

La ségrégation par omission ?

Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires

Fabien Desage

DANS **GÉOGRAPHIE, ÉCONOMIE, SOCIÉTÉ** 2012/2 Vol. 14 , PAGES 197 À 226
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 1295-926x

ISBN 97827430147971

Date de mise en ligne : 15/10/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2012-2-page-197?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires

Segregating by omission? Metropolitan governance incapacities and residential segregation

Fabien Desage

*Maître de conférences en science politique (CERAPS/Université Lille 2), titulaire de la Chaire
d'études de la France contemporaine à l'Université de Montréal pour l'année universitaire 2012-2013*

Résumé

L'étude de la ségrégation socio-spatiale est au cœur de la sociologie urbaine depuis presque un siècle. Si la plupart des travaux se penchent sur ses déterminants individuels ou macro-économiques, l'analyse du rôle des pouvoirs publics dans les dynamiques ségrégatives n'est devenue centrale que plus récemment. Dans cet article, nous revenons d'abord sur le lent développement de « *politiques intercommunales de l'habitat* » en France, souvent présentées comme un antidote à la ségrégation résidentielle entre communes. Nous montrons cependant que le renforcement de l'action communautaire, spectaculaire ces dernières années, n'est acquis qu'à la condition de préserver la centralité des communes et des maires dans les choix en matière de peuplement. C'est en ce sens qu'on peut parler d'une « ségrégation par omission », qui traduit plus largement l'incapacité politique persistante des structures métropolitaines de mettre en œuvre des politiques redistributives ou planificatrices sur leur territoire.

© 2012 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

* Adresse email : fabien.desage@univ-lille2.fr

doi:10.3166/ges.14.197-226 © 2012 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Summary

The study of socio-spatial segregation and its factors is at the heart of urban sociology for nearly a century. While most researches point out either micro-motives or macro-economic explanations of this process, the role of local authorities in these dynamics has been taken into account only more recently. In this article, we firstly explore the difficult development of metropolitan housing policies in France, although they are presented as an antidote to inter-municipal segregation. Secondly, we show that this recent strengthening of a metropolitan political capacity is acquire if – and only if – they preserve the power of mayors over populating in their city. In that sense, we can speak of a "segregation by omission", which reflects the persistent incapacity of political metropolitan institutions to implement redistributive or planning policies across their whole territory.

© 2012 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Mots clés : ségrégation, gouvernance métropolitaine, capacité politique, politiques du logement social, consensus intercommunal, peuplement, autochtonisation

Keywords: segregation, metropolitan governance, political capacity, social housing policies, political consensus, populating strategies, autochtonization

Introduction

Depuis les écrits pionniers des auteurs de l'« école de Chicago » dans les années 1920 (Grafmeyer et Joseph, 1990), la ségrégation socio-spatiale¹ fait figure de questionnement fondateur – et toujours central – de la sociologie urbaine. Si la forme et les modalités de ce phénomène composite divergent en France et aux Etats-Unis (Wacquant, 2005), les travaux conduits dans ces deux pays ont plutôt insisté, jusque dans les années 1990, sur le rôle des individus et des groupes sociaux dans les dynamiques ségrégatives, que ce soit pour pointer l'influence de facteurs « culturels » et/ou organisationnels (Wirth, 1928 ; Foote-Whyte, 1995 (1943) ; Bourgois, 2001), pour souligner les effets – en partie non intentionnels² – de l'évolution des prix et des valeurs foncières sur les comportements et les choix d'installation des ménages (Burgess, McKenzie, Park, 1925) ou pour insister sur la recherche de l'entre-soi (Pinçon et Pinçon Charlot, 2007 ; Cousin, 2008) et de mise à distance des autres groupes sociaux (Chamboredon et Lemaire, 1970 ; Davis, 1997 (1990), Charmes, 2011) qui les motivent. Les approches néo-marxistes ont privilégié quant à elles l'identification des logiques structurelles et macro-économiques qui excluent les classes populaires du « droit à la ville » (Lefebvre, 1968 ; Harvey, 2011), mais sans toujours rendre compte des modalités concrètes de cette exclusion³, ni d'autres formes d'éviction – notamment des étrangers – au sein même des villes ou des quartiers populaires (Masclat, 2005 ; De Barros, 2005).

¹ Entendue ici comme la répartition inégale et contrainte des groupes dans l'espace, groupes définis en fonction de caractéristiques distinctives (réelles ou présumées), qu'elles soient sociales et/ou culturelles.

² La « tyrannie des petites décisions », pour reprendre le titre de la traduction française de l'ouvrage classique de T. Schelling (1978).

³ L'ouvrage d'Henri Coing (1966) sur les opérations de rénovation urbaine dans le XIII^e arrondissement à Paris fait ici exception par la minutie de la démarche empirique.

En France, la période récente a vu la montée en puissance d'un débat entre chercheurs autour de l'intensité et de l'évolution de la ségrégation urbaine (Maurin, 2004 ; Donzelot, 2004 ; Préteceille, 2006 ; Pan Ké Schon, 2010), mais correspond également à un déplacement du regard dans de nombreux travaux. Plusieurs recherches se détournent en effet des seules explications « comportementales » ou, à l'inverse, « macro-structurelles » du phénomène⁴, pour s'intéresser au niveau « mésoscopique » des institutions politiques et des acteurs organisés, et au rôle propre des politiques urbaines⁵ dans les phénomènes observés. D'une certaine manière, ce déplacement de la focale semble faire écho aux revendications des acteurs politiques eux-mêmes – nationaux et locaux –, plaçant la « lutte contre les ghettos » et la promotion de la « mixité sociale » au cœur de leurs discours depuis le début des années 1990 (Palomares, 2008), ces mots d'ordre culminant dans la politique récente de « rénovation urbaine » (Epstein, 2008). Plusieurs études n'ont pas tardé à souligner les effets paradoxaux de cette injonction à la « mixité » qui, au nom de bienfaits d'une diversification du peuplement qui restent à démontrer (Arthurson, 2005 ; Kirzbaum, 2008), a parfois entravé l'accès au logement social des familles les plus stigmatisées (Tanter et Toubon 1999 ; Tissot 2005), favorisé l'embourgeoisement de quartiers populaires périphériques (Fijalkow et Oberti, 2001) ou encore produit des phénomènes de « re-concentration » (Lelévrier, 2010) dans les Zones urbaines sensibles. Trois thèses soutenues récemment pointent plus directement encore le rôle des pouvoirs publics et des politiques urbaines dans les processus de « gentrification » (Clerval, 2008 ; Collet, 2010 ; Launay, 2011).

Le présent article s'inscrit dans cette perspective, centrée sur l'analyse du rôle des institutions politiques, des élites politico-administratives et des politiques urbaines dans le peuplement des villes et les phénomènes ségrégatifs. Cependant il se penche non pas sur les communes et les politiques municipales – les plus étudiées – mais sur des institutions intercommunales en développement constant, et dont la création ou le renforcement furent souvent justifiés au nom même de la résorption des inégalités socio-spatiales au sein des aires métropolitaines et de la lutte contre la ségrégation résidentielle. Dès leur création dans les années 1960, les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre – *i.e.* qui prélèvent directement l'impôt – sont ainsi dotés par le législateur de nombreuses compétences en matière d'urbanisme ou de logement, afin d'atteindre ces objectifs affichés (Guéranger 2008). La plupart des grandes agglomérations françaises disposent désormais de leur « programme local de l'habitat » (PLH) intercommunal, document censé établir des priorités en matière de programmation, tant pour les logements privés que sociaux. Ces PLH font presque toujours de la réduction des écarts entre communes (le « rééquilibrage communautaire ») un objectif central (Madoré, 2004), notamment depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000.

Pourtant, plus de 10 ans après les lois Chevènement et SRU, force est de constater qu'en dépit du développement massif de l'intercommunalité, la réduction des inégalités entre communes – du point de vue de la part du logement social ou des revenus moyens des ménages par exemple – reste introuvable. Dans les agglomérations de Lille et de Nantes, dont nous parlerons plus spécifiquement ici, les disparités entre communes ont continué de croître ou, au mieux, se sont maintenues, et avec elles la spécialisation sociale des territoires.

⁴ Pour une critique de l'appréhension résiduelle des institutions locales dans la sociologie urbaine marxiste, voir notamment J.-L. Briquet et F. Sawicki (1989).

⁵ Et ou scolaires (Oberti, 2007 ; Van Zanten, 2012)

On voudrait faire ici l'hypothèse que ces processus de polarisation, s'ils trouvent leurs raisons d'être dans des dynamiques socio-économiques lourdes et dans les comportements résidentiels contraints des ménages, peuvent également être rapportés à l'incapacité persistante des structures intercommunales à les infléchir⁶. C'est en ce sens, en raison de cette *incapacité*⁷ des pouvoirs d'agglomération à remettre en cause les logiques de spécialisation sociale et résidentielle qu'ils prétendent combattre, que l'on peut parler de « ségrégation par omission ». Ceci ne signifie pas que les structures métropolitaines détiendraient à elles seules les ressources nécessaires pour contraindre la mobilité et l'installation des ménages, et qu'elles seraient dès lors les premières responsables de leur répartition sur le territoire. Mais cela montre, pour le moins, que leur difficulté à influencer sur les priorités communales en matière de programmation des logements et, surtout, de peuplement, peut être avancée comme l'un des facteurs favorisant ou entretenant les logiques ségréguatives à l'œuvre. Et que cette *incapacité* mérite donc d'être analysée en tant que telle.

Pour ce faire, nous reviendrons dans un premier temps sur la difficile prise en charge de la compétence habitat par les communautés urbaines de Lille et de Nantes, qui traduit la résistance des communes et de leurs édiles à cette perspective mais, aussi, la place persistante des maires dans le gouvernement des institutions intercommunales (1). À l'inverse, la période plus récente (à partir de 2008) est marquée par un développement de l'intervention intercommunale en matière d'habitat, qui tranche suffisamment avec la période précédente pour mériter quelques explications. Nous montrerons qu'il est notamment rendu possible par une subtile redéfinition des objectifs dans un sens « quantitatif » (produire « plus » de logements, y compris plus de logements sociaux), au détriment des visées « qualitatives » (quels logements pour quelles populations et où ?) (2). De ce fait, si on assiste à un développement des politiques communautaires de l'habitat, ces dernières restent bien en peine de lutter contre les logiques ségréguatives en vigueur (3).

Encadré n° 1 : terrains d'enquête et enjeux de la comparaison

Notre propos s'appuie de manière sélective sur une étude réalisée entre mars 2009 et avril 2011, financée par le Plan urbanisme aménagement construction (PUCA), qui portait sur les politiques intercommunales du logement dans les agglomérations lilloise et nantaise et s'inscrivait dans une recherche plus large autour de la question de la « solidarité intercommunale »⁸. Cette recherche m'a conduit à réaliser une quaran-

⁶ Précisons qu'il ne s'agit pas pour nous ici d'entrer dans un autre débat, celui de l'évaluation des effets de la ségrégation socio-spatiale ou de la « mixité » sur les habitants mais, plus modestement, d'analyser l'un des facteurs susceptible de les influencer.

⁷ L'utilisation de la notion d'« incapacité » renvoie ici, en négatif, au concept de « capacité politique » ou « capacité d'action collective » mobilisé notamment en France par Rémi Dormois (2006) et Gilles Pinson (2002, 2006), s'inspirant de l'auteur américain Clarence Stone et de ses travaux sur Atlanta (1989), pour qualifier la manière dont émergerait une capacité collective d'action sur un territoire, apte notamment à le transformer et à y conduire des « projets urbains » ou parfois à le faire sortir de la crise (Béal, Dormois et Pinson, 2010). Notons que les travaux de Rémi Dormois et de Gilles Pinson portent notamment sur l'agglomération nantaise.

⁸ Benchendikh F., Desage F., Gralépois M., Guéranger D. (coord.), Lajarge R., *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté?*, PUCA/DGALN, rapport final, avril 2011, 242 pages. Qu'il me soit permis ici de remercier chaleureusement mes quatre complices de recherche, et plus particulièrement David, qui a eu la rude tâche de nous « coordonner ».

taine d'entretiens avec des fonctionnaires intercommunaux, des élus municipaux et intercommunaux, des représentants d'associations intervenant sur la question du logement, des fonctionnaires de l'« État local » et des bailleurs sociaux de ces deux sites.

