

Annexe 1 Délibération CT2024/02/06 - Projet d'avis de Grand Paris Grand Est sur le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) 2024-2030

L'EPT Grand Paris Grand Est salue l'architecture générale du projet arrêté de Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement qui se veut claire et synthétique et offre une vision globale et détaillée des problématiques franciliennes.

Si le diagnostic pose de manière factuelle le contexte du logement, de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France, les réponses proposées interrogent quant à elles la capacité des collectivités à y répondre. L'ambition plurielle alliant objectifs de production et de sobriété foncière paraît difficilement atteignable dans certains territoires contraints, tant sur les plans foncier que financier, à l'image de celui de Grand Paris Grand Est.

La réalisation de certaines actions n'est ainsi pas compatible avec certaines priorités portées localement ni avec les attentes des citoyens en matière de qualité de vie.

1. Axe 1 : Développer une offre de logement et d'hébergement répondant à la diversité des besoins, en réduisant les déséquilibres territoriaux

Concernant l'objectif de construction de logements attribué à l'EPT Grand Paris Grand Est est de 2 335 logements par an. Ainsi, si l'objectif global de construction paraît conciliable avec l'effort de construction du territoire constaté ces dernières années, il reste trop élevé eu égard aux capacités d'absorption des besoins en services et équipements publics de la nouvelle population associée par les collectivités, au manque de desserte en transports en commun, à la forte tension déjà existante sur le foncier et aux ambitions environnementales du territoire.

❖ Un objectif trop élevé au regard des capacités financières des collectivités

Depuis la création de la MGP et des territoires, l'EPT a contribué à un tiers de la production de logements du département de la Seine-Saint-Denis avec 4 000 logements autorisés en moyenne annuelle.

Cet effort considérable a déjà fortement augmenté les besoins en services et équipements publics. Maintenir un nouvel effort de plus de 2 300 logements sur la durée du prochain SRHH sans tenir compte du précédent bien au-delà des objectifs fixés (4 000 logements pour un objectif de 2 300) n'est pas soutenable financièrement pour les communes et l'EPT. Ceci d'autant moins dans un contexte de raréfaction des ressources, en particulier des ressources fiscales des communes, depuis la suppression de la taxe d'habitation qui n'est pas compensée par l'Etat pour la nouvelle population qui s'installe depuis 2020.

❖ Un objectif risqué en raison du manque de transports en commun

La desserte complète du territoire en transports en commun reste la condition *sine qua non* d'un développement urbain de qualité et de son attractivité. A l'échelle de Grand Paris Grand Est, elle est encore loin d'être assurée à ce jour. Les nouvelles constructions risquent ainsi de donner rapidement naissance à des quartiers fragilisés car choisis par défaut en raison de leur faible accessibilité qui en limitera le coût à la location comme à l'achat. En particulier, le prolongement de la ligne 11 de métro a vocation à desservir les zones les plus denses et ayant le plus vocation à se densifier dans les années à venir. Il reste ainsi un levier majeur et une condition de la production raisonnée de logements pour le Territoire de façon à assurer le bien-être des futurs habitants et l'amélioration de leur cadre de vie. En outre, le territoire a une vocation essentiellement résidentielle (0,5 emploi par résident). La desserte en transports en commun en est rendue d'autant plus cruciale qu'elle doit assurer aux habitants actuels et futurs une accessibilité à l'emploi (123 000 actifs travaillent en-dehors du Territoire, 48 000 sur le Territoire). Concernant les territoires avoisinants qui emploient les habitants de Grand Paris Grand Est, elle permettra une moindre congestion routière à l'occasion des flux pendulaires.

- ❖ *Un objectif qui ne tient pas compte des tensions actuelles sur le foncier disponible et du contexte économique*

Le Territoire de Grand Paris Grand Est est déjà dense. Les principales zones d'aménagement concerté (ZAC) sont en phase de livraison ou de clôture. Les promoteurs ont épuisé la quasi-totalité des disponibilités foncières dans le diffus. L'instauration du Zéro Artificialisation Nette prévient désormais la consommation d'espaces naturels. En conséquence, le territoire ne pourra plus connaître une dynamique de construction similaire à celle réalisée au cours des dernières années. En outre, le contexte économique et la crise actuelle du logement en France aura un impact sur la capacité de production des acteurs privés, à Grand Paris Grand Est, comme ailleurs.

