Evolution du contexte politique et liens avec l'élaboration des documents de planification.....	p.25
Figure 6 : Flyer de communication de la MEL pour encourager la participation....	p.28
Figure 7 : « Je carticipe », le nouvel outil interactif pour stimuler la participation citoyenne.....	p.29
Figure 8 : Carte d'influence du territoire.....	p.31
Figure 9 : Complexité des relations inter-acteurs agissant sur l'habitat.....	p.33
Figure 10 : Sociogramme des délégations de compétences en matière d'habitat.....	p.40
Figure 11 : Carte de répartition des différentes formes de tissu urbain.....	p.41
Figure 12 : Croquis de morphologie du tissu urbain.....	p.42
Figure 13 : Carte du revenu médian par commune.....	p.43
Figure 14 : Carte d'évolution de la population entre 1999 et 2008.....	p.44
Figure 15 : Part des propriétaires occupants, des locataires du privé et du logement locatif social sur la MEL.....	p.45
Figure 16 : Les critères de territorialisation du PLH.....	p.47
Figure 17 : Carte d'insalubrité du parc de logement.....	p.52
Figure 18 : Schéma des priorités d'interventions de l'habitat privé.....	p.53
Figure 19 : Schéma des caractéristiques de l'approche de la MEL sur les questions de l'habitat privé.....	p.53
Figure 20 : Objectif de construction par commune.....	p.55
Figure 21 : Intervenants dans la production du logement social.....	p.57
Figure 22 : Procédure de demande de logement social.....	p.62
Figure 23 : Diagnostic de fragilité des quartiers de la MEL.....	p.64
Figure 24 : Conseil métropolitain de la MEL.....	p.71
Figure 25 : Evolution du contexte politique au regard de la temporalité des documents de planification.....	p.72
Figure 26 : Carte d'exclusion dans l'unité urbaine de Lille en 2007.....	p.74
Figure 27 : Les aires urbaines de Lille, Lyon et Marseille en 1990 et 1999.....	p.75

Table des photos

Photo 1 : HLM dégradé Rue d'Iéna à Lille.....	p.46
Photo 2 : Cour intérieure réaménagée spontanément par les habitants entre Rue Newton et Rue Mexico à Lille.....	p.50
Photo 3 : courée avec maison insalubre condamnée Rue Paul Lafargue à Lille.....	p.51
Photo 4 : Bâtiment de la MEL où sont accueillis les demandeurs de Logements sociaux.....	p.69

Liste des entretiens

Raphaël BONTE, chef de service habitat privé et politique de solidarité. Entretien réalisé le 01 février 2017.

Bernard BRUNET, chargé de mission habitat de la MEL. Entretien réalisé le 21 mars 2017.

Isabelle FOURREAU, chef de service plan local de l'habitat de la MEL. Entretiens réalisés les 8 et 16 décembre

Stéphanie LAMARCHE-PALMIER, Directrice Agence Hauts de France de la fondation Abbé Pierre. Entretien réalisé le 24 février 2017.

Alain PLUSS, Maire de Wattignies, conseiller métropolitain, président de la commission "Logement, politiques de la ville et jeunesse", membre du groupe Métropole, Passions, Communes accompagné de David Fleureau, directeur général des services de Wattignies et Edouard Scamps, directeur de l'urbanisme. Entretien réalisé le 05 avril 2017.

Jean-Christophe SZULC, directeur de la construction neuve. Entretien réalisé le 16 mars 2017.

Lorraine TINANT, responsable droit au logement et peuplement de la MEL. Entretien réalisé le 13 février 2017



Annexes



MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE ET SOCIALE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

 PÉRIODE : 2014-2017 (1er MOUS LHI de 2010 et 2013)

 PÉRIMÈTRE : MEL

 OBJECTIFS : Sortir d'indignité 700 situations dont 150 propriétaires

 PARTENAIRES : Soliha, Etat, ANAH, ARS, Parquet, CAF, ADIL.

 MODALITÉS D'ACTION :
- Accompagnement des occupants et propriétaires
- Garantie du droit des occupants (hébergement et relogement dans les délais des arrêts) y compris via la substitution par la puissance publique, et assurer la médiation.

 BUDGET : 2,5M€ en ingénierie dédiée sur 3 ans. Financements de la MEL, ANAH, Etat, et communes.

 BILAN : Premier MOUS - LHI : 900 situations accompagnées dont 493 réhabilitations engagées au terme de l'opération.
500 procédures en cours dont 370 prises et 350 levées depuis 2010.
- Recentrage 2014 sur les logements occupés et ceux sous procédures d'insalubrité : 487 situations accompagnées
- Le relogement est assuré, l'hébergement peine à l'être.
- Absence de case d'avance initialement prévue.
- Volet coercitif peu actif

PROGRAMME (POPAC) Remove Watermark Now

 PÉRIODE : 2014-2017

 PÉRIMÈTRE : MEL

 OBJECTIFS : Accompagnement de 50 copropriétés en « fragilité potentielle »

 PARTENAIRES : ARIM, ARC, Soliha Etat, ANAH, communes, présidents de conseils syndicaux, représentants de syndicats et d'administrateurs provinciaux, bailleurs sociaux.

 BUDGET : 300 000€ sur 3 ans.

 BILAN : 54 copropriétés identifiées sur 11 communes.
27 copropriétés accompagnées en septembre 2016
Difficultés dans la coopération avec certains syndicats professionnels (9 situations)
Quelques situations très dégradées trop chronophages ==> Recentrage du programme sur la prévention des dégradations et non sur le traitement curatif.

AIDE À LA RÉNOVATION «HAUTE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE» DES COPROPRIÉTÉS



OBJECTIFS :

Améliorer l'efficacité énergétique des copropriétés



PARTENAIRES :

Caisse des dépôts et consignations



MODALITÉS D'ACTION :

Subventions pour 640 logements en copropriété engagés dans des travaux de rénovation permettant d'atteindre le niveau BBC Rénovation. (1000 logements repérés)



BUDGET :

4 000 000€

PROGRAMM AMÉLIORATION DURABLE DE L'HABITAT

Remove Watermark Now



PÉRIODE :

2014-2017



PÉRIMÈTRE :

MEL, répartie en 5 lots territoriaux



OBJECTIFS :

Rénovation durable de 2300 logements : lutte contre la précarité énergétique, adaptation du logement ou mise en



PARTENAIRES :

Etat (ANAH), Région, Département, Communes, Banque postale



MODALITÉS D'ACTION :

Mission d'AMO confiée par la MEL à 5 équipes opérationnelles (30 ETP) pluridisciplinaires : assistants sociaux, thermiciens, ergothérapeutes, ...
Accompagnement social et technique tout au long du projet. Intervention possible en auto-réhabilitation accompagnée avec encadrement par des opérateurs compétents : Compagnons Bâtitseurs, GRAAL, Eole
Aide Financière aux travaux.



BUDGET :

Ingénierie : 5 millions d'euros, Travaux : 38 millions



BILAN :

Accompagnement démarré pour plus de 2200 ménages (97% de propriétaires occupants et 3% de propriétaires bailleurs). Gain énergétique moyen estimé : 43%. Montant prévisionnel moyen des travaux par dossier : 28 000€TTC. Faible intérêt des bailleurs pour le dispositif. Pas de dispositif de case d'avance jusqu'à 2016. Depuis case d'avance mise en place pour le PIG Roubaisien. Difficulté de financement du reste à charge pour les plus modestes. Outil non adapté aux copropriétés.

DISPOSITIF COURÉES



PÉRIODE :

2015-2018



PÉRIMÈTRE :

MEL



OBJECTIFS :

Démolir les courées indignes et mal conçues afin d'aérer les coeurs d'îlots. Requalifier les courées qui contribuent à la diversification de l'habitat durablement et de façon pérenne.



PARTENAIRES :

Communes, Animation : Soliha, Travaux : en régie



MODALITÉS D'ACTION :

Volet réhabilitation des courées :
phases pré-opérationnelle : animation individuelle et collective visant l'appropriation des espaces collectifs par les habitants.
Phase opérationnelle : travaux de requalification sous maîtrise d'ouvrage MEL
Incitation à la réhabilitation durable des logements en lien avec le PIG ADH
Volet Foncier : restructurer les courées les plus dégradées
Observatoire foncier : restructurer les courées les plus dégradées
Observatoire
- Aide Financière aux travaux.



BUDGET :

165 000€ sur 3 ans pour la phase pré-opérationnelle.
800 000€ par an pour les travaux (50% assainissement) millions



BILAN :

18 études de faisabilité, 28 études techniques, 14 travaux programmés aux copropriétés.

OPÉRATION PROGRAMM

CROIX ROUBAIX TOURCOING, WATTRELOS

Remove Watermark Now



PÉRIMÈTRE :

Communes de Croix, Roubaix, Tourcoing et Wattrelos



OBJECTIFS :

Requalification durable de 500 logements, lutte contre l'habitat indigne, Lutte contre la précarité énergétique, adaptation à l'âge et au handicap. Contribuer à la diversification de l'habitat durablement et de façon pérenne.



PARTENAIRES :

Urbanis, ANAH, Région, Communes, Procvivis, Banque postale



MODALITÉS D'ACTION :

Volet amélioration de l'habitat : accompagnement social et technique tout au long du projet et aide financière aux travaux.

Volet lutte contre l'habitat indigne :

Repérage et traitement des situations d'habitat indigne, accompagnement des propriétaires volontaires suite à prescription de travaux.

Volet Renouvellement Urbain :

Valorisation des aspects patrimoniaux de certains axes ciblés et mission de diagnostic des courées



BUDGET :

2M€ en ingénierie dédiée, 9,4M€ en subventions majorées



BILAN :

43% de gain moyen en rénovation énergétique. 5,7M€ de travaux générés
Faible intérêt des bailleurs pour le dispositif
Difficulté de financement du reste à charge donc besoin de pré-financement important.

PROGRAMME MÉTROPOLITAIN DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS



PÉRIODE :

2012-2019



PÉRIMÈTRE :

5 secteurs sur 6 villes : Armentières, Houplines, Lille, Roubaix, Tourcoing, Wattrelos.



OBJECTIFS :

Requalification durable des logements et des secteurs stratégiques. Lutte contre l'habitat indigne, Recyclage foncier et immobilier pour 407 logements à produire (dont 209 logements locatifs sociaux, 79 en accession sociale, 119 logements libres)



PARTENAIRES :

SPLA, EPF, Urbanis, Anah, ANRU, Région, Communes, Département, ARH, Action Logement.



MODALITÉS D'ACTION :

Intervention habitant : démolitions-reconstructions et accompagnement au relogement, restructurations lourdes et prescription de travaux obligatoires



BUDGET :

93 000 000€



BILAN :

289 immeubles acquis pour recyclage (4/5 des objectifs de maîtrise foncière), 90 relogements, 49 immeubles repérés en habitat indigne, 99 Réhabilitations lourdes d'immeuble prescrites. Gouvernance complexe.

LILLE QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Remove Watermark Now



PÉRIODE :

2010-2019



PÉRIMÈTRE :

Cité Lys, Vian, et Morel à Fives, Vanhoenacker et Vantalon à Moulins, Lafargue et Postes-Justice à Wazemmes



OBJECTIFS :

Renouvellement urbain



PARTENAIRES :

Fabrique des quartiers, Maîtrise foncière : EPF, ANRU, Etat, Région, Lille, CDC.



MODALITÉS D'ACTION : Micro-projets de renouvellement urbain



BUDGET :

53 000 000€ (Dont 29 000 000 de participations et 24 000 de recettes foncières)



BILAN :

Déconstruction de 210 immeubles
Réhabilitation de 248 logements
Construction de 356 logements
Relogement de 195 familles

RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE À ROUBAIX RH17



PÉRIODE :

2012-2020



PÉRIMÈTRE :

11 courées représentant 112 logements



OBJECTIFS :

Curer les îlots d'habitat insalubres, constitués en majorité de courées qui, au regard de leur état de dégradation, ne sont plus viables.



PARTENAIRES :

SPLA Fabrique des quartiers, ANAH



MODALITÉS D'ACTION :

Maîtrise foncière, 11 relogements programmés, déconstructions en cours



BUDGET :

5,3M€ dont 671K€ de l'ANAH.

