Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL A CLICHY-SOUS-BOIS

(Seine-Saint-Denis)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 8 février 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
PROCÉDURE **5**
OBSERVATIONS **6**
1 LES ENJEUX FORTS DU LOGEMENT DANS LA COMMUNE **6**
1.1 Caractéristiques socio-démographiques 6
1.1.1 Une croissance rapide 6
1.1.2 L'absence totale de transports en commun jusqu'en 2019 7
1.2 Un appauvrissement continu 7
1.2.1 Taille des ménages, structures familiales et niveaux de revenus 7
1.2.2 La grande fragilité du parc privé, parc social de fait 9
1.2.3 Le parc public vieillissant ou en partie reconstruit 9
1.2.4 Les mesures d'expulsion 11
1.3 La politique de la ville 11
2 LES DIFFERENTES INTERVENTIONS **13**
2.1 Le programme de l'ANRU 13
2.2 Les limites des dispositifs classiques de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour les copropriétés fragiles 14
2.3 L'ORCOD-IN : un dispositif exceptionnel 18
2.3.1 La reconstitution de l'offre 19
2.3.2 Les actions d'accompagnement 20
2.4 La lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne : un enjeu immobilier et de santé publique 21
2.4.1 Les outils de lutte contre l'habitat indigne 21
2.4.2 Un nouvel outil : la Société immobilière et foncière Action logement-EPF Île-de-France (SIFAE) 24
2.4.3 Un bilan encourageant 25
3 LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT : UN PILOTAGE COMPLEXE **26**
3.1 Les engagements des acteurs 26
3.1.1 La MGP et l'EPT Grand Paris Grand Est 26
3.1.2 Les bailleurs démolisseurs et non démolisseurs 27
3.1.3 Les communes démolisseuses et non démolisseuses 28
3.2 La place prépondérante des outils d'État 28
3.3 Les instances de gouvernance et les outils 29
3.3.1 Le programme local de l'habitat (PLH) 29
3.3.2 La conférence intercommunale du logement 30
3.3.3 La convention intercommunale d'attribution 30
3.3.4 Le plan partenarial de gestion de la demande : pour la transparence de l'information vis-à-vis des demandeurs 31
3.3.5 La charte territoriale de relogement 31

4 LA POLITIQUE DE PEUPLEMENT ET LA GESTION DES ATTRIBUTIONS.. 31
4.1 Les principes et obligations en matière de mixité 31
4.2 La réalité et l'échec de la démarche de rééquilibrage 32
4.2.1 Des réalisations qui n'ont pas respecté les objectifs du PLH 32
4.2.2 Les relogements 32
4.2.3 Les attributions sur contingents 34
4.2.4 Mieux accompagner les ménages à reloger 35
4.2.5 Le défi de la solidarité à l'échelle de l'intercommunalité et de la métropole 35
4.3 Les risque et les pistes d'amélioration 36
4.3.1 Les risques 36
4.3.2 Les améliorations prévues par la loi 38
ANNEXES 42

SYNTHESE

Dans le cadre d'une enquête relative à la politique du logement social en Île-de-France, centrée sur l'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné les modalités de participation des différents acteurs locaux à la réalisation de la politique publique du logement social dans la commune de Clichy-sous-Bois, tant pour la réhabilitation du parc privé que pour la construction de logements sociaux neufs.

Commune pauvre et enclavée, à la population jeune, vivant dans sa quasi-totalité en quartiers en politique de la ville (QPV), Clichy-sous-Bois, dispose au 1er janvier 2023 de 9 400 logements, pour les deux tiers d'entre eux sous le régime de la copropriété privée, et pour un tiers dans un parc social, principalement détenu par un office public (OPH) et 3 entreprises sociales (ESH).

Alors qu'un premier Plan de Rénovation Urbaine (PRU) de l'ANRU, entre 2004 et 2015 a permis de réhabiliter le quartier du Plateau (Haut-Clichy), commun avec la commune de Montfermeil, les copropriétés privées du Bas-Clichy, victimes d'une spirale de paupérisation et de dégradation, en proie aux marchands de sommeil, constituent, depuis le début des années 2000, un vaste « parc social de fait ». Les difficultés les plus importantes sont concentrées sur les deux plus vastes ensembles, le Chêne Pointu et l'Étoile du Chêne Pointu.

Une intervention publique massive

Déclaré « projet d'intérêt national », le Bas-Clichy bénéficie depuis 2015 de la première Opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) de France, pilotée par l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF).

Il fait l'objet d'un Nouveau Plan de Rénovation Urbaine (NPNRU), financé par l'ANRU, sur la période 2018-2026, pour des programmes de construction de nouveaux logements et d'équipements publics ainsi que la transformation des espaces publics. C'est l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Grand Est qui copilote avec l'ANRU l'opération de rénovation des 2 800 logements sociaux du quartier des Bois du Temple.

Le plan d'action prévoit la réhabilitation des logements privés pouvant l'être, la démolition des plus dégradés (un total de 1 372), la reconstitution de l'offre selon le principe d'une reconstruction pour une démolition avec, notamment, la transformation de logements privés en logements sociaux, et le relogement des occupants des logements démolis à 50 % dans la commune et à 50 % à l'échelle de l'EPT.

Dans l'objectif de répondre aux caractéristiques sociales des ménages, les financements de logements très sociaux d'insertion (Prêt locatif aidé d'intégration ou PLAI) et de logements sociaux (Prêt locatif à usage social ou PLUS), adaptés aux ressources des occupants, pour maîtriser leur reste à charge, sont privilégiés.

Les opérations de rénovation urbaine doivent aussi répondre aux défis climatiques et énergétiques (qualité du bâti, intégration urbaine, espaces verts, rénovation énergétique des logements).

Afin de lutter contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne, la commune s'est dotée du permis de louer, qui peine à être réellement efficace. Elle a également signé avec la société immobilière et foncière Action logement-EPFIF, société immobilière et foncière filiale de l'EPFIF et d'Action Logement, un protocole d'intervention ayant vocation à agir contre le mal logement en milieu pavillonnaire par le biais d'acquisitions, de requalification ou de réhabilitation, dont le bilan modeste apparaît néanmoins encourageant.

La politique du logement s'inscrit dans un paysage complexe

La politique du logement s'inscrit dans un paysage complexe, tant les instances de gouvernance et les outils sont nombreux. C'est la mise à disposition par l'État de l'ingénierie de ses établissements publics et des financements nécessaires, qui permet à cette opération de rénovation urbaine de grande ampleur de voir le jour.

En matière d'attribution de logements, c'est l'EPT qui doit piloter, avec les services de l'État, la conférence intercommunale du logement (CIL), la convention intercommunale d'attribution (CIA), le plan partenarial de la gestion de la demande et de l'information des demandeurs. Il doit réaliser le suivi des relogements effectués et des besoins en relogement des opérations du territoire pour mesurer le respect des engagements pris dans la charte de relogement, ainsi que ceux relatifs à la mixité sociale.

Mais la montée en puissance de l'EPT est lente et entravée par l'inexistence de la politique logement de la Métropole du Grand Paris. En outre, sa création s'est faite *ex-nihilo*, les communes qui le composent n'ayant pas, hormis Montfermeil, d'histoire intercommunale partagée avec Clichy-sous-Bois. À l'heure où une décentralisation de la politique de l'habitat est envisagée au niveau intercommunal, afin de donner tous les outils aux autorités organisatrices de l'habitat, créées par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (loi 3DS), (agréments des constructions de logements sociaux, délégation des aides à la pierre), les EPT sont loin de pouvoir s'engager dans cette voie. Ils sont dans un entre-deux entre les communes et l'État. Il leur est demandé d'être responsables de la politique de peuplement et de l'attribution des logements, mais ils n'ont aucun pouvoir en matière de politique de construction, ni de permis de construire. N'étant pas des EPCI à fiscalité propre, ils ne peuvent être délégataires des aides à la pierre.

La démarche de rééquilibrage du peuplement entreprise à Clichy-sous-Bois est encore incertaine

Les relogements s'opèrent à un faible rythme, 454 ménages relogés fin 2022, sur un total de 1 372. Des objectifs d'accélération ont été fixés par l'État, à compter de 2022.

Les relogements sont effectués à 73 % sur le territoire de l'EPT, majoritairement dans des logements situés en Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), au risque d'y accentuer des poches de pauvreté. 21 % des relogements sont faits dans les trois autres EPT de Seine-Saint-Denis. Le rééquilibrage interdépartemental, prévu par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) à hauteur de 15 % de relogements hors Seine-Saint-Denis, reste purement hypothétique : à ce jour, seuls 4 % des relogements ont été effectués en dehors du département.

Quant aux attributions de logements hors QPV pour les ménages les plus modestes (ceux dits du 1er quartile de ressources), elles s'élèvent à 13,8 % en 2021, quand la loi demande 25 %. Il n'y a donc pas de rééquilibrage de peuplement, ni de meilleure répartition des ménages très modestes qui continuent d'être concentrés spatialement.

Il est encore trop tôt pour évaluer la stratégie de diversification progressive visant à recréer de la mixité dans la commune. Il faudrait également mesurer, au-delà du logement, ce que le programme a changé en termes d'accès à l'emploi ou de réussite scolaire.

Sur ce point, le maire estime que le renouvellement urbain, même si les résultats des mutations urbaines sont à analyser sur un temps long, commence à porter ses fruits, en permettant de fixer, dans les quartiers populaires, les ménages intermédiaires. A ses yeux, sans les programmes de l'ANRU, nombre d'entre eux, notamment les plus jeunes, auraient quitté ces quartiers, pour une offre de logement plus adaptée à leur préférence.

Sans doute, l'arrivée de la gare du Grand Paris Express aide-t-elle la stratégie de diversification. Cinq opérations de logements privés sont en cours de commercialisation dans la Zone d'aménagement concerté (ZAC) du Haut-Clichy et des projets de promotion immobilière privée commencent aussi à apparaître à proximité de la gare. Le maire de la commune y voit la preuve que les investissements menés par les pouvoirs publics ont permis, selon son expression, « *d'amorcer la pompe* ».

PROCÉDURE

Dans le cadre de son enquête thématique régionale sur le logement social et portant spécifiquement sur l'adéquation de l'offre à la demande, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné les modalités d'intervention des différents acteurs de la politique publique du logement social dans la commune de Clichy-sous-Bois.

La compétence de la chambre pour ce contrôle est fondée sur les articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières. Ce contrôle, ciblé sur l'adéquation de l'offre à la demande de logements sociaux, a vocation à contribuer à un rapport thématique tel que prévu par l'article L. 243-11 du code des juridictions financières.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé, dans son intégralité, à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur, le 15 novembre 2023.

La réponse conjointe des deux ordonnateurs est parvenue au greffe le 22 janvier 2024 après qu'une prorogation de délai a été accordée jusqu'au 26 janvier 2024.

Aucune demande d'audience n'a été formulée.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 6ème section le 8 février 2024, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 LES ENJEUX FORTS DU LOGEMENT DANS LA COMMUNE

1.1 Caractéristiques socio-démographiques

1.1.1 Une croissance rapide

Pour répondre à l'afflux de population en Île-de-France, Clichy-sous-Bois a d'abord connu, dans les années cinquante et soixante, une construction massive de plus de 4 000 logements en copropriété privée. Les logements proposés sont spacieux, confortables, modernes, acquis par des ménages issus de la classe moyenne, désireux d'accéder à la propriété. Plusieurs quartiers de grandes copropriétés voient ainsi le jour dans le Bas-Clichy (Chêne Pointu et Étoile du Chêne Pointu) et dans le Haut-Clichy, aussi appelé le Plateau, partagé entre Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Des logements sociaux sont également construits (Bois du Temple et cité des Bosquets).

Photo n° 1 : Quartier du Bas-Clichy en 1972

Source : Archives municipales de Clichy-sous-Bois

Mais l'absence de raccordement aux grands réseaux routiers, l'abandon de l'A 87 initialement projetée pour rejoindre les bassins d'emploi de Roissy et de Paris, provoque dès les années 1970 le départ de ces propriétaires occupants, remplacés par des propriétaires bailleurs ou des propriétaires occupants plus vulnérables, endettés. Ils vont être rapidement confrontés à des charges de copropriété qu'ils ne peuvent assumer et à des programmes d'entretien ou de rénovation du bâti qu'ils n'engagent pas. Des chaînes de location et sous-location s'installent.

Photo n° 2 : La copropriété du chêne pointu

Source : EPFIF[1]

[1] Établissement public foncier d'Île-de-France.

La commune compte aujourd'hui plus de 9 400 logements, dont 77 % de logements collectifs, pour 29 000 habitants. Le tissu pavillonnaire n'est présent que dans deux quartiers, l'un au sud, à la limite avec le Raincy et Gagny, l'autre au nord, à la limite de Livry-Gargan, et représente environ 20 % du territoire.

1.1.2 L'absence totale de transports en commun jusqu'en 2019

Le territoire est enclavé : il faut compter 1h30 pour rejoindre Paris, pourtant situé à une quinzaine de kilomètres. En 2007, il est décidé que la future ligne 16 du Grand Paris Express (GPE) comportera une gare dans le quartier du Plateau. En 2019, le tram T4 arrive à Clichy-sous-Bois.

