

L'articulation entre la Politique de la Ville et les politiques d'habitat dans la ville de Roubaix–Métropole Européenne de Lille

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE – DONNÉES CLÉS

- **Ancienneté de l'EPCI** : La communauté urbaine de Lille a été créée en 1967. La Métropole Européenne de Lille est instaurée depuis le 1^{er} janvier 2015.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 90 communes (en 2019).
- **Démographie** : 1 143 572 habitants en 2016.
- **Majorité politique** depuis 2014 : Damien Castelain (sans étiquette), Président de la Métropole Européenne de Lille, maire de Péronne-en-Mélantois.
- **Nombre de logements** : 531 817 logements (INSEE 2015).
- **Parc social** : 124 036 logements sociaux au niveau de la MEL, soit 24 % du parc total de logements (ADULM 2015).
- **Nombre de quartiers prioritaires en Politique de la Ville** : 26 QPV regroupant 207 000 habitants.
- **Parc privé potentiellement indigne** : 39 928 logements dans le PPPI (11 % du parc total de la métropole) (Source : PPPI, Filocom 2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 47 735 demandes (dont 13 091 pour Lille), pour 12 051 attributions (dont 2 819 à Lille) (Source : ADULM 2017)¹.

Portrait des quartiers prioritaires de la Métropole Européenne de Lille et de Roubaix

LA MEL : 26 QUARTIERS PRIORITAIRES DANS UNE MÉTROPOLE FORTEMENT SÉGRÉGUEE

La Métropole Européenne de Lille est un territoire contrasté, associant des villes de taille très importante à de petites communes périurbaines et des zones rurales. Elle se caractérise par ailleurs par une importante ségrégation : elle compte **26 quartiers prioritaires**, soit environ 207 000 habitants vivant dans 18 communes (18 % de la population métropolitaine). En outre, 14 % des habitants (160 000), dans 11 communes, résident dans un quartier de veille active (QVA)².

Au sein de la MEL, **deux « territoires de projets » ont été schématiquement distingués** par le SCoT

métropolitain : un versant lillois intégrant Lille et sa première couronne, espace en croissance, et un versant Nord-Est, davantage en stagnation et appauvrissement, voire en déclin, avec de nombreuses friches et espaces/logements vacants.

Au Nord-Est, la ville de Roubaix, « priorité métropolitaine »³, revêt un statut particulier puisqu'environ 85 % de son territoire est inscrit en Politique de la Ville depuis la révision de la géographie prioritaire en 2014. Une inspection nationale est en cours en vue d'une possible Opération d'Intérêt National afin de qualifier la situation exceptionnelle de la ville.

¹ Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole, Fiches communales 2018, RPLS 2015.

² Source : Contrat Cadre de la Métropole Européenne de Lille 2015_2020.

³ Contrat de ville d'agglomération de la MEL, Volet territorial Roubaisien, adopté le 2 février 2017.

LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA MEL

La population des QPV est plus jeune que la population métropolitaine. La part des familles monoparentales y est 1,6 supérieure à la moyenne métropolitaine, tandis que le taux de familles nombreuses y est 1,7 fois supérieur au niveau métropolitain.¹

La concentration des ouvriers y demeure significative : 25 % de la population, contre 16 % pour la MEL en 2013. Seuls 5 % de la population y disposent d'un statut de cadre, contre 14 % dans la métropole.

Dans les territoires en QPV, le logement social est majoritaire (il représente 52 % du parc). De plus, l'habitat privé ancien dégradé constitue une part significative du parc de logements dans ces quartiers : malgré une amélioration du confort entre 2009 et 2014 (-1,5 point), 6 % des logements sont encore inconfortables, c'est-à-dire sans salle de bain et/ou WC.

Contrairement au reste du territoire métropolitain, les logements sont en majorité collectifs, même si l'on note une forte présence d'anciennes maisons ouvrières, en particulier à Roubaix.

La construction neuve est en augmentation dans les quartiers prioritaires. 836 logements neufs y ont été construits en moyenne par an entre 2014 et 2016. Seuls 10 % l'ont été dans les secteurs de rénovation urbaine au cours de la même période.

On observe enfin une augmentation des prix immobiliers dans les QPV, contrairement à la dynamique métropolitaine. En 2016, le prix moyen au m² de vente d'un appartement ancien est de 2 077 euros, soit 15,4 % de moins qu'à l'échelle métropolitaine.

Dans un contexte de concentration de la pauvreté et de ségrégation métropolitaine, **la mobilisation des élus et des services impliqués dans les politiques de l'habitat et de la ville est indéniable**. Le vice-président de la MEL en charge de l'habitat rappelle qu'aux fondements de la communauté urbaine de Lille, il y a « *la loi de 1966², qui dit qu'il faut plus d'uniformisation, de péréquation et d'unicité des services publics dans certains domaines, en vue d'une correction des inégalités* » :

« *On a été d'abord dans un processus de prise de compétences techniques qui structuraient le rapport au sein et entre les villes, et on amorce depuis plusieurs années un réel mouvement de métropolisation.* »

La Communauté Urbaine de Lille se donne pour ambition depuis sa création de « corriger les inégalités » et de réduire la ségrégation qui caractérise son territoire. La Métropole Européenne de Lille, officiellement créée le 1^{er} janvier 2015, résulte de cet héritage politique et institutionnel.