ACT 1% LOGEMENT



PÉRIODE :

Depuis 1953



PÉRIMÈTRE :

National



OBJECTIFS :

Loger les salariés de l'entreprise en finançant les constructions neuves, la transformation de locaux en habitation, ou l'achat d'un logement ancien avec travaux. La structure a pour ambition de devenir « le premier financeur du logement en France et le premier opérateur du logement social ».



PARTENAIRES :

Action logement travaille en étroite collaboration avec des agences et associations nationales, des réseaux nationaux, des unions nationales, des ministères mais aussi des autorités de contrôle



MODALITÉS D'ACTION :

Prêt à 1% pour l'achat ou la construction d'un logement, conditionné par un niveau de ressources inférieur au plafond du Prêt locatif intermédiaire.
Subventions



BUDGET :

53 000 000€ (Dont 29 000 000 de participations et 24 000 de recettes foncières)



BILAN :

En 2015, entre 1 milliard et 1,5 milliard d'euros sont utilisés pour la construction de logements HLM et entre 110 et 160 millions pour la construction de logements intermédiaires.

MÉDIATION PRÉCARITÉ ÉNERGIE



PÉRIODE :

Depuis 2016



PÉRIMÈTRE :

Lille, Hellemmes et Lomme



OBJECTIFS :

Aider les locataires les plus modestes et les propriétaires bailleurs à améliorer la qualité énergétique de leur logement



PARTENAIRES :

Mairie de Lille, Maison de l'habitat durable, Association Graal, Fondation Abbé Pierre, Département.



MODALITÉS D'ACTION :

Diagnostic des problèmes du logement avec un conseiller, puis accompagnement personnalisé et installation d'équipements. Conseil et incitation auprès des propriétaires bailleurs



BILAN :

100 médiations ont été réalisées en 2016 dont 85 locatifs privés à mars 2017 avec 68 médiations auprès du bailleurs qui ont mené 32 projets de rénovation énergétique.
Un objectif de 180 médiations est envisagé pour 2017.

Remove Watermark Now

AVANCE/CRÉDIT



PÉRIMÈTRE :

France



OBJECTIFS :

Aider les locataires privés les plus modestes à financer le dépôt de garantie exigé par le propriétaire. Garantir aux bailleurs privés accueillant des locataires modestes le



PARTENAIRES :

Action logement



MODALITÉS D'ACTION :

Avance Loca-Pass : Il s'agit d'un prêt sans intérêt, permettant de financer le dépôt de garantie (un mois de loyer, sans charges) réclamé par le propriétaire ou le bailleur, lors de l'entrée dans les lieux. Ce prêt est remboursable sur une période maximale de 36 mois après un différé de remboursement de trois mois.

Garantie Loca-Pass : En cas de loyers impayés, la garantie loca-pass est mise en œuvre sur demande du bailleur auprès de l'organisme d'Action Logement, après mise en demeure du locataire.

AUTO-RÉHABILITATION ACCOMPAGNÉE



PÉRIODE :

Depuis 2016



PÉRIMÈTRE :

France



OBJECTIFS :

Aider les habitants en difficulté dans la résolution de leurs problèmes de logement.



PARTENAIRES :

Compagnons Bâtisseurs, MEL, Collectivités territoriales, Services de l'Etat, Caf, MSA, CCAS, Bailleurs, ANAH



MODALITÉS D'ACTION :

Diagnostic de performance énergétique du logement, médiation locataire-bailleur, aide au montage de projet de réhabilitation pour les propriétaires occupants, accompagnement technique aux travaux

CRÉDIT D'IMPÔT

Remove Watermark Now



PÉRIMÈTRE :

National



OBJECTIFS :

Inciter les propriétaires occupants à améliorer la qualité énergétique de leur logement



MODALITÉS D'ACTION :

Réduction de l'impôt sur le revenu des propriétaires ayant fait des dépenses pour rendre leur logement plus efficace énergétiquement

ACCORD COLLECTIF INTERCOMMUNAL



PÉRIODE :

Les dispositions de l'accord collectif intercommunal s'appliquent sur une durée de 3 ans. Ses objectifs



PÉRIMÈTRE :

MEL



OBJECTIFS :

Améliorer les conditions d'accès des publics prioritaires ; Favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle des programmes de logements ; Mettre en œuvre le rééquilibrage social à l'échelle métropolitaine. Garantir la cohérence entre les politiques d'Etat (DALO) et partenariales (PDALPD) et le rééquilibrage



PARTENAIRES :

FSL, AVDL (Accompagnement Vers et Dans le Logement), MOUS, PDALPD, Organismes de logement social, L'Association Régionale pour l'habitat du Nord-Pas de Calais, les communes, Lille Métropole, l'Etat.



MODALITÉS D'ACTION :

Un bureau d'étude se charge du contrôle de l'attribution de logement social. Les bailleurs remontent tous les 6 mois les chiffres d'attribution des publics prioritaires.



BILAN :

11 000 ménages prioritaires ont été relogés les 3 premières années (2013, 2014 et 2015). Les attributions au titre de l'ACI sont passées de 40 % à 47 %, montrant la capacité de réaction des bailleurs pour répondre à l'augmentation de la demande prioritaire est passée de 40 % à 45 % entre 2013 et 2015.



PÉRIMÈTRE :

Nord



PARTENAIRES :

Le Département, La MEL, la CAF, EDF-GDF, les bailleurs,



MODALITÉS D'ACTION :

Instruit les demandes d'aides au logement et d'aides aux impayés, maintient les ménages dans leur logement. C'est un des outils de mise en œuvre du PDALPD.

PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES



PÉRIODE : 2013-2018



PÉRIMÈTRE : Nord



OBJECTIFS :
Favoriser l'accès au logement des publics prioritaires.
Coordonner l'ensemble des dispositifs pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous, un logement décent, adapté à la composition de la famille et à ses ressources.

Six objectifs pour 2013-2018 :

- Renouveler les modalités d'animation et de pilotage du PDALPD
- Renforcer la prévention des expulsions locatives
- Développer la coordination des actions de lutte contre la précarité
- Appuyer les actions de lutte contre l'habitat indigne
- Renforcer la mobilisation de l'offre existante
- Développer une offre d'habitat d'insertion adaptée aux besoins



PARTENAIRES : Eta, Département Nord



MODALITÉS D'ACTION :
Le nouveau PDALPD élargit les publics prioritaires :
Les ménages dont les ressources sont inférieures à 2 RSA (auparavant 1,5 RSA) et qui ont une demande de logement social en cours
Le nombre de situations de mal logement prises en compte par le PDALPD passe de 4 à 10.



BILAN :
Bilan 2006 - 2010 :

- Plus d'un million de résidences principales
- L'offre d'hébergement a augmenté de 150% entre 1998 et 2010. 63% se concentrent sur l'arrondissement de Lille.
- Des difficultés d'accès au logement

ement



Affiché le :

12 DEC. 2008

EXTRAIT

Du Registre aux délibérations
Du Conseil de la Communauté

Réunion du **CONSEIL** du 05/12/2008

Nombre de membres en exercice : 167

Date de la convocation à la réunion : 28 novembre 2008

**Présidente : Mme Martine AUBRY***(Secrétaire de Séance : M. Gerald DARMANIN)*

Présents : (123) MM. ADYNS, AMIELH, Mme AUBRY, MM. BAILLOT, BARRET, BELIN, BERNARD, Mme BIENCOURT, MM. BOCQUET, BODIOT, Mmes BOUCHART, BOUDRY, MM. BOUREL, BRAND, BREHON, Mme BRESSON, MM. CACHEUX CAMBIEN, CASTELAIN, CAUDRON, CHARLET, CODRON, COLIN, COSTEUR, COUSIN, DARMANIN, Mme DARNEL, M. DAVOINE, Mme DE CLERCQ, MM. DEBREU, DECOCQ, Mme DELACROIX, MM. DELAHOUSSE, DELANNOY, DELEBARRE Jean, DELEBARRE Patrick, DELRUE, Mme DEMESSINE, MM. DERONNE, DEROO, DERUYTER, DESMARECAUX, DESPIERRE, DOJKA, DUBOIS, DUBUISSON, DUJARDIN, DUQUENNE, DURAND Eric, DUSAUSOY, DUVAL, DUWELZ, ELEGEEST, Mme FABER, MM. FOUCART, FREMAUX, GABRELLE, GAUTHIER, GERARD, Mme GOUBE, MM. GRIMONPREZ, GRUSON, HAESBROECK, HENNO, HERBAUT, HOUSSIN, HUYGHE, IFRI, Mme JACQUOT, MM. JANSSENS, JEGOU, Mme KRIEGER, MM. LANNOO, LEBAS, LEDOUX, LEFEBVRE, LEMAHIEU, LEMOISNE, LEPRETRE, LESAFFRE, LESERRE, Mme LINKENHELD, MM. LOOSVELT, MACQUET, MAIMOUNI, Mme MASSIET-ZIELENSKI, MM. MOLLE, OURAL, PACAUX, PASTOUR, PAU, PLANCKE, Mme PLOUVIER, M. PLUSS, Mme POLIAUTRE, MM. QUEVERUE, QUIQUET, RABARY, Mme REIFFERS, MM. REMORY, RENARD, Mmes ROCHER, RUSQUART, M. SANTRE, Mmes SARTIAUX, SCHARLY, MM. SEGARD, SERHANI, SPRIET, Mme STANIEC-WAVRANT, MM. TIR, TURPIN, VAN TICHELEN, VANBELLE, VANDIERENDONCK, VERBRUGGE, VERDONCK, VERSPIEREN, VICOT, WATTEBLED, WAYMEL, Mme WILLOQUEAUX, M. WOOD.

Excusés ayant donné pouvoir : (41) M. AISSI (pouvoir à M. DUWELZ), M. ANDRE (pouvoir à M. ELEGEEST), M. BAERT (pouvoir à M. CACHEUX), M. BENABBOU (pouvoir à Mme SARTIAUX), M. BLOT (pouvoir à Mme BOUDRY), M. BOSSUT (pouvoir à M. DOJKA), M. COISNE (pouvoir à M. DERUYTER), Mme CULLEN (pouvoir à M. OURAL), M. DAUBRESSE (pouvoir à M. DECOCQ), M. DE SAINTIGNON (pouvoir à Mme LINKENHELD), M. DEFFONTAINE (pouvoir à M. MAIMOUNI), M. DELABY (pouvoir à M. LESAFFRE), M. DROART (pouvoir à M. DURAND Eric), Mme DUHEM (pouvoir à M. DAVOINE), M. DURAND Yves (pouvoir à M. HAESBROECK), Mme FILLEUL (pouvoir à Mme STANIEC-WAVRANT), M. GADAUT (pouvoir à Mme WILLOQUEAUX), M. HAYART (pouvoir à M. FOUCART), Mme HUVENNE (pouvoir à M. LANNOO), M. JACOB (pouvoir à M. BRAND), M. LEGRAND (pouvoir à M. MACQUET), M. LIEVEQUIN (pouvoir à M. GRUSON), M. MARCHAND (pouvoir à M. LEMOISNE), Mme MAUROY (pouvoir à M. LESERRE), M. MERTEN (pouvoir à M. DERONNE), Mme MULLIER (pouvoir à M. BAILLOT), M. MUTEZ (pouvoir à Mme REIFFERS), M. OLSZEWSKI (pouvoir à M. QUEVERUE), M. PARGNEAUX (pouvoir à M. RABARY), M. PICK (pouvoir à M. DARMANIN), Mme PINCEDE (pouvoir à M. LEMAHIEU), Mme RINGOTTE (pouvoir à Mme RUSQUART), M. RONDELAERE (pouvoir à M. VERDONCK), M. TARDY (pouvoir à M. DEROO), Mme TELALI (pouvoir à M. CAUDRON), M. VERCAMER (pouvoir à M. GERARD), M. VEROONE (pouvoir à M. GRIMONPREZ), M. VIGNOBLE (pouvoir à Mme PLOUVIER), M. WALLART (pouvoir à M. BREHON), M. WILLOCCQ (pouvoir à M. BOCQUET), M. ZOUTE (pouvoir à M. DUJARDIN).

