



CONTRIBUTION FONDATION ABBE PIERRE

SCOT DE LA METROPOLE DU GRAND PARIS – novembre 2022

Sur le SCOT de la Métropole du Grand Paris, La Fondation Abbé Pierre souhaite faire part de ses remarques sur les deux items suivants ;

- Permettre aux quartiers en difficultés de retrouver une dynamique positive de développement,
- Offrir un parcours résidentiel à tous les métropolitains

Permettre aux quartiers en difficultés de retrouver une dynamique positive de développement

« La Métropole du Grand Paris compte de nombreux quartiers en difficulté, dont il convient de confirmer l'inscription dans les dynamiques métropolitaines pour réduire les déséquilibres territoriaux, améliorer la qualité de vie et corriger les déséquilibres territoriaux. Ces dynamiques nécessitent de mobiliser plusieurs leviers des actions sociales et économiques, l'amélioration et la diversification de l'offre de logements, de commerces, d'équipements, de services, ainsi qu'un meilleur accès aux transports en commun. »

Si l'on ne peut être que d'accord avec cet affichage force est de constater que peu d'actions ou projets d'actions sont déclinés dans les Documents d'Orientations et d'Objectifs (DOO), sans doute parce que la situation est très complexe et que chaque acteur ne sait pas par où commencer. Selon nous, le problème est qu'il n'y a pas d'actions globales, pas de coordination des acteurs, pas d'objectifs métropolitains communs à l'ensemble de ces quartiers ce qui risque de faire perdurer la situation de ces quartiers avec de multiples intervenants travaillant chacun dans son domaine et laissant aux habitants ce constat de désintérêt à leur encontre. La Fondation Abbé Pierre attend de la Métropole davantage de coordination des acteurs et surtout de définir en coordination avec les élus locaux une vision suivie d'actions coordonnées de tous les acteurs sur ces quartiers.

On est également étonné que ce soit dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ou le DOO, du peu de référence à des actions de développement économique des quartiers qui offriraient du travail à ces habitants, permettant à ceux qui veulent quitter le quartier de le quitter et à ceux qui veulent y rester d'y rester afin que chacun puisse avoir un véritable choix de parcours résidentiels. La Fondation Abbé Pierre craint que ce manque de développement économique n'enferme encore davantage les habitants des quartiers.

Après un retard dans leur préfiguration, la majorité des sites de projets NPNRU a été validée en Ile de France. S'ils sont salués pour l'amélioration attendue du cadre de vie et la requalification du parc existant, la préfiguration de ces projets a parfois été conflictuelle notamment sur l'ampleur des démolitions projetées. De nombreux projets semblent davantage relever d'une logique de promotion et de libération foncière que de projets d'amélioration des conditions de vie des habitants. Un enjeu, quand la reconstitution se fait hors sites et que les solutions de maintien des habitants initiaux dans ces quartiers se réduisent. On voit donc l'importance de garantir une part de reconstitution (de l'offre en volume et type de produit) offrant des trajectoires résidentielles possibles à ces habitants, dans et hors ces quartiers.

Or une part non négligeable des reconstitutions ne sont pas encore identifiées, tandis qu'une part croissante des opérations de production sociale se verraient à l'inverse artificiellement labellisées « opération de reconstitution » alors qu'elles étaient programmées dans d'autres cadres. L'effet levier du NPNRU est ainsi très réduit par rapport à celui du PNRU1 qui fléchait strictement les obligations de reconstitution par sites.

Les acteurs franciliens manquent d'une vision d'ensemble des effets de la rénovation urbaine sur la reconfiguration territoriale de l'offre et de son peuplement. On peut craindre des tentations qui peuvent dénaturer les projets comme celle d'élargir le champ géographique des relogements, des effets de reconcentration, voire de périphérisation des logements sociaux au risque de nourrir encore le sentiment d'abandon de leurs occupants.