- ❖ *Un objectif difficilement compatible avec les priorités locales, notamment en matière environnementale*

Le développement urbain du territoire ne peut se réaliser que dans le respect du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) et de son ambition forte d'anticipation environnementale qui ne sera pas sans conséquence sur la capacité de production. Par exemple, le Territoire a fait le choix ambitieux de préserver et de développer les espaces végétalisés afin de préserver l'accès à la nature des habitants, de faciliter la gestion des eaux pluviales à la parcelle et de lutter contre les îlots de chaleur : le PLUi intègre ainsi le maintien et la protection des cœurs d'îlots et limite de fait, la densification et le potentiel de production.

Le PLUi de Grand Paris Grand Est est le fruit d'un travail particulièrement collaboratif, tant avec les élus du Territoire qu'avec les citoyens. Ce sont donc les spécificités du territoire (richesse des espaces naturels et attachement au patrimoine pavillonnaire notamment) qui ont été traduites en priorités du PLUi : résilience environnementale, préservation de la qualité de vie, préservation et massification de la rénovation énergétique du pavillonnaire.

Concernant l'objectif annuel de production de logements sociaux attribué à l'EPT Grand Paris Grand Est est de 1 297 à 1 613 logements sociaux par an.

- ❖ *Un objectif proportionnellement trop élevé*

Depuis la création de la MGP et des territoires, l'EPT a produit 687 logements sociaux par an en moyenne. L'objectif de production de logements sociaux représentant de 56 à 69% de l'objectif général de production de logements (2 335) n'est pas compatible avec les capacités du Territoire.

- ❖ *Un objectif dont la méthodologie de construction interpelle*

L'agrégation des facteurs de composition de l'objectif est incompatible avec celui de la mixité sociale

Grand Paris Grand Est comprend des communes soumises au rattrapage SRU (obligation pour les communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux à hauteur de 35% de leur nombre total de logements) et des communes sur lesquelles des programmes de renouvellement urbain (ANRU et ORCOD-IN) prennent place. Le Territoire est également soumis à la production d'une part de logements sociaux dans les nouvelles constructions (25%).

Ces trois éléments (SRU, proportion de logements sociaux dans le flux de production et reconstitution de l'offre démolie) sont additionnés afin de calculer l'objectif territorial de production de logements sociaux.

La méthodologie de calcul appliquée, en agrégeant de trop nombreux facteurs, aboutit à un objectif trop élevé pour rester compatible avec celui de la mixité sociale. Même si la production de logements sociaux n'est pas strictement un sous-ensemble de l'objectif de construction général (le développement du parc de logements sociaux recouvrant à la fois la construction, l'acquisition-amélioration de parc existant ou la transformation de bâtiments vacants), l'objectif de « mise en service de logements sociaux » reste bien trop important pour maintenir un équilibre territorial.

L'ajout de la reconstitution de l'offre démolie ANRU pour les territoires dont le taux de logements sociaux est inférieur à 35% est également une règle trop contraignante. Les opérations déjà programmées de logements sociaux, villes en SRU ou hors SRU, constituent aujourd'hui un levier pour flécher de la reconstitution ANRU à l'échelle territoriale, levier qui serait perdu si ce flux s'ajoutait aux autres obligations des communes.

Cette règle paraît particulièrement problématique à Grand Paris Grand Est dans la mesure où la reconstitution de l'offre concerne à la fois du logement social et de la copropriété : de fait, la reconstitution dans le cadre de l'ORCOD-IN contribue à créer de l'offre nouvelle en logement social. La comptabilisation des copropriétés dégradées démolies en reconstitution de l'offre est d'ailleurs contestable puisque ce ne sont pas des logements sociaux qui sont détruits et que les logements sociaux « de fait » ne sont pas pris en compte.