La MEL dispose d'une relativement longue histoire de coopération, bien que sa structuration et l'effectivité de sa prise de compétences soient plus récentes. Si l'organisation des services entre villes et agglomération diffère d'une commune à l'autre, **l'ingénierie en matière d'habitat et de Politique de la**

Ville est le plus souvent partagée entre les villes et la métropole, faisant dire à un chargé de mission de la MEL que l'enjeu est à présent de « *mettre en cohérence les actions de proximité des villes avec le pilotage stratégique de l'action territoriale par la métropole.* »

Si la MEL intervient dans l'habitat privé depuis sa création, notamment pour la rénovation des courées, la prise de la compétence « habitat » par l'agglomération a été véritablement amorcée en 2003. La délégation des aides à la pierre date de 2006 et la gestion du FSL de juillet 2017. **La métropole a mis en place de nombreux outils de coopération politique et stratégique** dans les domaines de l'habitat, du développement économique et de la politique de la ville.

C'est au milieu des années 2000 que le pilotage stratégique des actions en matière d'habitat est passé au niveau métropolitain, alors que les projets ANRU (de première génération) avaient fortement été pilotés à l'échelle communale.

Malgré cette prise de compétence et ce pilotage métropolitains renforcés, force est de constater que les inégalités et les situations de mal-logement perdurent au sein de la métropole, et en particulier à Roubaix. Dès lors, comment s'articulent les politiques locales d'ha-

¹ Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, « Évolution des quartiers de la politique de la ville de la Métropole Européenne de Lille », septembre 2018.

² Les premières **communautés urbaines** (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) ont été créées par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966.

bitat et de logement avec les actions réalisées dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ? Selon quelle gouvernance et pour quelles ambitions stratégiques et opérationnelles ?

AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DES CONDITIONS DE VIE DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE ROUBAIX : DES ENJEUX IDENTIFIÉS DE LONGUE DATE

Classée parmi les villes les plus pauvres de France, Roubaix est une illustration parlante d'un phénomène de ségrégation urbaine et sociale, avec dans certains quartiers, des écarts interdéciles très élevés. Ancienne ville industrielle et de tradition ouvrière, Roubaix a été durement frappée par la désindustrialisation dès les années 1970, et sa population a souffert de la perte de milliers d'emplois dans le secteur du textile. La population roubaisienne a fortement diminué dans les années 1970-80 ; elle s'élève à 96 412 habitants en 2016, contre 114 547 habitants en 1968.

« Notre précarité n'est pas la même que dans bien d'autres quartiers prioritaires de grands ensembles. On a une multitude de petits propriétaires pauvres qui ne sont pas forcément des marchands de sommeil, mais qui tout simplement sont trop pauvres pour pouvoir effectuer les travaux nécessaires. J'ai rencontré des propriétaires plus pauvres que leurs locataires : des retraités, des anciens ouvriers textiles... » (élu municipale).

La ville de Roubaix se caractérise par un parc ancien où les premiers HBM ont été construits dans les années 1930. Le logement social constitue environ un tiers des logements, et la ville concentre un parc privé potentiellement indigne particulièrement important (près du tiers du parc). La ville est proactive dans son action de lutte contre le mal-logement : cette problématique est au centre des débats politiques, aux côtés des enjeux économiques et d'emploi. **Aujourd'hui, les élus et acteurs municipaux comme métropolitains s'accordent sur la nécessité de « retourner l'image » des quartiers prioritaires et de soutenir une politique de « reconquête » des quartiers dégradés de la commune.**

Des moyens très importants ont été investis dans la commune (voir plus loin), mais une interrogation perdure sur la stratégie à adopter en termes d'aménagement local et de logement. Depuis quelques années, le modèle de développement fondé sur la croissance est questionné. **Face à une vacance importante et une transformation nécessaire des quartiers anciens, la « dé-densification » semble être privilégiée pour les quartiers anciens denses.**

De très nombreux projets et outils ont été mis en place pour répondre au mal-logement dans la ville. La politique municipale constitue une « politique d'unification » des actions ciblant le parc social et le parc privé ancien dégradé. Les élus et les services municipaux travaillent ainsi conjointement sur l'amélioration du parc social au travers des projets ANRU, et sur l'enjeu très important de la dégradation du parc privé ancien, via le PNRQAD notamment. *« Pour la future convention, on*

LA VILLE DE ROUBAIX – DONNÉES CLÉS

- **Démographie** : 96 412 habitants.
- **Majorité politique (2019)** : Guillaume Delbar (sans étiquette, apparenté Les Républicains), maire de Roubaix et vice-Président de la MEL.
- **Nombre total de logements** : 40 610 (INSEE 2015).
- **Parc social** : 14 843 à Roubaix (soit 35,9 % du parc roubaisien) (ADULM 2015).
- **Quartiers prioritaires** : 85 % du territoire de Roubaix est en QPV.
- **Parc privé potentiellement indigne** : 7 310 logements, soit 31,6 % du parc privé (Source : PPPI, Filocom 2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 7 073 (source : ADULM 2017)¹.
- **Niveau de tension du marché** : marché détendu à Roubaix, dans un contexte métropolitain de marché tendu.

¹ Fiches communales ADULM 2018, RPLS 2015.

a dû faire comprendre à l'ANRU qu'un retournement de l'image des quartiers ne pourrait passer que par une intervention globale dans le parc social comme dans le parc privé » (adjointe au maire).

Finalement, comme le résume une élue de la Ville : « la colonne vertébrale de notre politique municipale, c'est l'habitat et l'emploi. Puis on raccorde toutes nos autres politiques et actions municipales : la garde d'enfants, la petite enfance, le primaire... ». **L'habitat et le logement sont une priorité pour les élus et les services de la ville.** La politique de la ville est un moyen de soutenir leurs politiques de droit commun.