La ligne 16 du Grand Paris Express et sa gare Clichy-Montfermeil sont attendues pour fin 2026. Elles permettront de gagner Saint-Denis Pleyel en 20 minutes. En 2028, la ligne rejoindra également Noisy-Champs et son pôle universitaire.

1.2 Un appauvrissement continu

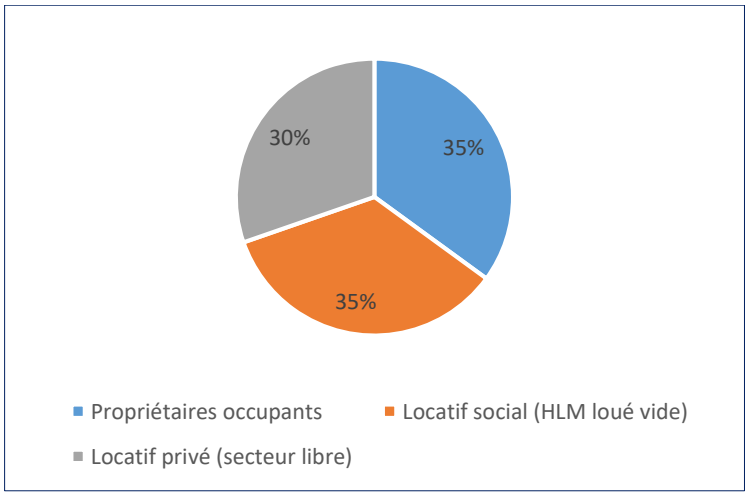
1.2.1 Taille des ménages, structures familiales et niveaux de revenus

À partir des années 80, dans les copropriétés privées, le défaut d'entretien provoque une baisse des prix de l'immobilier, le départ des propriétaires solvables et l'arrivée de propriétaires occupants de plus en plus modestes[2] ou de propriétaires bailleurs peu scrupuleux. Le parc privé devient alors un parc social de fait. La copropriété du Chêne Pointu est la proie des marchands de sommeil. Les phénomènes de relégation s'amplifient progressivement.

Parallèlement à la dégradation des biens, dans des appartements à la qualité thermique médiocre, la hausse du prix de l'énergie contribue au surendettement des propriétaires.

En 2017, 35 % des ménages sont propriétaires-occupants de leur logement, 65 % sont locataires (35 % parc social et 30 % parc privé). Parmi ces locataires, on estime que 14 % des habitants vivent dans un logement inconfortable ou indigne et/ou suroccupé[3], des appartements ou pavillons parfois divisés en pièces louées par des marchands de sommeil[4].

Graphique n° 1 : Part des résidences principales selon le statut d'occupation



Source : Insee 2017

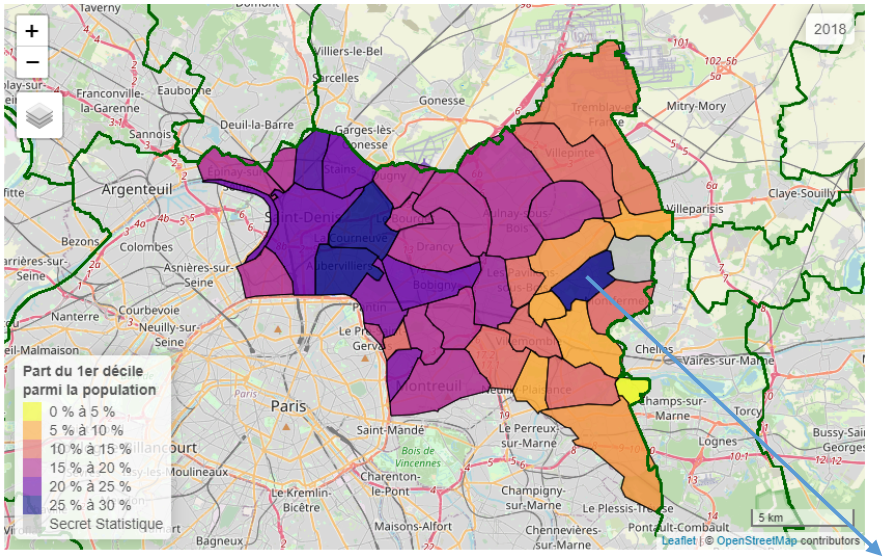
[2] Un T4 se vend à moins de 65 000 € mais les charges mensuelles de copropriété s'élèvent à 300 €.
[3] Sont considérées comme « mal logées », au sens de l'Insee, les personnes vivant dans un logement suroccupé (plus de deux personnes par pièce) et/ou inconfortable (sans pièce réservée à la toilette). La part de la population en situation de mal-logement est obtenue en divisant le nombre de personnes mal logées par la population des ménages.
[4] Une pièce est alors louée 700 €.

En 2021, la commune compte 29 000 habitants, dont 37 % a moins de 20 ans, contre 28 % en Seine-Saint-Denis. On compte donc une forte proportion de grandes familles et peu de petits ménages.

Plus de 60 % des ménages sont non-imposables, le taux de chômage est de 21 %. Par ailleurs, 23,2 % des ménages sont bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), 42 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté (27 % en Seine-Saint-Denis, 15 % en Île-de-France), 26 % des jeunes de 16 à 25 ans ne sont ni en emploi ni en études (données Insee). En 2017, 44,6 % de la population bénéficie d'une aide au logement de la caisse d'allocations familiales (Caf).

Clichy-sous-Bois compte le plus grand nombre de mineurs ayant au moins un parent né à l'étranger (76 % contre 50 % à Montfermeil et 57 % en moyenne en Seine-Saint-Denis).

Carte n° 1 : Part du premier décile parmi la population dans les communes de Seine-Saint-Denis (2018)



Source : France stratégie, outil de data visualisation

Tableau n° 1 : Données socio-démographiques 2020

	Clichy-sous-Bois	EPT GPGE[5]	Seine-Saint-Denis	MGP[6]	IDF[7]
Part des < 20 ans	37,1	28,2	28,9	24,3	25,7
Part des > 60 ans	8,2	17,7	16,3	14,3	19,4
Part de la population de nationalité étrangère	35,3	16,6	23,2	16,1	13,7
Taux de chômage	18,3	13,9	17	12,5	11,8
Part des familles avec trois enfants et plus	14	9,2	11,4	9	7,3
Revenu médian par an par unité de consommation (en euros)	14 700	20 157	18 400	24 200	24 500
Taux de pauvreté	42	20	27,6	17,8	15,5
Part de la population couverte par le RSA	23	8	10,6	-	5,1

Source : Insee 2020

[5] Établissement public territorial Grand Paris Grand Est.
[6] Métropole du Grand Paris.
[7] Île-de-France.

1.2.2 La grande fragilité du parc privé, parc social de fait

Les copropriétés dégradées du Bas-Clichy, 4 000 logements pour 10 000 habitants, constituent un parc social de fait.

Deux grandes copropriétés, le Chêne Pointu (875 logements, 10 bâtiments) et l'Étoile du Chêne Pointu (647 logements, 8 bâtiments) cumulent d'importantes difficultés (spirale de dégradation du bâti, paupérisation des habitants, influence croissante de propriétaires bailleurs indélicats, voire marchands de sommeil). Les plans de sauvegarde signés en 2010 par l'État, la commune et les syndics de copropriété, se sont vite révélés inadaptés à l'ampleur des difficultés (11 M€ de travaux prévus). Une vingtaine de cas de tuberculose y avaient été diagnostiqués en 2011.

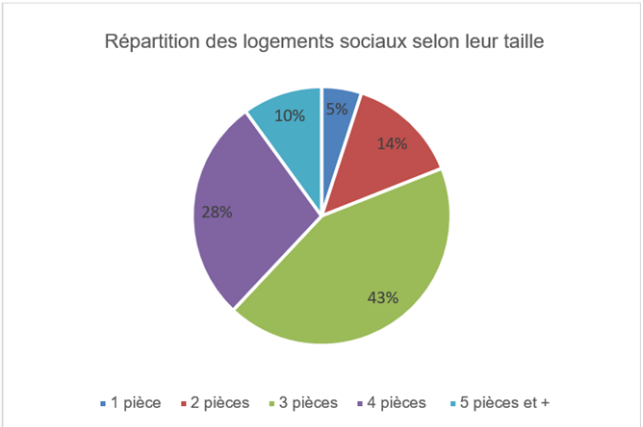
Photo n° 3 : Une copropriété du chêne pointu en 2020

Source : EPFIF

1.2.3 Le parc public vieillissant ou en partie reconstruit

Il est constitué de 3 368 logements sociaux, dont 31 % appartiennent à Seine-Saint-Denis Habitat, office public de l'habitat (OPH) départemental. Les bailleurs sociaux de droit privé, entreprises sociales pour l'habitat (ESH), principalement Batigère (21 %), Immobilière 3F[8] (24 %) et Logirep (9,4 %), se partagent le reste du parc (contre 39 % en moyenne dans la Métropole du Grand Paris (MGP). À la différence des EPT Plaine Commune ou Est Ensemble, l'EPT Grand Paris Grand Est n'a pas d'OPH dédié à son territoire. Les logements sont majoritairement de grande taille, adaptés aux besoins de la population.

Graphique n° 2 : Typologie du parc social

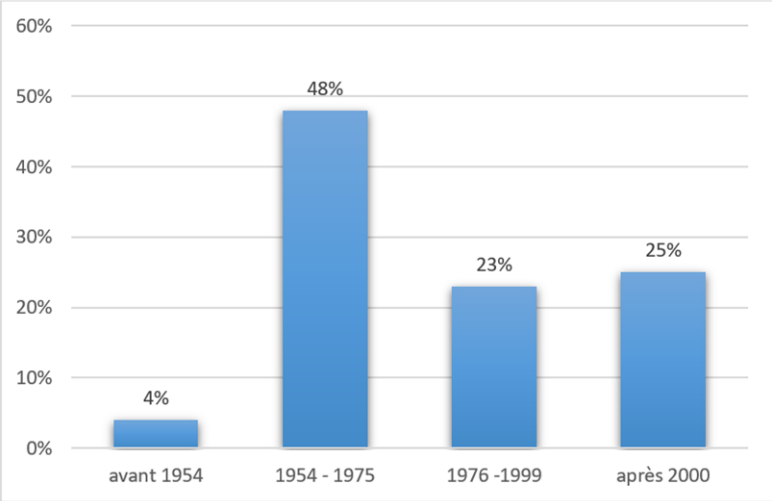


Source : Observatoire logement social Île-de-France 2018

[8] I3F (filiale d'Action Logement).

L'âge moyen du parc est de 37,5 ans.

Graphique n° 3 : Périodes de construction du parc social



Source : base répertoire parc locatif social 2021

Il est peu cher au m² même si on constate que les loyers augmentent avec les reconstructions :

- loyer moyen en 2013 : 5,93 €,
- loyer moyen en 2021 : 6,45 €,
- loyer moyen dans le parc récent en 2021 (moins de 5 ans) : 9,12 €.

74 % des ménages de Clichy-sous-Bois sont en dessous du plafond PLAI, et 94 % en dessous du plafond PLUS (enquête Observatoire du logement social 2018).

Le taux de rotation[9] dans le parc est faible, 4,7 % en 2021 (4,9 % pour les EPT de Seine-Saint-Denis, 5 % en moyenne dans la MGP), ce qui s'explique par le caractère captif des locataires, dans un parc aux loyers bas. On compte 12 demandeurs pour un logement social attribué. En 2021, l'ancienneté moyenne des demandes est de 4 ans.

Un diagnostic de performance énergétique (DPE) a été réalisé[10] dans 60 % du parc social : les logements anciens sont classés D et E (100 logements classés E, 1 000 logements classés D), les logements récents sont classés B et C (500 logements classés C, 374 logements en B).

Avec un taux de 38,9 % de logements sociaux, la commune de Clichy-sous-Bois remplit largement son obligation de disposer d'au moins 25 % de logements sociaux (loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) du 13 décembre 2000[11]). Le taux augmente au fur et à mesure de la transformation de l'habitat privé en habitat social, il dépassera 40 % dans les prochaines années.

[9] Rapport entre le nombre de logements libérés au cours de l'année étudiée et le nombre de logements dans le parc à la fin de l'année étudiée, *source SDES, répertoire du parc locatif social 2021.*
[10] https://www.ecologie.gouv.fr/diagnostic-performance-energetique-dpe
[11] L'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 dispose que les communes de plus de 3 500 habitants et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne, appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants, doivent disposer de 25 % de logement sociaux sur leur territoire d'ici 2025. Avec la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, le SDRIF a même pour objectif d'aller jusqu'à 30 % de logements locatifs sociaux à l'échelle de la région Île-de-France à l'horizon 2030.