Quelques mots sur le choix de ces deux agglomérations. On peut dire pour commencer, qu'à part leur taille (580 000 habitants pour Nantes Métropoles (NM) en 2007, pour une superficie de 523 km², 1 106 000 habitants pour Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU) pour une superficie de 611 km² la même année), tout semble les opposer. Elles se distinguent d'abord en termes de tendances sociodémographiques et économiques. Si l'agglomération nantaise fait figure de territoire parmi les plus attractifs ces 20 dernières années (104 000 personnes se sont installées à NM entre 2002 et 2007, dont 81 500 venaient de l'extérieur du département et 28 % étaient des « cadres »), l'agglomération lilloise est toujours l'une des moins dynamiques. Pendant la même période (de 2002 à 2007), le solde migratoire est de -0,6 % par an dans la métropole lilloise, seulement compensé par un solde naturel très positif. Là où la croissance des emplois atteint 1,3 % par an dans l'agglomération lilloise entre 1999 et 2006 (soit un peu moins que la moyenne nationale), elle atteint 2,6 % par an au sein de NM, ce qui en fait la 3^e agglomération la plus dynamique de France sur cette période. Ces différences socioéconomiques se retrouvent, nous le verrons, dans le « cadrage » (et notamment la définition des priorités) des politiques publiques en matière de logement et d'habitat.

Du point de vue de l'histoire intercommunale, là aussi, les différences semblent significatives entre une CU de Lille parmi les premières de France (créée par la loi de 1966), mais très composite (85 communes membres) et dont le fonctionnement politique consensuel est ancien (Desage, 2005) et une CU de Nantes beaucoup plus récente (créée suite à la loi Chevènement de juillet 1999), composée de 24 communes et largement dominée électoralement par la gauche. Nous avons ainsi choisi ces deux sites (et notamment le second site nantais) en raison de leurs différences apparentes.

À rebours de nos attentes de départ, ce sont surtout les points communs entre leurs politiques en matière de l'habitat et leurs difficultés à intervenir sur les déséquilibres socio-spatiaux qui nous ont surpris. Ces points communs renvoient à une autre proximité là aussi inattendue : le fonctionnement politique consensuel et municipaliste de ces deux institutions intercommunales, au point que cette proximité s'avère beaucoup plus déterminante pour expliquer leurs politiques de l'habitat (et leurs ressemblances) que leurs différences morphologiques et sociales.

1. La lente et progressive levée de l'« hypothèque communale » pesant sur les politiques communautaires de l'habitat

L'action des structures intercommunales lilloises et nantaises dans le domaine de l'habitat est marquée par un fort décalage temporel entre leur possibilité – juridique, formelle – d'intervenir et leur incapacité à se saisir effectivement de ces prérogatives, jusqu'au milieu des années 2000.

1.1. Une prise de compétence qui se heurte aux compromis politiques originels

Compétents en matière de logement – au moins partiellement – depuis leur origine, la CU de Lille⁹ et le District de Nantes¹⁰ ne s’empressent pourtant pas d’utiliser les moyens à leur disposition. C’est même plutôt l’inverse qui se produit. Cette prudence renvoie aux conditions de fondation et de fonctionnement politique de l’intercommunalité dans ces deux territoires.

À Lille, l’article 4 de la loi du 31 décembre 1966 sur les CU transfère aux nouvelles structures « les services logement des villes et les organismes HLM ». À peine la CU est-elle mise en place que les conseillers communautaires s’entendent pourtant pour neutraliser les fragments de cette compétence logement et pour la « remunicipaliser » de manière informelle. Plusieurs exemples illustrent ce processus. D’abord, loin d’aboutir à la fusion des trois principaux offices HLM municipaux (de Lille, Roubaix, Tourcoing) en un grand office communautaire, la création de la CU aboutit – sous la pression des élus de ces villes – au rattachement de *chacun d’entre eux* à l’EPCI, ce qui préserve leur existence séparée et leurs liens privilégiés avec leur commune d’origine. Le législateur avait également confié aux quatre nouvelles CU créées en 1968 (Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg) la responsabilité de cautionner les emprunts contractés par les bailleurs sociaux pour construire. En échange, elles se voyaient confier un « contingent réservataire » de 20 % des attributions des nouveaux logements. Les élus de la nouvelle CUDL s’empressent là aussi de rétrocéder cette prérogative aux maires des communes concernées. Ce mécanisme est posé dès juin 1968, lors d’une réunion du Bureau :

« La 8^e commission [chargée du logement] a proposé que le contrat de garantie contienne une clause de réservation de 20 % de logements construits au profit de la commune sur laquelle sont implantés les logements. Cette réservation ne peut être prévue dans le contrat qu’au bénéfice de la collectivité qui garantit l’emprunt, ici la CU. *Le bureau propose de consulter les maires des communes intéressées et de les inviter à fournir, le moment venu, la liste de leurs candidats éventuels*¹¹ ».

Jusqu’à la période actuelle, ce contingent des CU reste soumis pour l’essentiel aux priorités exprimées par les communes¹².

D’autres compétences directement liées à la planification urbaine (comme l’instruction des permis de construire ou l’élaboration des « Plans d’occupation des sols »¹³ et donc à la programmation de la construction de logements), sont également rétrocédées informellement aux communes, dans le cadre du « régime politique de consensus » (Desage, 2009) qui se met en place dès les premières années. Ainsi, la nouvelle structure intercommunale se légitime-t-elle auprès des maires en n’exerçant pas réellement certaines compétences dont elle a été dotée mais que ces derniers continuent de revendiquer.

⁹ Qui voit le jour le premier janvier 1968.

¹⁰ Cette structure, créée le premier janvier 1992, sera ensuite transformée en Communauté urbaine en avril 2000.

¹¹ Extrait du compte rendu de la réunion du bureau du 28/06/1968.

¹² Il faut souligner néanmoins que le volume important des attributions et des demandes dans les grandes villes peut faire obstacle à un suivi individuel, et tend à déplacer l’intervention municipale sur la définition des critères qui président aux attributions.

¹³ Qui deviennent les Plans locaux d’urbanisme (PLU) avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000.

Cette situation perdure dans les années 1990 avec l'arrivée à la présidence de la CU de Pierre Mauroy. Sous l'influence de réformes nationales (Loi d'orientation pour la ville de 1990, loi ATR de 1992) et sous la pression des maires des communes les plus en difficulté (Roubaix notamment), l'adoption d'un PLH communautaire est mise à l'ordre du jour. Elle est cependant arrêtée net en 1993, devant l'opposition de certains maires de petites communes qu'il s'agit – pour le nouveau président – de ne pas mécontenter. Le premier adjoint au logement de la ville de Roubaix revient clairement sur les raisons de cet échec :

« - F.D. : *Qu'est-ce qui fait que le premier PLH de 1993 a échoué ?*

Il a échoué parce que le groupe des petites communes, qui permettait à Mauroy d'avoir la majorité, a refusé obstinément cela ».

P. Mauroy vient alors d'être élu sur un programme de restauration de la prééminence des maires et il attendra en effet dix ans avant de se risquer à une nouvelle tentative de PLH communautaire.

À Nantes, dès la mise en place du District en 1992, se pose également la question du rôle du nouvel EPCI en matière d'habitat. Celui-ci dispose en théorie de compétences assez proches des CU (cautionnement des emprunts réalisés par les bailleurs, possibilité de réaliser un PLH, etc.). Mais là aussi, le nouveau président du District – le maire socialiste de Nantes Jean-Marc Ayrault – et son équipe sont loin de chercher à bâtir une politique communautaire en la matière. La priorité du nouvel exécutif est d'abord d'asseoir la légitimité d'un EPCI dont la création a été fort contestée (Le Saout, 2004), en démontrant notamment qu'il ne cherchera pas à empiéter sur certaines prérogatives « sacrées » des maires, comme celles relatives au logement. La crainte est alors forte parmi les élus de l'agglomération nantaise d'une hégémonie de la ville centre, crainte alimentée par le fait que l'Office municipal de la ville de Nantes est, de loin, le principal bailleur social du territoire¹⁴. Aussi le maire de la ville centre et nouveau président de l'EPCI prend-il soin de ne pas revendiquer l'extension de la compétence de son office à l'ensemble du territoire communautaire.

La situation n'est pas infléchie par la transformation du District en CU en 2001, bien au contraire. Plus encore qu'en 1992, les élus nantais, soucieux de ne pas rater le coche de la CU et de la « carotte » budgétaire associée à ce nouveau statut, cherchent en effet à rassurer les maires de l'agglomération sur leurs intentions, et donc à ne pas revendiquer l'exercice de compétences qu'ils savent sensibles. Patrick Rimbart, député et premier-adjoint à la ville de Nantes, revient sur les compromis noués avec les maires, qui font entrave à la prise de compétence habitat en même temps qu'ils facilitent l'acceptation de la CU :

« Au moment de la création de la CU en 2001, il y a eu un deal politique qui a reposé sur des accords de complémentarité, ratifiés au sein d'une charte de fonctionnement qui précisait un principe de subsidiarité puissant : il ne pouvait y avoir de décision communautaire qui aille à l'encontre de la volonté communale ».

Tout est donc fait dans un premier temps pour rassurer les maires et faciliter l'acceptation de la nouvelle structure. La signature d'une « charte intercommunale » ratifie ce processus, écartant toute décision en matière d'urbanisme et de logement qui n'aurait pas obtenu le consentement préalable des maires.

¹⁴ Nantes Habitat compte environ 25 000 logements en 2010, sur les 31 000 logements sociaux de la ville de Nantes. Bien qu'il ne soit pas implanté dans d'autres communes, le parc de ce bailleur représente plus de 60 % du parc de logements sociaux de l'agglomération nantaise.

1.2. Une intervention dans les « interstices »

À Lille comme à Nantes, l'exercice des compétences en matière de logement se heurte donc aux logiques de fonctionnement politique spécifiques des EPCI et à leurs contraintes de compromis permanents avec les maires. Ceci n'empêche pas les interventions communautaires, mais cantonne celles-ci aux domaines non préemptés par les communes, comme l'indique un fonctionnaire du service habitat de la CU de Lille : « Il y avait les chasses gardées, il ne fallait pas y toucher, et donc quelque part, il fallait essayer dans les interstices ». Faute de pouvoir se substituer aux communes dans la programmation ou l'attribution de logements, les services de la CU de Lille se concentrent donc notamment sur les opérations de réhabilitation ou de rénovation de l'habitat privé insalubre. Un fonctionnaire communautaire lillois, interrogé au début des années 2000, était revenu sur l'intérêt « stratégique » pour la CU d'investir de nouveaux dispositifs, ne souffrant pas d'une concurrence directe avec les villes :

« Ce dont la CU s'occupait avec les OPAH [Opération programmées d'amélioration de l'habitat], personne ne s'en occupait auparavant. Les communes ne percevaient donc pas ça comme une perte de compétence. Les OPAH, personne n'en faisait. Ça a ouvert de nouvelles possibilités. Ensuite, on est devenu "direction de l'habitat". [...] Le moyen de faire une politique communautaire, c'était donc d'aller chercher des choses nouvelles ».

Dans l'agglomération nantaise, quelques initiatives témoignent également des prémices d'une intervention intercommunale « en creux ». Ici le parc privé insalubre est moins important, et c'est plutôt le parc social qui pèse d'un poids décisif, avec la spécificité de sa forte concentration dans la ville centre. Aussi la ville de Nantes met-elle au point, à titre expérimental, un « fichier unique de la demande » en 1996, le premier de France, qui permet un suivi par l'ensemble des bailleurs sociaux de toutes les demandes. Le fichier sera ensuite étendu à l'échelle du District, puis du département Loire Atlantique. Cette démarche est donc d'abord nantaise (et « inter-bailleurs ») avant d'être intercommunale. En 1997, le District adopte une délibération qui favorise le développement d'un outil commun d'observation des politiques du logement au titre de sa compétence aménagement. En outre, un Fonds de concours en faveur du logement social est mis en place, qui lui permet d'abonder les subventions de l'État et des communes dans les opérations de construction neuve.

On est bien loin cependant d'une politique de l'habitat centralisée ou coordonnée au niveau intercommunal. Les administrations de l'État restent prééminentes pour la programmation du logement social, les communes pour le lancement des ZAC ou des lotissements en matière d'habitat privé, ainsi que pour les attributions de logements sociaux.

1.3. Une « rupture dans la continuité » : l'adoption des premiers PLH

Les éléments qui s'opposent à une intervention des EPCI en matière de logement sont donc nombreux au début des années 2000. Aussi, l'adoption d'une délibération posant le principe d'un PLH communautaire à Lille en décembre 2003 et l'approbation d'un premier PLH à Nantes en 2004 marquent une évolution sensible, mais moins forte qu'en apparence.