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE SOLIDARITÉ MÉTROPOLITAINE ENCORE FRAGILE

Malgré l'élaboration d'outils stratégiques partenariaux à l'échelle de la MEL, la solidarité territoriale demeure encore fragile au niveau métropolitain, en particulier du point de vue politique. Les oppositions politiques sont notamment importantes entre d'un côté des grandes villes où se concentrent les populations les plus précaires, et de l'autre des petites communes périurbaines et rurales, pour certaines plus aisées et pour beaucoup réticentes à s'engager vers plus de solidarité territoriale.

La fragilité politique de la MEL s'illustre par exemple dans la difficulté à adopter une politique intercommunale d'attributions des logements sociaux effective. Un chargé de mission de la MEL résume ainsi la situation actuelle : « Tous les outils pour un rééquilibrage du peuplement sont en place. Les derniers verrous, ce sont les maires en commission d'attribution. Tant que le maire reste maître à bord de la CAL, on aura toujours des communes qui ne jouent pas le jeu du rééquilibrage. En dehors de ça, on a tous les leviers et dès lors que la MEL s'est engagée à siéger dans les commissions d'attribution, elle a assumé son rôle de rééquilibrage dans une des agglomérations les plus hétérogènes de France et qui a besoin pour son propre développement d'assumer ce rééquilibrage. »

¹ Environ 800 avec 250 places CHRS, 25 places de stabilisation, 384 places d'urgence, 50 places d'hôtel, 54 places CADA et 30 places en villages d'insertion (source : DDCS).

LES QUARTIERS ROUBAISIENS



De même, alors que la MEL fait partie des territoires sélectionnés dans le cadre de l'AMI « Logement d'abord », son engagement pour favoriser l'accès au logement des plus vulnérables et sa mobilisation dans le cadre de l'hébergement et du logement adapté ne font pas consensus. Ainsi, alors que la ville de Roubaix concentre une part importante des places d'hébergement¹ (ce que les élus communaux dénoncent), la solidarité territoriale apparaît complexe dans ce domaine.

UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DE L'HABITAT ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LA MEL ET À ROUBAIX

La politique de la ville est pilotée au niveau de la MEL par une direction spécifique associée à la direction « Urbanisme, aménagement et ville », elle-même pilotée par une direction centrale « Aménagement et habitat » qui travaille en collaboration avec la direction « Développement Territorial et Social ». Des collaborations intersectorielles sont donc permises entre services de l'habitat et services de la politique de la ville, en particulier dans les domaines de la prévention et lutte contre les discriminations, et des relogements des opérations ANRU (voir plus loin).

La MEL et la ville de Roubaix disposent d'une ingénierie technique et humaine importante au service de la lutte contre le mal-logement et pour l'amélioration des conditions et des cadres de vie dans

les quartiers prioritaires. Le pilotage du Contrat de ville par la MEL doit favoriser la mobilisation des politiques de droit commun et encourager la solidarité territoriale au niveau métropolitain. Le maintien d'équipes municipales importantes doit permettre de garantir un lien de proximité avec les habitants au plus près des réalités locales.

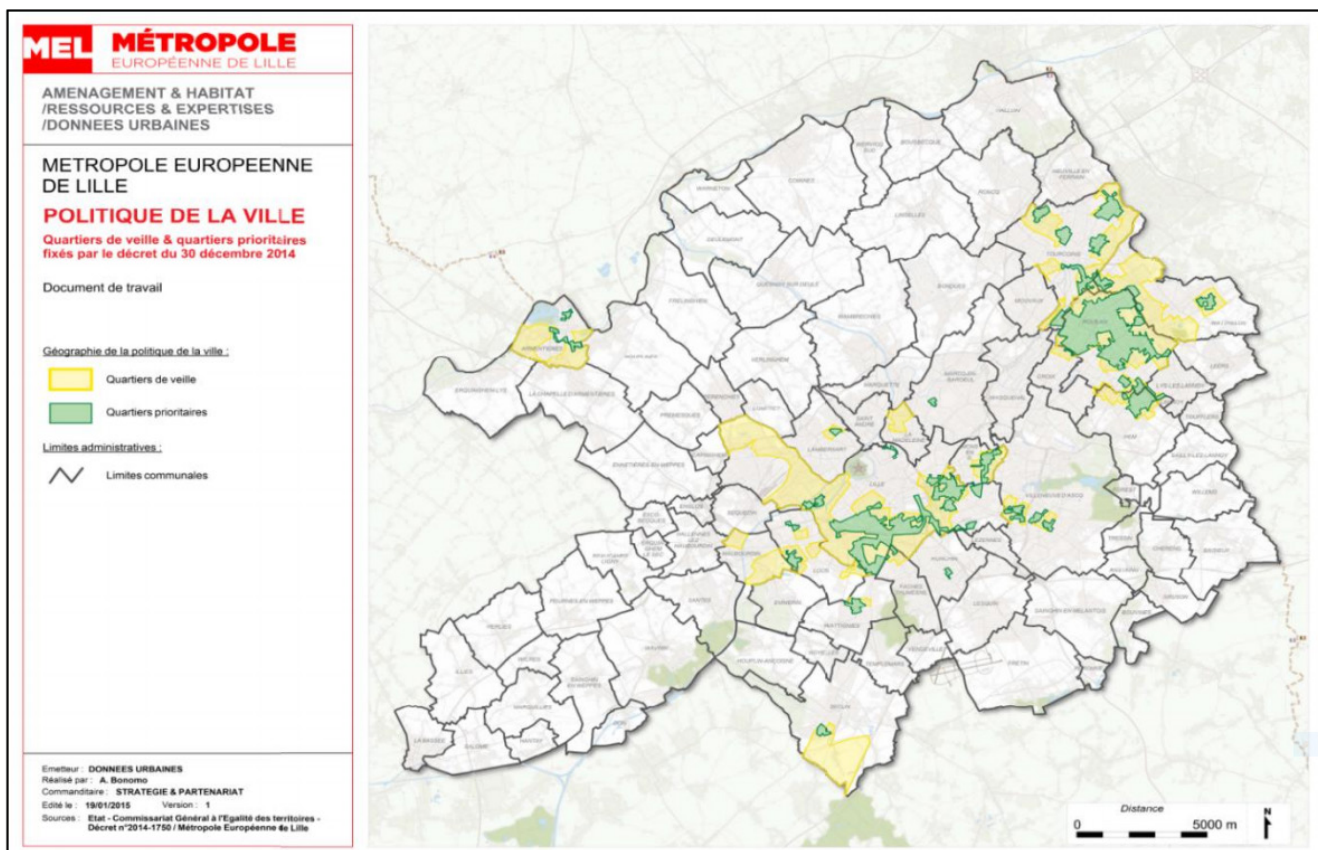
À l'échelle des différents quartiers, des chefs de projets font le lien entre les municipalités et la Métropole. En outre, les services de la ville de Roubaix disposent de trois directions mobilisées dans le cadre de la politique de la ville, l'aménagement et l'habitat.