L'absence de prise en compte des revenus des ménages

La méthodologie appliquée aux objectifs de mixité sociale et d'équilibre (territorial et régional) pourrait être discutée. L'absence de prise en compte du niveau de ressources de la population est regrettable, d'autant plus que ce niveau est corrélé négativement aux besoins en services publics. Cette absence n'est particulièrement pas équitable pour la Seine-Saint-Denis, où le niveau de revenus des ménages est plus faible que celui des habitants à l'échelle de la Métropole et de la Région.

Au niveau territorial, cette donnée n'est pourtant pas sans conséquence. Ainsi, Grand Paris Grand Est, qui ne comptait « que » sept villes sur quatorze en politique de la ville jusqu'à fin 2023, voit trois nouvelles villes entrer dans le dispositif : Livry-Gargan, Les Pavillons-sous-Bois et Neuilly/Plaisance. Cette entrée se fait sur la base même du niveau de revenus des habitants de la nouvelle géographie prioritaire et témoigne des difficultés déjà présentes qu'il convient de ne pas aggraver.

L'absence de prise en compte des logements sociaux « de fait »

En outre, le diagnostic local mené sur la future géographie prioritaire, croisé avec un diagnostic sur l'habitat privé et le suivi du dispositif du « permis de louer » mis en place dans la plupart des communes, démontrent qu'un parc social « de fait » existe et doit être pris en compte. Ce n'est pas le cas dans la méthodologie actuelle d'établissement de l'objectif de production de logements sociaux.

2. Axe 2 : Améliorer, adapter et requalifier le parc existant et le cadre de vie, en évitant les effets d'éviction des ménages modestes

Concernant la lutte contre l'habitat indigne, le projet de SRHH présente des actions pertinentes de partage d'information et de coordination d'acteurs (tel le club régional de Lutte contre l'Habitat Indigne LHI). Néanmoins, ces actions n'étant pas assorties de moyens financiers et humains, leurs effets potentiels risquent d'être très limités.

Si les objectifs visés par le SRHH en matière de lutte contre l'habitat indigne sont louables et partagés, on peut regretter qu'il ne propose pas une gouvernance de cette politique à l'échelle du Grand Paris qui concentre les enjeux tout en faisant intervenir un nombre élevé de collectivités d'échelons divers et de services ou opérateurs de l'Etat à diverses échelles. Cette complexité institutionnelle nuit à la délivrance de la politique publique sur le territoire qui requiert pourtant l'intervention publique la plus importante.

Concernant l'habitat privé dégradé, le projet de SRHH demande également une prise en compte des moyens mis en place pour redresser les copropriétés dans les OAP Habitat des PLUi. Cette demande interroge sur le partage des compétences puisque, si le redressement des copropriétés en difficultés relève des EPT par principe, des opérations peuvent être déclarées d'intérêt métropolitain et relever alors de la Métropole du Grand Paris. L'articulation avec le PLUi d'échelle territoriale peut alors devenir complexe à opérer. De nouveau, il apparaît que les difficultés posées par le modèle institutionnel du Grand Paris pourraient être davantage prises en compte par le projet de SRHH. Certaines orientations pourraient notamment être données afin de préciser les critères d'intervention des différents échelons locaux concernés.

Concernant la rénovation énergétique et l'adaptation des logements, les élus du Territoire sont particulièrement attentifs à cet axe et déjà engagés dans des actions de rénovation énergétique, tant du parc privé individuel que collectif.

Un diagnostic mené à l'échelle du territoire a permis d'amorcer des actions avec l'Anah dans des communes qui n'étaient pas engagées précédemment dans des dispositifs d'accompagnement ou de redressement de copropriété. Aussi, le Territoire partage l'objectif d'état des lieux régulier de la performance énergétique et des besoins d'adaptation mais souhaiterait le voir complété de données relatives à la fragilité des copropriétés de façon à cibler plus facilement celles à accompagner au plus vite et si possible, de façon préventive avant même l'instauration d'un dispositif d'accompagnement.

En complément, le SRHH aurait pu concevoir une action visant à encourager l'enregistrement au Registre National d'Immatriculation des Copropriétés qui, bien qu'obligatoire, n'est pas systématique ce qui nuit au repérage des copropriétés en difficultés par les acteurs publics et ainsi, à leur accompagnement.