Si elle contribue à définir de nouveau le champ des compétences intercommunales, la « loi Chevènement » de juillet 1999 ne permet pas d'expliquer à elle seule le mouvement

qui se dessine au début des années 2000. À partir de cette époque d'abord, le diagnostic d'une « crise de l'offre de logements » s'impose progressivement au sein de nombreux secteurs sociaux¹⁵, sous l'influence de divers groupes (promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, associations de mal logés, journalistes locaux...) qui tendent à l'étayer – pour des raisons et des intérêts parfois contraires – et des interpellations croissantes dont les élus font l'objet, comme l'illustrent les propos de cette fonctionnaire du service habitat à la CU :

« Je pense que la crise, et le fait que le logement devienne l'une des préoccupations principales des gens, le fait que les élus soient sollicités en permanence là-dessus, le fait qu'il y ait de plus en plus de demandes de logements... Voilà, il y a eu une grosse, grosse prise de conscience des enjeux, de la complexité des phénomènes, de la prégnance du marché et face à ça, si la puissance publique n'est pas là, on s'enfoncé ».

La situation du logement à Nantes et à Lille se caractérise alors par une hausse rapide des prix et par une baisse sensible de la production de logements neufs par rapport à la décennie précédente, notamment dans le parc social. Jusqu'au milieu des années 1990, 1 500 logements sociaux par an sont construits en moyenne dans l'agglomération nantaise. Ce chiffre chute en dessous des 500 au début de la décennie 2000. Ce ralentissement brutal de la construction neuve s'explique par un certain « malthusianisme » communal en la matière¹⁶, mais aussi par une baisse constante des crédits d'État pour la production de logements sociaux. Ce constat inquiète d'autant plus les élus communautaires qu'il coïncide avec une augmentation rapide du nombre des ménages (cf. *supra*).

À Lille, à la même période, la production de logements sociaux atteint également un plancher historique (500 logements sociaux construits par an, sur une production moyenne de 3 000 logements par an) et le locatif privé occupe une place croissante. Ce phénomène s'accompagne d'une distorsion de plus en plus forte entre la hausse des loyers dans le parc privé (+50 % en moyenne entre 2000 et 2006) et des revenus (+15 % en moyenne pour la même période).

Une autre évolution inquiète les élus de ces agglomérations, et notamment ceux des grandes villes. À Nantes comme à Lille, une part croissante de ménages familiaux salariés quittent les villes centre, voire l'agglomération, pour bâtir un pavillon individuel en périphérie. Les élus locaux y voient un risque de polarisation sociale de l'espace intercommunal, avec des effets négatifs sur les ressources fiscales de leurs communes. La presse, locale et nationale, alimente ce verdict catastrophiste, poussant les élus à agir. Une fonctionnaire du service de l'habitat à NM décrit cette pression externe croissante :

« Quand on a pris les rênes du premier PLH, la situation était assez catastrophique [c'est nous qui soulignons] : on avait une pause du foncier, la plupart des communes avaient la main sur le frein. On est arrivés en 2001 avec un contexte explosif. Les politiques étaient interpellés dans la presse sur la pénurie du foncier, entretenue par les communes. Il y avait papiers sur papiers sur la situation alarmiste de certaines catégories de populations, les étudiants notamment. Ce contexte a explosé à la figure des politiques. Notre premier PLH est très marqué par une volonté de relance de la construction ».

¹⁵ Il faut entendre ici le terme « secteurs » au sens de Michel Dobry dans son analyse des crises politiques (1986).

¹⁶ Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce comportement. Les dernières grandes ZAC nantaises et leur bilan financier très négatif ont laissé des traces chez les élus. Les maires des communes périurbaines, après deux décennies d'urbanisation, tentent désormais de limiter le phénomène et considèrent l'augmentation de la population comme une source de dépenses supplémentaires en matière de services et d'équipements.

À Lille, un article paru dans la revue professionnelle *Urbapress*, le 7 janvier 2004, fustige par exemple le « retard » de LMCU dans la prise de compétence habitat et l'attitude des maires face à « un parc de logements insuffisant en quantité et en qualité » et « des prix de vente qui ont augmenté de 30 % en trois ans ». Et le journaliste de conclure sévèrement : « Il y aurait de quoi faire pour la CU, mais les maires se sont montrés très soucieux de conserver leurs prérogatives locales ».

Les premiers PLH (2004 à Nantes, 2006 à Lille) reprennent à leur compte ces différents éléments de diagnostic, participant d'une « mise en crise » qui vient justifier l'intervention intercommunale. Une des parties du diagnostic du PLH nantais s'intitule par exemple : « un marché du logement sévèrement dérégulé ». Ces premiers documents soulignent à l'envi les limites et les échecs de la période précédente et la nécessité d'une régulation intercommunale présentée comme salvatrice. Les « indicateurs de crise » ne suffisent jamais à changer les institutions ou les politiques publiques. Encore faut-il ici que certains acteurs se saisissent de ces indicateurs et défendent l'idée que la prise de compétence habitat par l'EPCI représenterait l'une des solutions au problème ainsi défini. Ce sera notamment le cas des fonctionnaires intercommunaux (Desage, 2012), des maires des grandes villes, mais aussi des représentants de l'État ou encore d'associations de défense des mal logés qui, au début des années 2000, forment une coalition hétéroclite favorable à un renforcement de l'intervention communautaire et à l'adoption de PLH à cette échelle. La pression sur les élus des EPCI pour se positionner émane donc de plusieurs « fronts », internes et externes à l'institution.

À Lille, elle provient du Préfet d'abord, puis du nouveau Conseil de développement en second lieu, qui incite les élus à se doter – au moins formellement – de la nouvelle « compétence habitat » issue de la loi de juillet 1999. À partir de 2003, la préfecture, par le biais du contrôle de légalité, adresse un ensemble de remarques à la CU, lui reprochant de réaliser des opérations foncières, notamment pour la réalisation de logements, sans en avoir la compétence. Des délibérations communales sont refusées à ce titre. Cette situation devient de plus en plus difficilement tenable et expose l'EPCI à des risques juridiques importants.

Par ailleurs, à Lille, comme à Nantes, de nombreuses communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU, qui définit un taux minimum de logements sociaux de 20 % en dessous duquel les communes se trouvent pénalisées, commencent également à considérer la prise de compétence communautaire comme un moindre mal. La loi permet en effet à un EPCI de percevoir la pénalité versée par les communes et de leur en rétrocéder une partie substantielle dans le calcul de leur « attribution de compensation », pour autant qu'il se soit doté de la compétence « équilibre social de l'habitat ». La prise de compétence habitat, loin de déposséder les maires, leur apparaît progressivement comme un moyen de résister à des pressions externes croissantes et à des décisions qui risqueraient sinon de leur échapper davantage. C'est le sens des propos de ce maire d'une petite commune résidentielle proche de Roubaix :

« Moi la loi SRU, je voulais la respecter. *Je ne voulais pas que le préfet me l'impose*, en me disant : “ il y a un terrain là de 3000 m², vous allez construire ! ».

Selon un mécanisme connu, l'intercommunalité est investie par les maires dans une optique défensive, plus que d'intégration communautaire (Desage et Guéranger 2011).

En décembre 2003, le Conseil de la CU de Lille approuve ainsi – de manière quasi unanime – la nouvelle délibération cadre en matière d’habitat. Celle-ci n’est donc pas adoptée de manière frontale mais « par la bande », comme si l’invocation de contraintes externes, la relativisation du changement occasionné, avaient rendu la chose plus facile à accepter pour les élus. Le premier PLH lillois ne sera d’ailleurs voté que deux ans plus tard, temps de la négociation avec les maires ou, devrait-on plutôt dire, avec *chaque* maire.

1.4. Des CU contraintes de faire « profil bas »

Il ne faut pas s’y tromper en effet. Ce « transfert de compétence » n’est possible que parce qu’il est partiel, loin des ambitions de ses promoteurs. La délibération adoptée à la CU de Lille en décembre 2003 multiplie ainsi les précautions rhétoriques, rappelant à sept reprises en six pages que l’avis des communes sera requis avant toute décision. L’élaboration du premier PLH illustre dans son déroulement même le « profil bas » auquel la Communauté urbaine est astreinte. Ainsi, le vice-président chargé de l’habitat se rend-il dans presque toutes les communes¹⁷ pour s’accorder sur les objectifs en matière de production de logements. Cette procédure de rencontre bilatérale (vice-président/maire) conforte l’idée que le premier PLH tend d’abord à réaliser un diagnostic local et à agréger les demandes communales.

En ce domaine d’action publique comme en d’autres, la contrainte de maintien du consensus et du respect des souverainetés municipales prime et s’oppose à la définition de politiques communautaires qui s’imposeraient à tous. La prise de compétence habitat, dans un premier temps du moins, ne change donc pas fondamentalement l’« ordre » de la décision. Le vice-président chargé du logement à la CU de Lille au moment de la réalisation de ce premier PLH souligne d’ailleurs la difficulté de l’exercice et ses limites bien comprises :

« Très concrètement, ça [l’adoption de la délibération de décembre 2003] s’est traduit par une intervention plus forte de la Communauté, dans un certain nombre de cas à l’initiative de programmes d’habitat. *Dans un certain nombre de cas, on s’est contenté – parce que le rapport de force était celui-là – de courir après les maires qui parfois s’étaient déjà entendus avec les promoteurs sur le contenu du programme, sa répartition en termes de logements sociaux* [c’est nous qui soulignons]. Bon... donc ça a été un investissement progressif de la CU, le travail des uns et des autres modifiant progressivement le rapport de force ».

À Nantes, si la question de la prise de compétence habitat a été « réglée » à l’occasion de la transformation du District en CU (puisqu’elle faisait partie du « bloc de compétences » obligatoirement transféré), les premiers pas de la nouvelle structure et l’élaboration du premier PLH sont tout aussi hésitants qu’à Lille. L’intervention de Nantes-Habitat sur le territoire communautaire fait-elle figure d’épouvantail aux yeux des maires ? Les élus de Nantes acceptent-ils de cantonner ce bailleur à son périmètre municipal historique. Des incertitudes subsistent-elles quant à la répartition des rôles entre la CU et les communes ? Les conseillers communautaires choisissent-ils de ne pas définir « d’intérêt communautaire » en matière d’habitat, comme la loi le prévoit pourtant.

¹⁷ La CU de Lille en compte tout de même 85...

Ainsi, le premier PLH, plus que le document programmatique qu'il est censé être, apparaît dans nos deux agglomérations comme un timide « premier pas », une occasion de conforter la légitimité de l'intervention intercommunale plus que d'établir des politiques communautaires indépendamment des communes. C'est le sens des propos du premier adjoint à la ville de Nantes, directement impliqué dans la mise en place de la CU : « Ce qui nous a semblé majeur [c'était] d'entrer dans le cadre d'un document PLH qui devait être le premier pas pour décliner et prendre en charge l'ensemble de la compétence habitat ».

Les quelques élus des grandes villes favorables à une intervention intercommunale renforcée en matière d'habitat font donc un pari incrémental, qui connaît un certain succès – puisque des compétences nouvelles sont formellement prises – mais implique de nombreuses concessions. Les acteurs politiques et administratifs rencontrés insistent tous sur la « souplesse » d'application des premiers PLH, pour le meilleur (leur acceptation locale) et pour le pire (leur faible capacité prescriptive).

1.5. Des priorités qui varient à Lille et à Nantes, mais pour un même résultat

Si la « prise de compétence en matière d'habitat » s'opère donc selon un *modus operandi* consensuel assez semblable à Nantes et à Lille, on observe des différences dans la manière dont les deux EPCI définissent leurs priorités. Les effets des dynamiques sociodémographiques et urbaines singulières de ces deux territoires, mais aussi des coalitions d'acteurs qui s'impliquent dans la mise à l'agenda du problème du logement, se font ici sentir.

À Nantes, le départ des ménages primo-accédants en dehors du territoire de la CU est construit comme enjeu prioritaire. Les données démographiques montrent au milieu des années 2000 que si la population de NM croît assez rapidement (+ 3,9 % entre 1999 et 2006), la croissance est encore beaucoup plus spectaculaire dans les communes de l'aire urbaine qui l'entourent (+16 % pour la même période)¹⁸. Cette dernière est non seulement alimentée par les arrivées extérieures mais, surtout, par celle de jeunes ménages nantais qui souhaitent acquérir un pavillon et se trouvent confrontés à la raréfaction du foncier et à l'augmentation des prix au sein de NM. Ainsi, de 2001 à 2003, seuls 35 % des ménages originaires de l'agglomération nantaise faisant construire une maison individuelle s'y établissent, contre 45 % qui choisissent une commune de l'aire urbaine en dehors de la CU et 20 % dans le reste du département ou au-delà¹⁹. Ce « cadrage »²⁰ du problème du logement semble s'imposer dans un premier temps, sous l'influence notamment des promoteurs immobiliers de la région nantaise qui interpellent les élus, notamment par voie de presse, sur l'« urgence de la situation » et la nécessité de réagir. Les articles présentant, photos à l'appui, de jeunes ménages « désœuvrés » et contraints à l'exil face aux prix et à la pénurie de l'offre accessible fleurissent alors dans les quotidiens locaux (document 1 et 2).