D'ailleurs le PADD l'exprime clairement quand il est écrit : « Les grands ensembles conçus à l'origine avec de grands espaces verts et autour d'espaces communs généreux, souffrent bien souvent d'un enclavement important, consécutif à un manque de transports en commun, d'équipements et de services publics, Ces tissus doivent pouvoir se transformer en conservant leurs qualités spécifiques pour être propices à l'accueil de nouveaux programmes, de lieux de travail, de commerces, de lieux de pratiques culturelles sportives et enfin de retour des services publics. Dans les grands ensembles, la Métropole accompagnera les projets, notamment NPNRU, dans ce sens en incitant à la réintégration de la mixité de l'espace urbain et en veillant à sa continuité ».

Autre point très important, face au sentiment de fracture, d'abandon, voire de colère ressentie dans certains quartiers, les associations aident les collectifs d'habitants à s'engager dans les processus de négociations argumentées des projets, mais ces expériences fondamentales pour aider les habitants les plus éloignés de la représentation politique à passer du registre de la protestation et de la colère aux solutions, restent très dépendantes d'une posture facilitatrice des institutions.

D'autre part, quelle posture facilitatrice de la Métropole du Grand Paris au travers du SCOT sur les projets de rénovation urbaine ? La Fondation a beaucoup de mal à le décrypter car, il nous semble, qu'on soit trop souvent dans un affichage d'intentions qui se résume à : « Requalifier le territoire métropolitain et accompagner la mutation des tissus existants à partir de leur caractère propre » ou « Permettre aux quartiers fragiles de retrouver une dynamique positive de développement et favoriser le développement de services aux métropolitains ». De plus, « La métropole souhaite encourager le développement de projets qui concourent à une meilleure intégration des quartiers dans la vie urbaine » et « s'appuyer sur des projets qui combinent la transformation du cadre de vie et politique économique et sociale et s'appuyer sur les initiatives citoyennes, le soutien aux projets individuels et associatifs », or 13 % des métropolitains vivent en QPV, peut-on simplement se satisfaire des projets individuels et associatifs pour « Permettre aux quartiers fragiles de retrouver une dynamique positive de développement et favoriser le développement de services aux métropolitains » ?

Offrir un parcours résidentiel à tous les métropolitains

Deux choix fondateurs et transversaux guident la structure des orientations du PADD : le Droit à la Métropole et la transition écologique. Dans le Droit à la Métropole le premier principe affiché est de « *Pouvoir disposer d'un logement adapté à ses besoins et ses ressources* ». La Fondation ne peut être qu'en accord avec un tel affichage.

Le Document d'Orientation et d'Objectifs du SCOT fixe les enjeux suivants :

1. la construction de 38000 logements en moyenne par an
2. diversifier l'offre d'habitat et d'hébergement en construisant des logements de toutes tailles et pour tous publics

3. la construction de 22 700 logements sociaux en moyenne par an répartis de façon équilibrée sur le territoire avec l'objectif d'un logement pour tous adapté aux besoins de chacun
4. résorber l'habitat insalubre et indigne et lutter contre la précarité énergétique
5. réduire la vacance des logements .

La Fondation Abbé Pierre partage l'ambition de la construction des 22 700 logements sociaux/an à l'échelle métropolitaine mais depuis le pic de 2016 les objectifs de construction de logements ne sont plus atteints sur tout le territoire francilien. Le nombre de demandeurs de logements sociaux augmente plus vite que le nombre de logements sociaux mis en service. Les volumes construits restent donc loin du choc d'offre annoncé.

La volonté de limiter la production de logements sociaux et très sociaux dans les territoires jugés déjà trop dotés (>40%) sans moyen de rendre obligatoire leur développement dans d'autres territoires semble aussi menacer la capacité d'atteindre les objectifs de production sociale en Ile de France.