Tableau n° 2 : Taux SRU 2015-2022

	Nombre de résidences principales au sens de l'article L. 302-5 du CCH[12]	Nombre de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5 du CCH	Taux SRU (en %)
Au 01.01.2015	8 812	3 255	36,9
Au 01.01.2016	8 872	3 157	35,6
Au 01.01.2017	8 717	3 087	35,4
Au 01.01.2018	8 684	3 103	35,7
Au 01.01.2019	8 702	3 233	37,2
Au 01.01.2020	8 464	3 206	37,9
Au 01.01.2021	8 627	3 268	37,9
Au 01.01.2022	*8 368*	*3 251*	*38,9*

Source : commune de Clichy-sous-Bois

1.2.4 Les mesures d'expulsion

Entre 2015 et 2022, 25 dossiers d'expulsion sont présentés en moyenne chaque année par les bailleurs sociaux en préfecture, à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, la quasi-totalité pour des impayés locatifs (et un dossier pour élevage de 50 pigeons en appartement). Pour un tiers d'entre eux, après décision de justice de résiliation de bail, l'expulsion avec concours de la force publique est demandée. Pour les autres dossiers, des protocoles d'accord (reprise de paiement de loyer et mesures d'apurement de dette) sont établis.

Dans le parc privé, au fur et à mesure des rachats de logements par l'EPFIF, 18 mesures d'expulsion ont été prononcées (logements squattés).

1.3 La politique de la ville

78 % de la population vit en QPV. À titre de comparaison, c'est 39 % sur l'ensemble de la Seine-Saint-Denis, 6 % dans les Hauts-de-Seine, 7 % à Paris.

Le territoire de Clichy-sous-Bois est particulièrement représentatif des problématiques urbaines et sociales des banlieues françaises. Tous les dispositifs se rapportant à la politique de la ville y ont été mis en œuvre depuis 30 ans. Dans les années 1980, il est classé zone urbaine sensible, puis zone franche urbaine. Mais c'est surtout à compter de 2004 avec la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le premier programme national de rénovation urbaine que la politique de réhabilitation se déploie.

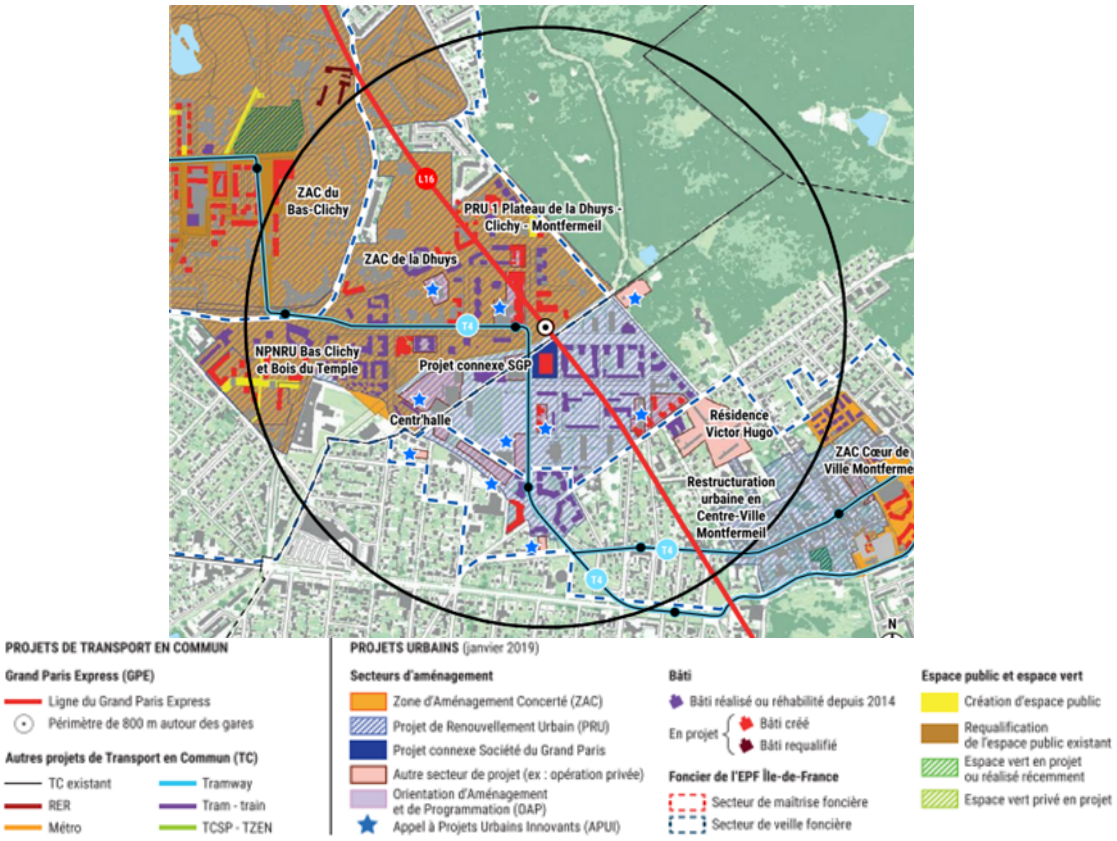
Le plan de rénovation urbaine (PRU) 2004-2015 de la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil est alors le plus important de France. Il concerne le quartier du Plateau, à cheval entre Clichy-sous-Bois (quartier de la Forestière) et Montfermeil (quartier les Bosquets). Plus de 1 624 logements sont démolis (des copropriétés privées pour 1 040 d'entre eux) remplacés par 1 590 logements neufs, dont 1 488 logements sociaux, sur le même site. Les habitants des copropriétés privées dégradées, qui étaient propriétaires occupants ou locataires, sont devenus locataires du parc social. Une charte de relogement et d'accompagnement est signée entre les deux communes, l'État et les bailleurs. Mais les relogements restent organisés à l'échelle communale[13]. Des équipements publics (écoles, crèche) ont été créés. Ce premier programme est désormais achevé à 90 %.

[12] Code de la construction et de l'habitation.
[13] *Source : rapport 2012 de la CRC Île-de-France sur la communauté d'agglomération Clichy-Montfermeil.*

Axe majeur du désenclavement du quartier, le tram T4 est arrivé en 2019. L'arrivée du métro du Grand-Paris-Express et l'installation des Ateliers Médicis sur le parvis de la future gare sont prévus en 2025. Des projets de diversification sont lancés avec la livraison prévue d'ici 2025 de logements en accession, à proximité de la gare.

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), lancé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prend le relai en 2018. Il intéresse 10 000 habitants dans le quartier du Bas-Clichy, déclaré « quartier d'intérêt national » (216 quartiers en France) et dans le quartier des Bois du Temple. Le Bas-Clichy, composé majoritairement de copropriétés, est confié à l'EPFIF, le quartier des Bois du Temple, composé de 2 800 logements locatifs sociaux, est piloté par l'EPT GPGE.

Carte n° 2 : Les différentes interventions depuis 2004



Source : Atelier parisien d'urbanisme mutations dans les quartiers de gare du GPE – janvier 2019

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commune à la population très jeune, vivant dans sa quasi-totalité en QPV, Clichy-sous-Bois, dispose au 1er janvier 2023 de 9 400 logements, pour les deux tiers d'entre eux, sous le régime de la copropriété privée, et pour un tiers en parc social, principalement détenu par un OPH et trois ESH.

Alors qu'un premier PRU de l'ANRU, entre 2004 et 2015 a permis de réhabiliter le quartier du Plateau (Haut-Clichy), commun avec la commune de Montfermeil, les copropriétés privées du Bas-Clichy, victimes d'une spirale de paupérisation et de dégradation, en proie aux marchands de sommeil, constituent un vaste « parc social de fait ». Les difficultés les plus importantes sont concentrées sur les deux plus vastes ensembles, le Chêne Pointu et l'Étoile du Chêne Pointu.

Nécessitant une intervention massive, le Bas-Clichy a été déclaré « projet d'intérêt national ». Il bénéficie depuis 2015 de la première Opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) de France, pilotée par l'EPFIF. Avec le quartier des Bois du Temple, composé de 2 800 logements sociaux, il fait l'objet d'un Nouveau Plan de Rénovation Urbaine (NPNRU) pour la période 2015-2026. L'EPT pilote l'opération des Bois du Temple.

Le premier PRU du Haut-Clichy est achevé à 90 %, des programmes de diversification sont lancés. L'arrivée de la ligne 16 du Grand Paris Express, prévue pour fin 2026, doit terminer le désenclavement de la commune, initié par l'arrivée du tram T4 en 2019.

---

2 LES DIFFERENTES INTERVENTIONS

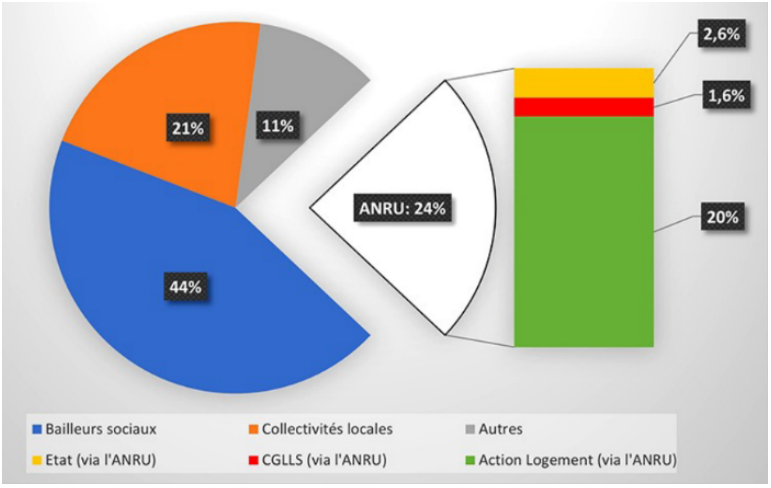
Des effets de vase communicant ont été constatés lors du premier PRU : faute d'offre de relogement adéquat pour eux dans le quartier du Plateau, des locataires ont quitté le quartier pour se reloger dans les copropriétés du Bas-Clichy, y accentuant la paupérisation. L'ANRU, chargé du NPNRU, l'EPFIF, chargé, dans l'Opération de Requalification des Copropriétés dégradées d'intérêt National (ORCOD-IN), d'acquérir et de porter 1 240 logements tout au long de la définition du nouveau projet d'aménagement et la commune ont souhaité mener une action conjointe et coordonnée, dans un programme évalué à 420 M€.

2.1 Le programme de l'ANRU

Lancé en décembre 2018, suivi d'une convention signée en avril 2019, le programme de l'ANRU représente 98 M€ dont 63 M€ en subventions et 35 M€ de prêts (les financements proviennent pour l'essentiel d'action Logement et des bailleurs). Outre les logements, il prévoit la construction ou reconstruction de trois groupes scolaires et d'un nouveau conservatoire.

Si l'État exerce sa tutelle sur l'ANRU, qui pilote le programme national de rénovation urbaine et le NPNRU, les subventions attribuées par l'agence proviennent non pas du budget de l'État, mais de la mobilisation des fonds mutualisés par l'organisme paritaire[14] chargé de collecter la contribution des employeurs à l'effort de construction, action Logement.

Graphique n° 4 : Contributions financières au NPNRU



Source : communication à la commission des finances du Sénat sur l'ANRU et le NPNRU, avril 2020

[14] Géré conjointement par les organisations patronales et syndicales.

1 372 logements doivent être démolis et autant reconstruits, dont la moitié hors site, conformément au règlement de l'ANRU. Une production de logements en accession à prix maîtrisés et en accession sociale est prévue et, dans un second temps, des logements locatifs privés pour apporter une diversification de l'habitat et offrir aux habitants des parcours résidentiels tout en demeurant sur la commune. La réhabilitation des logements sociaux des Bois du Temple est prévue (ouverture du quartier, amélioration du confort intérieur et du confort énergétique). 2 bâtiments (132 logements) seront démolis pour permettre de désenclaver le quartier.

2.2 Les limites des dispositifs classiques de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour les copropriétés fragiles

Sur la question des copropriétés, un rapport de 2012, dit rapport Braye[15], invitait à une approche préventive pour anticiper les problèmes, son auteur appelant « *à une action d'ensemble afin de prévenir le développement des copropriétés en difficulté et de traiter de manière cohérente et complémentaire les différents stades de leur déqualification* ». Une partie des préconisations de ce rapport ont ensuite été prises en compte par la loi dite « ALUR » du 24 mars 2014[16] qui a introduit de nouveaux outils de traitement des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport d'avril 2015 relatif au logement en Île-de-France (page 139), relevait également les enjeux des copropriétés dégradées, soulignait la nécessité d'une politique préventive et recommandait « *de promouvoir [les] modalités d'interventions préventives au niveau local à travers la diffusion d'outil de repérage tels les observatoires locaux des copropriétés et le réel déploiement d'outils permettant une intervention dès les premiers signes de fragilité, tels les dispositifs expérimentaux mis en œuvre par l'ANAH* ». Enfin dans son rapport du 12 janvier 2022[17], la Cour concluait notamment que « *le pilotage confié à l'ANAH est justifié par ses compétences et ses pratiques en matière de rénovation de l'habitat privé et de lutte contre l'habitat indigne. Toutefois, si les interventions, les subventions et les incitations de l'Agence correspondent aux besoins des copropriétés en difficultés ou fragiles, elles ne peuvent être exhaustives* ».