Excusés : (3) MM. BEZIRARD, PROVO, RICHIR.

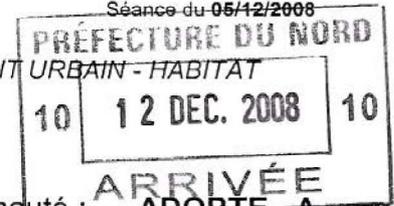
AMENAGEMENT ET CADRE DE VIE - AMENAGEMENT ET RENOUVELLEMENT URBAIN - HABITAT

Délibération cadre de la Politique Locale de l'Habitat

12 DEC. 2008

08 C 0550

Séance du 05/12/2008



AMENAGEMENT ET CADRE DE VIE - AMENAGEMENT ET RENOUVELLEMENT URBAIN - HABITAT

Délibération cadre de la Politique Locale de l'Habitat

Rapport de Mme la Présidente au Conseil de la Communauté : **ADOPTÉ A L'UNANIMITE DES SUFFRAGES EXPRIMES (LE GROUPE METROPOLE COMMUNES UNIES S'ETANT ABSTENU)**

En mobilisant élus, experts, associations, le conseil de développement et tous les acteurs du logement dans notre métropole, le premier grand débat du nouveau mandat consacré au logement a pour objectif de définir les nouvelles orientations de notre politique locale de l'habitat.

Il doit se traduire par des décisions qui amélioreront le quotidien des habitants de notre métropole, sur un thème central du projet communautaire 2008 - 2014.

Ce grand débat coïncide avec la nécessité pour la communauté urbaine de revisiter ses documents cadre de la politique de l'habitat : le Programme Local de l'Habitat, qui arrive à mi-parcours et la convention de délégation des aides à la pierre qui se termine cette année.

Pour préparer ce débat, un document d'orientation a été transmis courant octobre à l'ensemble des élus et partenaires. Les contributions ont été nombreuses et participent pleinement à enrichir les débats de ce conseil de communauté et la politique communautaire de l'habitat.

Ont apporté leur contribution ou ont déposé des amendements : le Conseil de développement, les Villes de Roubaix, Lille, Tourcoing, Marquette, Quesnoy-sur-Deûle, l'Association régionale de l'Habitat représentant 26 organismes qui gèrent du patrimoine ou bâtissent dans notre métropole, la Fédération des promoteurs constructeurs qui rassemble 21 adhérents, le groupe CMH, Procivis, le Droit Au Logement, les Ateliers Populaires d'Urbanisme, le Pact Métropole Nord, Habitat et Humanisme, la Fédération des associations de réinsertion sociale qui représentent 21 associations, la MAJT, la Fondation de France, l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL), le GIP Lille Métropole Rénovation Urbaine, la Région Nord - Pas de Calais...

Les groupes politiques de notre assemblée communautaire ont également transmis leur proposition d'amendements.

La contribution de l'Etat nous a été présentée ce matin par le Préfet de Région.

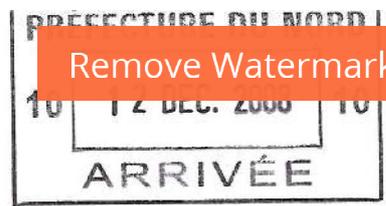
La présente délibération - cadre de notre politique locale de l'habitat est soumise à l'avis du conseil.

Elle propose, en suivant les grands axes du document d'orientation alimenté par les contributions des partenaires et le débat du 4 décembre, les décisions nouvelles pour notre politique locale de l'habitat.

Celles-ci orienteront la nouvelle convention de délégation des aides à la pierre 2009 - 2015 qui sera proposée au conseil de communauté en début d'année 2009.

Elles serviront à l'actualisation de notre PLH qui sera présentée au conseil à la fin du deuxième trimestre 2009 et alimenteront le volet " territorial " du PLH, en particulier les Contrats de territoires que la Communauté élabore avec chacun des 8 territoires.

Elles seront enfin déclinées dans différentes délibérations d'application à prévoir dans les prochains mois, sur des champs aussi vastes que le logement des jeunes, le logement des personnes âgées et handicapées, l'intervention dans le parc privé ancien, l'intervention dans le parc HLM pour la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement...



1- UN CONSTAT PARTAGE

- *Un déficit important de construction qui concerne toute la construction et en particulier le logement social et très social.*

Seulement 3 500 logements neufs ont été construits en moyenne par an depuis 2000, pour des besoins estimés à 5 000 dans le PLH adopté en 2005 et à plus de 6 000 aujourd'hui.

Le déficit en matière de logements locatifs sociaux et très sociaux s'élève pour sa part, depuis le 1^{er} janvier 2006, à plus du millier de logements entre les objectifs (6 000 logements en 3 ans) et les réalisations (4 840 logements financés).

- *Des évolutions sociologiques mal prises en compte dans la construction qui conduisent à une crise structurelle du logement que la conjoncture très difficile ne doit pas nous faire oublier.*

C'est le vieillissement de la population, c'est l'impact croissant des évolutions du marché du travail sur les mobilités résidentielles, c'est l'éclatement de la famille... autant d'évolutions auxquels les marchés du logement et nos politiques doivent apporter de meilleures réponses.

- *L'écart croissant entre le prix des logements à louer ou à acheter et les revenus des ménages de la métropole.*

Dans Lille Métropole, 38% des ménages ont des revenus équivalents à ceux du PLAI ; ils sont près de 80% parmi les demandeurs de logements. Comme le montrent les travaux de l'Agence de développement et d'urbanisme, la courbe d'évolution des revenus des ménages de Lille Métropole, très lente, a décroché depuis plusieurs années celle des loyers et des prix de vente des logements.

Le logement est devenu un facteur d'appauvrissement d'une large partie de la population dont les revenus ont peu augmenté, notamment des catégories intermédiaires qui se situent dans l'angle mort de nos politiques publiques.

La pénurie de logements accessibles a fait se développer les situations de non-logement : 400 personnes ou ménages ont été mises à l'abri pendant la période hivernale 2007 – 2008, 150 sont restés à la rue.

- *L'accroissement de la « spécialisation sociale » des territoires de notre métropole et des contrastes qui se renforcent comme l'Agence de développement et d'urbanisme en fait l'analyse.*
- *Une large diffusion de la construction aux portes de notre agglomération comme elle est rappelée par le Conseil de développement dans sa contribution, qui pose la question de l'organisation territoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine.*
- *Enfin, un contexte de la crise immobilière et économique qui ne peut pas être ignoré, avec ses répercussions majeures sur les marchés du logement et la vie des habitants.*

2- LE LOGEMENT, NOTRE PRIORITE AVEC L'ECONOMIE ET LES TRANSPORTS

Face à ces constats, notre priorité au logement est réaffirmée et les moyens, notamment financiers, mobilisés par la Communauté.

Un budget d'investissement de 300 M€ est réservé à la politique d'habitat sur la durée du mandat, avec une montée en charge progressive des dépenses et des objectifs de construction neuve et d'amélioration du parc.

Au budget communautaire, s'ajouteront les crédits que l'Etat nous délègue pour financer le développement et la réhabilitation du parc social, l'hébergement d'urgence et l'amélioration du parc privé ancien. Les conventions qui nous lient à l'Etat pour la mise en œuvre de ces crédits viennent à échéance cette année. Elles auront permis d'engager 57 M€ depuis le 1^{er} janvier 2006. Les besoins de financement de notre

politique sont importants. Nous demanderons un engagement supérieur de l'Etat, pour les trois prochaines années.

Mettre en œuvre la priorité au logement et réussir notre projet du logement pour tous implique une nouvelle façon de travailler pour faire plus, de mobiliser un très large partenariat avec les communes, les promoteurs – constructeurs, les organismes de logement social, les associations, l'Etat et les autres collectivités comme la région Nord – Pas de Calais ou le département du Nord, chef de file avec l'Etat de l'action sociale où les articulations avec la politique du logement sont multiples.

Ce partenariat doit se fonder sur des engagements respectifs et une confiance mutuelle au service d'un projet commun présenté à la suite.

3- NOTRE PROJET

1- CONSTRUIRE PLUS ET ADAPTER LE PARC EXISTANT

Construire plus est un objectif fort du mandat et une obligation pour répondre aux besoins des ménages qui ne cessent de croître, de se diversifier et aussi de se précariser.

Construire plus de 30 000 logements à l'horizon du mandat constitue un enjeu qui, compte tenu des difficultés passées à atteindre cet objectif, doit mobiliser les énergies, les volontés, les partenariats, l'innovation et l'excellence.

La communauté souhaite construire plus au service d'une ville et d'un urbanisme durable, qui met la priorité à la ville existante - le cœur aggloméré de notre métropole, les centres de bourgs, de villes et de villages - et qui est attentive à son développement en extension pour qu'il s'inscrive en cohérence avec un développement économique équilibré de la métropole, en articulation étroite avec les transports publics existants et futurs et une offre de services et d'équipements de proximité.

Ces exigences fondent notre projet de mieux vivre ensemble et de la qualité urbaine.

LA POLITIQUE FONCIERE : SOCLE DE NOTRE PROGRAMME DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION

Construire 30 000 logements à l'horizon du mandat appelle une mobilisation sans doute sans précédent, dans notre communauté, en matière de politique foncière.

L'objectif de construction dans la zone urbaine est ambitieux, tandis que la maîtrise foncière n'est pas acquise, les sites morcelés, bâtis, pollués ou abandonnés, les procédures d'acquisition souvent longues et complexes.

Bon nombre de contributions apportées au débat par nos partenaires convergent sur ce point : il faut pousser les curseurs, changer de braquet pour se donner les moyens de réussir.

- L'engagement communautaire sur son budget

Nous prévoyons un engagement budgétaire de la communauté pour la politique foncière habitat de l'ordre de 150 M€ sur la durée du mandat (2008 – 2014), représentant la moitié du budget consacré à l'habitat.

Cet engagement se traduira par une politique d'acquisition dans les secteurs de futures Z.A.C. communautaires et dans le stock foncier situé dans la zone urbaine identifié avec les villes, correspondant soit à des Emplacements Réservés au Logement (E.R.L.), soit à des Périmètres d'Attente de Projet d'Aménagement (P.A.P.A.), soit à des secteurs de friches...



La Communauté mobilisera également les terrains d'Etat et d'organismes para-publics (friches ferroviaires...), en utilisant au besoin des outils comme le bail emphytéotique pour assurer le portage foncier.

Cet engagement se traduira également, quand cela est nécessaire, par la prise en charge d'un différentiel de charges foncières clairement défini et affiché, permettant l'équilibre des opérations et servant la mise en œuvre de notre projet et de nos politiques : logement aidé (logement social et très social, accession sociale, hébergement d'urgence, résidences sociales...), programme mixte, habitat durable.

Pour augmenter encore sa capacité à faire, la Communauté vient de décider au conseil du 27 novembre 2008, de mobiliser les ressources de l'Etablissement Public Foncier Nord – Pas de Calais (E.P.F.). L'E.P.F. consacrera 25 M€ dès 2009 et 2010, à un programme d'acquisition et de financement d'une partie des travaux de dépollution de sites habitat.

- La mobilisation de tous les outils fonciers « proactifs »

Au côté de l'intervention de l'E.P.F., notre établissement devra également s'engager, privilégier les outils fonciers proactifs accélérant la maîtrise foncière de gré à gré, enclencher systématiquement les procédures d'expropriation en cas d'échec de la négociation amiable, se constituer en pôle de ressources et d'expertise sur les questions foncières complexes.

Il faut qu'en la matière toute la palette d'outils et de procédures puisse être mobilisée et tous les fonciers (y compris le patrimoine désaffecté des villes et de la communauté), pour favoriser les projets, notamment les plus complexes à monter (hébergement, logement tiroir...).

Le droit de préemption constituera un outil d'appoint, important dès lors qu'il permet aux communes d'augmenter leur parc conventionné social et très social.

Cela nécessite une ingénierie nouvelle à décider et à mettre en œuvre.