Les effets de la loi SRU sont réels à la fois sur la production et la diffusion de logements sociaux puisqu'une centaine de communes qui n'en comptaient aucun sont désormais dotées de logements sociaux et 60% ont été produits dans des communes déficitaires. Mais en Ile-de-France, 232 communes sont toujours déficitaires et font l'objet d'un arrêté de carence. Certaines communes sont multirécidivistes comme Neuilly-sur-Seine ou Saint-Maur-des-Fossés carencées depuis 2002. D'autres sont focalisées sur la production de logements PLS inaccessibles aux demandeurs les plus modestes comme Antony 100% de PLS ou Saint-Mandé 84%.

Plus grave, en moins de 10 ans, l'Ile-de-France a perdu près de 13 800 logements sociaux à loyer PLAI ou assimilés. Entre 2012 et 2020, on est passé de 48,7% de logements loués à des niveaux PLAI ou assimilés à 42,9%. De plus, l'offre sociale à très bas loyer est en recul dans la production récente, celle-ci étant de plus en plus décalée des ressources des ménages. Seuls 14 % des logements mis en service après 2001 étaient ainsi proposés à bas loyer contre 67% entre 1950 et 1976 et 26,5% entre 1977 et 2000. Or, près des 2/3 des demandeurs entrent dans les plafonds PLAI cela conduit parfois à proposer des logements trop chers à des ménages supportant des taux d'effort excessifs

La concurrence accrue pour l'accès au foncier entre les opérateurs, le positionnement ambigu des opérateurs dans les quartiers gare qui mettent en concurrence les différents produits sociaux, créant de plus des surenchères qui réduisent les marges d'action de tous. Avec le risque que les bailleurs ne pouvant maintenir longtemps la mobilisation de fonds propres importants accélèrent la diversification de leurs ressources par le logement intermédiaire, les ventes HLM plus massives, des opérations de démolition reconstruction hors ANRU ou de nouvelles formes de logements sociaux temporaires.

La dynamique développée dans les quartiers gare du Grand Paris Express a déjà considérablement fait monter les coûts du foncier et la Fondation émet des doutes sur ce qu'annonce la Métropole sur ces quartiers : « L'arrivée du Grand Paris Express et des nouveaux quartiers de gares à l'horizon 2024 constitue une opportunité exceptionnelle de voir se confirmer une dynamique métropolitaine mixer LLS et logements privés mais surtout rééquilibrer territorialement est ouest les logements à bas coût». Et ce à l'heure où le rejet de la densité et la sensibilité de la construction s'exacerbent que les futures contraintes de développement plus sobre des bâtiments vont renchérir les nouvelles opérations de construction.

Les inégalités territoriales s'accroissent, entre 2012 et 2018 la pauvreté s'est accrue dans les 2/3 des communes qui ont déjà un taux de pauvreté supérieur à 20%. Le prix des appartements a progressé entre 2014 et 2020 plus vite qu'en moyenne : Saint-Ouen +53% Clichy-la-Garenne, Montreuil, Romainville, Pantin, Malakoff et dans les arrondissements du nord de Paris entre +34% et +44%. Sans

régulation ces dynamiques territoriales risquent de renchérir les coûts du foncier des marchés les plus porteurs et reléguer en périphérie les ménages pauvres.

En matière d'habitat les décisions restent par bien des aspects une affaire municipale. L'opposition des populations au développement urbain s'est vue relayée par un grand nombre d'équipes aux dernières élections de toute étiquette politique. Elles sont nombreuses à afficher un refus explicite de la construction et de la densité au nom de la protection du cadre de vie, de l'environnement, de l'impératif de sobriété foncière.

La Fondation a donc du mal à voir comment le rééquilibrage Est/Ouest annoncé par le SCOT peut être réalisé avec toutes ces oppositions face au logement notamment très social à savoir le PLAI.