Le quartier du Bas-Clichy n'était pas inclus dans le périmètre du premier PRU. Néanmoins, 90 % des résidences principales présentes dans ce secteur, placées sous le régime de la copropriété[18], souffrent des mêmes maux que ceux du Plateau. La quasi-totalité des grandes copropriétés y sont considérées comme fragiles, ou en difficulté, ou très dégradées. À ce titre, elles ont fait, et font toujours, l'objet de nombreuses actions d'accompagnement : mise sous administration judiciaire, opération programmée d'amélioration de l'habitat copropriété dégradée (OPAH-CD), programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés (POPAC), plan de sauvegarde (PDS).

[15] Rapport rendu en 2012 par Dominique Braye en 2012, président de l'ANAH *: « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat. »*
[16] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové.
[17] Cour des comptes, 12 janvier 2022, « *Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence* ».
[18] *Source : convention relative à la mise en œuvre du plan de sauvegarde de la copropriété de l'Étoile du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois 2017-2022.*

Encadré n° 1 : Critères de définition des copropriétés fragiles, en difficulté ou dégradées[19]

Copropriété fragile : les signes de premières fragilités apparaissent sur le plan technique (travaux non réalisés), financier, social (forte rotation des copropriétaires) ou juridique, risquant d'entrer dans une spirale de déqualification à la fois technique, de gestion et de fonctionnement. Le taux d'impayés des charges de copropriété est compris entre 8 et 15 % du budget prévisionnel annuel voté pour les copropriétés de plus de 200 lots ou compris entre 8 et 25 % pour les autres.

Copropriété en difficulté : copropriété qui connait des problèmes fonctionnels et financiers, de gestion et d'administration, des problèmes techniques non traités et une population solvable qui fuit la copropriété. Concernant les impayés de charges, le seuil est de 25 % du montant du budget prévisionnel, le seuil est abaissé à hauteur de 15 % pour celles de plus de 200 lots. Des dispositifs publics de traitement peuvent être sollicités (cf. encadré n° 2). La procédure d'alerte peut être alors déclenchée auprès du Tribunal Judiciaire, en vue d'étudier notamment la mise sous administration provisoire du syndicat.

Copropriété dégradée : les copropriétés dégradées sont le stade ultime du processus où les dispositifs incitatifs ne suffisent plus et où une intervention publique lourde s'avère nécessaire ; les dispositifs publics de traitement de ces copropriétés sont, pour les cas les plus graves, les ORCOD de droit commun et les ORCOD d'intérêt national (ORCOD-IN). Outre Clichy, quatre ORCOD-IN existent en 2023 en France, à Mantes-la-Jolie, Grigny, Villepinte et Nîmes.

Selon les termes de M. Klein, maire de la commune et ancien ministre délégué chargé de la ville et du logement, « *à Clichy-sous-Bois, toutes les copropriétés sont sous surveillance avec des dispositifs de l'ANAH et l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine), c'est la problématique principale à Clichy* »[20].

Encadré n° 2 : Focus sur trois cadres d'intervention dans lesquels l'ANAH vient en aide aux copropriétés en difficulté ou dégradées

- **Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en copropriété (POPAC)** : dispositif préventif et curatif ayant pour objet de prévenir ou de stopper un processus de déqualification en accompagnant les copropriétés dès les premières fragilités (dysfonctionnement des instances de gestion, dettes financières, dégradation des parties communes, etc.). Il s'agit de résorber les dettes avant qu'elles ne s'accentuent. Il intervient aussi sur la gouvernance de la copropriété pour que les décisions nécessaires au redressement puissent être prises. Il peut aussi être utilisé pour consolider le redressement d'une copropriété après un traitement curatif (OPAH copropriété dégradée, plan de sauvegarde, renouvellement urbain).
- **Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)[21]** : Les OPAH se déclinent sous quatre formes distinctes (OPAH de droit commun, OPAH renouvellement urbain, OPAH de revitalisation rurale et OPAH copropriété dégradée). L'OPAH-CD est un dispositif incitatif (préventif et curatif) dont l'initiative appartient aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) compétents en matière d'habitat et aux syndicats mixtes ayant reçu mandat par l'un ou l'autre de ces acteurs. Par le biais d'aides financières et de services d'accompagnement, elle organise, autour du programme des travaux nécessaires, un ensemble d'actions permettant de rétablir le fonctionnement des syndicats de copropriétaires sur les plans financiers, juridiques, techniques et social, et de stopper les processus de dévalorisation et de dégradation. Elle permet aussi un accompagnement social, les propriétaires occupants pouvant bénéficier du fonds de solidarité pour le logement pour l'apurement des arriérés et des dettes. Cette démarche privilégie le maintien du statut privé des immeubles soumis au régime de la copropriété. Elle est d'une durée de trois à cinq ans.

[19] *Source : annexe n° 3 du rapport de la Cour des comptes du 12 janvier 2022 « Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence ».*
[20] Article du Parisien du 16 novembre 2020 - Copropriétés à l'abandon : à Clichy-sous-Bois, la mairie a dû payer le chauffage du Chêne Pointu.
[21] Instituées en 1977 et définies par l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces deux programmes sont sans effets coercitifs.

- **Plan de sauvegarde (PDS)**[22] : utilisé dans les cas plus extrêmes, c'est un dispositif curatif décidé par le préfet, après ou sans signalement du maire, qui prend en compte tous les facteurs de difficulté, qu'ils soient sociaux, techniques ou financiers (coupures d'eau et de chauffage, carences graves des organes de décision et de gestion, endettement important du syndicat des copropriétaires, problèmes de sécurité des biens et des personnes, bâti très dégradé, situations de mal logement, etc.). La copropriété passe sous un régime d'administration provisoire. L'administrateur provisoire met en œuvre, sur une durée de cinq ans, un ensemble d'actions permettant de redresser la situation juridique, de gestion et d'administration des immeubles concernés (solvabilisation des copropriétaires et du syndicat de copropriétaires, clarification et adaptation des règles de structures et d'administration, réalisation de travaux de conservation de l'immeuble ou permettant de réduire les charges de fonctionnement trop importantes…). Si les mesures prises ne permettent pas de régler les difficultés, une procédure d'expropriation de l'immeuble concerné peut être engagée.

  L'ANAH peut participer au financement nécessaire par des aides aux travaux versées directement aux propriétaires ou au syndicat de copropriétaires mais aussi par le financement du suivi et de l'animation de l'opération.

Dans le Bas-Clichy, la mise en œuvre et de ces différents dispositifs a été soutenue. Toutes les résidences y ont connu au moins un de ces programmes d'accompagnement et de redressement et certaines les voient se succéder. Ainsi, des résidences ayant fait l'objet d'une première OPAH en ont connu une seconde, comme la résidence Les Pommiers, d'autres ayant connu un PDS ont ensuite fait l'objet d'un POPAC, telle la copropriété La PAMA, d'autres, encore, ayant bénéficié d'une OPAH-CD ont ensuite fait l'objet d'un POPAC, comme les résidences La Pelouse et Le Château de la Pelouse, d'autres, enfin, ont bénéficié d'une OPAH-CD puis d'un PDS, comme les copropriétés Salvator Allende, Sévigné, Vallée des Anges[23]. Quant aux résidences le Chêne Pointu, l'Étoile du Chêne Pointu[24] – les deux copropriétés les plus grosses et les plus dégradées du quartier – et la résidence la STAMU, après un premier PDS mis en œuvre sur la période 2010-2015, elles font l'objet d'un second PDS signé en 2018[25].

Entre 2015 et 2018, la commune a consacré 489 000 € aux dispositifs d'animation de ces différentes mesures de redressement. Elles sont désormais financées par l'EPFIF dans le cadre de l'ORCOD-IN.

Encadré n° 3 : L'exemple de la résidence des Pommiers[26]

La résidence des Pommiers est une petite copropriété construite dans les années 70, comprenant une trentaine de copropriétaires. Les logements sont énergivores et présentent un besoin de réhabilitation globale. La copropriété et le syndic ont d'abord été accompagnés par l'ANAH, dans le cadre d'une première OPAH menée au début des années 2000. Les travaux n'ont toutefois pas pu être menés à bien en raison d'insolvabilité de copropriétaires.

En 2016, la résidence a été inscrite dans une seconde OPAH. Elle présente toujours un besoin de réhabilitation globale pour diminuer les charges de copropriété (premier poste de dépense de la copropriété) et améliorer le confort thermique. Les travaux de rénovation envisagés sont estimés à un montant de 50 000 € par logement, ce que les copropriétaires ne peuvent assumer, malgré les aides de l'ANAH.

La commune de Clichy-sous-Bois a donc décidé de rechercher de nouveaux leviers de financement pour financer le reste-à-charge des copropriétaires.

[22] Articles L. 615-1 et s. et R. 615-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.
[23] Article du Parisien du 10 mars 2017 – Clichy-sous-Bois : 30 M€ pour sauvegarder trois copropriétés.
[24] Les émeutes de 2005 éclatent dans la copropriété du Chêne Pointu.
[25] *Source : Convention relative à la mise en œuvre du plan de sauvegarde de la copropriété de l'Étoile du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois 2017-2022 et site internet de la ville.*
[26] Construire les quartiers de demain – Atelier logements : des réhabilitations performantes https://www.youtube.com/watch?v=Xuge1EEVwH4 à partir de la 45è minute jusqu'à 1h02.

Elle a, ainsi, présenté un projet, dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt projet d'investissement d'avenir « ville durable et solidaire », lancé par l'ANRU en avril 2015 et visant à soutenir et développer une quinzaine de projets innovants du point de vue environnemental en NPNRU.

Ce projet a été retenu par l'ANRU comme un démonstrateur, c'est-à-dire un modèle ayant vocation à être dupliqué, apportant un financement de 85 000 € à l'étude, sur un coût total de 135 000 €. Par une approche globale intégrant une rénovation énergétique, il combine un contrat de performance énergétique et une densification du site (résidence intergénérationnelle de 47 logements sociaux construite en lieu et place des garages). En effet, cette copropriété possède un petit foncier autour de la résidence, ce qui lui permet d'envisager de vendre des droits à construire à un bailleur social, en lieu et place de son parking.

Les droits vendus au bailleur (choisi par les copropriétaires et la commune, sur la base d'un cahier des charges), après agrément de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), permettront de financer 50 % du reste-à-charge des copropriétaires pour la réalisation des différents travaux.

Le DPE doit passer de E à B, les consommations d'énergie baisser de 50 %, soit une économie de plus de 1 000 € par an par logement. Il est, en outre, demandé aux entreprises qui vont candidater au projet de garantir les baisses de consommations d'énergie. Dès lors, si jamais celles-ci devaient ne pas respecter les objectifs, les entreprises s'engagent à rembourser les surconsommations à la copropriété. Au total, le reste-à-vivre des copropriétaires sera amélioré ainsi que l'attractivité de la copropriété (laquelle avait connu une certaine dégradation de la valeur patrimoniale des logements au fur et à mesure des années). Enfin, le bailleur social garantit la restitution de places de parking dans le cadre de son opération de construction.

Dans le cas de cette copropriété, le dispositif OPAH de l'ANAH n'aurait pu suffire à lui seul. Les copropriétaires et le syndic ont été épaulés tout au long de la démarche.

Cette coordination des efforts et des outils et la combinaison des financements (ANAH, ANRU, subvention régionale, densification de la construction avec vente de droits à construire) ont permis au projet d'exister. Celui-ci a mis 10 ans à voir le jour, ce qui montre en outre la prégnance du facteur temps.

Mais dans les deux ensembles les plus dégradés, qui sont aussi les plus grandes copropriétés (Chêne Pointu, 873 logements et l'Étoile du Chêne Pointu, 647 logements[27]), les outils de redressement et les actions d'accompagnement se sont avérés insuffisants. Les niveaux d'impayés étaient devenus tels qu'il était impossible d'enrayer les dégradations, et de permettre l'entretien minimal et la sécurité des immeubles. En application de l'article 1311-4 du code de la santé publique (danger imminent pour la santé publique), eau chaude et chauffage ont dû être pris en charge d'office par la commune, à hauteur de 250 000 €. Si elle a bien émis les titres de recettes correspondants, comme c'est la règle, la commune pourra recouvrer cette créance lors des rachats des copropriétés concernées et de l'apurement des comptes. Un bâtiment de l'une des copropriétés, l'immeuble Ronsard, a dû être évacué après arrêté de péril imminent, en 2016, un pan de façade s'effondrant. Par suite, 350 personnes, pour moitié des propriétaires occupants, ont été relogées en urgence. Après la création de l'ORCOD, les travaux d'urgence sont pris en charge par l'EPFIF.