- Le recyclage rapide des terrains maîtrisés en projets de logements

En parallèle à la phase d'acquisition, nous assurerons du recyclage rapide des terrains à destination des constructeurs. Le portage foncier par l'E.P.F. doit se faire le plus rapidement possible avec revente directe aux opérateurs logement. Il en est de même de notre intervention qui doit favoriser les reventes rapides, les recettes tirées des ventes permettant d'alimenter les acquisitions.

Cela implique le plein partenariat des constructeurs associés dès l'amont, l'engagement communautaire et de chacune des communes pour faire aboutir les projets.

Là encore, les moyens d'ingénierie à mobiliser à la communauté et dans les communes ne devront pas être sous-estimés eu égard au nombre de sites concernés et à la complexité fréquente qu'ils présentent pour être recyclés.

- L'engagement des communes et des 8 territoires

L'engagement des communes et des 8 territoires dans le cadre de la nouvelle gouvernance sera déterminant et central.

Bon nombre de communes ont d'ores et déjà planifié leur projet d'habitat à l'horizon 2015 et au-delà ou sont en passe de le faire.

Il faut que chaque territoire, chaque commune, selon ses particularités, contribue à l'effort de relance de la construction dans le respect du projet communautaire.

Dès lors que la maîtrise foncière n'est pas assurée, il faudra établir les priorités d'intervention, intensifier la mobilisation des outils fonciers et engager les moyens financiers correspondant.

Ces engagements respectifs seront à contractualiser à l'échelle des 8 territoires et des communes.

L'expérience de l'agglomération rennaise présentée le 4 décembre montre que sur la base d'un contrat clair, un objectif fort peut être tenu.

- Un partenariat renforcé avec les constructeurs, organismes de logement social et promoteurs - constructeurs

Au travers de la maîtrise foncière, la Communauté souhaite accélérer la sortie des projets de logements.

Notre objectif n'est pas la maîtrise complète des sols, mais de nous assurer de la maîtrise des programmes et des projets, via les appels à projets ou les consultations d'aménageurs et de constructeurs.

Le partenariat avec les aménageurs et les constructeurs est essentiel pour la réussite de notre projet. Nous souhaitons le renforcer, le rendre plus dynamique au profit de l'effort de construction et dans l'intérêt du projet communautaire.

Pour ce faire, les constructeurs nous demandent plus de lisibilité sur les fonciers devenus opérationnels, avec la création d'un observatoire des « fonciers opérationnels » ainsi que des délais plus courts de mise en œuvre des opérations d'aménagement, avec le recours à de nouvelles procédures ou des procédures simplifiées.

Différentes propositions ont été faites en vue de participer à l'effort de construction, comme la mobilisation de fonciers d'importance déjà maîtrisés par des opérateurs privés ou des organismes HLM en tissu urbain ou en extension.

Ces propositions seront étudiées au cas par cas et mises en œuvre dès lors que cela peut se réaliser, dans le respect de notre projet et de la concertation avec les collectivités.

- Constituer des réserves de long terme

Enfin, pour peser véritablement sur le rythme de production du foncier et sur des prix de sortie compatibles avec les objectifs de qualité et de diversité, Lille Métropole confirmera sa stratégie de développement urbain en constituant des réserves foncières de long terme.

Dans ce cadre, il conviendra de travailler le plus en amont possible et de mettre en place un partenariat renforcé avec le monde agricole afin d'éviter toute spéculation et éviter tout retard dans les acquisitions.

La mise en place d'un travail de veille pour connaître la population agricole nous permettrait d'avoir une vision prospective sur le foncier agricole et d'être informé des opportunités foncières.

Une politique d'acquisition des Z.A.D. les plus stratégiques (proximité des dessertes existantes ou à créer, attractivité forte, etc.) sera engagée en cohérence avec les négociations conclues avec le monde agricole.

REAFFIRMER NOTRE PRIORITE AU LOGEMENT SOCIAL

Nous réaffirmons notre priorité au logement social et à la mixité sociale en son sein pour assurer la pérennité et la cohésion aux différentes échelles du territoire métropolitain.

Il faut produire 2 000 logements locatifs sociaux par an financés en PLUS et PLAI. C'est 30% de notre objectif de construction.

C'est l'objectif minimum pour le mandat et il doit être tenu dans la durée, avec des garanties sur la pérennité de son financement (communauté, Etat, 1%) et un engagement clair vis-à-vis des organismes de logement social.

Avec 500 PLS qui financent le logement locatif de niveau intermédiaire, mais également les structures pour personnes âgées et handicapées, étudiants... l'objectif de 2 500 logements locatifs sociaux et intermédiaires doit contribuer très fortement à notre effort de construction.



- Assurer la pérennité du financement du logement social

- *L'engagement de l'Etat*

En premier lieu, il nous faut obtenir de l'Etat l'assurance quant à la bonne prise en compte dans les crédits qui nous sont délégués des surcoûts fonciers existants dans l'agglomération, seuls susceptibles d'assurer l'équilibre financier et d'aider les opérations de manière pérenne.

L'expérience de l'année 2008 est positive sur le sujet.

Pour la première fois depuis trois ans, nous avons satisfait les objectifs de notre PLH.

Au 31 décembre, 1 200 PLUS et surtout 300 PLAI (100 en diffus et 200 en structure) seront financés. A ceux-ci s'ajouteront 400 PLS et 83 PSLA (Prêt social location – accession) agréés.

Parce que nous bénéficions de reports de crédits non consommés en 2006 et 2007 et de crédits supplémentaires alloués par l'Etat au conseil du 27 novembre 2008, nous avons pu financer ces projets en mobilisant 12 M€ de crédits délégués d'Etat (10,6 M€ pour la production neuve, le solde pour l'amélioration et l'hébergement d'urgence).

C'est donc au moins 16 M€ qu'il nous faudra négocier dans la prochaine convention de délégation avec l'Etat pour financer notre politique ambitieuse : 2 000 logements locatifs sociaux (PLUS et PLAI) dont 400 à 500 PLAI. Seulement 8 M€ nous ont été délégués en moyenne par an dans la convention de délégation qui se termine fin 2008.

- *L'engagement de Lille Métropole*

Depuis la mise en œuvre du PLH, la Communauté apporte une subvention à l'équilibre des opérations de logements locatifs sociaux, jusqu'à 8000 € par logement en PLUS, jusqu'à 15 000 € en PLAI et finance le surcoût d'investissement jusqu'à 10 000 € pour les logements neufs financés en PLUS ou PLAI s'inscrivant dans une démarche environnementale démonstrative.

Les perspectives d'engagement budgétaire de notre établissement sur la durée du mandat sont de 40 M€ pour soutenir la production.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, pour accompagner les projets, la communauté urbaine a engagé 18,5 M€ (14,6 M€ pour la production neuve, le solde pour l'amélioration et l'hébergement).

Pour la seule année 2008 où nos objectifs sont atteints, notre engagement pour financer les projets s'élève à 9,3 M€, dont 7,8 M€ pour la production neuve.

La Communauté urbaine a constitué un observatoire des coûts de production et de financement du logement social. Il doit nous permettre d'évaluer et de faire évoluer le cas échéant notre politique d'aide pour soutenir la production.

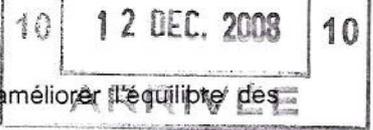
- *L'engagement des organismes collecteurs du 1%*

Il nous faudra également recevoir l'assurance de la pérennité des financements alloués à notre territoire par les organismes collecteurs du 1% qui ont contribué pour 16 M€ depuis le 1^{er} janvier 2006 au financement des projets de logements sociaux dans notre métropole.

- *Des partenariats financiers à développer avec la Région et les communes*

Il nous faudra développer les partenariats financiers avec d'autres échelons territoriaux comme la Région, en particulier sur le volet environnemental des projets d'acquis-améliorés financés en PLAI.

Pour les projets les plus coûteux, notamment du fait de surcharges foncières importantes ou de normes environnementales spécifiques, la participation au financement des opérations par les communes ne doit pas être négligée. Elle est d'ores et déjà pratiquée par les communes concernées par l'article 55 de la loi



Solidarité et Renouvellement Urbain, mais aussi par d'autres communes, pour améliorer l'équilibre des opérations.

- Un partenariat renforcé avec les organismes de logement social pouvant être porté par une dynamique collective, un engagement clair de notre établissement vis-à-vis d'eux

Nous souhaitons le plein partenariat avec le monde HLM pour atteindre nos objectifs de production.

La contribution de l'association régionale habitat qui regroupe 26 organismes intervenant dans notre territoire (8 coopératives, 15 entreprises sociales de l'habitat, 2 offices publics de l'habitat et une société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) va dans ce sens, avec le souhait d'un partenariat renforcé qui pourrait être porté par une dynamique collective.

Le contexte économique nouveau des marchés immobiliers et l'accentuation de la précarité des ménages (30% de l'ensemble des ménages de Lille Métropole dans les plafonds de revenu du PLAI, plus des deux tiers des ménages locataires du parc HLM et 80% de la demande HLM) confèrent aux organismes HLM un rôle essentiel dans le développement de l'offre locative et, également, de l'accession sociale pour offrir aux locataires le choix d'un parcours résidentiel et desserrer la pression sur le parc loué.

Le grand nombre d'organismes HLM permet de répartir l'effort de construction dans notre métropole. Mais chaque organisme pour s'y engager souhaite avoir une vision claire des objectifs à moyen terme.

Nous proposons de contractualiser ces objectifs dans les conventions de partenariat en préparation avec chacun des 13 principaux organismes.

Pour renforcer la portée des conventions de partenariat, leur articulation avec les 8 contrats de territoires sera engagée. Elle est demandée, en particulier, par les territoires lillois et roubaisien.

Le partenariat avec les organismes HLM se place sur un champ bien plus large que la seule construction. Il touche le champ de l'amélioration et de la gestion, que celle-ci concerne le métier de bailleur social (peuplement, attributions) ou de gestionnaire urbain (gestion urbaine, qualité de service...).

METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE D'AIDE A L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

Pour relancer les parcours résidentiels, nous proposons d'engager la Communauté dans une politique d'aide à l'accession sociale à la propriété, ouverte aux primo-accédants modestes issus des parcs locatifs HLM ou privé et réalisant leur projet d'accession dans le neuf.

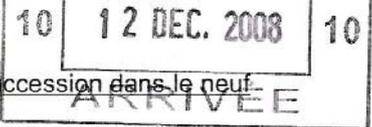
Nous vous proposons également d'expérimenter une aide à la primo-accession dans l'ancien, dans le cadre de foncier et de partenariats d'ores et déjà identifiés.

Une délibération sera présentée au premier conseil de 2009 pour définir les conditions précises d'application de cette politique.

Les travaux conduits par la Commission logement qui ont porté sur ce dossier en juillet 2008, donnent une première estimation de la charge financière que cette politique pourrait représenter pour notre établissement, soit 30 M€ sur la durée du mandat.

Depuis, les conditions d'accès à la propriété des « primo-accédants », notamment les plus modestes, c'est-à-dire ceux qui se situent dans les plafonds du Prêt à taux zéro, se sont encore dégradées (hausse des taux d'intérêt, resserrement des conditions de crédit, baisse du pouvoir d'achat des ménages).

Par ailleurs, le projet de loi « Mobilisation pour le logement » présenté à l'assemblée du 15 au 19 décembre 2008 étend le dispositif de Pass Foncier jusqu'alors limité à l'individuel en diffus au collectif, prenant ainsi mieux en considération le souhait des collectivités de lutter contre l'étalement urbain.



- Mobiliser le Pass Foncier, rendre plus attractif le P.S.L.A. pour encourager la primo-accession dans le neuf.

Nous vous proposons d'acter l'engagement communautaire dans une politique d'aide à l'accession sociale à la propriété, en intégrant notamment le nouveau dispositif national du Pass Foncier étendu au collectif.

Le dispositif de Pass Foncier très solvabilisateur pour les ménages dont les ressources se situent dans les plafonds de ressources du Prêt à taux zéro devrait rentrer en application dès 2009. Il devrait bénéficier d'une TVA à 5.5% jusqu'au 31 décembre 2010 et d'un prêt différé pour le paiement du foncier, porté par les organismes collecteurs du 1%.

Le gouvernement annonce un volume de 40 000 logements financés en Pass Foncier dont très peu a été engagé jusqu'à présent.