Concernant les actions conduites dans les quartiers prioritaires, on retrouve ainsi **une gouvernance à trois niveaux (Métropole / Ville / quartiers)**. Celle-ci se déploie à partir de l'élaboration de documents stratégiques intercommunaux et de leur déclinaison à l'échelle des villes et des quartiers (cinq secteurs composant la ville, cf. carte).

Le pilotage métropolitain de la politique de la ville résulte de la loi du 21 février 2014, mais la politique partenariale de la MEL s'inscrit dans une temporalité plus longue. Elle a émergé à la suite des « Grands débats de l'habitat » en 2008 qui se sont traduits par la constitution d'une Conférence

intercommunale de peuplement articulant plusieurs groupes de travail co-pilotés par un élu de la Métropole et un partenaire (État ou bailleur). Ces groupes collaboratifs se sont notamment penchés sur la politique métropolitaine de construction et d'attribution des logements sociaux et ont abouti à une charte de bonnes pratiques en Commissions d'attributions, ainsi qu'à la formation d'une **Commission Inter-Bailleurs** et d'un **Accord Collectif Intercommunal** déclinant les objectifs par bailleur et par commune dans tous les champs du logement. Ces outils ont permis d'interroger l'adéquation entre l'offre et la demande de logement, ainsi que les parcours résidentiels des résidents métropolitains.

À la suite de la loi ALUR, a été signée en 2017 une **Convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET)**, dans laquelle est intégré l'accord collectif intercommunal établi quelques années auparavant. **Une charte métropolitaine de relogements pour les opérations ANRU** a également été mise en place et se décline en « groupes locaux de relogement » pour la rendre opérationnelle. En outre, la MEL travaille à l'élaboration de son troisième Programme Local d'Habitat en 2019. La Métropole devrait conserver et même accentuer ses objectifs de construction de logements abordables, fixant un objectif de 30 % de logements abordables dans toutes les opérations de plus d'une quinzaine de logements, et 30 % de la production



UN DOCUMENT CADRE : LE CONTRAT DE VILLE

Le Contrat de ville de la MEL 2015-2020 encadre les priorités et les actions dans les quartiers prioritaires de la Métropole. Ce document stratégique est prorogé jusqu'en 2022.

Le Contrat de ville est décliné à l'échelle de la municipalité de Roubaix, selon quatre axes :

- La ville inclusive (donner confiance dans l'action publique)
- La ville intégrée (répondre aux besoins de la population)
- La ville accessible (assurer l'interconnexion entre les quartiers et territoires métropolitains)
- La ville fonctionnelle (assurer la mixité des fonctions)

Dans le cadre de la politique de la ville, la municipalité de Roubaix a choisi de territorialiser son intervention à l'échelle des quartiers.

de logements sociaux en PLAI pour assurer le développement d'une offre abordable.

Ainsi, la MEL se distingue par la constitution de documents et cadres stratégiques partenariaux en apparence partagés en matière de politique de la ville, d'habitat et de logement. **La définition d'une politique intercommunale à ce sujet résulte de plusieurs années de travail partenarial permettant la mise en confiance des communes et des bailleurs** au service d'une politique de peuplement équilibrée et favorable à l'accès et au maintien dans le logement.