[27] Le quartier du chêne pointu a inspiré un film en 2022 « Les promesses » avec Isabelle Huppert et Reda Kateb https://youtu.be/eSMX_0SX2D4

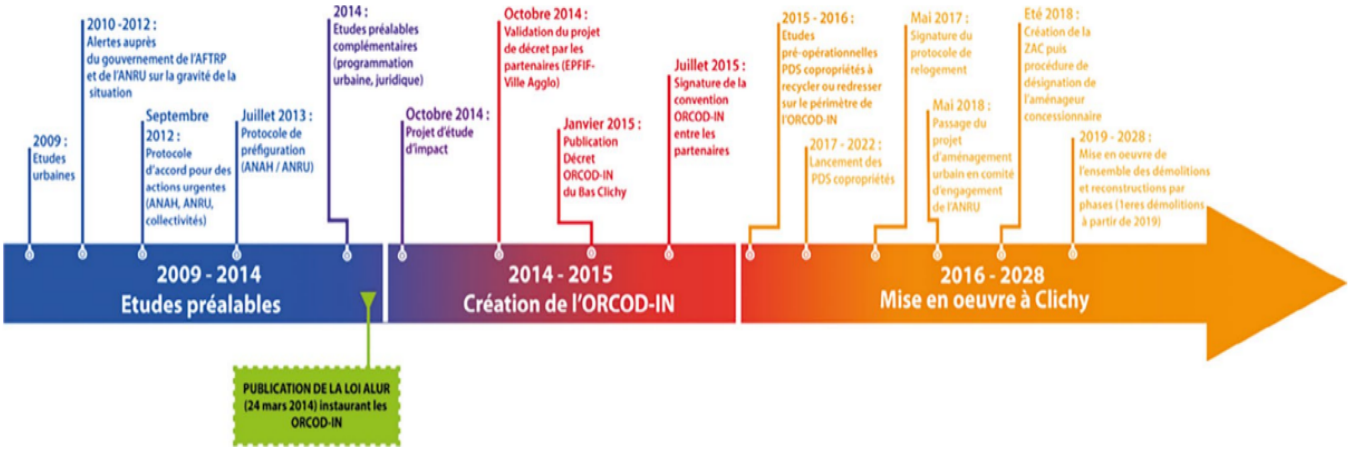
2.3 L'ORCOD-IN : un dispositif exceptionnel

Depuis 2009, élus et rapports alertent sur l'extrême urgence à intervenir en mobilisant des outils nouveaux[28], face aux échecs successifs des outils classiques. La loi ALUR du 24 mars 2014 crée les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN)[29]. L'ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois, la première de France, est créée par décret du 28 janvier 2015 et sa mise en œuvre est confiée à l'EPFIF[30]. Elle a donné lieu à la signature d'une convention le 7 juillet 2015 entre l'EPFIF, la commune de Clichy-sous-Bois, l'État, la région, l'agence régionale de santé (ARS), l'ANRU, l'ANAH (cf. annexe n° 5 et schéma en annexe n° 6).

Alors que, traditionnellement, l'action publique en faveur du logement des plus démunis se concentre sur le parc social et les bâtiments publics, une action massive est menée sur le parc privé, mettant en œuvre des moyens inédits. Seul l'EPFIF dispose des moyens financiers, grâce à la taxe spéciale d'équipement, et techniques, avec ses équipes, pour assumer le rachat des logements, leur transformation et l'accompagnement des locataires. La convention prévoit, sur 15 ans, le renouvellement urbain et le recyclage[31], ou le redressement des copropriétés qui peuvent l'être, après plan de sauvegarde. L'EPFIF assure le pilotage de tous les plans de sauvegarde des copropriétés du périmètre ORCOD.

3 700 logements sont concernés sur le périmètre de l'opération. Il est possible d'exproprier, après échec des procédures amiables, des propriétaires qui refusent de vendre, au prix fixé par le service des Domaines et après déduction des charges de copropriété impayées. De nouveaux équipements publics, des opérations d'aménagement (voies, places, squares, ouvertures sur l'extérieur), la refonte du centre commercial, l'implantation d'activités économiques sont prévus.

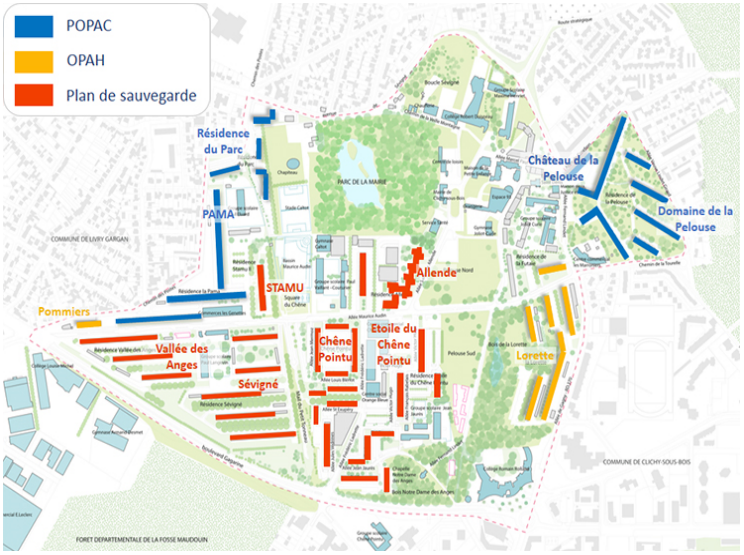
Schéma n° 1 : Les différentes étapes de création de l'ORCOD-IN du Bas-Clichy



Source : Plan initiative copropriétés, ANAH janvier 2021

[28] Tribune de Claude Dilain, maire de Clichy, dans Le Monde du 10 avril 2010 « j'ai honte », rapport de François Delarue (PDG AFTRP) relatif au « Plan d'action sur le Bas-Clichy et portage de logements en copropriétés dégradées » (octobre 2010), rapport de Pierre Sallenave (DG ANRU) relatif à « l'intervention publique sur le quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois » (février 2012)
[29] Codifié à l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation.
[30] Décret n° 2015-99 du 28 janvier 2015 déclarant d'intérêt national l'opération de requalification de copropriétés dégradées du quartier dit du « Bas-Clichy » à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis).
[31] Le recyclage consiste à transformer totalement ou partiellement des copropriétés en logements locatifs sociaux, en démolissant tout ou partie d'un ou plusieurs immeubles et en reconstruisant une offre nouvelle de logements. Elle nécessite de réaliser des travaux d'urgence en attendant le relogement des ménages.

Carte n° 3 : Périmètre de l'ORCOD-IN et actions sur les copropriétés



Source : EPFIF

Le plan de financement de l'EPFIF s'élève à 300 M€. L'établissement public doit acquérir 1 240 logements dans les copropriétés les plus dégradées, piloter la stratégie de relogement des ménages, coordonner les plans de sauvegarde des petites copropriétés qui peuvent être maintenues, aider à l'acquisition-réhabilitation par des bailleurs sociaux des copropriétés qui deviendront des logements sociaux et participer à l'aménagement et à la requalification du quartier. Fin 2022, le taux d'exécution du budget était de 54 % (164,6 M€). À cette date,1 156 logements étaient rachetés par l'EPFIF, soit 93 % des rachats prévus (65 % à l'amiable, 20 % après expropriation, 8 % dans le cadre d'une saisie, 7 % par préemption). Le calendrier des démolitions-reconstructions a pris du retard car les acquisitions ont été plus longues que prévues.

Au total, 1 372 logements, dans neuf bâtiments, seront démolis (1 240 dans le Bas-Clichy et 132 aux Bois du Temple). La mise en œuvre de cette orientation doit se dérouler sur une dizaine d'années, temps nécessaire pour la réalisation des expropriations, des relogements et *in fine* des travaux de démolition.

Les projets de rénovation s'inscrivent également dans les enjeux de transition écologique et d'adaptation au changement climatique : la commune dispose d'une trame verte importante qu'elle entend préserver et des espaces verts supplémentaires sont prévus. Depuis 2018, quand Grand Paris Aménagement (GPA) cède des terrains à construire aux bailleurs, il prévoit, dans ses cahiers des charges, des exigences environnementales et de performance économique des bâtiments (sobriété énergétique, réduction des consommations d'eau, matériaux biosourcés, réglementation thermique RT 2012, puis réglementation environnementale RE 2020).

2.3.1 La reconstitution de l'offre

Pour compenser les démolitions, la reconstitution de l'offre est prévue à même hauteur (règle du « un pour un »). La convention ANRU prévoit que 50 % des logements seront reconstruits à l'échelle du site du Bas-Clichy et 50 % hors site, à l'échelle de l'EPT. Les produits PLAI et PLUS sont à privilégier avec un objectif de près de 40 % de PLAI à Clichy-sous-Bois et de 60 % de PLAI hors site, au vu des caractéristiques sociales des ménages demandeurs de logement à Clichy-sous-Bois, mais également de ceux à reloger dans le cadre du projet.

La convention ANRU précise que le taux de logement social à l'échelle de la commune, actuellement de 37 %, ne devra pas dépasser 40 % à l'issue de l'opération.

Mais on verra (cf. partie 4) que le relogement se heurte aux contraintes de loyers héritées du système de financement du logement social, qui limitent l'accès des ménages les plus défavorisés au parc neuf ou récent, plus couteux. Selon le mode de financement utilisé pour construire les nouveaux logements, les plafonds de loyer peuvent se révéler trop élevés pour les publics à reloger et être incompatibles avec leurs possibilités (le reste-à-vivre).

Encadré n° 4 : Les différents modes de financement des logements sociaux pour les bailleurs

Les logements financés en PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration, loyer de 6,08 €/m² de surface utile dans le parc récent en zone I) sont destinés aux ménages les plus précaires, aux revenus annuels inférieurs à 22 567 € pour un ménage de deux personnes (2023).

Les logements PLUS (Prêt locatif à usage social, loyer de 6,85 €/m²) sont destinés aux ménages en dessous de 37 611 € de revenus annuels (deux personnes).

Les logements PLS (Prêt locatif social) ont des loyers plus élevés, de 11 à 14 €/m², destinés aux ménages jusqu'à 48 900 € de revenus annuels). Leur part dans le parc de Clichy ne dépasse pas 1 % (61 % du parc social au Raincy).

Les logements financés en PLI (Prêt locatif intermédiaire) sont destinés à des ménages au-dessus des plafonds HLM (jusqu'à 62 500 € de revenus annuels pour deux personnes) mais qui ne peuvent accéder au parc privé, en particulier dans la MGP. Ces logements ne sont pas comptabilisés comme logements sociaux au sens de la loi SRU du 13 décembre 2000.

L'opération de relogement des ménages ORCOD a débuté en 2016. Il est prévu 90 à 100 relogements par an. En réalité, entre 2016 à 2020, on constate une moyenne de 50 relogements par an. Fin 2022, 35 % des ménages de l'ORCOD étaient relogés, quasiment tous sur le territoire de la commune et majoritairement sur la mobilisation du contingent préfectoral. Face à la faible mobilisation des bailleurs, fin 2021, l'État leur a fixé des objectifs à la hausse, pour accélérer le rythme de relogement afin de respecter le calendrier opérationnel des démolitions : 92 relogements sont effectués en 2022 et en 2023, 200 sont attendus en 2024 et en 2025. Ce chiffre semble ambitieux dans le contexte actuel.

2.3.2 Les actions d'accompagnement

Dans l'attente de la mise en œuvre des projets, pour accompagner le déploiement des chantiers, des actions de suivi des habitants des quartiers concernés sont mises en place, financées par l'EPFIF, par les bailleurs et par la commune.

La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)[32], financée sur l'ORCOD, suit les ménages à reloger, vérifie que tous leurs droits sociaux sont ouverts, calcule le taux d'effort et le reste-à-vivre. Elle centralise les offres des réservataires (État, commune, Action logement) et des bailleurs sur la commune. Elle transmet chaque mois à l'EPT, sur un tableau Excel, l'état des besoins à couvrir au vu des profils des ménages et des offres dont elle dispose. Si un logement est disponible pour un ménage, elle accompagne ce dernier pour une visite avant passage en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logement (CALEOL), et le suivra jusqu'à son déménagement, si le logement lui est effectivement attribué.

Une autre MOUS, consacrée à l'information des habitants sur les transformations du quartier et à des actions de médiation collective, est financée par la commune depuis 2018, pour un budget de1,2 M€ sur trois ans, subventionné à 58 % par l'ANRU.

[32] La MOUS est une prestation d'ingénierie, opérationnelle, qui peut être utilisée dans différentes situations : MOUS insalubrité, MOUS maintien dans le logement, MOUS relogement et post relogement. La MOUS relogement, qui est ici plus spécifiquement concernée, a pour mission d'accompagner le relogement des ménages en mobilisant l'offre de logement adaptée à la situation de ménages identifiés. La MOUS doit déterminer les besoins des ménages ainsi que leurs capacités financières afin de faire émerger des projets viables de logement, tout en respectant les souhaits des familles impactées. À ce titre, elle assure une enquête sociale, élabore un plan d'accompagnement, suit la mise en œuvre opérationnelle du relogement, évalue les relogements et effectue le bilan de ceux-ci en fin d'opération.

2.4 La lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne : un enjeu immobilier et de santé publique

Au-delà des interventions pour le traitement des copropriétés dégradées, la commune de Clichy-sous-Bois se trouve également confrontée à des enjeux de lutte contre les marchands de sommeil et d'habitat indigne, y compris dans le tissu pavillonnaire.

Selon la loi Molle du 25 mars 2009[33], relèvent de l'habitat indigne « *les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ». L'habitat indigne regroupe ainsi les logements indécents, les logements menaçant ruine, les logements dégradés, les hôtels meublés dangereux, les logements insalubres ainsi que les logements présentant un risque d'exposition au plomb.