Pour le mettre en œuvre, il nous faut décider d'une subvention minimale de 3 000 euros pour un ménage d'une à trois personnes et de 4 000 euros pour un ménage de quatre personnes et plus. Nous y mettrons les conditions : les prix de vente des logements ouvrant droit au dispositif seront plafonnés, pour que le dispositif profite aux acquéreurs en même temps qu'il constitue une opportunité évidente pour la relance du marché immobilier de la métropole. Nous prévoirons les clauses anti-spéculatives et négocierons avec les banques les conditions d'accès au crédit. Nous mettrons la priorité aux programmes de petits collectifs tout en réservant un volume de production de maisons individuelles denses.

Aussi, un volume d'au moins 400 à 500 Pass Foncier par an, voire plus, est envisageable dans notre métropole. Les opérateurs du logement (promoteurs, organismes de crédits, bailleurs sociaux...) se disent prêts sur des volumes encore supérieurs.

Compte tenu de l'étendue des besoins, nous proposons également de rendre plus attractifs les financements existants et pérennes, comme les P.S.L.A. (prêt social location-accession) dont les agréments nous sont délégués par l'Etat, pour un volume de 200 par an.

Ouverts aux bailleurs sociaux dans des conditions très sécurisées pour l'accédant, ces prêts ne sont que trop peu utilisés (83 au total en 2006 et 2007) compte tenu, notamment, de la cherté foncière. Nous proposons d'aider la sortie d'opérations en P.S.L.A. sous la forme d'une subvention au différentiel foncier, selon les mêmes modalités que la surcharge foncière appliquée au logement social. Il conviendrait également d'envisager, avec les établissements prêteurs du logement social, un financement plus favorable de la « période locative », pénalisé à ce jour par les niveaux de taux courts.

Pour la mise en œuvre d'un tel programme, qu'il relève du financement en Pass Foncier ou en P.S.L.A., un partenariat est à monter avec les banques, déjà mobilisées, pour cadrer les conditions d'accès au crédit des ménages qui bénéficieront de cette politique.

- Une expérimentation à engager dans l'ancien avec travaux

S'agissant du parc ancien, nous vous proposons que la Communauté expérimente un programme d'accession sécurisée en faveur des ménages les plus modestes (plafonds PTZ ou PAS), dans des opérations encadrées au plan technique (programme de travaux, cahier des charges précis) et bénéficiant, grâce au partenariat local d'organismes prêteurs, de la possibilité de doubler le prêt à taux zéro. Une centaine de projets pourrait ainsi être aidée par an.

Ce faisant, il s'agit d'accompagner les projets d'accession des ménages les plus fragiles plutôt que d'intervenir par la suite « en curatif » auprès de propriétaires occupants, confrontés à des situations de précarité énergétique et d'habitat indigne. C'est aussi proposer une alternative à la filière de production de logements pour investisseurs en défiscalisation.

- Encourager de manière très mesurée la vente HLM dans le contexte de pénurie de logements locatifs sociaux

Enfin, s'agissant de la vente du parc HLM, si elle constitue une opportunité d'accession « très sociale » pour certains ménages qu'il ne faut pas négliger, elle ne peut constituer une réponse massive qui plus est dans le contexte actuel de pénurie de logements sociaux et des perspectives de demandes encore accrues demain, avec l'augmentation du nombre de ménages.

C'est l'ensemble de ces orientations que nous vous proposons d'adopter, avec une délibération d'application au premier conseil de 2009.

2 - UN HABITAT PLUS MIXTE

METTRE EN ŒUVRE LA MIXITE SOCIALE DANS LES PROGRAMMES DE LOGEMENTS

- La diversité dans les programmes de logement : un enjeu aussi fort que l'objectif quantitatif pour mieux répondre à la demande réelle des ménages

La diversité des logements représente un enjeu tout aussi fort que l'objectif quantitatif, pour que la construction neuve réponde mieux à la demande réelle des ménages de la métropole.

C'est d'abord la question de l'accessibilité financière qu'il nous faut aborder. Partout dans nos territoires, l'offre de logements n'est plus en phase avec la demande, ce qui se traduit par des tensions dans tous les segments de parc de logement et des difficultés d'accès au logement pour un nombre de plus en plus grand de ménages.

La règle de 20% de logements locatifs sociaux constitués de PLUS, PLAI et de PLS telle qu'adoptée en décembre 2005 avec le PLH, puis transcrite dans les secteurs d'extension urbaine du Plan local d'urbanisme, tout aussi déterminante qu'elle soit, ne suffit pas pour répondre de manière globale à la demande de logements, notamment celles des ménages les plus défavorisés et des catégories intermédiaires.

Nous proposons de travailler à une meilleure prise en compte de la demande réelle des ménages et de leurs capacités financières en faisant évoluer les programmes de logements vers plus de diversité, dans le respect des équilibres des quartiers et des communes.

Nous proposons que dans les projets d'habitat, la diversité des programmes se traduise par une proportion plus importante de logements locatifs sociaux financés en PLUS et PLAI qui sera portée à 30% et par un équilibre, pour les logements restant entre le logement accessible aux catégories intermédiaires (accession sociale à la propriété, accession à prix maîtrisé, locatif intermédiaire comme le PLS) et le logement libre (accession et loyer libre).

Il nous faudra rendre opérationnelle cette disposition nouvelle et la mettre en cohérence avec le Plan local d'urbanisme.

La mise en œuvre de cette diversité dans les programmes de logement doit favoriser le développement de partenariats intensifiés entre promoteurs et bailleurs sociaux, au moyen d'une meilleure association en amont des projets, en particulier dans le cas des ventes en l'état futur d'achèvement.

MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS DES MENAGES QUI SE SITUENT AUX DEUX BOUTS DE LA CHAINE LOGEMENT : PERSONNES AGEES, PERSONNES HANDICAPEES, JEUNES ET ETUDIANTS

Aux deux bouts de la chaîne du logement, la prise en compte des besoins de la population âgée et handicapée et des jeunes constitue un enjeu qui dépasse le seul champ du logement : insertion sociale et professionnelle des jeunes, accès à des logements plus adaptés puis aux établissements et aux soins pour les ménages les plus âgés et les plus modestes...

Deux études de définition engagées en 2008, sur le logement des personnes âgées et des personnes handicapées d'une part, sur le logement des jeunes travailleurs et étudiants d'autre part nous permettront de présenter des programmes d'intervention, déclinés à l'échelle des 8 territoires lors de prochains conseils de communauté.



Ces études s'inscrivent dans un large partenariat, en particulier avec l'Etat et le département du Nord qui interviennent de manière prioritaire sur ces champs.

- Mieux prendre en compte le vieillissement et la dépendance

Nous savons que l'arrivée de la génération des papy-boom dans la classe d'âge des 60 – 70 ans et que la très forte progression des plus de 80 ans à l'horizon 2015 font de la question du vieillissement un enjeu métropolitain.

Nombre de contributions ont souligné des besoins diversifiés, en fonction de l'âge, des projets de vie, des attaches relationnelles ou familiales et des capacités financières.

Il nous faudra apporter des réponses à cette diversité de situations.

Compte tenu de l'importance du nombre de personnes qui vieillissent chez elles, il nous faudra adapter l'existant pour permettre le maintien à domicile et, lorsque l'état de santé se dégrade, que les services à domicile soient disponibles et leur intervention possible. Nos politiques devront prendre en compte, en particulier, la situation des propriétaires âgés impécunieux.

L'adaptation concerne le parc privé et le parc HLM qui accueillent une proportion importante de population vieillissante.

Nous souhaitons également qu'une offre neuve « intermédiaire » (entre le logement et l'EPHAD) soit créée sous la forme de petites unités de vie, avec des typologies de logements variées, adaptés à la diversité des situations familiales. Elles doivent permettre le maintien à domicile le plus longtemps possible avec des passerelles mieux organisées avec le secteur médico-social.

Nous souhaitons aussi encourager diverses formules d'habitat intergénérationnel, en co-location...

S'agissant des établissements spécialisés (EPHAD, USLD, foyer-logement), les besoins d'adaptation, de réhabilitation ou de transformation sont nombreux, dans notre métropole.

Cela résulte de l'augmentation du nombre de personnes très âgées et du poids grandissant de la dépendance liée aux pathologies du grand âge, mais également de l'état des établissements, qui pour les deux tiers ont été construits il y a plus de 20 ans et ne comptent que 10% de places situées dans les unités adaptés à l'hébergement et l'accompagnement des personnes âgées souffrant de troubles psychiques.

- Aider le logement des jeunes pour favoriser leur insertion sociale et professionnelle

Dans le parcours vers le logement autonome, les jeunes (qu'ils soient travailleurs, étudiants, étudiants boursiers...) constituent un public particulièrement exposé aux difficultés d'accès au logement dans notre métropole, avec des besoins là aussi très variés selon les situations sociales et familiales.

En prenant appui sur le réseau d'acteurs qui œuvrent dans ce champ ainsi que sur les réalisations déjà existantes ou en cours, nous nous engagerons dans un programme d'actions pour favoriser par l'accès au logement, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Ce programme sera présenté à un prochain conseil de communauté de 2009.

En particulier il nous faudra apporter des réponses rapides pour faire face aux difficultés de logement des étudiants. Nous souhaitons le faire sans trop « cloisonner » les réponses par rapport aux problématiques plus larges des jeunes travailleurs, jeunes salariés, boursiers... et des autres catégories de population.

Il nous faudra développer une offre supplémentaire accessible, améliorer les résidences aujourd'hui vétustes et élaborer plus globalement une stratégie partagée par les acteurs locaux, les universités et les institutions. C'est l'enjeu autour du dossier « campus prometteur » qui compte, parmi les thèmes prioritaires, le logement des étudiants.

UNE POLITIQUE DE PEUPEMENT AU SERVICE DU DROIT AU LOGEMENT POUR TOUS ET DE L'EQUILIBRE DES TERRITOIRES

- Une stratégie portée et pilotée à l'échelle communautaire, qui s'appuie sur un lien fort avec les communes et les bailleurs

L'offre nouvelle de logement social devrait tendre à se rééquilibrer lentement sur le territoire métropolitain, à la faveur de l'engagement des communes, de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain et de la diversité mise en œuvre dans les programmes de logements.

Toutefois, sans politique intercommunale de peuplement adossée, le rééquilibrage social des territoires risque de rester à la traîne de la redistribution de l'offre.

Par ailleurs, les politiques d'Etat, telle la loi Droit au Logement Opposable (DALO) ou les politiques partenariales, tel le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Plus Démunis créent de nouvelles filières d'attribution pour la prise en compte dans le parc social des bailleurs des publics dits « prioritaires ».

Il relève de la gouvernance par Lille Métropole de la politique locale de l'habitat, de garantir la cohérence entre ces politiques et le rééquilibrage social des territoires.

La question du peuplement est vécue au quotidien par les communes. L'enjeu du droit au logement pour tous et l'équilibre des territoires nécessitent une stratégie communautaire sur le sujet et un engagement fort pour lutter contre les discriminations dans l'accès au logement.

Cette stratégie pour être portée et pilotée à l'échelle communautaire doit s'appuyer sur un lien fort avec les communes seules titulaires du droit de vote en commission d'attribution et avec les bailleurs qui attribuent les logements.

- Mettre en place une conférence intercommunale du peuplement, signer un accord collectif intercommunal, être représenté à la commission de médiation DALO

Nous proposons de **mettre en place une conférence intercommunale du peuplement** qui aura pour objectif de rendre opérationnelle cette démarche, en fixant des objectifs de relogement par territoire, commune et bailleur en fonction des charges sociales, de recevoir sur ces objectifs l'adhésion des communes et des bailleurs.

Les contingents préfectoral et communautaire doivent concourir aux équilibres de peuplement, de même que le contingent du 1%.

Il s'agira également d'élaborer des critères partagés au niveau métropolitain pour qualifier le caractère prioritaire d'une demande.

Cette stratégie intercommunale doit enfin prendre en compte les relogements issus des Programmes de Rénovation Urbaine notamment lorsqu'ils prévoient la reconstitution de l'offre locative démolie à l'extérieur des communes.