La prise de compétence de la politique de la ville par la MEL est résumée ainsi au sein du service politique de la ville : « *la MEL a un rôle de pilote d'une gouvernance partenariale. Notre rôle est d'interroger les politiques publiques et définir une feuille de route commune. Notre Contrat de ville se consolide et on le réinterroge dans le cadre de la prorogation. Notre bilan à mi-parcours est plutôt mitigé sur la capacité de la démarche politique de la ville à infléchir les politiques publiques au service d'un projet de territoire, mais notre objectif est d'identifier quelles priorités plus précises (plus limitées en nombre pour être réaliste) nous pourrions investir à l'avenir dans un rôle d'animateur et de fédérateur. Trois sujets sont en particulier prioritaires : l'éducation, l'emploi et l'habitat/gestion urbaine de proximité. (...) Les villes, elles, gardent le contrôle des actions de cohésion sociale conformément aux règles qu'on l'on s'est communément fixées.* »

Toutefois, si les cadres stratégiques et opérationnels métropolitains ont été construits à partir de la mobilisation de toutes les communes de la MEL, leur réalisation demeure complexe et se heurte à des dissensions et tensions politiques toujours prégnantes. Pour aller au-delà, des outils de partage de connaissances sont développés. La CIET prévoit une meilleure analyse de la

demande prioritaire et de sa prise en charge. Une analyse en termes de coût de l'ensemble du parc social est engagée afin de mieux repérer son accessibilité pour les plus modestes. De plus, une expérimentation de l'évaluation des besoins en logements à l'échelle du bassin d'habitat est lancée avec le CEREMA. Enfin, en termes de méthode, pour le nouveau PLH, une place importante est réservée à la concertation.

LES DYNAMIQUES ASSOCIATIVES, UN ENJEU FACE À LA STIGMATISATION

Roubaix et sa population souffrent d'une stigmatisation et d'une image négative persistantes. Plusieurs acteurs déclarent ainsi : « *certaines communes de la MEL ont peur de voir arriver des bus de Roubaisiens à leurs portes.* » De plus, la mobilité résidentielle des ménages y est fortement contrainte.

Dans ce contexte de difficultés sociales, les habitants ont depuis longtemps développé les coopérations et en particulier le secteur associatif, plus ou moins soutenu par les différentes majorités à la tête de la municipalité. Roubaix s'est distingué depuis de nombreuses années comme **territoire d'innovation sociale et d'expérimentation de la participation effective des habitants à l'action publique** (au travers de cinq conseils citoyens, de dispositifs de concertation en vue de la rénovation urbaine, de la maison des associations, des conseils de quartier...). Ce sont notamment les luttes urbaines des années 1970 qui ont forgé cette tradition d'engagement et de participation dans la commune.

La politique de la ville est un levier de financement nécessaire, voire indispensable, pour de nombreux acteurs associatifs, ce qui s'illustre par le nombre très conséquent de projets proposés chaque année aux ap-

pels à projets du contrat de ville (plusieurs centaines).

Les acteurs locaux rappellent la richesse du tissu associatif roubaisien, l'histoire de participation citoyenne à l'action locale et le fort attachement des roubaisiens à l'identité de leurs quartiers. Une élue municipale déclare : « *Les gens ont du mal à me croire quand je leur dis que Roubaix a tout pour être une ville attractive. On a tout : 50 écoles, des collèges, lycées, des infrastructures et services comme les crèches garderie, les transports... Et on a aussi environ 1 600 associations culturelles, sportives, caritatives... qui sont un vrai atout d'attractivité.* »

Cependant, certains représentants locaux remarquent que le soutien associatif s'apparente à un maintien sous perfusion de l'emploi local, faute d'emplois marchands suffisants. « *Les associations, c'est plus de 1 200 ETP à Roubaix, donc la politique de la ville, c'est aussi une politique d'emploi* », précise un acteur local. Certaines voix dissonantes soulignent la concurrence pouvant exister entre associations et le fait que les projets associatifs ont tendance à s'accumuler au fur et à mesure des nouvelles thématiques investies, plutôt qu'ils ne sont mis en cohérence les uns avec les autres.

La ville de Roubaix ne souffre pas d'un manque de dynamisme, mais fait plutôt face à une stigmatisation durable de sa population et de son territoire. Celle-ci se trouve être alimentée par une pauvreté chronique et un état de dégradation indéniable du parc social comme privé.

De nombreux dispositifs de lutte contre le mal-logement qui demeurent insuffisants face à l'ampleur des problématiques à Roubaix

UNE ACTION PRO-ACTIVE DE LA MUNICIPALITÉ CONTRE L'HABITAT PRIVÉ DÉGRADÉ ET LES MARCHANDS DE SOMMEIL

L'habitat privé dégradé ou indigne constitue une caractéristique essentielle du territoire roubaisien. La pauvreté touche les locataires de ces logements, mais aussi une part significative des propriétaires. « *Le drame c'est que ces familles, assez souvent monoparentales, sont coincées dans ces logements et elles sont coincées dans la pauvreté*, explique un acteur local, *car ce sont des logements qui coûtent cher en termes d'énergie. Ce sont de vraies passoires ther-*

miques. Donc la pauvreté rend encore plus pauvre. »

Afin de répondre à ces enjeux, plusieurs outils incitatifs et coercitifs ont été mis en place, principalement coordonnés par la SPLA¹ La Fabrique des Quartiers :

- **Opérations de Résorption de l'Habitat ancien Insalubre** (la 7^{ème} tranche du programme s'achève et une 8^{ème} tranche est en préparation) ;
- Un **Programme Métropolitain de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés** (PMRQAD) ;
- Une **MOUS Lutte contre l'habitat indigne** et des **Opérations de Restauration Immobilière** (ORI), visant à sensibiliser et à mobiliser les propriétaires afin de les inciter à réaliser les travaux de remise aux normes nécessaires en mobilisant des subventions de l'ANAH, de la Ville et de la MEL ;
- Les réhabilitations ou opérations démolitions-constructions ;
- Des **expérimentations telles le permis de louer ou « la maison à un euro »**, fortement médiatisée, et consistant à vendre pour un euro symbolique un bien immobilier que les nouveaux propriétaires s'engagent à réhabiliter. Cette expérimentation change la façon dont est présentée l'acquisition et l'amélioration des logements dans Roubaix, mais ne modifie finalement pas les prix déjà pratiqués. Comme l'indique un acteur local, « *qu'on mette la maison à 1 euro pour ensuite avoir 100 000 euros de travaux ou qu'on mette la maison à 100 000 euros déjà rénovée, c'est juste deux façons de considérer le même type d'opérations* ».