¹⁸ Source : AURAN, « La croissance de Nantes métropole et de son bassin de vie depuis 1999 ». Document de synthèse à partir des recensements INSEE, 2009.

¹⁹ Source : Nantes métropole/AURAN, « La construction de logements neufs dans l'agglomération nantaise et l'aire urbaine 2001-2007 », 2008.

²⁰ Sur la notion de « cadrage » des problèmes dans l'analyse des politiques publiques, voir notamment l'ouvrage classique de Joseph Gusfield récemment traduit en français (2009).

Document 1 : article paru dans *Presse Océan*, le 22/05/2004

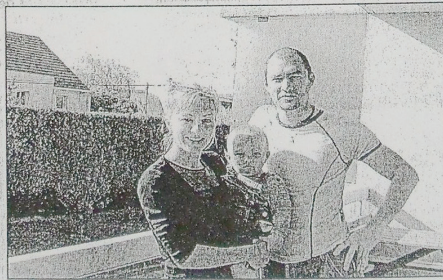
Morgane et Pascal : « Il n'y avait rien du tout dans notre budget »

Hausse des prix et rareté des offres, le marché de l'immobilier nantais sature. Pour Morgane et Pascal, la chance était au rendez-vous, malgré les embûches. Témoignage.

• Nous avons mis dix jours à trouver notre nouvelle maison. Nos amis ont du mal à nous croire, vu l'état du marché. Morgane et Pascal Gallet, bientôt une trentaine d'années, font presque figure d'exception. C'est après la naissance de leur premier enfant, qu'ils décident de vendre leur appartement quatre pièces pour habiter en maison.

• Comme la crise du logement et la hausse des prix sont impressionnantes à Nantes, nous ne pensons pas que ça irait si vite, plaisante Morgane. Leur atout : être prêt à partir dans la première ceinture. • Nous avons trouvé une maison à Haute-Coulaine. Mon mari y avait déjà une activité sportive. Nous n'avons pas hésité, précise-t-elle.

Et pour cause. La hausse des prix, le jeune couple l'a déjà constatée lors



Morgane et Pascale quittent bientôt Nantes pour la première ceinture.

de la mise en vente de leur premier appartement. Achété en 2000, sa valeur a augmenté de près de 40 % en quatre ans. Une tendance que les agents immobiliers nantais leur ont confirmée :

• Ils m'ont expliqué qu'en cinq ans, les prix des appartements ont augmenté de 50 %, ceux des maisons de 30 %, en moyenne. Pour notre budget, Nantes était inenvisageable.

Dans la première ceinture, la situation n'est pas meilleure. Morgane raconte qu'à Carquefeu, Sainte-Luce ou La Chapelle-sur-Erdre, « Il n'y avait rien dans notre échelle de prix, à moins d'ajouter de 30 à 45 000 euros ».

Malgré tout, Morgane et son compagnon ont eu leur part de chance. Plusieurs demandes avaient été enregistrées pour la maison de Haute-Coulaine. À ce stade, la situation professionnelle est un critère important.

Des critères difficiles à satisfaire

• Être tous les deux en contrat à durée indéterminée dans un secteur en relative bonne santé est un facteur qui a eu son poids, affirme Morgane. En effet, les critères de sécurité de l'emploi sont de plus en plus difficiles à satisfaire. Même lorsque les deux conjoints travaillent, un en contrat à durée déterminée peut être handicapant.

Au final, Morgane et Pascal sont avant tout « ravis ». La localisation de leur maison correspond à leurs attentes : « une bonne qualité de vie et des activités qui nous plaisent ».

V.J.

Po. 22/05/04

Document 2 : article paru dans *Ouest France*, le 14/03/2005.

Ils misent sur les projets initiés par les 24 communes de l'agglomération

Couple attend terrain à pas trop cher

À Nantes immobilier parade, plusieurs jeunes couples se sont informés sur les projets initiés par les communes dans le cadre du programme local de l'habitat. Avec un objectif, parvenir à décrocher un terrain ou une maison à un prix plus bas que le marché.

Ils sont venus au salon Nantes immobilier parade (sur l'île de Nantes) avec un but bien précis. Obtenir un peu plus de renseignements sur le grand projet des Perrières à La Chapelle : Karine et François ont trois enfants, dont un bébé. « La famille s'est agrandie récemment. Nous sommes propriétaires d'une maison achetée, il y a cinq ans, et aujourd'hui trop petite. Nous voulons construire plus grand tout en demeurant à La Chapelle-sur-Erdre. » Karine et Stéphane se sont renseignés à la mairie de leur commune. On leur a parlé du quartier Les Perrières ou doivent « pousser » 800 logements, (dans un premier temps), des petits immeubles collectifs, des habitats intermédiaires (petites maisons avec petits jardins) et des maisons individuelles. Karine et Stéphane ont été séduits. Et dès juin 2003, ils se sont mis sur les rangs pour acquérir un lot à construire. « Nous sommes sur une liste d'at-



À Nantes immobilier parade, le salon de l'immobilier qui a eu lieu à Nantes ce week-end, Karine et Stéphane, parents de trois enfants se sont intéressés de près au projet de la Zac, Zone d'aménagement concerté, des Perrières à La Chapelle-sur-Erdre.

tente. » Les prix sont très alléchants. On parle de moins de 150 € le m² de terrain. À ce tarif, il faut montrer patte blanche. « Une priorité est accordée au Chapelains et aux primo accédants. »

Le programme des Perrières apparaît bon marché parce que la commune a impulsé le projet et donne un cahier des charges précis aux promoteurs (dont le groupe Lamotte) chargés de construire ou de com-

mercialiser. Cette pratique tend à se développer, souvent dans le cadre de Zac, zone d'aménagement concerté. Vertou a initié le processus à la Grande-Noëlle – avec un prix plancher pour des maisons à 135 000 €. Nantes va agir dans le même sens à Bottière-Chenaix (1 500 logements projetés). Bouguenais aussi à la Grande-Ouche ainsi que Sainte-Luce à la Minais...

« Nous cherchons d'abord à limiter les charges foncières, notamment en prenant en charge l'aménagement de ces nouveaux quartiers », explique Michel Morand, en charge de ces questions à Nantes-Métropole. « Ensuite, les communes expriment aux promoteurs qui construisent des niveaux d'exigence en matière de prix. Ce sont effectivement des projets pilotes comprenant souvent un habitat dense. »

L'objectif est toujours le même : tenter de retenir les familles des classes dites moyennes dans la communauté urbaine. Ne pas les obliger à aller vivre à plus de 30 km de Nantes. Des « classes moyennes » souvent effrayées par le prix des logements sur le marché libre dans l'agglô. Marché libre qui reste et restera malgré tout dominant.

Philippe GAMBERT.

On perçoit sans mal l'intérêt pour les acteurs de l'immobilier et du BTP d'alimenter ce spectre de l'exil des classes moyennes et de revendiquer comme solutions une libération du foncier dans l'agglomération, une augmentation de la construction ou encore une solvabilisation des acheteurs par la puissance publique. Un autre article paru dans *Presse Océan* le 30 novembre 2004, intitulé significativement « Situation de l'immobilier dans l'agglomération nantaise, le Club immobilier Nantes Atlantique²¹ dresse un constat alar-

²¹ Créé en 1992 et regroupant aujourd'hui plus de 200 « acteurs de l'immobilier et de la construction », le CINA se donne plusieurs objectifs, que l'on peut lire sur son site internet : « Observer les marchés afin d'anti-

mant », reflète bien le travail d'influence que mènent alors ces groupes. Le président du Club y déclare sur un ton solennel :

« Le PLH n'est qu'une déclaration d'intention. Seul le marché sera à même de vérifier si les objectifs seront atteints. Tout dépendra des opérations foncières mises à disposition des promoteurs. L'intention politique est là, mais si les maires ne modifient en rien leur politique... Il faut des mesures d'urgence. C'est un véritable débat de société : soit on ouvre de nouveaux espaces dans un périmètre restreint, c'est reconstruire la ville sur la ville, soit on accepte l'étalement urbain. Se résigner à ne rien faire va maintenir et prolonger cet étalement. Les élus sont devant leurs responsabilités ».

Peu importe si ce sont parfois ces « mêmes » promoteurs²² qui alimentent l'étalement urbain, en construisant également en dehors de la CU. Ce cadrage initial produit plusieurs effets en matière d'action publique : d'abord, une propension de NM à favoriser l'ouverture tous azimuts de nouvelles zones à urbaniser et à répondre à toutes les demandes des maires, sans forcément les hiérarchiser et évaluer la pertinence économique de la création de certaines ZAC ou de lotissements ; ensuite, le lancement d'un dispositif original de « prêt à taux 0 communautaire », censé favoriser l'accession à la propriété des jeunes ménages sur le territoire de Nantes métropole. Outre son coût important pour les finances de l'EPCI, ce dispositif touchera majoritairement un public (des ménages sans enfants accédant dans le collectif ancien) assez éloigné du profil ciblé et sera abandonné deux ans après son lancement.

À Lille, c'est la question des déséquilibres entre communes et la situation de paupérisation de certaines d'entre elles qui focalise l'attention des élus au moment de la réflexion sur le premier PLH. Les élus des grandes villes jouent ici un rôle important dans le cadrage initial du problème, comme le mentionne en entretien l'adjoint au logement de l'une d'entre elles :

« Roubaix a été la commune qui a plaidé, débattu, revendiqué, la mise en place d'un PLH communautaire et d'une compétence communautaire dont il a fallu attendre plus de dix ans que la CU s'en saisisse (...) La ville avait plaidé pour une répartition plus solidaire du logement social. Pourquoi Roubaix a eu cette position-là ? Nous sommes ici dans une ville d'un peu moins de 100 000 habitants où 1/3 de la population vit des minima sociaux, et dans une extrême précarité, pour ne pas dire une grande pauvreté ».

Contrairement à la situation nantaise, la crainte n'est donc pas tant celle d'un exode des ménages en dehors du périmètre de la CU, que le renforcement d'un processus de relégation dans certaines communes. Là où les politiques nantaises tentent de maintenir en place les jeunes ménages ou de leur proposer des « logements abordables » en première couronne, les politiques dites de la « ville renouvelée » cherchent surtout à les faire revenir dans les villes centre anciennement industrielles et à « répartir la charge sociale » sur le territoire, pour reprendre l'expression usitée depuis la loi Besson de 1990

ciper leurs évolutions et accompagner les élus dans leurs décisions ; se positionner en acteur et partenaire de la stratégie de développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire » (consultation le 26/07/2012).

²² Les guillemets indiquent que l'on gagnerait probablement à distinguer plus finement le profil des promoteurs, qui ne sont pas tous « généralistes ». On peut imaginer des divergences d'intérêts (et dès lors des revendications) entre ceux majoritairement impliqués dans les zones denses et ceux qui interviennent plutôt en périphérie. Je remercie l'évaluateur anonyme de cet article pour cette suggestion.

et les Protocoles d'occupation du patrimoine social. Une dissonance semble d'ailleurs se construire dès cette époque entre les attentes des grandes villes pauvres (Roubaix, Tourcoing et Lille dans une moindre mesure) par rapport aux politiques de l'habitat, et celles des petites communes, réfractaires à toute perspective de redistribution des populations, mais qui n'osent pas toujours l'exprimer en Conseil de communauté²³. C'est ce qu'exprime un fonctionnaire du service de l'habitat de la CU de Lille :

« Autant les grandes communes avec beaucoup de parc social voyaient la CU comme l'outil permettant de réguler les problèmes du parc social et d'en améliorer la gestion, autant les petites communes disaient : “Attendez, on ne va pas se laisser faire et accepter une tutelle supracommunale” ».

Pour conclure, soulignons qu'en dépit de ces cadrages de départ quelque peu distincts, les premiers PLH nantais (2004) et lillois (2006) se rejoignent dans leur incapacité à endiguer les dynamiques qu'ils souhaitaient combattre. Ces premiers PLH ont surtout contribué à « ouvrir les portes » à une politique communautaire en matière d'habitat, pour reprendre l'expression utilisée par cette fonctionnaire de la Cu de Lille²⁴ :

« Le PLH première version, *il a ouvert toutes les portes* en fait [c'est nous qui soulignons]. Ce n'est pas un document très opérationnel, très concret. C'est vrai qu'après, on a mis beaucoup de moyens en ingénierie... Mais il a ouvert les portes du possible pour l'intervention de la CU. (...) Il y a vraiment eu une démarche pour dire “*N'ayez pas peur, on va faire ça avec vous*”. Voilà ».

Ce sont pourtant ces équilibres, ces frontières bien établies entre le champ d'intervention de l'EPCI et les « domaines réservés » des communes qui semblent remis en cause partiellement depuis 2008.