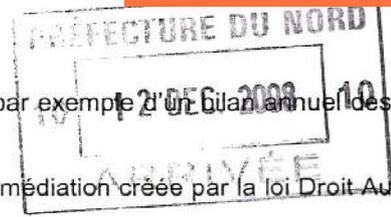
Un accord collectif intercommunal signé par les parties formalisera ces objectifs.

Les organismes, dans leur contribution, font valoir des démarches inter-bailleurs animées par l'AR Habitat, qui pourront être valorisées au sein du futur accord collectif. Elles visent notamment à fluidifier les sorties d'hébergement ou répondre de manière plus coordonnée à la mise en œuvre de la loi Droit Au Logement Opposable.

Le futur accord collectif, s'inscrivant dans cette dynamique collective, peut par la contribution indispensable des communes et des territoires, apporter un souffle nouveau à la résolution des difficultés rencontrées par les ménages prioritaires pour se loger. Cette contribution est jugée d'autant plus indispensable par les organismes que notre métropole attire des nouvelles populations qui trouvent difficilement une ville d'implantation, du fait de leur statut de non-résidents. Par ailleurs, l'intervention de la Communauté peut faciliter la recherche de solutions diversifiées, avec la mise à contribution du parc privé conventionné.

Cette démarche associera, en outre, les acteurs associatifs, sous forme par exemple d'un bilan annuel des attributions.

Cette démarche nous permettra d'être représenté dans la commission de médiation créée par la loi Droit Au Logement Opposable.



3- UN HABITAT PLUS DURABLE

CONSTRUIRE PLUS ECOLOGIQUE

- L'objectif de basse consommation en 2010 pour la construction neuve, une évaluation collective à entreprendre dès 2009 par retour d'expériences

Pour la construction, le projet de mandat fixe à l'horizon 2010 l'atteinte du seuil de basse consommation (50 KWH / m² / an au niveau national, 65 KWH / m² / an en région Nord-Pas de Calais).

Nous devons désormais sortir de l'exemplarité limitée et passer à la généralisation de cet objectif dans les programmes.

Aussi, nous traduirons cet objectif dans la convention de délégation des aides à la pierre, pour tous les financements ou agréments de logements sociaux décidés par notre établissement, à compter de 2010.

Nous traduirons également cet objectif dans les cahiers des charges des nouveaux programmes de Z.A.C. à compter de cette date.

Pour mettre en œuvre cet objectif, nous souhaitons travailler avec l'ensemble de la profession (promoteurs – constructeurs, organismes de logement social, entreprises du bâtiment, experts, maîtres d'œuvre...), dès aujourd'hui et, à partir du retour d'expériences des opérations déjà réalisées, tirer les enseignements, appréhender les coûts d'investissement et d'entretien, les contraintes et les qualités d'usage, continuer les expérimentations...

Cette évaluation collective, demandée par nos partenaires, doit nous permettre d'adapter notre projet en fonction du retour d'expérience.

- Un pôle de compétence sur l'urbanisme et l'habitat durable, la constitution d'une filière d'éco-construction

Par ailleurs, nous souhaitons travailler à la constitution d'un pôle de compétence sur l'urbanisme et l'habitat durable.

Nous en susciterons l'émergence en soutenant les initiatives et les projets dans le domaine scientifique (universités, école d'architecture, laboratoires de recherche...), en développant une culture commune avec les professionnels (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, institutions, services techniques...), en soutenant l'expérimentation sur les champs les plus larges possibles : conception des logements, évolution des modes d'habiter, mixité sociale et des générations, usage et évolution des performances énergétiques...

La constitution d'une filière d'éco-construction est également un projet à concrétiser et soutenir dans le mandat, qui doit être mis au profit des réalisations dans les communes.

L'HABITAT AU SERVICE D'UN SCHEMA D'URBANISME DURABLE

- Mieux articuler les politiques du logement, de l'économie et des transports

Offrir un habitat de qualité pour tous n'est possible qu'en cohérence avec les autres politiques communautaires, en assurant un développement économique équilibré sur l'ensemble des territoires et en organisant le réseau de transports collectifs de la métropole.

L'articulation avec les transports publics, en particulier, est essentielle pour organiser demain le développement en extension.

Nous avons proposé, dans le document d'orientation, d'organiser le développement de l'offre nouvelle le plus possible en proximité des stations de transports collectifs, à proximité des « DIVAT », Disque de valorisation des Axes de Transport dessinant un rayon de 500 mètres autour des stations de métro, tram et train.

Les secteurs à urbaniser situés dans les DIVAT seront prioritairement valorisés, leur nombre étant destiné à évoluer avec le développement des transports publics et de leur performance (fréquence, tram-train...).

Mais en l'état actuel, l'équipement quoique important du territoire en transports publics ne permet que partiellement la desserte des sites d'habitat futurs prévus au schéma directeur et au plan local d'urbanisme.

A court et moyen terme, nous proposons donc de mettre en œuvre les principes suivants :

- Pour toutes nouvelles zones à urbaniser, il est souhaitable de programmer quand ils n'existent pas les transports publics en même temps que le logement et faire arriver, comme l'urbanisme allemand le fait remarquablement, les lignes de transports en même temps que les habitants.
- Valoriser la proximité de ces axes de transports publics par des projets mixtes, diversifiés où la densité relate aussi l'évolution des modes de vie (ménages de plus petite taille, besoin relatif d'espaces...) et est modulée avec la diversité morphologique des territoires.
- Valoriser ou favoriser la création de services et d'équipements de proximité, favoriser la mixité des fonctions (habitat / emploi / services) partout où cela est possible, pour limiter les déplacements de courte distance, dans l'ensemble des territoires.

A plus long terme, ces éléments de constat doivent être mis au débat de l'élaboration du Scot. Il conviendra, sans doute aussi, avant cette échéance, d'engager une révision partielle du PLU pour le rendre plus compatible avec ces objectifs.

La Charte éco-quartier constitue une base essentielle de cette réflexion dans la mesure où elle vise non pas la création de quelques quartiers d'excellence mais une vision communautaire pour la mise en œuvre d'un urbanisme durable.

- Densifier en adaptant la construction à la morphologie urbaine des territoires

Dans le cadre de la valorisation des terrains situés dans les secteurs de DIVAT ou restant à desservir pour être développés, il est important de travailler opération par opération, en adaptant la densification à la morphologie urbaine de chacune des communes.

Il est primordial de prendre en considération pour l'aménagement futur de ces espaces, l'environnement et l'identité des communes.

AMELIORER LA QUALITE DU PATRIMOINE SOCIAL ET SON ENVIRONNEMENT

Le document d'orientation pose les enjeux en matière d'amélioration du patrimoine social et de son environnement :

- Des besoins importants d'amélioration, concernant plus de 9 000 logements de plus de 20 ans à l'horizon du mandat, avec des coûts de travaux élevés (25 000 € par logement en moyenne) sollicitant le plus souvent des programmes complexes associant plusieurs types d'interventions, en particulier pour le patrimoine collectif.
- Un besoin d'adaptation du parc aux évolutions de la demande, qui pose la question d'interventions lourdes en restructuration sur certains bâtiments, mal pris en compte dans les financements actuels si ce n'est dans les Programmes de Rénovation Urbaine.
- Des enjeux de maîtrise des consommations énergétiques et l'adaptation du parc aux exigences du Grenelle de l'Environnement (135 à 150 KWH / m² / an en 2012).

Face à ces enjeux :

- Des financements d'Etat à préciser (suppression de la subvention d'Etat au profit d'un prêt à très faible taux),
- Une maîtrise d'ouvrage dont les moyens d'ingénierie sont mobilisés par les projets ambitieux de rénovation urbaine,
- Des politiques patrimoniales d'organismes ré-interrogées par le Grenelle de l'Environnement qui ont encore différé bon nombre de projets prévus en financement en 2008.

Malgré ce contexte, la communauté réaffirme sa volonté d'accompagner une politique de réinvestissement appuyée sur le parc existant et prévoit de mobiliser 30 M€ sur la durée du mandat. Elle a d'ores et déjà décidé de consacrer sur son budget propre des subventions aux travaux d'amélioration pouvant aller jusqu'à 5 000 € par logement, en contrepartie de travaux améliorant la qualité environnementale du logement et de la maîtrise des charges à payer par le locataire.

La quasi-totalité des communes accueillant du patrimoine social est concernée, les villes de Lille, Roubaix, Villeneuve d'Ascq, Tourcoing, Armentières et Seclin réunissant les parcs les plus importants à améliorer. Cette politique de réinvestissement participera en particulier au projet de « ville nouvelle renouvelée », que le vieillissement simultané du parc nécessite à Villeneuve d'Ascq.

Pour répondre aux exigences du Grenelle, une démarche collective, dont l'ARH assure la maîtrise d'ouvrage, est en cours au niveau régional pour identifier le parc le moins performant sur le plan énergétique et évaluer, sur des opérations tests, le coût des interventions correctives.

Comme les bailleurs, nous souhaitons en mesurer rapidement l'impact dans la communauté, réunir les financeurs potentiels de ce programme d'investissement (y compris les fonds européens) et planifier au mieux les interventions dans les 8 territoires, en cohérence avec notre projet d'amélioration et d'adaptation du parc à l'évolution de la demande.

Ce programme constituera un axe majeur de la convention de partenariat à signer avec les organismes, avec un volet « gestion urbaine » que nous souhaitons consolider avec les bailleurs.

Sur cette question très importante, nous nous donnerons les moyens d'accompagner les bailleurs dans des projets de gestion de site, en mobilisant l'ensemble de leurs compétences, les nôtres et celles des villes : résidus urbains, voirie, transports, sécurité... La Communauté se constituera en interlocuteur unifié pour mettre en œuvre une telle démarche.

FAVORISER L'AMELIORATION DU PARC PRIVE ANCIEN DANS LE RESPECT DU DROIT DES HABITANTS

Lille Métropole se distingue par l'importance de son parc privé ancien, son niveau d'inconfort toujours élevé et la précarité de ses occupants qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Compte tenu de ces caractéristiques locales, la politique d'amélioration du parc privé ancien dans Lille Métropole représente un enjeu plus important et appelle des investissements d'envergure plus considérable que dans bien d'autres agglomérations françaises de taille comparable.

La contribution des territoires au débat, sur cet axe de politique, illustre bien l'importance de l'enjeu.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, 33 M€ ont été délégués à notre établissement par l'ANAH pour mettre en œuvre notre politique d'amélioration. Ils seront engagés en totalité au 31 décembre 2008.

L'enjeu de la prochaine convention de délégation avec l'ANAH est de maintenir au moins ce niveau de crédits, pour financer notre projet d'amélioration du parc privé ancien, dont les grands axes seront les suivants :

- Une politique d'amélioration durable de l'habitat traduite dans la convention de délégation des crédits de l'ANAH et dans un dispositif à mettre en œuvre à l'échelle communautaire

Notre projet est de favoriser l'amélioration durable du parc privé ancien et de déployer, demain, les politiques qui ne se bornent pas aux situations les plus complexes comme l'insalubrité mais préviennent mieux.

Nous mettrons en place à l'échelle de la métropole une politique pour accompagner la mise aux normes de confort des logements dans une perspective de développement durable. En 2005, 10 000 logements n'avaient encore ni sanitaire ni chauffage.

Pour cela, nous nous assurerons de la contrepartie environnementale des aides à l'amélioration que nous gérons pour le compte de l'ANAH. Nous inscrivons cet objectif dans la convention à signer entre la Communauté et l'ANAH qui sera proposée au conseil de février 2009.

Cela se déclinera de la manière suivante :

Pour toutes les réhabilitations de plus de 25 000€ par logement, nous visons un objectif de performance de 150 Khwh/m² par an. C'est un objectif bien plus volontaire que celui fixé au plan national par l'ANAH, mais il pourrait être encore plus ambitieux à court terme, après évaluation des expériences engagées en 2009 (opérations nouvelles « Habitat Patrimoine » à Roubaix et Tourcoing) et conclusions des études en cours dans les territoires de Lille et Roubaix. L'objectif de 100 KWH/m²/an y est notamment testé.