Depuis 2002, les loyers ont augmenté de près de 57 % dans l'agglomération parisienne. Captation croissante de logements loués libres à l'année pour de nouvelles formes plus rentables du parc de locations meublées, locations de courtes durées et saisonnières, colocation. Autant de manière de maximiser la rentabilité du parc locatif privé au détriment des ménages. A Paris entre 2006 et 2018, près de 59 600 logements loués vides ont disparu remplacés par des locations meublées souvent plus chères.

Pour les ménages modestes il devient difficile de faire face au coût d'un logement adapté par sa taille ou sa localisation à leur situation sans menacer leur capacité à assumer toutes les dépenses essentielles au ménage. Avec une offre locative privée accessible qui se raréfie, un ticket d'entrée élevé pour devenir propriétaire, les passerelles entre statuts d'occupation se réduisent et la mobilité résidentielle des ménages est à l'arrêt.

Ce blocage condamne les ménages les plus précaires à être captifs des segments les moins valorisés du parc privé, d'un marché refuge composé de logements de mauvaise qualité, insalubres, voire indignes, soumettant une partie de ces locataires aux pratiques abusives de propriétaires délictueux

En raison de tous ces paramètres **il paraît très complexe sans plan d'actions coordonnées d'arriver à relancer l'ascenseur social qui lui permet de véritables parcours résidentiels permettant un réel choix aux habitants.**

La lutte contre l'habitat indigne connaît des moyens renforcés mais des flux toujours reconstitués. 141 000 logements soit 3,6 % des résidences principales privées sont estimées potentiellement indignes en Ile-de-France. Les acteurs franciliens sont au premier rang des outils de la lutte contre l'habitat indigne. Ce renforcement des outils a permis des avancées dans les territoires franciliens et commence à crédibiliser l'action publique après de longues années d'impunités notamment des marchands de sommeil. Néanmoins, les actions coercitives restent insuffisantes avec un faible nombre d'arrêtés pour lutter contre l'insalubrité et le saturnisme. Les outils peinent à juguler la multiplication des divisions illégales de logements.

Autre parc produit par la chaîne d'exclusion des ménages à faibles ressources : les copropriétés fragiles et dégradées. **C'est un sujet qui n'est quasiment pas abordé dans le SCOT** mais qui devrait être examiné sous le prisme d'actions coordonnées au niveau du Grand Paris. Si les réponses à cette problématique se font individuellement au niveau de la commune, il y aura peu d'avancées face au nombre de copropriétés fragiles et dégradées qui ne cessent d'augmenter et qui dans certains endroits font le bonheur des marchands de sommeil.

En matière d'habitat indigne les volumes de parc et les enveloppes financières sont tels que les progrès opérationnels semblent toujours courir après une réalisation plus grande, produite par un marché de

pénurie. La complexité de la gouvernance territoriale et l'imbrication des compétences en matière d'amélioration de l'habitat ajoute encore aux difficultés de coordination des multiples acteurs concernés (relevant des champs du sanitaire, de l'urbanisme, de l'habitat...)

Autre forme croissante de fragilité vis-à-vis du logement : la précarité énergétique des habitants. L'Île-de-France compte plus de 1,2 millions de passoires énergétiques (données ONRE) et 858 000 ménages ont bénéficié de chèques énergie en 2021. Cible de plus en plus centrale de l'action publique cet axe a été doté d'aides financières renforcées néanmoins, la difficulté des mauvais choix de réalisation des travaux, la remontée des prix des matériaux et de l'énergie font craindre des surcoûts difficilement supportables pour les ménages modestes.

La Fondation Abbé Pierre propose que le SCOT de la métropole du Grand Paris affiche dans ses actions :

- Loger plus et mieux les plus modestes :

En portant la politique du Logement d'abord sur l'ensemble du territoire et en s'appuyant sur les expérimentations qui ont permis de donner la priorité aux solutions de logements autonomes et durables notamment en Seine-Saint-Denis.