Pour réaliser ces actions, **Roubaix peut s'appuyer sur la SPLA, sur les services de la MEL et sur une équipe municipale conséquente.** Le service Hygiène et Habitat de Roubaix regroupe 17 salariés dont 8 inspecteurs en charge des évaluations avant arrêtés d'insalubrité.

Les acteurs locaux et métropolitains insistent sur les moyens très importants consentis pour la lutte contre l'habitat indigne, mais « *le stock de 7 000 logements potentiellement indignes est là. C'est un état de fait et il faut investir massivement pour y répondre. Mais quand on a traité une zone, c'est le quartier voisin qui décroche, donc même si les moyens financiers et humains consentis ont été énormes, cela demeure encore insuffisant face à l'ampleur du problème* », souligne un acteur local.

Outre la difficulté de travailler sur un stock de logements indignes très important, les élus métropolitains et municipaux insistent sur la complexité des politiques d'habitat. Une élue de Roubaix insiste sur ce point : « *Je*

SPLA « LA FABRIQUE DES QUARTIERS »

La SPLA a été créée en 2009 afin de faciliter les opérations d'aménagement dans la Métropole, en particulier dans les quartiers anciens dégradés et les quartiers prioritaires. La SPLA est mobilisée pour des opérations de « recyclage » urbain (réhabilitations, acquisitions pour rénovation, démolitions-reconstructions) dans les quartiers anciens de Roubaix. Elle gère la concession d'aménagement du PMRQAD, les opérations de RHI, l'expérimentation « maison à un euro », ainsi que des projets de revitalisation des commerces en centres anciens et des quartiers prioritaires.

Son directeur juge que le « problème de masse » à Roubaix explique les résultats mitigés observables dans la ville en matière de réduction de l'habitat indigne et d'amélioration du cadre de vie. Le directeur ajoute, en référence au PMRQAD que les « choses ne vont pas assez vite. On a tenté d'avoir une démarche fondée sur la co-construction dans le Pile [un quartier prioritaire de Roubaix], mais les habitants ne comprennent pas que les résultats ne soient pas déjà visibles. On les comprend, mais l'aménagement, c'est du temps long et on n'avait pas mesuré à quel point ce serait long, ce qui génère des frustrations légitimes des habitants qu'on a associés très tôt et qu'on a perdus, faute de transformations visuelles et physiques immédiates. On doit maintenant les rattraper à notre projet. »

Force est de constater que les expropriations pour cause d'insalubrité et les acquisitions faites dans l'objectif de « retourner l'image du quartier » et d'en « recycler le bâti » prennent du temps et ont pu générer des tensions avec une partie des habitants forcés de quitter leur logement. L'ensemble des acteurs insiste sur la double nécessité d'associer les habitants, et d'aller vite pour rendre les changements visibles.

reste fermement convaincue que tout n'est pas qu'une question de finances, mais il faut optimiser et mettre en musique les dispositifs d'habitat. C'est technique, d'un compliqué... il y a énormément de dispositifs et la législation est tout le temps en mouvement alors qu'on est face à un besoin primaire simple : se loger dignement. (...) Dans mes permanences, je dois voir 30 citoyens et je leur parle de 30 dispositifs différents car leur situation n'entre pas dans la même case. J'en appelle à une simplification des dispositifs ! »

L'élue souligne en particulier le besoin de simplification des procédures liées à l'habitat indigne, trop longues et notamment sur son volet judiciaire. « Les réponses de la justice ne sont pas à la hauteur. On observe une amélioration à Lille où des commissions spéciales ont été mises en place sur l'habitat insalubre et indigne, mais les juges avaient besoin d'être formés. De plus, nos habitants locataires de marchands de sommeil ne comprennent pas qu'une procédure prenne de 1 à 3 ans et abandonnent. »

Enfin, les acteurs du logement et de l'aménagement de la ville insistent sur la **nécessité de mobiliser les promoteurs et acteurs privés du logement, en particulier pour « renverser l'image » de Roubaix.** Face au stock de logements dégradés ou indignes, la puissance publique ne serait pas suffisante. Or, les promoteurs ne se pressent pas à Roubaix où le marché de l'habitat demeure fragile. Un chargé de mission de la MEL résume la situation : « Les promoteurs sont fri-

eux à cause de l'image et du manque d'attractivité de Roubaix. On a eu de la promotion quand il y a des opérations mixtes entre promoteurs et bailleurs, mais les promoteurs ne veulent pas faire dans la dentelle dans l'ancien. La plupart ne sont pas intéressés par des opérations délicates en milieu dense ancien. Il faut voir le coût des opérations ! »

En revanche, si la frilosité l'emporte pour de nombreux promoteurs (qui véhiculent une image négative de Roubaix et privilégient d'autres secteurs de la MEL et la construction neuve plutôt que la réhabilitation), certains investisseurs privés comme OVH à l'Union ou Ankama ont installé leurs entreprises « leaders » dans la ville, profitant de friches et d'espaces vacants moins chers que dans d'autres secteurs de la MEL.