Pour les travaux de plus petite importance, nous veillerons à améliorer, à chaque fois, la performance énergétique d'au moins 40% par rapport à l'état initial, comme cela est déjà préconisé dans l'OPAH-RU de Lille.

Cet objectif passe par l'éco-conditionnalité des aides ainsi que par la mise en œuvre d'un dispositif opérationnel déployé à l'échelle de la métropole, qui intégrera y compris dans son ingénierie, la dimension habitable durable (Programme d'intérêt général...) et la lutte contre la précarité énergétique.

La mise en place d'un fonds d'aide à la maîtrise de l'énergie alimenté par les partenaires institutionnels, sociaux et privés, sera étudiée afin d'abonder les aides existantes et de financer les surcoûts d'investissement pour les ménages les plus modestes.

- L'adaptation du parc à l'âge et aux handicaps, pour le maintien à domicile constitue une dimension complètement transversale à la politique d'amélioration du parc privé.

De la même manière que pour l'habitat durable, elle devra être aidée par le biais de subventions majorées et le recours au partenariat local (aides spécifiques...) et être prise en compte dans les équipes d'ingénierie (ergothérapeute...).

- Nous souhaitons également donner un nouveau souffle à des politiques anciennes où les besoins sont encore importants, comme le programme de requalification des courées.

Les nouveaux programmes seront tournés résolument vers des projets d'éco-réhabilitation traduits dans les cahiers des charges de préconisation de travaux. Il faudra aussi raviver l'innovation sociale qui accompagnait ce programme lancé au début des années 90 au travers du monitorat social et technique auprès des habitants. Les enjeux se posent aujourd'hui en termes de gestion (espaces communs...) par de petites co-propriétés formant le voisinage.

- Conserver la palette d'outils qui permet de travailler de manière structurante dans les quartiers d'habitat ancien

A côté des politiques incitatives et de prévention décrites plus haut, il nous faut maintenir une capacité de recyclage des logements les plus dégradés, par des actions plus contraignantes vis-à-vis des propriétaires ou en substitution de ceux-ci (DUP Travaux).

Ces politiques initiées dans Habitat Patrimoine à Roubaix - Tourcoing - Wattrelos (2001 – 2010) puis relayées dans l'OPAH RU de Lille (2008 – 2013) et demain à Armentières - Houplines s'inscrivent dans la longue durée du fait du morcellement de la propriété et de la longueur des procédures.

A la terminaison d'Habitat Patrimoine (en 2010), il nous faudra imaginer comment conserver dans notre territoire toute la palette des outils qui a permis depuis le début des années 2000 de travailler différemment dans les quartiers d'habitat privé ancien et de faire évoluer les politiques d'amélioration au profit d'actions plus structurantes sur l'habitat (traitement de la vacance, restructuration, regroupement de logement...) et plus qualifiantes (prescriptions sur la qualité des travaux...).

Cette réflexion portera notamment sur l'outil d'aménagement qui serait à imaginer demain, pour maintenir cette capacité de recyclage à l'échelle communautaire.

La capacité de recyclage d'immeubles anciens dégradés concerne aussi le développement d'offre de logements sociaux par les bailleurs sociaux dans le parc diffus des villes, soit après maîtrise foncière par la Communauté ou après achat direct par les organismes. Ces objectifs d'acquis - améliorés figureront dans les conventions de partenariat avec les organismes.

- Améliorer tous les dispositifs en faveur des propriétaires occupants

Nous souhaitons rendre plus attractives les aides à l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires les plus modestes, qui constituent la moitié du parc potentiellement indigne de notre métropole, et en particulier pour les propriétaires âgés impécunieux (plus du quart des propriétaires occupants âgés de 65 à 75 ans dispose de faibles ressources, inférieures à 60% du plafond PLUS).

Nous inscrirons cette orientation dans la nouvelle convention de délégation des crédits de l'ANAH : majoration de taux de subvention, majoration de plafonds de travaux subventionnables...

Nous proposons également de réorienter les aides communautaires au profit de ces catégories de population les moins bien solvabilisées par les aides de l'ANAH.

Il s'agira enfin d'améliorer le repérage, notamment par une instruction renouvelée des aides de l'ANAH vers le conseil et l'assistance en diffus.

- Prendre en compte la problématique émergente des copropriétés en difficulté

Les copropriétés constituent 20% du parc de logement privé de notre métropole. Il s'agira d'intégrer à nos politiques d'amélioration la problématique émergente dans certains territoires, des copropriétés vieillissantes en difficulté, en soutenant la réalisation de diagnostic social et technique et en aidant aux travaux d'amélioration.

4- UN HABITAT PLUS SOLIDAIRE

Les contributions vont toutes dans le même sens d'une meilleure prise en compte des besoins en logement des populations les plus fragiles dans notre politique locale de l'habitat et à l'échelle de l'ensemble de notre territoire.

Nous avons pour objectif :

- D'offrir un « parcours – logement » aux ménages les plus défavorisés **en apportant des réponses à la fois quantitatives et en répondant mieux à la diversité de la demande**, donc ce faisant, d'inscrire l'hébergement dans le parcours - logement.
- **De contractualiser notre engagement à l'échelle des communes et des 8 territoires communautaires, sur le champ de l'hébergement et du logement des ménages les plus défavorisés.**

ASSURER UN PARCOURS RESIDENTIEL EN INTEGRANT L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE A UNE POLITIQUE GLOBALE HABITAT / LOGEMENT

Les besoins d'hébergement concernent des situations sociales multiples : jeunes en errance, familles, personnes rencontrant des difficultés d'accès aux soins et d'observance des traitements, personnes sorties d'hospitalisation en psychiatrie, salariés pauvres qui voient leurs demandes de logement social ajournées pour insuffisance de « reste à vivre » ou encore d'autres situations d'exclusion telles celles des Roms migrants.

Les réponses doivent être adaptées et diversifiées de l'hébergement jusqu'au logement en structure ou « en diffus » avec toujours, dans le projet social et l'accompagnement, l'objectif de l'accès et du droit au logement pour tous.

Pour résoudre le retard en matière d'hébergement et apporter les réponses à la loi Droit Au Logement Opposable (DALO), qui prescrit une place d'hébergement pour un millier d'habitants à partir du 1^{er} janvier 2009, la Communauté mènera avec les communes une réflexion et une contractualisation à l'échelle des 8 territoires communautaires leur permettant de mutualiser leurs efforts en matière d'hébergement d'urgence.

Cette contractualisation permettra également de définir des objectifs de réalisation de projets d'hébergement « intercommunaux » de taille moyenne aboutissant non seulement à une meilleure répartition des hébergements d'urgence à l'échelle de chacun des 8 territoires, mais également à une optimisation de la gestion et du suivi social par les associations. Il est important que chaque commune prenne conscience de l'ampleur de la problématique et également sa part de responsabilité en trouvant notamment une réponse à un moment donné aux demandes émanant des populations en difficulté.

L'intervention communautaire portera, en outre, sur le financement des projets sur ses crédits propres et sur les crédits délégués de l'Etat, tant pour la création de nouvelles places que pour l'humanisation et la sécurisation des structures déjà existantes, la maîtrise foncière au service du développement des projets incluant la mobilisation de patrimoines communautaires, le soutien au développement d'une compétence de maîtrise d'ouvrage spécialisée en hébergement et à la coopération bailleurs – associations pour l'accès accompagné au logement social, le soutien à la professionnalisation des associations œuvrant sur ce champ et à l'ouverture aux autres acteurs de l'habitat pour favoriser le parcours des personnes vers le logement.

Les passerelles entre l'hébergement et le logement seront à créer partout : dans la pratique des professionnels, dans la conception des projets, dans l'accompagnement des ménages et ce, dans chaque territoire.

COMPLETER L'OFFRE EN RESIDENCES SOCIALES POUR REpondre AUX BESOINS QUI S'EXPRIMENT DANS TOUS LES TERRITOIRES DE LA METROPOLE

Pour mener à bien une politique de peuplement au service du droit au logement pour tous et de l'équilibre des territoires, il faut dès à présent penser à l'implantation dans chaque territoire des structures de type accueil d'urgence, CHR, mais aussi résidences sociales, maisons relais et logements très sociaux en diffus.

En raison de la pénurie de logements, les ménages sont amenés à rester un temps assez long dans les structures d'hébergement ou parfois à y revenir. Les personnes s'ancrent progressivement dans le quartier : les enfants vont à l'école, elles font leurs achats dans les magasins du quartier, elles fréquentent la bibliothèque, les équipements sportifs, les centres sociaux... Il devient difficile ensuite de leur demander d'aller vivre ailleurs. Il est donc important de réfléchir à l'ouverture de structures de taille moyenne dans les différents territoires en lien avec la production de logements sociaux et très sociaux et en intégrant les dimensions de desserte par les transports en commun et l'existence de services, notamment ceux à destination des enfants.

Pour que les passerelles fonctionnent bien entre l'hébergement et le logement en structures ou en diffus, dans tous les territoires, il nous faudra augmenter la production de PLAI.

ACCROITRE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS TRES SOCIAUX ET ACCOMPAGNER LES MENAGES DEFAVORISES DANS L'ACCES AU LOGEMENT

Le PLAI permet de financer des logements pour les ménages disposant de très faibles ressources et qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion – c'est le « I » de PLA « I » - liées à leur situation familiale, sociale, professionnelle ou encore à leur santé.

Comme pour l'hébergement d'urgence, nous proposons des objectifs contractualisés à l'échelle des 8 territoires communautaires où chaque commune prend sa part.

Cette contractualisation s'appuiera sur les engagements suivants :

- L'engagement de Lille Métropole, des communes et des bailleurs sur un niveau de production de 400 à 500 PLAI minimum

Pour atteindre l'objectif de 400 à 500 PLAI, nous proposons d'adosser à la production nouvelle de logements locatifs sociaux (PLUS-PLAI) l'obligation d'en réaliser 20% en PLAI (400 PLAI sur un objectif de 2 000 PLUS-PLAI) se répartissant entre les programmes familiaux (collectif ou individuel) et les structures.

En plus de la production dans le neuf, nous souhaitons également soutenir la production d'acquis – améliorés développés, notamment par des associations (environ 100 supplémentaires s'ajoutant au programme neuf).

Compte tenu de la difficulté à financer certains projets alors que d'autres s'équilibrent mieux (1 immeuble égale le plus souvent 1 PLAI), nous favoriserons la péréquation des subventions déléguées d'Etat et communautaires par groupe de projets plutôt que par projet. Cela se formalisera par des contrats d'objectifs signés entre les associations et la Communauté.

Expérimenté en 2008, cette péréquation a permis de financer des opérations qui, dans le cas contraire, n'auraient pas vu le jour.

- L'engagement de Lille Métropole sur le financement des opérations

L'année 2008 a valeur d'enseignement, puisque c'est la première année que nous atteignons nos objectifs.

En 2008, la Communauté va financer 318 PLAI, dont 221 en structures (foyers de travailleurs migrants, foyer de jeunes travailleurs...) et 97 en « diffus ».

Ces projets ont pu voir le jour grâce à un engagement très important des crédits délégués d'Etat (par report de crédits non engagés en 2006 et 2007 et grâce à une enveloppe supplémentaire).

Pour financer ces 318 PLAI, les crédits délégués de l'Etat ont été mobilisés à hauteur de 6 M€ et les crédits communautaires à hauteur de 4.8 M€, soit un total de près de 11 M€.

La subvention moyenne au logement est de 34 500 €, 44 000 € pour le PLAI en diffus et 30 000 € pour le PLAI en structure.

Un effort au moins équivalent est nécessaire pour les années à venir, pour maintenir puis élever ce niveau de production.

Cela représente un effort financier très important pour notre collectivité, plus important que celui imaginé initialement (plus de logements réalisés, plus de financement mobilisé notamment en « différentiel foncier » s'ajoutant à la subvention forfaitaire de 15 000 €).

Cela nécessite l'engagement de l'Etat dans la nouvelle convention de délégation.

Cela nécessite de nouveaux partenariats financiers qui seront clairement recherchés : celui de la Région pour financer le surcoût de la HQE dans le cas des programmes d'acquis – améliorés, celui du 1% qui ne finance malheureusement pas le PLAI, alors que des salariés pauvres peuvent y prétendre.