Avec le parcours de rénovation performante, l'EPT est parmi les territoires pilotes de la métropole et de la région sur la rénovation du pavillonnaire. Lauréat de l'AMI « Territoire Zéro Exclusion Energétique », cette rénovation pourra notamment être mise au service des ménages les plus modestes. De nouveau, si le sous-objectif 2.2 « Massifier la rénovation énergétique du parc de logements et éradiquer les passoires thermiques » est partagé par le conseil de Territoire de Grand Paris Grand Est, celui-ci regrette que le projet de SRHH n'aborde pas la gouvernance de ce sujet alors même que la longueur de la liste des principaux acteurs concernés par chacun des leviers opérationnels de mise en œuvre en traduit la complexité, et ce d'autant plus, à l'échelle du Grand Paris où la Métropole et les EPT interviennent. Le sujet de la lisibilité pour l'utilisateur et de l'efficacité de l'action publique dans ce domaine pourrait être abordée également par le schéma.

Enfin, avec un ambitieux programme de renouvellement urbain dans 3 communes du territoire, l'EPT travaille avec les bailleurs sociaux et l'EPFIF (ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois) sur une rénovation patrimoniale et urbaine sobre et résiliente, à hauteur des enjeux environnementaux du SDRIF, du SRHH et de son PLUI. A ce titre, il s'inscrit déjà dans la mise en œuvre du levier levier 5 « Poursuivre et accompagner la rénovation du parc social et de logement adapté ». Le fléchage de moyens financiers, notamment régionaux, alloués à ce levier sur la durée du SRHH pourrait être une amélioration substantielle du projet de SRHH.

3. Axe 3 : Améliorer et harmoniser, à l'échelle francilienne, l'accompagnement des ménages vers une solution adéquate d'hébergement ou de logement

Concernant l'attribution des logements sociaux : le projet de SRHH pointe la nécessité d'harmoniser les pratiques d'attribution et le renforcement de la coordination territoriale dans le traitement des demandes. Dans un objectif d'équité de traitement des demandeurs, le SRHH affirme la nécessité d'une convergence des pratiques d'attribution et une harmonisation régionale des CIA et des PPGDID.

Le document rappelle le socle régional des critères de cotation mais il n'est pas précisé en quoi consiste cette convergence des pratiques et cette harmonisation pour les intercommunalités. Il conviendrait que le projet de schéma soit complété avec ces éléments. En outre, les actions du projet de SRHH ciblent essentiellement les demandeurs en termes de communication ce qui ne semble pas suffisant.

Concernant la mise en œuvre de la politique de gestion et d'attribution des logements sociaux : le SRHH réaffirme les objectifs de la loi Elan (apporter plus de souplesse dans la gestion du parc social, favoriser la mixité sociale, faciliter les parcours résidentiels) et entend apporter un appui au suivi des conventions et à l'évaluation de la mise en place de la réforme.

Cependant, il est regrettable dans les modalités de mise en œuvre de ne pas appuyer davantage le rôle actif des intercommunalités. En tant qu'instance régionale, il serait également intéressant d'affirmer le rôle du CRHH dans la diffusion des bonnes pratiques et des retours d'expériences afin d'avoir une meilleure cohérence territoriale.

Enfin, il est regrettable que cet axe ne propose pas non plus un accompagnement financier aux collectivités qui doivent mettre en œuvre les politiques publiques dans un contexte financier de plus en plus contraint. Les idées ne manquent pas dans les territoires pour accompagner au plus près les ménages dans le logement (par exemple des « MOUS post relogement » pour accompagner les ménages après le relogement NPNRU, DALO...) mais leur mise en œuvre se heurte systématiquement au manque de financiers et de temps à y consacrer par l'ensemble des partenaires à mobiliser.

Enfin, de façon générale concernant la gouvernance des politiques de l'habitat, du logement et de l'hébergement en Ile-de-France, l'EPT Grand Paris Grand Est regrette que les établissements publics territoriaux qui exercent des compétences en matière de logement, d'habitat, d'aménagement, de renouvellement urbain et d'urbanisme, ne soient pas représentés au sein du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement ni nécessairement associés aux travaux d'élaboration du SRHH.