2. Affirmation récente des EPCI et nouveau cadrage

« Il n'y a pas d'opposition de principe sur le logement social. Après... C'est plus quelle forme on lui donne, qui on loge dedans. Mais il n'y a plus d'opposition de principe sur le logement social ».

Fonctionnaire du service habitat de LMCU.

Si la première séquence étudiée s'étend sur une assez longue durée (1970-2008) – caractérisée par une prise de compétence lente et qui reste très relative – la période plus récente enregistre des évolutions significatives et accélérées sur nos deux terrains d'étude. Plusieurs indicateurs (politiques, financiers, quantitatifs) semblent attester d'un renforcement/resserrement de l'intervention communautaire et de son emprise sur la définition des politiques locales de l'habitat à partir de 2008. Cette dynamique est également constatée par des chercheurs qui ont travaillé sur d'autres terrains hexagonaux (Cordier et al., 2011 ; Epstein et Kirzbaum 2011). L'affirmation indéniable du rôle de nos deux CU en matière de programmation du logement social notamment, n'est possible qu'au prix d'une redéfinition discrète mais majeure du « problème du logement » dans les agglomérations concernées. La question des déséquilibres socio-spatiaux entre communes, et

²³ Voir *infra*.

²⁴ Voir également les travaux de François Madoré (2004) sur le PLH de la Roche-sur-Yon qui parvient aux mêmes conclusions.

donc des dynamiques ségréгатives et des logiques de répartition des populations, cède la place à une approche « quantitative » (produire *plus* de logements sociaux, dans chaque commune), plus consensuelle parce que compatible avec les aspirations au *statu quo* en matière de peuplement, majoritaires chez les maires.

2.1. (Re)mobilisations intercommunales pour le logement

À peine installés en 2008²⁵, les exécutifs communautaires nantais et lillois affirment que l'intervention en matière de logement fait désormais partie de leurs priorités. La difficulté à atteindre les objectifs quantitatifs des premiers PLH (notamment en matière de constructions de logements sociaux et de manière plus marquée à Lille qu'à Nantes) est fréquemment avancée pour justifier un redéploiement de l'intervention intercommunale.

À Lille, le PLH n'a que deux ans et une nouvelle délibération « d'actualisation du PLH » intervient en 2009, après l'organisation d'un « grand débat sur le logement » mobilisant différents groupes et notamment les associations de défense des mal-logés. Cette délibération réaffirme une priorité à la construction de logements « très sociaux », celle des logements PLAI²⁶ atteignant alors péniblement 100 unités par an à Lille, contre un objectif de 250 dans le premier PLH. Pour ce faire, LMCU – délégitaire des « aides à la pierre » de l'État depuis 2006 – augmente sa subvention directe à 15 000 euros par logement PLAI construit. Le conseil de la CUDL décide également de redéfinir à la hausse le taux de logements sociaux minimum dans le cadre des nouvelles ZAC. Il passe ainsi de 20 % à 30 %, excluant les logements PLS²⁷ du calcul et incluant au minimum 20 % de PLAI. À Nantes également, les objectifs du deuxième PLH, adopté en 2010, se donnent comme ambitieux, évoquant le « doublement de la production annuelle en logement social et abordable »

Cette ambition semble se traduire sur le plan budgétaire, mais également du point de vue de l'expertise et des moyens humains dévolus aux politiques du logement. À LMCU, le budget consacré aux politiques de l'habitat augmente de 86 % entre 2006 et 2007 et progresse encore significativement ensuite, pour représenter 37 millions d'euros en 2010²⁸. À NM, le budget « cohésion sociale », dont font partie les politiques de l'habitat, atteint 22 millions d'euros en investissement en 2010²⁹.

Ces enveloppes budgétaires, en forte hausse depuis la prise de compétence, servent notamment à alimenter des politiques d'acquisition foncière destinées à la réalisation de logements neufs, soit dans le parc social, soit en « logements abordables ». La CU réduit la charge foncière des opérateurs et ceux-ci acceptent en échange de conventionner les prix de sortie des logements, dans le cadre des opérations dites d'« accession abordable ».

²⁵ À Lille, Martine Aubry succède à Pierre Mauroy, à Nantes, Jean-Marc Ayrault se succède à lui-même.

²⁶ Ces logements financés par un « Prêt locatif aidé d'intégration » s'adressent à un public dont les plafonds de ressources sont inférieurs à 28 000 euros, pour une famille de quatre personnes (au 1^{er} janvier 2012). À titre de comparaison, les plafonds de ressources des logements de type « Prêt locatif à usage social », considérés comme les logements sociaux « standard » (ceux qui sont également construits en plus grand nombre) atteignent 52 000 euros (au 1^{er} janvier 2012) pour une famille de 4 personnes.

²⁷ Ces logements s'adressent prioritairement à des ménages composés de deux salariés. Le plafond de ressources est de 68 000 euros pour un ménage de 4 personnes au premier janvier 2012.

²⁸ Sur un budget total de 1 589 millions d'euros en 2010 et à comparer néanmoins avec les 268 millions d'euros consacrés aux déplacements la même année.

²⁹ Sur un budget global de 960 millions d'euros la même année.

On observe également depuis 2008 une emprise communautaire croissante sur la programmation des logements neufs, *via* la mobilisation des outils réglementaires en matière d'urbanisme notamment. Les Plans locaux d'urbanisme apparaissent ainsi comme les vecteurs privilégiés de cette opérationnalité, surtout depuis la « loi du 13 juillet 2006 portant engagement sur le logement ». Ainsi, dès juin 2008, des « servitudes de pourcentage de logements locatifs sociaux » de 20 % sont inscrites au PLU intercommunal de LMCU, pour toutes les zones d'extension des communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à 30 %. 164 « emplacements réservés pour le logement » sont également inscrits au PLU, concernant 47 communes. À NM également, les PLU communaux révisés en 2007 sous l'égide de la CU tentent d'intégrer davantage les préconisations du PLH. Il apparaît ainsi que l'affirmation récente des CU sur la programmation de logements est passée par la capacité – fluctuante – des services habitat à mobiliser les outils de l'urbanisme réglementaire, non sans susciter certains conflits avec les services qui en sont explicitement chargés.

Parmi ces outils, les « ZAC habitat » occupent une place de choix. À partir de 2008, la CU de Lille et surtout celle de Nantes commencent à s'inquiéter du coût de la relance de la construction dans les communes, relance qu'elles ont largement encouragée et accompagnée dans le premier PLH. Les élus municipaux se sont saisis des ressources offertes par l'EPCI pour lancer des opérations tous azimuts, souvent coûteuses en foncier et en investissements sur les réseaux pour les EPCI et dont le bilan reste dès lors difficile à équilibrer. Les propos du vice-président en charge de l'habitat à Nantes illustrent cette situation et la volonté de reprise en main qui s'ensuit :

« Le problème c'est que chaque maire [lors du premier mandat] voulait contrôler son affaire avec son aménageur et on appelait la CU quand il y avait un petit problème à régler et que tout était fini (...) J'ai essayé de montrer que chacun pouvait conserver sa politique et l'originalité de sa commune, mais on ne demande pas à la CU de payer n'importe quoi ! »

Ainsi, la contrainte économique pousse NM à prendre officiellement la maîtrise des ZAC habitat à partir de 2011 et à imposer un ensemble de conditions plus strictes à leur réalisation. Des « fiches de programmation » sont désormais établies avec chaque commune, afin de contractualiser des « objectifs partagés ». À Lille également, les objectifs en matière de logements sont intégrés à des négociations portant sur l'ensemble des investissements communautaires, sous la forme de « contrats de territoire ». Reste qu'on peut se demander ce qui se passera lorsqu'une commune ne respectera pas ses engagements, dans un jeu politique consensuel qui proscrie le conflit ouvert avec les maires. Une autre limite essentielle à l'efficacité de cette politique tient au nombre de logements concernés, aussi important soit-il. Il faut rappeler que les logements construits dans les ZAC ne représentent en 2009, sur le territoire de NM, que 32 % du total des constructions nouvelles, une grande partie se réalisant dans le diffus, avec une capacité de maîtrise communautaire dès lors bien plus faible.

La montée en puissance des EPCI se traduit également par un renforcement de leur personnel dans le domaine de l'habitat, sensible à Lille³⁰, beaucoup plus discret à

³⁰ Moins de cinq personnes constituent le « bureau logement » au début des années 2000, ils sont une quarantaine à la direction habitat aujourd'hui.

Nantes³¹. Cette différence entre les deux CU s'explique notamment par la plus grande mutualisation entre les services de la ville centre et de la CU à Nantes, et par un rôle plus central de l'Agence d'urbanisme dans le travail d'expertise et de diagnostic sur le territoire. L'arrivée de jeunes cadres diplômés n'est pas sans effet sur la capacité de ces services à construire une expertise propre, opposable aux communes (Desage, 2012). Elle permet également de développer des outils de connaissance sur le parc de logements et sur les dynamiques sociodémographiques, qui contribuent de manière décisive à justifier certaines politiques. L'objectivation des dynamiques territoriales en matière de logement est mobilisée pour convaincre les élus. Une conseillère communautaire, adjointe dans une commune moyenne plutôt résidentielle de l'agglomération lilloise, est témoin de cette évolution :

« Dans les années 1990, on n'avait pas les outils que propose aujourd'hui la CU. Il n'y avait pas non plus les mêmes contraintes réglementaires. Il n'y avait pas d'observatoires. C'était plus naviguer à vue en fonction du ressenti, d'opportunités qui étaient saisies ».

Cette expertise intercommunale croissante pèse cependant d'un poids inégal selon les communes et les élus auxquels la CU est confrontée, selon qu'elle peut ou non être démentie par d'autres éléments. Les petites communes apparaissent ainsi tendanciellement plus dépendantes des EPCI et moins outillées pour contester l'objectivation qui est faite de leur territoire, même si des « ressources d'autochtonie » (« nous connaissons mieux notre population et notre territoire ») sont souvent brandies comme contre-feu. Il en va différemment des grandes communes qui, comme d'autres acteurs locaux des politiques du logement, ont plutôt développé leurs propres instruments de connaissance ces dernières années, notamment pour exister et se repositionner face au nouveau « chef de file » intercommunal. C'est l'un des paradoxes de la période récente : l'affirmation du rôle des CU en matière d'habitat ne s'est pas accompagnée d'un repli des autres acteurs. Bien au contraire, il semble que les reconfigurations en cours, mais également un contexte de mise à l'agenda des questions liées au logement et au « mal logement », ont plutôt incité chacun des intervenants à renforcer ses moyens d'action, pour exister dans le nouveau contexte. Loin d'avoir disparu avec la montée en puissance des CU, les services habitat/logement des grandes villes se sont ainsi maintenus, voire renforcés comme nous l'ont confié plusieurs de nos interlocuteurs. Une trentaine d'agents continuent ainsi de travailler au sein du service de la ville de Lille. Cette situation coïncide également avec la réalisation des Programmes de rénovation urbaine de l'ANRU, qui a incité les communes à garder une expertise forte, notamment sur les questions ayant trait au logement. Plus surprenant encore, les services déconcentrés de l'État, malgré des baisses drastiques d'effectifs ces dernières années, ont plutôt renforcé leur action de contrôle dans ce domaine, au prix d'importants redéploiements de moyens.

2.2. Une pression croissante sur les maires des communes peu dotées en logements sociaux

Reste une énigme à expliquer, celle du ralliement apparent des maires des communes résidentielles à l'objectif de construction de logements sociaux, aussi subit

³¹ 8 « équivalents temps plein » dans le service habitat en 2008, contre 4 à la création de la CU en 2001.

qu'inattendu. Les fonctionnaires et les élus rencontrés dans les deux agglomérations l'affirment : il n'y aurait plus ou presque plus « d'oppositions de principe » des élus à la construction de logements sociaux, même dans des communes pourtant peu dotées et réfractaires jusqu'alors. À Nantes comme à Lille, les seconds PLH, qui augmentent sensiblement la part de logements sociaux obligatoire dans chaque opération nouvelle, sont adoptés à la quasi-unanimité et donc par de nombreux maires de communes périurbaines.

Plusieurs de nos interlocuteurs, élus et fonctionnaires, ont souligné d'abord combien la stigmatisation croissante des communes ne remplissant pas leurs obligations légales vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU³² avait compté dans le changement d'attitude de leurs élus, lassés d'apparaître comme les « mauvais élèves ». Une fonctionnaire du service habitat de LMCU insiste sur ce point :

« En fait, pour les communes qui sont article 55, il y en a 27 sur notre territoire, elles ont complètement intégré la chose et *elles ne veulent plus être pointées du doigt comme mauvais élèves* [c'est nous qui soulignons]. Pendant longtemps, il y avait des débats en conseil de communauté urbaine, où on disait " les articles 55, les articles 55 ! ". Et quand on regarde la programmation logement de ces dernières années, il y a quand même une majorité de projets qui se fait sur ces communes-là ».