Cela nécessite l'engagement des organismes HLM sur leurs fonds propres.

Cela nécessite aussi, dans le cadre de la future convention de délégation et pour nos aides propres, d'imaginer des règles de financements plus adaptées et plus souples. C'est le cas du financement des grands et très grands logements pénalisés par une subvention forfaitaire au logement. C'est le cas de la majoration de loyer qui pourra être appliquée de manière exceptionnelle pour favoriser l'équilibre des projets particulièrement difficiles.

- Un droit à l'expérimentation, une ouverture à l'innovation

Les associations l'ont souligné : le mille-feuilles administratif, des normes trop contraignantes, l'inadaptation parfois des règles locales d'urbanisme sont autant de facteurs de rigidité qui comptent parmi les freins à la production.

En envoyant l'été dernier notre lettre de programmation 2009 aux organismes de logement social, nous avons fait un appel à l'expérimentation.

Nous souhaitons mettre en œuvre ce droit à l'expérimentation dans notre projet de relance de la production de logements très sociaux. Dans le prolongement de l'appel à projets lancé en 2007 auprès des communes pour la réalisation de PLAI, nous souhaitons que puissent se concrétiser des démarches innovantes, de qualité, permettant de faire évoluer les normes et les pratiques.

- Améliorer les dispositifs permettant de faire rencontrer la demande et l'offre, renforcer les dispositifs d'accompagnement, donner plus de transparence dans les attributions

ASSUMER LA DIVERSITE DES MODES D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE ENTRE AIRES D'ACCUEIL ET HABITAT ADAPTE

Dans le cadre de l'aménagement et du renouvellement urbain, nous devons favoriser l'accueil des gens du voyage par la réalisation d'aires d'accueil, de terrains familiaux et d'habitats adaptés en rendant le foncier nécessaire disponible.

D'ici fin 2014, c'est encore plus de places qu'il nous faut créer dans le cadre de nos obligations définies par le Schéma départemental d'accueil des gens du voyage :

- Maintenir la programmation et la réalisation d'aires d'accueil qui doivent répondre notamment aux grands passages tout en poursuivant la construction d'aires de capacité moindre,
- Encourager la création de terrains familiaux (à l'initiative de notre établissement ou des usagers eux-mêmes),
- Développer l'habitat adapté dans le parc existant et en réalisant des projets novateurs (habitat familial adapté dans le cadre du PLAI).

AUGMENTER LE PARC FINANCIEREMENT ACCESSIBLE AUX MENAGES LES PLUS MODESTES

Nous souhaitons, en plus de l'augmentation de la production de PLAI, augmenter le parc financièrement accessible aux ménages les plus modestes.

Pour la construction nouvelle et dans le cadre de la nouvelle convention de délégation des aides à la pierre, nous engagerons avec les organismes la discussion sur la modulation des loyers à l'intérieur d'un même bâtiment. Elle peut favoriser une diversité de peuplement, lorsque la situation locale et la demande s'y prêtent, en assurant dans chaque opération financée en PLUS à la fois des loyers très sociaux et des loyers intermédiaires.

Dans le parc déjà existant, la Communauté souhaite être pleinement associée aux démarches de conventionnement global qui s'engagent chez les bailleurs et pourraient impacter la définition locale des loyers.

Enfin, nous souhaitons intensifier notre politique de conventionnement du parc privé ancien, au moyen des aides à l'amélioration de l'ANAH, avec la mise en œuvre de contreparties sociales de l'aide accordée au propriétaire, pour l'attribution des logements.

LUTTER CONTRE L'INDIGNITE DANS LE LOGEMENT

La lutte contre l'habitat indigne est un enjeu essentiel de la lutte contre les exclusions par le logement.

Notre objectif est d'apporter une réponse globale pour lutter contre toutes les formes d'habitat indigne, par des actions allant du repérage des situations, des travaux réalisés en concertation avec le propriétaire ou sous la contrainte, jusqu'au relogement et la constitution d'une offre de logements à loyers modestes.

La signature prochaine entre l'Etat et la Communauté d'un Protocole de lutte contre l'habitat indigne va dans ce sens.

- Mutualiser les expériences au sein d'un pôle métropolitain de lutte contre l'habitat indigne au profit de tout le territoire communautaire

Pour accomplir cette tâche, notre E.P.C.I. a un rôle particulier à jouer, dans la coordination du réseau d'acteurs, dans la diffusion des apports méthodologiques et de l'expérience des services compétents en matière de police sanitaire (Préfecture, DDASS, DDE, communes dotées de SCHS...) à l'ensemble des communes membres de l'E.P.C.I.

Nous souhaitons que cette coordination se fasse au sein d'un pôle métropolitain de lutte contre l'habitat indigne, qui à l'image du pôle national, devienne un lieu technique référent d'aide à la décision (outils, méthodes, fiches d'expérience, repérage, orientation), un lieu de coordination (actions coordonnées en justice contre les marchands de sommeil, partenariat avec les services de l'Etat, l'ARH, les CAF), un lieu de formation, de sensibilisation aux enjeux et risques sanitaires dans le logement. Cette forme mutualisée du pôle doit permettre aux communes de plus petite taille de bénéficier d'une aide méthodologique et technique à travers un réseau de professionnels.

- Améliorer le repérage des situations pour améliorer le traitement

Par ailleurs, la politique communautaire doit progresser au profit d'un meilleur repérage des situations d'habitat indigne, dont la connaissance est trop réduite et fragmentée. Des modalités nouvelles pour améliorer la connaissance seront étudiées pour une mise en œuvre rapide, en nous appuyant notamment sur les conventions de partenariat avec les CAF et le dispositif expérimental de déclaration préalable à la mise en location.

Nous souhaitons également que le traitement de l'insalubrité intègre mieux à la fois les besoins d'hébergement temporaire quand la réinstallation après les travaux de sortie d'insalubrité est possible et les relogements définitifs lorsque l'insalubrité est « irrémédiable ». Cette question est primordiale : il faut se rappeler que l'insalubrité concerne le tiers des demandes de recours de la DALO.

- Apporter des réponses à l'échelle métropolitaine aux demandes d'hébergement ou de relogement définitif en sortie d'insalubrité

Pour cela, nous « métropoliserons » certains dispositifs d'hébergement temporaire ou de logement tiroir portés par les villes ou imaginés au niveau départemental (plan « logement tiroir » en cours de préparation dans le *Plan départemental d'action en faveur du logement des plus démunis*).

Outre la mobilisation du contingent réservataire pour les relogements définitifs, la contribution des bailleurs sociaux et celle de Lille Métropole dans son propre patrimoine, ainsi que le développement de résidences hôtelières à vocation sociale seront des réponses que nous souhaitons organiser à l'échelle des 8 territoires.

Nous souhaitons aussi apporter des réponses concrètes et opérationnelles dans les dispositifs nouveaux que nous mettrons en œuvre (« MOUS Insalubrité – *Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale* ») pour favoriser la réalisation des travaux d'office et ceux nécessaires et urgents de mise en sécurité des meublés

Enfin, comme pour tous nos dispositifs d'amélioration de l'habitat privé ancien, la lutte contre l'habitat indigne devra porter une attention particulière aux propriétaires – occupants vivant dans des situations d'indignité ou d'inconfort aggravé. Les nouveaux dispositifs devront non seulement afficher des objectifs en la matière, mais se donner les moyens de les réaliser et les tenir, notamment en portant plus de soin à

l'accompagnement au projet et en améliorant les aides aux travaux là aussi. Les contrats de territoires permettront d'affiner la répartition géographique de ces accompagnements.

4- MISE EN ŒUVRE DU PROJET

- *La création d'une instance de suivi de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat*

Le partenariat fonde la politique locale de l'habitat, notre Etablissement jouant le rôle de « chef de file ».

Au-delà du grand débat des 4 et 5 décembre 2008 et de la mise en œuvre des politiques, nous souhaitons que le partenariat puisse continuer à vivre, dans une instance qui serait chargée du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique locale de l'habitat.

Par ailleurs, chaque année, le vice-président délégué au logement présentera au Conseil de Communauté, un rapport évaluant l'ensemble de la politique locale et présentant, le cas échéant, une nouvelle délibération permettant de réactualiser les objectifs au regard des réalisations constatées.

- *La territorialisation des objectifs avec les huit territoires et les communes*

Les contrats de territoire définiront le cadre d'intervention de la politique locale de l'habitat à l'échelle des huit territoires de Lille Métropole.

Nous souhaitons également que les conventions communales d'application du PLH soient actualisées et poursuivies pour les territoires non couverts, pour décliner les politiques à l'échelle la plus fine, ceci à des fins « d'opérationnalité » du PLH encouragée aussi par l'Etat.

- *Autres partenariats : les conventions de partenariat avec les organismes de logement social.*

Des conventions de partenariat sont en préparation avec les principaux organismes de logement social qui gèrent du patrimoine ou construisent dans notre métropole.

Ces conventions fondent le partenariat avec tous les organismes, la Communauté s'appuyant en particulier sur son office public, Lille Métropole Habitat, pour mettre en œuvre sa politique.

Nous souhaitons que cette démarche de convention de partenariat puisse se croiser avec les contrats de territoires également en préparation pour rendre encore plus opérationnelles et partagées les perspectives de travail avec les organismes.



Pour extrait conforme
Pour la Présidente
Le Vice-Président délégué

Henri SEGARD

Table des matières

Remerciements.....	3
Contexte de la commande	5
Quelques chiffres.....	5
Méthodes de travail.....	7
Introduction	11
I. UNE METROPOLE AVANT LE STATUT DE METROPOLE.....	21
1. Un périmètre de gouvernance ancien et légitime	23
1.1. Construction et évolution institutionnelle de la métropole.....	23
1.2. Un périmètre validé par les documents administratifs (SCOT, PLU ET PLH)	25
1.3. Cohérence des périmètres géographiques et des statistiques	30
2. La MEL, instrument de simplification de l'action des acteurs de l'habitat.....	32
2.1. Un état général en France.....	32
2.2 ...auquel n'échappe pas la Métropole de Lille	33
II. DES ACTIONS VOLONTARISTES POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN.....	37
1. Profil de la métropole en matière d'habitat	41
1.1. Une métropole frontalière multipolaire et contrastée.....	41
1. 2. Une métropole pauvre et inégale, mais attractive	43
1. 3. Un parc de logements insuffisamment adapté aux spécificités de ses habitants.....	45
2. Le plan local de l'habitat, un document ambitieux pour répondre aux enjeux du territoire	47
2. 1 Un objectif de territorialisation	47
2.2. L'intégration de la dimension habitat dans le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)	49
3. Trois axes stratégiques d'intervention permettant une adaptation aux spécificités locales.....	50
3.1. Faire face à la dégradation du parc privé.....	50
3.2. Intervenir sur l'habitat privé.....	53
3.3. Soutenir la construction neuve de logement social comme levier de rééquilibrage territorial.	55
3.4. Simplifier les procédures d'attribution de logement social	59
Quels outils pour faciliter l'accès au logement social ?.....	59
Les publics prioritaires.....	59
L'Hébergement d'urgence.....	59
Le Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux (RPLS).....	62
L'Accord Collectif Intercommunal (ACI)	63
Le Plan Départemental d'Action de Logement pour le Personnes Défavorisées (PDALPD).....	63

Le Fond de Solidarité Logement (FSL)	63
La Convention Intercommunale d'Équilibre (CIET).....	64
III. LA FORMATION DE L'INSTITUTION METROPOLITAINE LILLOISE : ENTRE SINGULARITE LOCALE ET MUTATION DE GOUVERNANCE	67
1. Un temps d'avance pour la MEL sur les outils à disposition.....	69
2. Le « saut métropolitain » de la politique de l'habitat et sa variable politique	70
3. La trajectoire de la MEL : singularité ou convergence ?	73
3.1. Mise en perspective régionale en Europe.	73
3.2. Métropoles, économie mondiale, et Europe.....	76
3.3. L'Investissement Territorial Intégré Métropolitain : la MEL comme premier intermédiaire dans les politiques d'habitat.....	77
Conclusion.....	81
Bibliographie	85
Table des figures.....	87
Table des photos.....	89
Liste des entretiens.....	89
Annexes.....	91