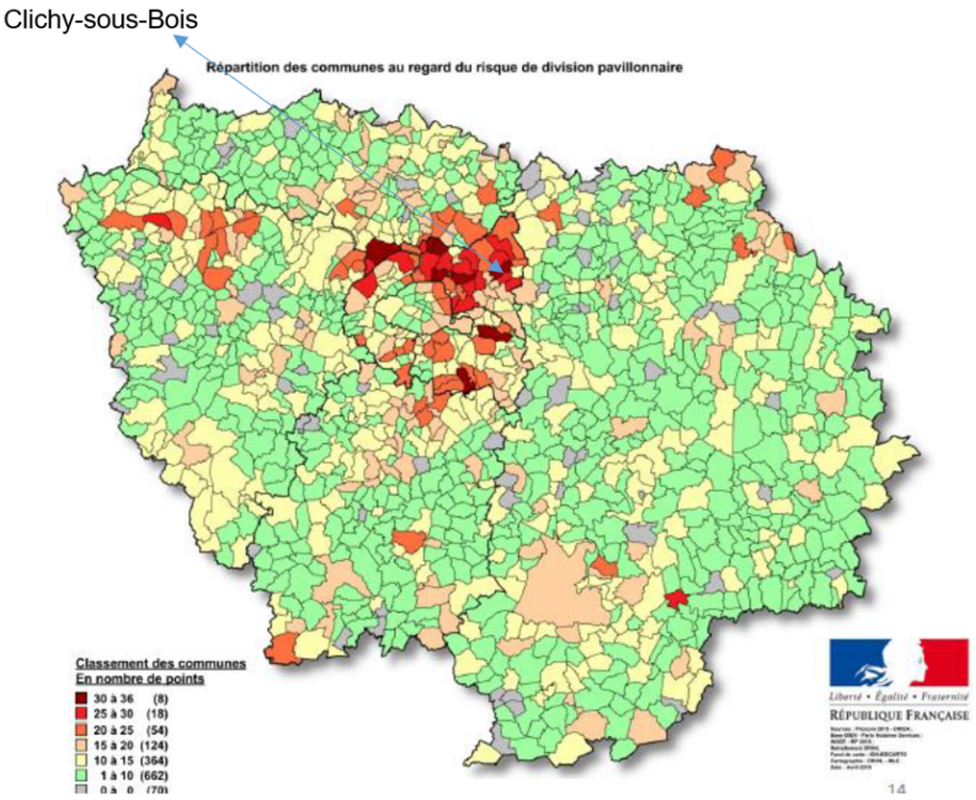
2.4.1 Les outils de lutte contre l'habitat indigne

Pour contrer ce phénomène des marchands de sommeil, existant à l'origine plutôt dans les quartiers d'habitat collectif (un grand logement divisé en pièces louées à deux ou trois familles), la commune avait mis en place, dès 2010, une cellule trimestrielle de lutte contre les marchands de sommeil dénommée « commission marchands de sommeil », rassemblant la commune et l'État (sous-préfecture du Raincy, police et parquet), au sein de laquelle les participants croisaient les informations dont ils disposaient pour aider les familles victimes et repérer les éventuels nouveaux propriétaires indélicats[34]. Ce dispositif a été repris dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil.

Mais dès les années 2010, l'activité des marchands de sommeil, devenant impossible pour eux dans les quartiers en renouvellement urbain, commence à se déplacer dans le tissu pavillonnaire, Une étude de 2019, de l'EPT GPGE sur l'habitat privé diffus de la commune de Clichy-sous-Bois, confirme les prémices du phénomène de division pavillonnaire[35].

[33] Article 84 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle.
[34] Article du Parisien du 19 mai 2010.
[35] *Source : préambule du protocole d'intervention EPT GPGE – Clichy-sous-Bois - SIFAE du 3 septembre 2021.*

Carte n° 4 : Le risque de division pavillonnaire en Île-de-France

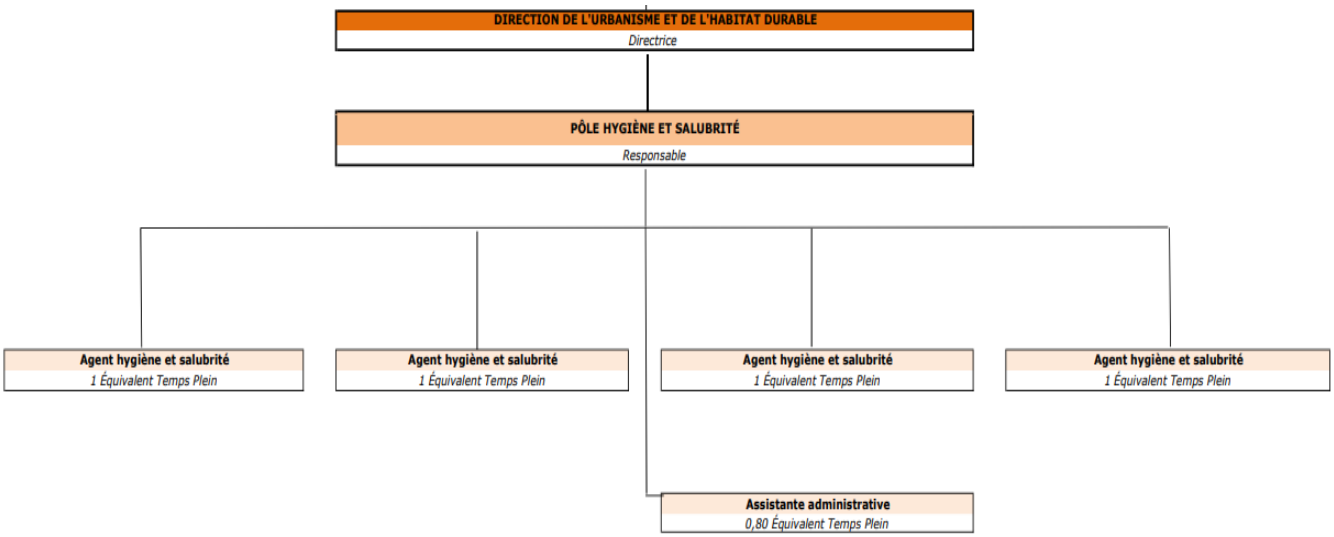


Source : étude DRIHL janvier 2017

2.4.1.1 Le pôle hygiène et salubrité

La commune de Clichy-sous-Bois a aussi mis en place un pôle hygiène et salubrité. Deux postes d'inspecteurs sont subventionnés à 70 % par l'ANRU pendant la durée de la convention. Ils sont chargés de repérer les logements insalubres ou indécents et de lancer les actions et procédures ad hoc. Ils assurent les visites des logements faisant l'objet de déclaration d'intention d'aliéner, en lien avec l'EPFIF. Ils veillent à l'application du dispositif "permis de louer", en effectuant les visites et délivrant l'autorisation préalable de mise en location.

Organigramme n° 1 : Pôle hygiène et salubrité



Source : commune de Clichy-sous-Bois

20 arrêtés de péril et d'insalubrité avec interdiction d'habiter ont été pris depuis 2015, dont 13 ont donné lieu à arrêtés préfectoraux. Outre la copropriété Ronsard (cf. *supra* 2.2), il s'agissait de garages, combles ou sous-sols.

2.4.1.2 Le permis de louer

Afin de renforcer les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, la commune dispose d'un outil coercitif, issu de la loi ALUR du 24 mars 2014[36] : le permis de louer[37]. Il permet, dans des zones géographiquement délimitées comportant de nombreux habitats dégradés, de soumettre la location d'un logement à une demande d'autorisation préalable[38] ou à une déclaration de mise en location[39] (dans les cas où il apparaît qu'un logement a été mis en location sans que le propriétaire ait auparavant sollicité l'autorisation de le faire). En Seine-Saint-Denis, 27 communes se sont dotées de ce dispositif.[40]

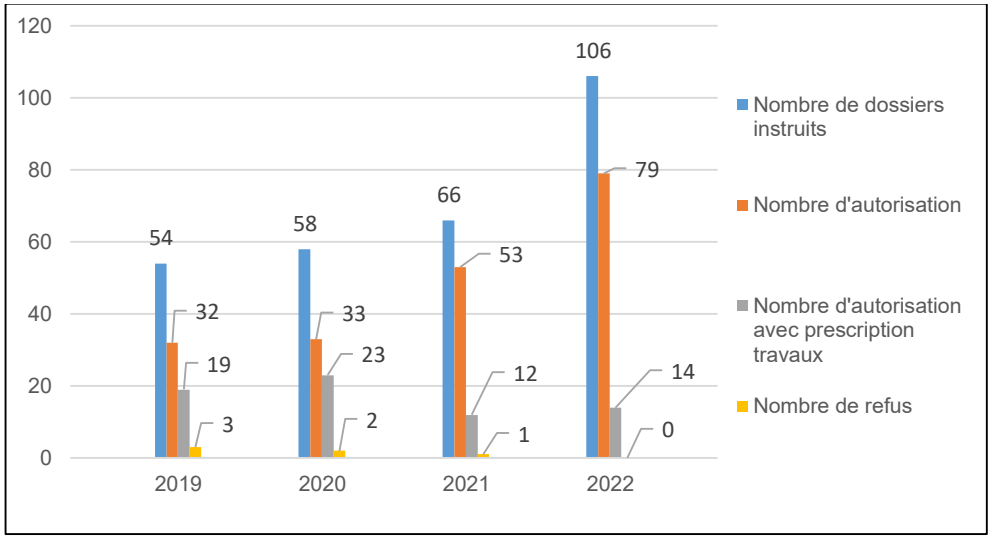
Mis en place à Clichy-sous-Bois à compter d'avril 2018 par délibérations de l'EPT GPGE[41], puis délégué à la commune sur sa demande en 2021[42], il vient compléter les dispositifs déjà cités, mais dont la mise en œuvre s'est révélée insuffisante pour endiguer les pratiques locatives douteuses[43].

Il est appliqué sur tout le territoire de la commune de Clichy-sous-Bois, hors copropriétés du Chêne Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu[44], hors logements mis en location par un organisme de logement social et à l'exception de ceux faisant l'objet d'un conventionnement ANAH, prévu à l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation[45].

Le propriétaire dépose sa demande auprès des services communaux. L'instruction, effectuée par le service hygiène, dure un mois à compter du dépôt et inclut une visite de contrôle du bien. Si le logement est en bon état et ne présente pas de risque pour la santé et la sécurité des occupants, une autorisation est délivrée. En cas d'anomalie technique mineure, l'autorisation délivrée est assortie d'une obligation de travaux dans un délai imposé, avec visite de contrôle du service hygiène. Enfin, si le logement présente des risques pour la santé et/ou la sécurité des occupants, aucune autorisation n'est délivrée. Si le propriétaire met néanmoins son bien en location, il risque une amende de 15 000 €, laquelle peut être triplée en cas de récidive sous trois ans. La commune a mis en place un guide du permis de louer pour accompagner les bailleurs dans leurs démarches.

[36] Articles 91, 92 et 93 de la loi ALUR du 24 mars 2014.
[37] Terme générique qui recouvre deux dispositifs distincts : l'autorisation préalable de mise en location et la déclaration de mise en location.
[38] Articles L. 635-1 et s. et R. 635-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.
[39] Articles L. 634-1 et s. et R. 634-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.
[40] Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Bagnolet, Blanc-Mesnil, Bobigny, Bondy, Clichy-sous-Bois, Coubron, Dugny, La Courneuve, Le Bourget, Le Pré-Saint-Gervais, Le Raincy, Les Lilas, Livry-Gargan, Montfermeil, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin, Pavillons-sous-Bois, Pierrefitte-sur-Seine, Romainville, Saint-Denis, Sevran, Stains, Vaujours et Villemomble.
[41] Délibérations du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2017/09/26-14 pour l'instauration, n° CT2017/11/28-8 pour l'extension au périmètre de l'ORCOD-IN et n° CT2018/09/25-16 pour le retrait des résidences du Chênes Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu du périmètre d'application du permis de louer
[42] Délibération du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2019/02/21-39
[43] Considérants n^{os} 1 et 2 de la délibération du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2017/09/26-14 instaurant les permis de diviser et de louer.
[44] Ces deux résidences bénéficient en effet, dans le cadre de l'ORCOD-IN dont l'objet est de lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété, d'un suivi spécifique. En outre, les locataires de ces deux copropriétés bénéficient d'un accompagnement social renforcé afin d'assurer leur sécurité et leur santé.
[45] Anciennement article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, lequel a été abrogé par ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019. Cela recouvre les logements bénéficiant d'une aide de l'ANAH et mis en location et ceux ayant fait l'objet d'une convention permettant au locataire de recevoir l'aide personnalisée au logement.

Graphique n° 5 : Bilan 2019-2022 des permis de louer



Source : Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, d'après les données de la commune

Après plus de quatre années d'application, et bien qu'en réelle augmentation en 2022, les demandes de permis de louer restent toutefois peu nombreuses (284 demandes sur la période considérée). La faible proportion de refus (2 % sur la période, 0 en 2022), la diminution du nombre d'autorisations avec prescription de travaux malgré l'augmentation du nombre d'autorisations (35 % en 2019, 39 % en 2020 et 13 % en 2022), de même que l'absence d'amende, interrogent sur le degré d'application de ce dispositif. Cela peut laisser penser que certains propriétaires s'en émancipent.