Il semble que la volonté de ne pas être « pointés du doigt », par leurs collègues ou par la presse, a au moins autant compté que l'obligation légale et les amendes. C'est le sens des propos du directeur de l'aménagement et de l'urbanisme de l'une des communes les plus huppées de l'agglomération nantaise, confirmés ensuite par l'ancien vice-président chargé de l'habitat à la CU de Lille de 1995 à 2008 :

« [nom de la commune], pour vous situer, on a 5 % de logements sociaux. Sur les villes de plus de 20 000 habitants, on doit être parmi les dix dernières de France ! Donc il y a eu une volonté des élus [de construire du logement social], pas tellement par conviction, mais par obligation. Même pas une obligation juridique, parce que payer l'amende SRU on s'en fout, mais *par obligation morale de faire mieux* [c'est nous qui soulignons] ».

« Au fond, les maires se sont mis à construire des logements sociaux, moins d'ailleurs parce qu'ils payaient une pénalité dont la communauté leur remboursait 60 %, mais parce qu'ils en avaient marre d'être stigmatisés [c'est nous qui soulignons], d'être montrés du doigt comme des mauvais élèves. Ça, ça les hérissait beaucoup ».

On est confrontés ici, non pas à un « gouvernement par les honneurs » pour reprendre le titre d'un article d'Olivier Ihl (2004)³³, mais à quelque chose d'un *gouvernement par le déshonneur*, où les maires mis au ban se voient contraints de donner des gages de bonne volonté, dans un environnement tout corporatif – les instances des EPCI – qui les y pousse particulièrement³⁴. Différents dispositifs contribuent par ailleurs à objectiver de plus en plus régulièrement le « retard » de ces communes, à

³² Soit les communes de plus de 3500 habitants comptant moins de 20 % de logements sociaux.

³³ Voir également les travaux plus récents de Renaud Epstein, qui mobilise cette notion pour rendre compte des formes de « gouvernement à distance » du Centre sur le local.

³⁴ La clôture des EPCI et la proximité entre élus qui les caractérise (Desage et Guéranger 2011) contribuent probablement à rendre moins confortable la position du « passager clandestin », accusé de ne réaliser aucun effort dans un contexte de crise du logement et d'interpellations croissantes des élus.

évaluer leurs « efforts » ou leur « mauvaise volonté ». Ainsi, depuis la loi SRU, les préfets établissent chaque année des bilans de la situation dans les communes concernées par l'article 55, dont la presse locale s'empare avec délectation. Les rappels à l'ordre émanent également des Chambres régionales des comptes ou encore des associations mobilisées sur les problématiques de l'accès au logement, comme la Fondation Abbé Pierre ou l'association Droit au logement.

Mais les conditions de cette implication en tracent également les limites. Une fois les gages donnés, l'implication est susceptible de se relâcher, comme le concède le directeur de l'aménagement et de l'urbanisme cité précédemment :

« Sur la période 2008-2010, le maire m'avait dit " Il faut qu'on rattrape l'engagement triennal, il faut faire 190 logements sociaux ". On les a faits, ils vont être construits. Ça a demandé un effort financier, puisque c'est du terrain communal qu'on aurait pu vendre 10 fois plus cher à de la promotion privée, donc il y a eu une vraie volonté de le faire. Ceci étant, *maintenant, on entend le discours " on a fait ce qu'il faut, on peut lever le pied "* [c'est nous qui soulignons] ».

En outre, le fait d'adopter des positions de principe en CU, pour ne pas être montrés du doigt au moment du vote, n'empêche pas de freiner l'application des politiques en question ensuite, comme le rapporte indirectement l'un de nos interlocuteurs, fonctionnaire à la CU de Lille :

« *FD : Pouvez-vous faire office de gendarme quand un bailleur ne parvient pas à construire du logement social sur telle commune ?*

Oui, les bailleurs se saisissent parfois des règles de la Communauté urbaine. Mais ils nous sortent toujours la phrase type que leur sortent les maires : " j'ai voté ça en CU, mais dans ma commune je suis chez moi ! " ».

Enfin, ne sont stigmatisés (et stigmatisables) pour leur « retard » que les élus soumis à des obligations chiffrées. Il en va donc différemment de toutes les communes non concernées par l'article 55 – parce qu'elles comptent moins de 3 500 habitants³⁵ – dont les maires se sentent beaucoup moins fortement contraints d'agir.

Conséquence du développement des compétences et des moyens intercommunaux ces dernières années, les vice-présidents et les fonctionnaires chargés de l'habitat se sont faits « missionnaires », prêchant la réalisation de logements sociaux auprès des élus les plus réticents. Pour certains, comme ce chef de service à LMCU, il s'est agi littéralement de « prendre son bâton de pèlerin » :

« *FD : vous sentez aujourd'hui que les agents communautaires sont dans un rôle où ils vont prêcher le logement social ?*

Ah ça, c'est clair qu'on est des missionnaires ! On prend notre bâton de pèlerin ! Moi j'ai cette spécialité d'aller voir Monsieur le maire et de lui dire : " Voilà Monsieur le maire, sur tel problème il y a tel maire qui a imaginé telle solution. C'est pas moi qui vous le conseille, c'est le maire qui l'a fait ". Alors c'est peut-être moi qui ai conseillé le maire au départ, mais il vous dira ce qu'il en pense " ».

Pour convaincre les maires, les fonctionnaires mobilisent les « bons exemples », mais tendent surtout à reléguer au second plan la question de la réduction des inégalités socio-spatiales entre communes et à faire primer un objectif quantitatif (plus de logements, privés et sociaux), plus acceptable par les élus.

³⁵ Elles sont 4 sur 24 à NM, mais 36 sur 85 au sein de LMCU.

3. Des intercommunalités impuissantes à enrayer la spécialisation sociale des territoires

« Il y a des communes où la mixité existe, d'autres où il n'y en a pas et où on n'y peut pas grand-chose, ou à dose homéopathique ».

Patrick Rimbart, conseiller communautaire socialiste, premier adjoint au maire à la ville de Nantes, président de l'office HLM Nantes habitat³⁶.

L'acceptation du logement social par les maires des communes les moins pourvues est notamment rendue possible par *la démonstration qu'il existe une demande communale³⁷ et que c'est en priorité cette dernière qu'il s'agit de satisfaire – en construisant de nouveaux logements – et non des demandes venues de l'extérieur.*

3.1. Autochtonisation du logement social et maîtrise du peuplement

La hausse importante des prix de l'immobilier à Nantes et à Lille³⁸ a exclu une bonne partie des ménages du marché privé et a contribué à diffuser l'idée que le parc social pouvait aussi s'adresser aux « classes moyennes » salariées, aux jeunes décohabitants ou encore aux personnes *concernées* par une rupture biographique (séparation, maladie) ou par la vieillesse. L'adjointe au logement d'une commune résidentielle de l'agglomération lilloise décrit cette « prise de conscience » :

« Les personnes comprennent que c'est difficile de se loger quand on est jeune et qu'on démarre dans la vie. Les gens qui sont arrivés dans la commune dans les années 1970, 1980, leurs enfants ont de premiers jobs à 1200, 1500 euros. Ils se rendent compte qu'ils ne peuvent pas acheter. On a aussi à [nom de la commune] une demande de personnes âgées qui sont propriétaires d'une maison trop grande et inadaptée, qui souhaiteraient rester à [nom de la commune] mais il n'y a pas d'offres de logements adaptés. Le délai d'attente est long. Tout ça, c'est une réalité qui commence à apparaître à beaucoup de personnes

- *FD : la contrepartie de cela, n'est-ce pas de dire : « le logement social d'accord, mais pour les gens issus de notre commune ? »*

- Oui, ce que nous exprimant les habitants, c'est qu'on les aide à régler leurs problèmes, leurs difficultés, pas celles des habitants d'ailleurs ».

Ainsi, l'acceptation du logement social dans les communes périurbaines s'accompagne d'un processus que nous qualifierons d'*autochtonisation*, dans la mesure où elle implique que ces logements soient : 1) *présentés comme répondant à une demande locale* 2) *conformes à certaines propriétés présumées de leur lieu d'implantation*. La stratégie des services communautaires et des bailleurs sociaux – pour rassurer les maires et les

³⁶ Extrait d'entretien.

³⁷ Rappelons que 80 % des demandeurs de logements sociaux de l'agglomération lilloise sont éligibles à un PLAI (les logements les plus aidés) et plus de 50 % des ménages de cette même agglomération, en fonction de leurs ressources.

³⁸ Les prix moyens du m² ont plus que doublé au sein de LMCU entre 2000 et 2010, les loyers dans le parc privé connaissant une hausse de 60 % pendant la même période (source : LMCU, *Diagnostic du PLH 2012*, p. 34). À Nantes, les prix au m² ont également doublé en moyenne pour la même période (source : Nantes Métropole, *Bilan du premier PLH*, 2009, p. 8 et Observatoire de l'habitat de l'agglomération nantaise, *Les dynamiques des marchés de l'habitat*, 2005, p. 20 et s.).

convaincre de construire des logements – tend à alimenter et légitimer involontairement ce processus, même s’il contrevient aux objectifs de rééquilibrage exprimés dans le PLH. Un fonctionnaire lillois reprend cette argumentation en entretien :

« Nous on a dit [aux maires], il y a des problèmes de logements dans l’agglomération, il y a une saturation sur Lille, Roubaix, Tourcoing, c’est évident. On ne vient pas vous vendre l’accueil de populations de Lille, Roubaix, Tourcoing ! *On vous demande d’apporter des réponses aux gens de votre commune ou de votre territoire* [c’est nous qui soulignons]. Ça a été notre discours. Commencez par ça, la pression elle va baisser dans les grandes villes et on saura gérer les problèmes ».

La contrainte d’*autochtonisation* du logement social s’accompagne d’une seconde, que l’on pourrait qualifier de *banalisation*, tant sur le plan architectural (des logements « comme les autres ») que du point de vue de son peuplement (du logement pour « monsieur tout le monde »). *Ainsi, le logement social ne paraît acceptable que s’il ne ressemble pas aux représentations communes de ce type de logement (les « barres » ou les « tours »)*. Il prend dès lors la forme de « petites maisons », dont ceux qui les réalisent vantent d’abord la proximité avec d’autres formes d’habitat. Quand il s’agit d’habitat collectif, il est question de « petits collectifs », implantés dans le centre-bourg, selon un gabarit semblable aux autres constructions existantes, comme le justifie de nouveau un fonctionnaire du service habitat de LMCU :

« Nous on disait “Attendez, la demande de logements sociaux identifiés, vous avez au moins 35 % de personnes isolées, de personnes seules. Et environ 10 % de familles monoparentales. Les réponses à apporter dans votre commune, ce n’est pas forcément à nouveau des pavillons type 4 et 5. Et après ça, *l’immeuble collectif que sous-tend les types 1, 2, 3, ce n’est ni une tour, ni une barre, ça peut être simplement au centre du village le pendant de la maison du notaire* [c’est nous qui soulignons], le gabarit qui ne va pas dépasser ce qui existe déjà, où on pourra faire 4, 5 logements, 6, pas plus”. Et on a fait ce travail de pédagogie [auprès des maires] ».

La banalisation du logement social, si elle est souvent synonyme d’invisibilisation, peut parfois nécessiter de l’« anoblir » (« le pendant de la maison du notaire »), de le rendre plus exemplaire, moins attaquant. C’est probablement l’une des raisons du succès de la formule des « éco-quartiers » dans plusieurs ZAC des deux CU étudiées ces dernières années. Il s’agit alors de « réenchanter » un accroissement contesté de la densité urbaine, mais aussi de ne pas prêter le flanc aux critiques concernant la part significative de logements sociaux dans ces nouveaux programmes. Comme le résume le premier adjoint de la ville de Nantes en entretien : « les éco-quartiers nous ont bien aidés, parce qu’on ne peut pas être contre les éco-quartiers ».

Ce double processus d’autochtonisation et de banalisation du logement social déplace quelque peu l’enjeu, de la construction des logements au contrôle de leur peuplement. Si la première ne semble plus poser problème dans les communes périurbaines, c’est aussi parce qu’a été implicitement réassuré le rôle des communes sur le second, en privilégiant un certain *statu quo*, voire en confortant les frontières entre populations « désirables et indésirables ».