UN PARC SOCIAL ROUBAISIEU TRANSFORMÉ PAR LE PNRU, ET QUI DEVRAIT L'ÊTRE ENCORE AVEC LE NPNRU

La ville de Roubaix a réalisé de nombreux projets de rénovation de son parc social. La MEL constitue aujourd'hui un territoire prioritaire pour l'ANRU, et Roubaix en particulier. Cela est d'autant plus significatif que 40 % du parc social de la MEL se situe en quartier prioritaire.

Après la réalisation d'un Grand Projet de Ville, les pre-

¹ SPLA : Société publique locale d'aménagement.

AMELIO, UN DISPOSITIF MÉTROPOLITAIN POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Poursuivant l'objectif de simplifier l'accès aux dispositifs et aux aides pour l'amélioration de l'habitat, la MEL a mis en place plusieurs dispositifs incitatifs de rénovation du bâti, et notamment le réseau AMELIO. Ce dernier piloté notamment par la Maison de l'Habitat Durable de la MEL, cible les (co-)propriétaires occupants, les (co-)propriétaires bailleurs et les locataires qui souhaitent entamer des travaux permettant de lutter contre la vacance, l'habitat indigne et la précarité énergétique. Il vise à favoriser un habitat durable répondant aux nouvelles normes et exigences écologiques en prodiguant des conseils personnalisés pour la mobilisation des dispositifs (financiers) existants et en encourageant un accompagnement des particuliers tout au long de leurs travaux.

miers programmes de l'ANRU ont bénéficié au secteur de Haut-Champ/Longchamp et surtout aux quartiers d'habitat social (comme les Trois Ponts et les Hauts-Champs) et aux quartiers anciens de la ville (notamment l'Epeule, Hommelet et le Pile via le PMRQAD). Des logements ont été démolis et reconstruits dans d'autres quartiers, et parfois d'autres villes. L'objectif était de « changer l'image » des quartiers ciblés. Or, si les démolitions et les réhabilitations ont permis d'améliorer la situation, force est de constater que le stigmate et les représentations négatives associées à ces sites n'ont pas été estompés.

Deux ensembles de quartiers sont concernés par le NPNRU : l'arc Nord-Ouest (Alma, Epeule, Cul de four) et les quartiers de l'Est. La Ville et la MEL misent très fortement sur la mobilisation des crédits de l'ANRU afin d'intervenir de façon massive dans les quartiers prioritaires.

La stratégie adoptée est d'agir à la fois sur le parc privé ancien dégradé et dans les logements sociaux de la ville. Un chargé de mission de la MEL en charge des projets ANRU à Roubaix résume le projet soumis en juillet 2019 au Comité d'engagement de l'ANRU :

« On doit faire infléchir les paradigmes de l'ANRU sur plusieurs points.

On a décidé d'appréhender les projets à l'échelle de la commune et non seulement du quartier. Cela doit permettre d'interroger l'action dans l'habitat privé et l'articulation entre les interventions dans le parc social qui sont plus faciles, car on a une visibilité sur l'occupation et les actions, et dans le parc privé où tant qu'on n'entre pas dans le logement, on ne sait pas les difficultés des gens. L'échelle communale a permis ensuite de zoomer au niveau des quartiers et on a donc une action micro-locale, avec un deuxième cercle autour (aux 500 mètres environnants) et enfin un troisième cercle à l'échelle de la commune.

Le second point est l'articulation entre les conventions pluriannuelles ANRU et les contractualisations Anah qui sont, elles, annuelles

et pour lesquelles on manque d'instructeur pour gérer les dossiers, faisant qu'une partie de l'argent qu'on pourrait capter retourne à l'État. Ça, c'est un problème régional.

Enfin, le troisième paradigme à lever concerne le peuplement où on voit que l'enjeu est moins de ne pas construire de PLAI en quartiers prioritaires que d'inventer des opérations mixtes qui fonctionnent entre privé et bailleurs sociaux. Pour les personnes âgées par exemple. Mais l'État est ferme sur ces règles de répartition des logements et on demande une meilleure prise en considération du contexte local. Nous, ce qu'on veut, c'est que les Roubaisiens soient mieux logés et que les travailleurs pendulaires qui font la navette entre leur lieu d'habitation et Roubaix aient envie de rester à Roubaix. On ne cherche pas à faire venir le Lillois ou le Parisien, mais à favoriser une meilleure mixité, bénéfique aux Roubaisiens. »

De fait, si les acteurs locaux saluent les financements accordés par l'ANRU, ils notent qu'ils demeurent encore insuffisants pour réellement transformer la ville. Ils ajoutent également que la temporalité des projets urbains et d'aménagement comportent le risque de voir la situation se dégrader. « On a perdu la course à Roubaix, estime un représentant local. On intervient sur un quartier et c'est un autre qui décroche. Il faut intervenir partout et de façon drastique. Mais pour ça, il faut un investissement énorme que seul l'État peut accorder. La situation d'urgence à Roubaix justifie une Opération d'intérêt national. »

DES RÉFLEXIONS NOUVELLES AUTOUR DE LA VILLE DURABLE

Si le premier enjeu communément partagé par les acteurs locaux est celui de la dégradation du parc, privé comme social, **un second sujet fait aujourd'hui l'objet de réflexions nouvelles : la vacance.**