La commune a parallèlement disposé, pour un temps limité, d'un autre dispositif, lui aussi instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014 et délégué par l'EPT GPGE[46] : l'autorisation de travaux conduisant à la création de locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant[47] (dite autorisation préalable de division ou permis de diviser). Applicable à compter de 2018[48] et destiné à endiguer le phénomène de la division pavillonnaire, il a finalement été supprimé en 2021 par l'EPT GPGE, au motif que sa mise en en œuvre *« s'est avérée inadapté en pratique, notamment en raison du délai imposé pour les traitements des demandes qui s'avère trop court (15 jours)*[49] *».*

En l'absence de cadre juridique efficace, ces dispositifs ont montré leurs limites, des mesures complémentaires se sont avérées nécessaires.

2.4.2 Un nouvel outil : la Société immobilière et foncière Action logement-EPF Île-de-France (SIFAE)

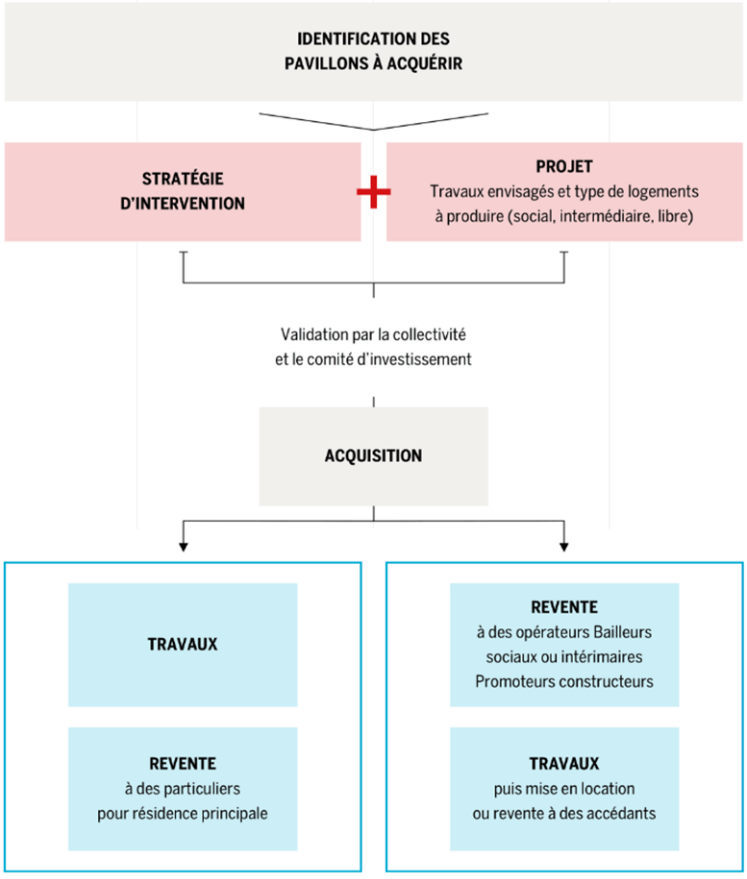
Clichy-sous-Bois a signé avec l'EPFIF, en octobre 2017, une convention expérimentale sur ses pavillons (de même que Montfermeil et Aulnay-sous-Bois). L'objectif de cette convention était d'enrayer le développement de l'habitat indigne par des divisions pavillonnaires non maîtrisées. Il s'agissait d'acquérir des biens par la voie amiable, de les céder ensuite pour réhabilitation à un bailleur social, qui les transforme en logements destinés à l'accession sociale à la propriété ou au développement de l'offre locative sociale.

[46] Délibération du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2017/09/26-14.
[47] Articles L. 126-18 et suivants du code de la construction et de l'habitation.
[48] Délibération du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2017/09/26-14.
[49] Délibération du conseil de territoire de l'EPT GPGE n° CT2021/06/29-29.

L'application de cette convention a conduit à l'acquisition effective de deux pavillons. En vertu des dispositions de son article 8, et dans la mesure où ils n'ont pas été revendus par la suite, ces biens ont été reversés dans le dispositif de portage pour une durée de trois ans à compter de la date d'acquisition. Cette expérimentation s'est achevée en juin 2018. Elle a conduit à la création de la SIFAE, filiale constituée entre l'EPFIF et Action Logement, sous la forme d'une SAS, dotée d'un capital social de 40 M€ (50 % EPFIF et 50 % Action Logement).

Le 3 septembre 2021, la commune a signé avec la SIFAE et l'EPT un protocole d'intervention, dont la vocation est l'acquisition préventive des logements, dans le but d'éviter leur reprise par des marchands de sommeil. Dans ce cadre, la commune, l'EPT GPGE et la SIFAE interviennent en coordination. Des actions de veille doivent permettre d'identifier et surveiller les situations à risque. Le suivi des déclarations d'intention d'aliéner a pour objet d'identifier et rencontrer les acquéreurs potentiels ou d'utiliser l'arme du droit de préemption urbain.

Schéma n° 2 : Procédure d'acquisition par la SIFAE de pavillons dégradés ou divisés



Source : SIFAE

2.4.3 Un bilan encourageant

Le bilan 2023 fait état de 53 adresses identifiées, dont 50 % par les services municipaux (procédures d'urbanisme ou service communal d'hygiène et de santé) et 50 % par la SIFAE, par arpentage ou veille sur les annonces immobilières. Sur ces 53 biens, 8 pavillons sont acquis ou en cours d'acquisition et 7 sont visés par des procédures (lutte contre l'habitat indigne, bien vacants sans maître, etc.) sans pouvoir faire l'objet d'une acquisition dans l'immédiat. 24 autres adresses sont identifiées en veille en l'absence de possibilité d'acquisition dans l'immédiat, faute de relogement disponible pour les ménages occupants. Les 14 dernières adresses ont été classées sans suite notamment car situées hors champ SIFAE ou encore en raison du refus de vendre des propriétaires.

Ce bilan modeste est toutefois encourageant, d'autant plus que l'application de ce protocole est récente. Les actions de veille mises en œuvre ont bien permis d'identifier les situations à risque et à surveiller, des acquisitions sont en cours. L'une des difficultés reste néanmoins que l'action de la SIFAE, qui ne dispose pas d'un droit de préemption, est conditionnée par la volonté ou le refus de vendre des propriétaires. En outre, la SIFAE privilégie l'acquisition de logements libres de toute occupation[50].

Les cinq premiers pavillons acquis par la SIFAE ont été revendus à un bailleur social, I3F, qui, après réhabilitation et reconstruction, les transforme en 12 logements, mêlant PLAI, PLUS et PLS. L'opération de réhabilitation, plus coûteuse qu'une opération neuve, bénéficie d'une subvention de l'ANRU.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien que largement mis en œuvre sur les copropriétés du Bas-Clichy – dans leur quasi-totalité en difficulté, voire dégradées – les différents outils classiques de redressement et actions d'accompagnement des copropriétés, ont échoué à corriger la situation – en particulier pour les résidences du Chêne-Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu.

Seule à même de mobiliser les moyens nécessaires, en particulier financiers, une action publique de large envergure est mise en œuvre : l'EPFIF, au travers d'une ORCOD-IN dont le plan de financement s'élève à 300 M€, et l'ANRU, au travers du NPNRU, mènent une action massive et conjointe concernant plus de 3 700 logements. Il s'agit de transformer le quartier dans son ensemble en veillant à l'intégration urbaine, la qualité du bâti, la lutte contre la précarité énergétique, etc. Le plan d'action prévoit la réhabilitation des logements privés pouvant l'être, la démolition des plus dégradés (un total de 1 372), la reconstitution de l'offre selon le principe d'une reconstruction pour une démolition avec, notamment, la transformation de logements privés en logements sociaux, et le relogement des occupants des logements démolis à 50 % dans le périmètre de l'ORCOD-IN et à 50 % à l'échelle de l'EPT. Dans l'objectif de répondre autant que possible aux caractéristiques sociales des ménages, les produits PLAI et PLUS sont privilégiés.

La commune est confrontée à de forts enjeux de lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne. Initialement présents dans les quartiers d'habitat collectif, ces phénomènes se déplacent dans les quartiers pavillonnaires. Afin de les endiguer, la commune s'est dotée du permis de louer, qui peine à être réellement efficace. Elle a également signé avec la SIFAE, filiale de l'EPFIF et d'Action Logement, un protocole d'intervention ayant vocation à agir contre le mal logement en milieu pavillonnaire par le biais d'acquisitions préventives, de requalification ou de réhabilitation, dont le bilan modeste apparaît néanmoins encourageant.

3 LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT : UN PILOTAGE COMPLEXE

3.1 Les engagements des acteurs

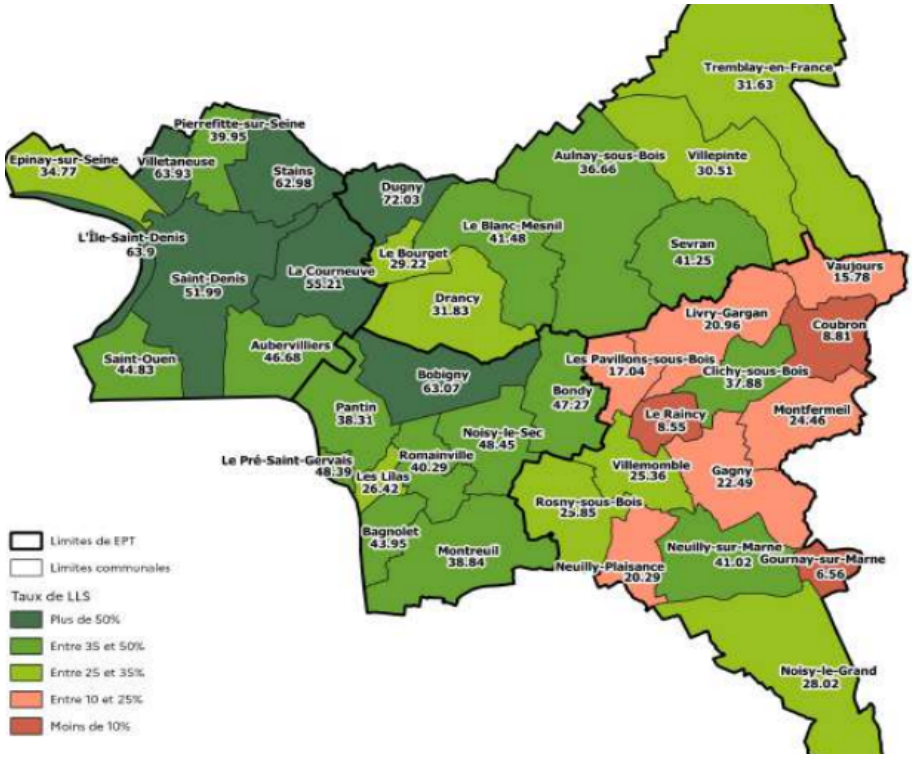
3.1.1 La MGP et l'EPT Grand Paris Grand Est

Antérieurement membre, avec Montfermeil, d'une communauté de communes ensuite transformée en communauté d'agglomération[51], qui exerçait la compétence en matière d'habitat, Clichy-sous-Bois a intégré au 1er janvier 2016 l'EPT GPGE[52], avec Montfermeil et 12 autres communes dites « isolées », qui n'ont donc pas d'histoire intercommunale partagée.

[50] Article 3.2.1 du protocole d'intervention EPT-CSB-SIFAE.
[51] Communauté de communes créée le 22 décembre 1997, transformée en communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/ Montfermeil le 29/12/2000.
[52] Décret n° 2015-1662 du 11 décembre 2015 relatif à la Métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Noisy-le-Grand.

L'EPT GPGE compte 402 000 habitants, dans un tissu pavillonnaire important. La part des logements sociaux dans l'ensemble des résidences principales est de 24 %, proche des 25 % requis, mais leur répartition sur le territoire est inégale, fracturée entre des communes carencées et des communes très dotées en logements sociaux. 42 % des logements sociaux sont situés en QPV.

Carte n° 5 : Taux de logements SRU en Seine-Saint-Denis au 1er janvier 2020



Source : DRIHL Seine-Saint-Denis 2021

Depuis le 1er janvier 2019, l'EPT exerce, en lieu et place des communes, la compétence « habitat » compétence obligatoire, qui recouvre celle de la gestion de la demande et de l'attribution des logements sociaux, en application des dispositions de l'article L. 5219-5 I bis du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette compétence est exercée en lien avec la MGP[53] . En l'absence de plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), dont l'élaboration est interrompue depuis 2018, la politique de production et d'attribution des logements sociaux est définie au plan local, en prenant en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), en partenariat avec l'État, les bailleurs sociaux, les réservataires et les associations.