- Développer une offre de logements sociaux en adéquation avec les besoins

En organisant la programmation de PLAI à l'échelle de la métropole, afin que le parc accessible aux ménages modestes reste constant partout, non seulement dans les programmes de reconstruction mais sur l'ensemble de la production du territoire métropolitain.

La Métropole à son échelle doit pouvoir mettre en corrélation les fonciers disponibles avec les démolitions, les plans de ventes HLM afin d'établir une programmation de rééquilibrage des logements très sociaux entre l'est et l'ouest du territoire.

Concernant les cessions du foncier public de l'Etat de l'EPFIF et des EPA, ils devront intégrer l'objectif de construction de logement social dont obligatoirement du PLAI

Chaque document d'urbanisme devra :

- intégrer l'objectif de construction de logement social et systématiser les réserves foncières destinées à la production de logements accessibles dans le PLUI,
- intégrer l'objectif de mobilisation des logements vacants et de la reconversion de logements vides en logements sociaux.
- veiller à ce que la production de logements locatifs intermédiaires, préoccupation légitime de certains élus, ne se fasse au détriment du logement social et très social.

La Métropole du Grand Paris doit donc accompagner les différents acteurs du logement dans la construction de logements sociaux à bas niveau de loyer et à charges maîtrisées sur tout le territoire métropolitain. Il est aussi évidemment nécessaire que la Métropole soutienne l'application de la loi, SRU.

- Accroître la mobilisation du parc privé à vocation sociale

En facilitant l'encadrement des loyers sur tout le territoire métropolitain même si, en l'état, le parc privé ne peut résoudre les difficultés que connaissent les ménages les plus modestes, il peut contribuer à desserrer l'étouffement.

En venant en appui à l'ANAH dans le développement du conventionnement très social

En intervenant avec les municipalités pour mieux encadrer le développement des locations meublées de tourisme.

- Lutter contre les taudis et les logements indécents

En accélérant le repérage et le signalement de l'habitat indigne sur l'aire métropolitaine.

En recoupant les informations pour renforcer le mandat des institutions en charge de l'intervention en santé publique, pour appliquer strictement les sanctions possibles auprès des propriétaires bailleurs indécents.

En engageant un plan métropolitain sur le saturnisme.

- Eradiquer les passoires énergétiques

En rendant plus lisibles et accessibles les aides en matière de lutte contre la précarité énergétique pour les usagers et les partenaires.

- Accompagner la mobilisation collective dans les copropriétés en difficultés

En mutualisant au niveau de la Métropole du Grand Paris toutes les expérimentations y compris celles des ORCOD-IN afin de créer de nouveaux outils de mobilisation, d'aide à la décision et de formation des copropriétaires et des habitants afin de proposer un accompagnement social renforcé notamment dans les petites copropriétés fragiles et peu organisées.

La Métropole du Grand Paris a été créée dans la perspective d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent et de développer un modèle urbain, social et économique durable. Elle doit donc œuvrer pour que les mutations urbaines profitent à toutes les habitantes et tous les habitants en développant une qualité de vie et des services publics dans tous les quartiers populaires pour un accès équitable à la ville.

Elle doit veiller à ce que les opérations urbaines (renouvellement urbain ou projets communaux) ne réduisent pas l'offre de logements très accessibles et privilégier les réhabilitations aux démolitions quand c'est possible.

Enfin, l'émergence de nouvelles centralités avec les gares du Grand Paris, doit permettre d'améliorer les conditions de vie des habitants et des personnes mal logées du territoire. Ces projets de ces quartiers ne doivent pas conduire à expulser de ces quartiers gentrifiés et rendus plus attractifs, leurs habitants historiques.

Le SCOT doit être le garant de la mise en œuvre des items développés ci-dessus afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants et réduire les inégalités entre les territoires.

Pour aller plus dans la compréhension sur [l'état du mal logement en Ile-de-France](#), la Fondation Abbé Pierre signale la publication, en octobre 2022, de son dernier éclairage.