Ainsi, un représentant de l'agence de développement

et d'urbanisme de la MEL insiste sur la nécessité de « penser autrement » dans un contexte aussi singulier que Roubaix. *« On a tellement de friches et de logements vacants qu'on est obligé de penser autrement et d'adapter nos politiques publiques. Il faut changer de paradigme pour faire que ce que certains voient seulement de façon négative, les friches en particulier, soit un levier de développement. Comment utiliser et occuper de façon temporaire ces espaces en friche ? Voilà un enjeu devant favoriser l'innovation sociale et urbaine. »*

Une recherche-action de deux ans a eu lieu à Roubaix pour comprendre les logiques pouvant être associées à un objectif de décroissance urbaine, passant par une dé-densification de la ville. **L'objectif était alors de penser la décroissance non comme une logique de déclin, mais comme un potentiel vivier d'innovation et de durabilité.** Sachant que le modèle de développement classique ne fonctionne vraisemblablement pas dans une commune où la vacance et la dégradation du bâti sont trop importants, l'urbanisme et les occupations transitoires apparaissent comme une solution crédible selon certains acteurs : *« On fait le constat territorial d'une logique de non attractivité de Roubaix, donc on pense que le renversement de l'image passe par de la temporisation des opérations, ne pas avoir peur du vide dans le but d'améliorer les cadres de vie. Les quartiers du Pile et du Cul de four sont parmi les quartiers les plus denses de Roubaix et il n'y a pas de vecteurs d'aménités territoriales, pas d'espaces verts, pas d'attraction de la ville. Donc on veut amener une respiration de la ville et on peut assumer qu'on crée du vide pour améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants. »*

En synthèse

Pour conclure, la Métropole Européenne de Lille dispose d'une histoire longue de construction métropolitaine, même si certaines prises de compétences sont encore relativement récentes.

La politique de la ville prend appui sur un cadre stratégique communément partagé articulant des actions de transformation urbaine et de soutien à la cohésion sociale et au développement économique local. La réalisation des actions dans les quartiers prioritaires est gouvernée à une triple échelle : métropolitaine, municipale et de quartier.

Les situations de mal-logement dans les quartiers prioritaires de Roubaix sont un phénomène largement connu. De nombreux diagnostics sur la situation d'urgence dans le parc privé ancien dégradé et dans le parc social ont établi le constat d'une nécessaire action conjointe et massive pour réduire le nombre de logements insalubres ou indignes, résorber la vacance et améliorer les conditions et le cadre de vie dans les quartiers.

Face à ces enjeux, la ville présente une longue histoire des politiques de l'habitat et a testé la très grande majorité des politiques et des dispositifs d'amélioration du logement et de l'habitat. Se posent alors plusieurs questions : comment expliquer la persistance des inégalités territoriales et de la ségrégation qui caractérisent Roubaix ? Comment ont été évalués les dispositifs de lutte contre le mal-logement pour améliorer les politiques postérieures ? Les outils légaux et opérationnels à disposition des élus et des services roubaisiens sont-ils adaptés aux spécificités de cette ville concentrant multiples problématiques à des niveaux peu égalés ?

Les élus et les acteurs locaux ont investi les moyens à leur disposition (stratégiques, règlementaires et financiers). Cependant, les outils mobilisés et les nombreuses opérations urbaines et sociales conduites dans la ville de Roubaix ne garantissent pas l'efficacité des luttes contre les situations de mal-logement dans un contexte de paupérisation continue.

QUELQUES POINTS CLÉS À RETENIR :

- Une Métropole ayant mis en place l'ensemble des dispositifs réglementaires, stratégiques et opérationnels au service de la lutte contre le mal-logement et pour la cohésion sociale.
- Une Métropole fortement ségréguée dont les outils stratégiques de solidarité communautaire et d'équilibre du peuplement demeurent fragiles.
- Roubaix, une ville n'arrivant pas à résorber son parc de logements anciens dégradés et indignes malgré la réalisation de nombreux programmes stratégiques.
- Roubaix, un stigmate qui perdure et une situation exceptionnelle faisant dire aux acteurs locaux qu'une intervention d'urgence d'intérêt national y est nécessaire.

- Des opérations ANRU (NPNRU, PMRQAD) dont l'objectif est de « renverser » l'image de Roubaix et de ses quartiers.
- Une volonté des acteurs locaux de « penser autrement », *via* l'innovation sociale et l'urbanisme transitoire, face à l'urgence de la situation roubaisienne (vacance, friches, dégradation, indignité/insalubrité du bâti).

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Bernard Haesebroeck	MEL - Vice-président Ville d'Armentières - Maire
Milouda Ala	Ville de Roubaix - Adjointe au Maire Conseillère régionale
Administration / Acteurs institutionnels	
Emmanuel Richard	DDCS - Directeur départemental de la cohésion sociale
Morgane Petit	IREV - Directrice
François Leurs	Agence de développement et d'urbanisme (ADULM) de la MEL - Directeur politiques sociales et urbaines
Sylvie Ruin	Union Régionale de l'Habitat - Directrice
Jean-Luc Vandestienne,	Union Régionale de l'Habitat - Responsable du Pôle Politiques sociales
Annabelle Lecocq	MEL - Cheffe de service politique de la ville
Lorraine Tinant	MEL - Responsable d'unité fonctionnelle « Droit au logement et peuplement, Habitat, Aménagement et urbanisme »
Raphaël Bonte	MEL - Chef de service habitat privé et politique de solidarité
Antoine Montluçon	MEL / Roubaix - Chef de projet rénovation urbaine
Opérateurs et associations	
Michel David	Acteur associatif
Vincent Bougamont	SPLA La Fabrique des Quartiers - Directeur