L’émergence timide de « politiques intercommunales de peuplement » (plus marquée à Lille qu’à Nantes), n’a – jusqu’à présent – pas remis en cause l’emprise des communes sur les attributions. À Lille, la tentative du service de l’habitat de définir

des objectifs d'attribution de logements à des ménages prioritaires par commune³⁹, via un « accord collectif intercommunal », se heurte encore à l'hostilité de nombreux maires, notamment des communes privilégiées. Alain Cacheux, conseiller communautaire lillois et ancien vice-président chargé du logement à LMCU, rappelle la position des élus de ces communes :

« Est-ce qu'ils [les maires des communes résidentielles de LMCU] sont allés jusqu'à envisager des politiques communautaires de peuplement ? La réponse est non. *Ils ont toujours souhaité maintenir une surveillance étroite sur les attributions* [c'est nous qui soulignons]. Les élus sont associés aux commissions d'attribution. Et beaucoup d'organismes qui souhaitaient avoir de bons rapports avec les collectivités locales et les maires ont plutôt été ouverts aux interventions municipales en matière d'attributions. Voilà ».

Cet élu ne saurait si bien dire quand il évoque la « surveillance étroite » sur les attributions à laquelle sont attachés certains maires, comme l'illustrent les propos du maire d'une commune périurbaine proche de Roubaix :

« - FD : *Est-ce que vous sentez une crainte des habitants de votre commune de voir arriver des populations en provenance de Roubaix ?*

Oui c'est une crainte pour tous les gens de dire qu'on a des problèmes, des problèmes d'insécurité. (...) On me dit "Oui mais c'est de votre faute Monsieur le maire, parce que vous avez pris du n'importe quoi". Je n'ai pas pris n'importe quoi ! Je suis très pointilleux dans les commissions logement. *J'y vais personnellement, je ne laisse pas ma place à la commission logement et je fais très attention d'amener des gens à [nom de la commune] qui sont quand même... Je peux vous dire qu'à chaque fois que j'ai fait une nouvelle résidence, j'ai passé beaucoup de temps pour étudier toutes les candidatures des gens, et même je me suis rendu dans les autres communes voir comment ils tenaient leurs maisons, pour me rendre compte visu, pour voir un petit peu comment ils vivaient* [c'est nous qui soulignons]».

L'acceptabilité plus grande du logement social ne doit donc pas être confondue avec celle des populations les plus en difficulté, et encore moins avec une ouverture de ces communes à d'autres que celles qui y résident déjà. Elle s'accompagne plutôt d'une « sous-catégorisation » latente des demandeurs : aux jeunes ménages modestes salariés, entretenant des liens familiaux avec la commune et trouvant difficilement à s'y loger – les candidats les plus « éligibles » – s'opposent au bout du spectre les « cas-socs » ou les « familles à problèmes », pour reprendre des termes entendus en entretiens, désignant des ménages venant de quartiers stigmatisés de l'agglomération, sans emploi et d'origine étrangère – les moins « éligibles » à ces nouveaux logements sociaux périurbains.

S'affirme ici le paradoxe d'une banalisation des logements sociaux qui, si elle est apparue nécessaire pour justifier leur construction dans des communes réticentes, contraste singulièrement avec la paupérisation croissante des demandeurs et des locataires de ce parc⁴⁰.

³⁹ Objectifs au demeurant très prudents et ne modifiant que très marginalement leur répartition relative sur le territoire.

⁴⁰ Pour Lille, voir notamment l'étude de l'Agence d'urbanisme *Les parcs de logements et leur occupation dans l'aire urbaine de Lille et sa zone d'influence. Situation 2005 et évolution 1999-2005*, décembre 2008.

3.2. Une spécialisation socio-spatiale des territoires dès lors condamnée à s'accroître

On comprend donc aisément que ces politiques intercommunales de l'habitat, en dépit de leur développement récent, se trouvent bien en peine d'atteindre les objectifs annoncés en matière de « rééquilibrage ». Les études disponibles révèlent plutôt le renforcement des inégalités territoriales et des mécanismes de ségrégation entre quartiers ces dix dernières années⁴¹.

S'il ne s'agit pas de mettre en cause les EPCI et leurs protagonistes dans ces phénomènes⁴², s'il ne s'agit pas non plus d'affirmer qu'ils pourraient agir tout à fait autrement tant le contexte semble contraint, ce déplacement de la focale vers les « *outputs* » des politiques publiques permet pour le moins d'interroger leur « capacité » à agir sur la répartition de la pauvreté et de la richesse sur leur territoire.

La construction de logements sociaux dans des communes qui en étaient jusqu'alors peu pourvues n'est pas synonyme d'une diversification de la population et d'un « rééquilibrage » du peuplement à l'échelle de l'agglomération, dans la mesure où les nouveaux logements s'adressent majoritairement à des demandeurs communaux. Elle ne permet même pas un lissage des taux de logements sociaux par commune. Quand on regarde les constructions prévues pour la période triennale du premier PLH lillois, beaucoup de communes concernées par l'article 55 produisent juste le nombre de logements requis par la loi (soit 15 % du nombre de logements manquants sur trois ans). On constate également que si la production de logements sociaux progresse en valeur absolue, cette progression demeure moins rapide que celle des résidences privées (en particulier à Nantes où cette croissance est élevée). L'augmentation du nombre de logements sociaux s'accompagne ainsi d'une stagnation voire d'une diminution de leur part relative parmi les résidences principales des deux agglomérations étudiées⁴³.

Dans le même temps, l'écart continue de se creuser entre les villes centre et les autres communes, en dépit des démolitions importantes de logements en Zones urbaines sensibles dans le cadre des projets ANRU. Les premières, plus dynamiques et plus outillées pour produire du logement social, dépassent fréquemment leurs objectifs de production annuels (ainsi des villes de Nantes, de Lille ou de Tourcoing), là où de nombreuses communes périurbaines peinent à les atteindre.

Une demande de ménages issus des grandes villes pour des logements familiaux situés dans les communes périurbaines proches existe pourtant bel et bien, même si les élus de ces communes tendent souvent à la minorer, postulant que les familles issues des quartiers populaires ne seraient pas attirées par des communes résidentielles moins bien pourvues en services. Les données reproduites dans les diagnostics du deuxième PLH de LMCU indiquent que la demande extérieure (*i.e.* émanant de ménages n'habitant pas ces

⁴¹ Voir par exemple les exploitations de la base de données fiscales « FILOCOM » par les agences d'urbanisme. (Agence d'urbanisme de Lille, *Tableau de bord de l'habitat, cahier numéro 1*, contribution au « grand débat » de LMCU, 4 décembre 2008, p. 23).

⁴² On a montré combien leurs fonctionnaires notamment déployaient des efforts constants en vue de faire émerger une politique communautaire de l'habitat, malgré les obstacles.

⁴³ Dans l'agglomération nantaise on compte 19,1 % de logements sociaux en 2002, contre 19,9 % en 2009. Dans l'agglomération lilloise, le parc social représente 24,8 % des résidences en 1999 et 23,9 % en 2009, en raison d'une progression beaucoup plus rapide du parc privé.

communes) pour des logements sociaux dans les communes résidentielles est au moins égale à celle qui en émane⁴⁴. Si les données manquent, on peut néanmoins faire l'hypothèse qu'une bonne partie de cette demande externe provient des grandes villes populaires limitrophes, où le parc social est très important. Le diagnostic du premier PLH nantais fournit également quelques données précieuses en ce sens, issues d'une exploitation du fichier unique de la demande. Il en ressort également que les logements sociaux des secteurs sud-est et nord-est de l'agglomération nantaise (les plus résidentiels et prospères) sont davantage demandés par les habitants de la ville-centre que les logements de la ville centre ne le sont par les habitants de ces secteurs⁴⁵. Il apparaît également que ces demandes extérieures à la commune, bien que plus nombreuses, ont sensiblement moins de chances d'aboutir que les demandes internes⁴⁶, manifestant l'existence d'une « préférence communale » implicite dans les attributions.

Les opérations récentes de « démolition/reconstruction » dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine, pourtant réalisées au nom du renforcement de la mixité sociale des territoires, ont confirmé cette tendance et ces obstacles. Les relogements à l'extérieur des villes concernées ont été très peu nombreux. Quand des relogements ont eu lieu dans le parc social d'autres communes, c'est essentiellement dans le cadre de parcours résidentiels ascendants et dans une logique de coopération entre bailleurs, plus que dans une perspective de répartition des ménages pauvres sur le territoire inter-communal. C'est ce qui ressort des propos de la responsable du service du logement (chargée du suivi du relogement) de la ville de Nantes :

« Donc les personnes de Malakoff [quartier d'habitat social concerné par une grosse opération ANRU] qui sont parties dans d'autres communes, ça a été facilité par les bailleurs sociaux sur le thème de la mobilité résidentielle. De dire, " Ben ces gens ils sont prioritaires dans leurs parcours, mais ils ont demandé votre commune". Mais les bailleurs sociaux nous ont toujours reproché de ne pas porter les relogements au niveau politique, afin que les maires des autres communes soient bien au fait que la mobilité se faisait sur l'ensemble du territoire. Alors à l'époque il y a eu tout un ensemble de fantasmes. Sur le fait que les gens allaient perdre leur tranquillité sociale, on va dire, parce que des gens allaient arriver de Malakoff ».

Selon notre interlocutrice, sur les 300 relogements du quartier Malakoff, environ 20 % seulement auraient donné lieu à un relogement en dehors de la ville et « ce ne sont pas les plus pauvres qui sont partis »⁴⁷.

⁴⁴ Ainsi, au premier janvier 2010, sur 230 demandes de logements sociaux pour la commune de Leers (près de Roubaix), 115 seulement émanent de ménages qui y résident. À Mouvaux, commune résidentielle aisée limitrophe de Tourcoing, 134 demandes de logements sociaux pour un logement dans la commune sont issues de ménages qui y résident déjà, sur un total de 310 demandes pour la commune. Dans la très résidentielle Bondues, enfin, 88 ménages habitant la commune ont demandé un logement, pour 176 demandes en instance. Malheureusement, nous ne disposons pas pour l'agglomération lilloise de données exhaustives concernant le sort réservé à ces différentes demandes, internes et externes.

⁴⁵ Diagnostic du premier PLH de Nantes Métropole, 2004, p. 31.

⁴⁶ *Ibid.* p. 32.

⁴⁷ Ces tendances sont confirmées sur d'autres sites par les travaux de Christine Lelévrier sur le relogement dans les opérations ANRU.

Au sein de LMCU, les données récentes disponibles⁴⁸ tendent à conforter l'hypothèse d'une accentuation des logiques ségrégatives. Elles indiquent notamment que les locataires qui entrent dans le parc social des quartiers les plus démunis sont, en moyenne, plus pauvres que ceux qui y habitent déjà. Dans un contexte tendu, où l'offre en logements sociaux disponibles est faible, les attributions liées au dispositif DALO participent de cette tendance, comme le souligne un fonctionnaire de l'État⁴⁹ :

« L'État, avec le DALO, donne des injonctions à reloger. Les bailleurs, pour pouvoir répondre à cette injonction ont tendance à taper dans le parc où il y a le plus de mobilité. On en a dans les ZUS. Quand on va reloger proportionnellement plus de ménages DALO dans les ZUS, ça peut interpeller ».

La dynamique inverse est également constatée dans les quartiers les plus prospères, qui tendent à s'enrichir. À Lille comme à Nantes, les mobilités résidentielles continuent donc plutôt d'accroître la spécialisation sociale des territoires, indépendamment des politiques publiques, nationales et communautaires⁵⁰.

3.3. Des objectifs de construction par « taux fixes » qui maintiennent les écarts relatifs entre communes

La politique intercommunale d'incitation à la construction de logements sociaux (25 % minimum à Nantes et 30 % à Lille dans les opérations neuves) ne vise d'ailleurs plus tant un objectif de rééquilibrage entre communes que celui d'une augmentation globale de l'offre. Un rééquilibrage impliquerait en effet une logique plus « progressive » (*i.e.* plus de logements sociaux pour les communes qui en ont moins et moins dans celles qui en ont déjà), et non « proportionnelle » (un taux fixe identique pour chaque opération nouvelle, où qu'elle se situe). En l'absence d'une telle progressivité, les écarts relatifs entre communes peuvent au mieux se maintenir, au pire s'accroître, notamment en fonction des constructions dans le diffus, non concernées par ces dispositions contraignantes mais qui sont les plus nombreuses, notamment dans le périurbain.

Si l'article 55 de la loi SRU a poussé les communes à se mettre en conformité avec la loi, il a également produit une « fétichisation » du seuil des 20 %, devenu objectif en soi. Au point de placer au second plan la question des populations concernées et des capacités constructives variables des communes, mais aussi d'interdire toute modulation sensible de ce taux selon les situations. Pour certains maires, le seuil de 20 % de logements sociaux n'a pas encore été atteint qu'il est déjà considéré comme un plafond :

« Et je dis toujours, et ça j'y tiens beaucoup, je n'irai pas au-delà des 20, 21 %, parce que je ne veux pas détruire Leers [commune résidentielle de l'agglomération lilloise] ».

Dans plusieurs municipalités, c'est la préservation de la mixité sociale qui est aujourd'hui invoquée pour s'opposer à la construction de logements sociaux au-delà des 25 % ou des 30 % requis par opération nouvelle, comme l'illustrent les propos de cette élue :

« - J'ai converti des terrains pour en faire des réserves, les ERL, les espaces réservés au logement, dans une mixité sociale, parce que j'ai pas voulu construire que du loge-

⁴⁸ Établies à partir d'une exploitation de la base de données FILOCOM par l'Agence d'urbanisme de Lille : Repères 2009. *Les habitants de Lille métropole*. Cahier habitat/peuplement, p. 20.

⁴⁹ C'est également le constat réalisé par Pierre-Edouard Weill dans le cadre de ses recherches en cours.

⁵⁰ Je renvoie ici à l'article de Yoan Miot dans ce numéro.

ment social (...). Alors ça n'a pas été tout seul au début, mais j'en suis quand même sorti et j'arrive maintenant à faire des quartiers agréables ».

- FD : *ça n'a jamais été envisagé un partage 50 % de logements privés et 50 % de logements sociaux (plutôt que 30) dans les opérations nouvelles ?*

- En terme d'acceptabilité du projet... la mixité c'est vraiment quelque chose de souhaité et c'est vraiment le meilleur service à rendre aux projets de logements sociaux pour qu'ils soient intégrés ».

Les maires des communes périurbaines rencontrés reprennent désormais à leur compte l'objectif de « mixité sociale » et la question des « équilibres sociaux », mais pour revendiquer le maintien d'une « alchimie » communale en matière de peuplement, qu'il s'agirait de ne pas menacer et qui ne s'accommoderait pas d'une proportion de logements sociaux plus élevée. Ces arguments semblent s'opposer de nouveau à toute perspective de rattrapage et de lissage des différences entre communes, et viennent en quelque sorte consacrer – malgré le mot d'ordre du rééquilibrage – les spécialisations sociales et résidentielles héritées.

Conclusion : How does local politics matter?⁵¹ Pour une analyse mésoscopique et institutionnelle de la ségrégation résidentielle

L'histoire de l'intervention intercommunale en matière d'habitat est loin d'être un processus linéaire, qui ne connaîtrait aucun changement. Du début des années 1990 au début des années 2010, les EPCI ont très progressivement et prudemment affirmé leur rôle, selon des modalités diverses. Dans un premier temps, les contraintes de légitimation et de fonctionnement politique de ces institutions semblent s'imposer aux politiques de l'habitat et empêcher toute intervention. Il faut un ensemble de paramètres divers (accroissement des pressions externes, mise en évidence d'une « crise du logement », travail des fonctionnaires intercommunaux, évolution du contexte législatif national, stigmatisation des maires récalcitrants, tarissement des ressources financières des EPCI...) pour amorcer un changement, d'abord timide, au début des années 2000. Surtout, et c'est ce que nous nous sommes efforcés de démontrer, cette affirmation du rôle des EPCI n'est possible que parce qu'elle repose sur un subtil recadrage du problème du logement, et par une relégation (dans les faits, si ce n'est dans les discours) de la prétention de ces structures à lutter contre les phénomènes ségrégatifs. Cette tendance observée à Nantes et à Lille accompagne un mouvement national plus vaste, consécutif à la loi Chevènement de 1999 et SRU de 2000, à travers lequel le taux de logements sociaux par commune devient, pour les pouvoirs publics, le principal étalon de la ségrégation et levier de sa remise en cause.

Le travail d'objectivation par les fonctionnaires intercommunaux d'un « besoin » en logements sociaux dans les communes résidentielles, s'il a contribué à infléchir la position des maires les plus réticents, a également légitimé – *nolen volens* – l'exercice d'une « préférence communale » en matière d'attribution. Les maires des communes les plus favorisées acceptent désormais de construire des logements sociaux pour les habitants de leurs communes, mais se refusent le plus souvent à accepter des demandeurs issus

⁵¹ Nous faisons ici référence au débat entre J.C. Thoenig, D. Lorrain et P. Urfalino publié dans la revue *Politix* (1989, n° 7-8) sous le titre « *Does local politics matter?* », faisant lui-même écho à un questionnement canonique de la science politique américaine (« *Does politics matter?* »), concernant l'influence de la compétition politique et de ses enjeux dans l'action publique.

d'autres municipalités, et notamment des quartiers populaires stigmatisés, sauf quand ils s'inscrivent dans une trajectoire sociale ascendante. En dépit d'une production croissante de logements privés et de logements sociaux ces trois dernières années, la question de la ségrégation reste donc pendante, à Lille comme à Nantes.

Ces limites des politiques intercommunales de l'habitat trouvent en partie leur raison d'être dans le fonctionnement spécifique des EPCI (Desage et Guéranger 2011). Loin de produire une « capacité politique » nouvelle, le régime de consensus en vigueur à Nantes comme à Lille les condamne souvent à entériner les « spécificités » communales, notamment en matière de peuplement, et à abandonner toute capacité redistributive et planificatrice significative à l'échelle de leur territoire. Pour le dire autrement, tout se passe comme si la « capacité » acquise en matière de programmation de logements, et notamment de logements sociaux, se payait d'une incapacité à intervenir sur les inégalités socio-spatiales entre communes. J'ai essayé de montrer qu'il ne s'agissait pas là d'un simple paradoxe ou d'une incongruité, mais que la seconde constituait une sorte de condition de possibilité de la première.

Plus largement, cette perspective invite à poser autrement la question de la « capacité politique » des agglomérations. Plutôt que de partir en quête de celle-ci, et de décréter *in fine* son existence ou son absence – démarche qui cumule risques normatifs et substantialistes⁵² –, il revient au sociologue de préciser les contours et les limites de cette capacité, secteur par secteur, et de dénouer les transactions sociales complexes qui autorisent les institutions politiques, en même temps qu'ils les contraignent. Étant entendu que l'« incapacité » à modifier l'ordre socio-spatial mise en évidence dans notre étude ne doit pas seulement être considérée comme un manque ou un vide, qui s'opposerait à une « capacité » d'action, mais bien comme l'un des résultats tangibles du développement de l'intercommunalité ces dernières années.

Cette ultime précision permet de réinscrire l'analyse de ces institutions et leur action dans un cadre plus vaste, et d'envisager autrement leur contribution à l'évolution et/ou au maintien des rapports sociaux dans les espaces urbains. Elles n'apparaissent plus seulement comme les réceptacles passifs ou les nécessaires contreponds de processus globaux qui prendraient naissance en dehors d'elles⁵³, mais bien comme parties prenantes de ceux-ci.

Références

- Arthurson K., 2005. Questioning the Rhetoric of social mix as a Tool for Planning Social Inclusion, *Urban Policy and Research* 28, 225-231.
- Béal V., Dormois R. et Pinson G., 2010. Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin, *Métropoles* 8.
- Benchendikh F., Desage F., Gralepois M., Guéranger D. (coord.), Lajarge R., 2011. *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté?*, Rapport de recherche pour le PUCA.
- Bourgois P., 2001. *En quête de respect : le crack à New York*. Seuil, Paris.
- Briquet J.-L. et Sawicki F., 1989. L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? *Politix* 7-8, 6-16.

⁵² Qui ne sont pas sans faire écho à ceux rencontrés dans l'analyse du « pouvoir ».

⁵³ Processus parfois difficiles à saisir empiriquement, telles « les transformations du capitalisme ».

- Burgess E., McKenzie R., Park R., 1925. *The city*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Chamboredon J.-C. et Lemaire M., 1970. Proximité spatiale, distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue française de sociologie XI-1*, 3-33.
- Charmes E., 2011. *La ville émiétée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. PUF, Paris.
- Clerval A., 2008. *La gentrification à Paris intra-muros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, thèse pour le doctorat de géographie. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Coing H., 1966. *Rénovation urbaine et changement social. L'îlot 4 (Paris 13^e)*. Les éditions ouvrières, Paris.
- Collet A., 2010. *Génération de classes moyennes et travail de gentrification. Changement social et changement urbain dans le Bas Montreuil et à la Croix-Rousse, 1975-2005*. Thèse pour le doctorat de sociologie. Université Lumière Lyon 2.
- Cordier M., Guelton S., Le Hervet M., Navarre F. (coord.), Rousseau M.-P., 2011. *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*. Rapport pour le PUCA.
- Cousin B., 2008. *Cadres d'entreprise et quartiers de refondation à Paris et Milan : contribution à l'analyse différenciée du rapport des classes supérieures à la mixité socio-spatiale et aux dynamiques d'auto-ségrégation*. Thèse pour le doctorat de sociologie. Sciences Po.
- De Barros F., 2005. Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés ». L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970). *Actes de la recherche en sciences sociales 159*, 26-45.
- Davis M., 1997 (1990). *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*. La découverte, Paris.
- Desage F., 2005. *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Lille 2.
- Desage F., 2009. Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux. *Politix 88*, 133-161.
- Desage F. et Guéranger D., 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Éditions du Croquant, Bellecombès-en-Bauges.
- Desage F., 2012. « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », in Bouckaert G. et Eymeri J.-M. (dir), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruxelles, Bruylant (à paraître).
- Dobry M., 1986. *Sociologie des crises politiques*. Presses de la FNSP, Paris.
- Donzelot J., 2004. La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit 303*, 14-39.
- Dormois R., 2006. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue française de science politique 56 (5)*, 837-867.
- Epstein R., avec Kirzbaum T. et Macaire H., 2011. *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*. Rapport pour le PUCA.
- Fijalkow Y. et Oberti M., 2001. Urbanisme, embourgeoisement et mixité sociale à Paris. *Mouvements 13*, 9-21.
- Foote-Whyte W., 1995 (1943). *Street Corner Society*. La découverte, Paris.
- Grafmeyer Y. et Joseph I., 1990. *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*. Aubier, Paris.
- Guéranger D., 2008. L'intercommunalité en questions. *Problèmes politiques et sociales 951-952*, La documentation française, Paris.
- Gusfield J., 2009 (1981). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Harvey D., 2011. *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Éditions Amsterdam, Paris.
- Ihl O., 2004. Gouverner par les honneurs. Distinctions honorifiques et économie politique dans l'Europe du début du XIXe siècle. *Genèses 55*, 4-26.

- Kirzbaum T., 2008. *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*. La documentation française, Paris.
- Launay L., 2011. *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*. Thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris Ouest/Nanterre.
- Le Saout R., 2004. *Les transferts des personnels des communes vers les EPCI*. Rapport pour le ministère de la Recherche (ACI travail).
- Lefebvre H., 1968. *Le droit à la ville*. Seuil, Paris.
- Lelévrier C., 2010. La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? *Espaces et sociétés* 140-141, 59-74.
- Madoré F., 2004. « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », in Le Saout R., Madoré F. (dir.). *Les effets de l'intercommunalité*. Presses universitaires de Rennes, Rennes, 159-178.
- Masclat O., 2005. Du « bastion » au « ghetto ». Le communisme municipal en butte à l'immigration. *Actes de la recherche en sciences sociales* 159, 10-25.
- Maurin E., 2004. *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*. Seuil, Paris.
- Oberti M., 2007. *L'école dans la ville. Ségrégation - mixité - carte scolaire*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Pan Ké Schon J.-L., 2009. Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles. *Revue française de sociologie* 50 (3), 451-487.
- Palomares E., 2008. Itinéraire du credo de la mixité sociale. *Projet* 307, 23-29.
- Piñon M. et Piñon Charlot M., 2007. *Les ghettos du gotha*. Seuil, Paris.
- Pinson G., 2002. Political Government and Governance. Strategic Planning and the Reshaping of a Political Capacity in Turin. *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (3), 477-493.
- Pinson G., 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique* 56 (4), 619-651.
- Préteceille E., 2006. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité. *Sociétés contemporaines* 62, 69-93.
- Schelling T., 1980 (1978). *La tyrannie des petites décisions*. PUF, Paris.
- Stone C., 1989. *Regime Politics : Governing Atlanta (1946-1988)*. Lawrence, University press of Kansas.
- Tanter A. et Toubon J.C., 1999. Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation. *Sociétés Contemporaines* 33-34, 59-86.
- Tissot S., 2005. Une discrimination informelle ? Usage de la notion de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM. *Actes de la recherche en sciences sociales* 159, 54-69.
- Van Zanten A., 2006. Une discrimination banalisée ? L'évitement de la mixité sociale et raciale dans les établissements scolaires In Fassin D. et Fassin E. (dir.), *De la question sociale à la question raciale. Représenter la société française*. La Découverte, Paris, 195-210.
- Wacquant L., 2005. Les deux visages du ghetto. Construire un concept sociologique. *Actes de la recherche en sciences sociales* 160, 4-21.
- Wirth L., 1928. *The Ghetto*. The University of Chicago Press, Chicago.