3.1.2 Les bailleurs démolisseurs et non démolisseurs

14 bailleurs sociaux, dont 1 seul OPH, sont présents sur le territoire communal. Les 3 plus importants, Seine-Saint-Denis Habitat, I3F et Batigère en Île-de-France, possèdent environ 77 % du parc de logements sociaux. D'autres bailleurs ont une présence assez anecdotique avec quelques logements seulement (1 logement pour Vilogia, 2 pour 1001 Vies habitat, 4 pour Coallia habitat par exemple).

[53] Article L. 5219-1 V, alinéa 7 du CGCT : « La métropole du Grand Paris élabore un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région Île-de-France et prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France. Il tient lieu de programme local de l'habitat et poursuit, à ce titre, les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Il définit les principaux axes guidant les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux au sein du territoire qu'il couvre. Il comporte également une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées ».

Selon les stipulations de la charte territoriale du relogement, ces bailleurs sociaux, quand ils sont démolisseurs, s'engagent à reloger les ménages du parc social dans le cadre de leurs patrimoines respectifs. Quand un bailleur démolisseur ne peut satisfaire le relogement dans son parc, l'ensemble des autres bailleurs sociaux du territoire de l'EPT et l'ensemble des réservataires s'engagent à participer solidairement au relogement des ménages. Les relogements s'effectuent en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL).

3.1.3 Les communes démolisseuses et non démolisseuses

Les objectifs chiffrés sont de 20 % *a minima* de mise à disposition annuelle de leur contingent par les communes démolisseuses et de 5 à 15 % de leur contingent par les communes non démolisseuses.

La mobilisation des communes non-démolisseuses et de l'ensemble des réservataires du territoire est essentielle car les bailleurs démolisseurs ne peuvent à eux seuls assurer le relogement des ménages. Cela est d'autant plus prégnant pour le secteur de l'ORCOD puisque l'EPFIF, en charge du rachat des 1 240 logements en copropriétés dégradées, n'est pas un bailleur social, qu'il n'a, *a fortiori,* pas de logements et ne peut compter que sur les réservataires du territoire.

Pour l'ORCOD, l'État s'engage à assurer 30 % des relogements effectifs rendus nécessaires par l'opération de démolition du patrimoine et la commune 20 %. Il est prévu de reloger les 50 % restants en dehors de Clichy-sous-Bois, sur les réservations des bailleurs et d'Action Logement.

3.2 La place prépondérante des outils d'État

La totalité du périmètre ORCOD-IN est incluse dans le périmètre du NPNRU qui va au-delà, en intégrant le quartier d'habitat social des Bois du temple. Cette superposition de périmètres présente des enjeux forts d'articulation des interventions, des compétences et de gouvernance. Ensemblier de l'ORCOD-IN, l'EPFIF intervient pour le compte de l'État, et pilote l'ensemble des actions des différentes personnes publiques, établissements publics d'État (ANRU, ANAH, Grand Paris Aménagement).

Au titre de l'ORCOD d'intérêt national, l'EPFIF a créé une ZAC au nom de l'État, après avis de la commune de Clichy-sous-Bois, puis en a concédé la mise en œuvre à un aménageur.

Un traité de concession d'aménagement a été conclu le 19 juillet 2019 entre l'EPFIF en tant que concédant et GPA en tant que concessionnaire, pour un montant de 130 M€ jusqu'en 2031. Après travaux, GPA cède aux bailleurs sociaux signataires du protocole de relogement, des droits à construire sur des terrains réaménagés, à proportion des efforts qu'ils ont faits pour le relogement des ménages dans leurs parcs. Ce sont ces contreparties foncières qui incitent les bailleurs et Action Logement à se mobiliser. Les bailleurs sociaux peuvent alors construire un ou plusieurs immeubles, de 70 à 80 logements, en programmes mixtes (PLAI-PLUS-PLS). Les premières livraisons doivent intervenir fin 2023.

C'est la mise à disposition par l'État de l'ingénierie de ses établissements publics et des financements nécessaires, qui permet à cette opération de voir le jour.

En outre, pour coordonner le relogement, l'EPFIF s'appuie sur la préfecture et son pouvoir de réservation à une échelle plus large que la commune.

3.3 Les instances de gouvernance et les outils

3.3.1 Le programme local de l'habitat (PLH)

Le PMHH devait tenir lieu de PLH pour les 132 communes de la métropole. En son absence, les PLH approuvés sur le territoire de la MGP antérieurement à sa création, sont prorogés (*cf. infra* 4.2.5).

Le PLH de Clichy-sous-Bois-Montfermeil, approuvé par la commune de Clichy-sous-Bois le 29 janvier 2013, pour la période 2013-2019, en s'appuyant sur une stabilisation démographique et sur une diminution de la taille moyenne des ménages (dû à la décohabitation)[54], prévoyait un objectif de construction de 106 à 136 logements neufs par an pour Clichy-sous-Bois, en fonction du calendrier de réalisation du tram[55]. Ces chiffres constituaient une forte augmentation du rythme de construction par rapport à la période précédente 1999-2009, qui s'établissait à 31 logements par an.

Tableau n° 3 : Programmation PLH de l'ensemble des logements sur 2013-2019

❑ **Programmation publique / privée**

• **Proposition de programmation de l'ensemble des produits « logement » :**

Construction de logements:

290 logements / an en moyenne dont :
- logements sociaux neufs 68 (+14 en A.A)
- logements en accession maîtrisée * (dont PSLA) 58
- logements libres 164

Programmation totale de logements (2013-2018) Objectifs annuels	Objectif annuel sur 6 ans (Neuf)	% Acc. Maîtrisée (dont PSLA)*	Acc. Maîtrisée (Neuf)	% Marché libre (acc. ou loc. privé)	Marché libre (Neuf)	% de LLS dans la constr. neuve	LLS Neuf (80 à 85% de la production de LLS)	+ LLS en A.A (15 à 20% de la production de LLS)	Production totale de LLS
Clichy-sous-Bois	140	20%	28	44%	62	36%	50	9	59
Montfermeil	150	20%	30	68%	102	12%	18	5	23
CACM	290	20%	58	57%	164	23%	68	14	82

* **Accession maîtrisée :** ensemble des dispositifs et actions permettant une accession à un prix maîtrisé (en dessous du marché), plus compatible avec les revenus des accédants potentiels locaux, la solvabilisation des ménages et/ou une accession sécurisée .
Ces dispositifs recouvrent entre autre la TVA à 7 % « Anru », le PSLA, les négociations avec les promoteurs sur les prix de sortie (avec pour contrepartie, par exemple, une cession du foncier à des prix avantageux, ou l'augmentation des droits à construire, etc …), les aides des collectivités locales à l'accession, en complément ou indépendamment du PTZ), …)

Potentiellement bien davantage avec les opérations d'acquisition/amélioration prévues pour le Chêne Pointu, sous réserve de financements et de calendrier

PLH CA Clichy-sous-Bois Montfermeil ● Orientations et programme d'

Source : PLH 2013-2019

En tenant compte de la production élevée de logements sociaux en 2011 et 2012 dans le cadre du PRU du Plateau (192 logements/an), le PLH fixait un objectif annuel de 59 nouveaux logements sociaux (+ 357 sur la période 2013-2019 dont 156 hors ANRU et 201 dans le périmètre ANRU). Les orientations concernant cette nouvelle production visaient, d'une part, à équilibrer la répartition des logements sociaux entre les quartiers et, d'autre part, à développer une part élevée de logements très sociaux du fait des besoins de décohabitation et de relogements du Chêne Pointu. Le PLH voulait également accroître la part de logements intermédiaires pour accompagner une diversification sociale, prévoir des logements adaptés pour répondre aux besoins de certaines populations (jeunes, personnes très précaires, gens du voyage).

[54] Taux de croissance démographique estimé à 0,04 % /an taille moyenne des ménages passées de 3,40 personnes en 2009 à 3,24 en 2019.
[55] Si arrivée du tram avant 2017 : objectif de 136 logements par an, si arrivée du tram post PLH : objectif de 106 logements par an.

Le PLH de 2013 est devenu obsolète, le NPNRU et l'ORCOD-IN étant créés entre temps, et la production de nouveaux logements a pris du retard (cf. *infra* 4.2.1). Mais certaines de ses orientations vont voir le jour. Un projet d'habitat adapté pour les gens du voyage sédentarisés, porté par la commune et confié à I3F est à l'étude. Par ailleurs, une pension de famille de 29 studios et une résidence sociale Adoma (141 studios après transformation d'un ancien hôtel Formule 1) ont été autorisées et sont en cours de réalisation.

Le PLUi de l'EPT GPGE a été arrêté en juillet 2023 et devrait être définitivement adopté, après enquête publique, à l'été 2024.

3.3.2 La conférence intercommunale du logement

Créée en 2014 par l'article 97 de la loi ALUR du 24 décembre 2014[56] et élargie, par la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, au champ de compétence des EPT de la MGP[57], la CIL est le lieu du débat entre les parties prenantes des attributions de logement au niveau territorial. Coprésidée par le président de l'EPT et le préfet de département, elle rassemble les maires, les bailleurs sociaux, le département, les réservataires, les associations de locataires.

Pour mettre en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, elle doit définir les orientations relatives aux publics prioritaires (les demandeurs au titre droit au logement opposable (DALO), les ménages relogés dans le cadre du NPNRU) ainsi que les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs de l'EPT avec notamment des objectifs d'attribution en QPV et hors QPV.

La création de la CIL de l'EPT GPGE a été approuvée par délibération du conseil de territoire du 28 février 2017[58] et signée le 14 mars 2017[59]. Depuis cette date, la CIL se réunit tous les ans en plénière, sauf en 2020.

L'EPT est chargé de réaliser le suivi des relogements effectués et des besoins en relogement des opérations du territoire pour mesurer le respect des engagements pris dans la charte de relogement, ainsi que les objectifs d'attribution pour la mixité sociale. Les membres de la CIL se réunissent une fois par an pour dresser ce bilan.

La CIL peut formuler des préconisations sur le contenu des conventions de réservations et procéder à une évaluation de l'évolution pluriannuelle des flux de réservations. L'objectif est que l'ensemble des réservataires et bailleurs (y compris non-démolisseurs) intègrent des objectifs de relogement dans les conventions de réservation.

3.3.3 La convention intercommunale d'attribution

La CIA doit décliner, par commune et par bailleur, les objectifs chiffrés d'attribution pour atteindre les objectifs d'accueil et de rééquilibrage à l'échelle du territoire. Elle a été adoptée, le 22 septembre 2022[60]. Elle est en cours de ratification par les communes membres. Elle est adoptée pour une durée de six ans.

[56] Loi n° 2014-366 du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR).
[57] Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 dite loi égalité et citoyenneté.
[58] Délibération CT2017/02/28-10 – Création de la Conférence intercommunale du logement à l'échelle de l'Établissement public Grand Paris Grand Est.
[59] Compte-rendu de la réunion de lancement de la CIL du 14 mars 2017.
[60] La loi 3DS du 21 février 2022 imposait que les CIA soient adoptées avant la date butoir du 22 octobre 2022.

3.3.4 Le plan partenarial de gestion de la demande : pour la transparence de l'information vis-à-vis des demandeurs

Le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs a été adopté le 12 décembre 2023 par le conseil de territoire, après avoir recueilli les avis favorables des communes membres et du préfet de région. Son outil le plus important, la grille de cotation de la demande, est censé renforcer la transparence et l'équité de l'attribution des logements sociaux sur un même territoire. L'enjeu est de coordonner les différents services logement des communes du territoire, chargés d'enregistrer les demandes, afin que la grille de cotation soit correctement renseignée par tous et que son application soit uniforme.

3.3.5 La charte territoriale de relogement

Signée en mars 2022 par les 14 communes, les 13 bailleurs les plus importants sur le territoire, Action Logement et l'État, elle fixe le socle commun de gestion des ménages en NPNRU concernés par le relogement, que ce soit dans le parc privé ou dans le parc public, dans le neuf et dans l'existant. Le reste à charge doit être égal à celui du logement précédent pour la majorité des ménages. Si le bailleur démolisseur n'arrive pas à reloger, il est fait appel à la mobilisation des réservataires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique du logement s'inscrit dans un paysage très complexe, tant les instances de gouvernance et les outils sont nombreux.

C'est la mise à disposition par l'État de l'ingénierie de ses établissements publics et des financements nécessaires, qui permet à l'opération de rénovation urbaine de grande ampleur de voir le jour.

En matière d'attribution de logements, c'est l'EPT qui doit piloter, avec les services de l'État, la CIL, la CIA et le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs. Il doit réaliser le suivi des relogements effectués et des besoins en relogement des opérations du territoire pour mesurer le respect des engagements pris dans la charte de relogement, ainsi que les objectifs d'attribution pour la mixité sociale. Il pilote la rénovation du quartier des Bois du Temple.

Mais la montée en puissance de l'EPT est entravée par l'absence de PMHH. En outre, sa création s'est faite ex-nihilo, les communes qui le composent n'ayant pas, hormis Montfermeil, d'histoire intercommunale commune avec Clichy-sous-Bois.

---

4 LA POLITIQUE DE PEUPLEMENT ET LA GESTION DES ATTRIBUTIONS

La charte de relogement acte comme grand principe la solidarité intercommunale au relogement et la mixité territoriale du peuplement. Mais, dans les faits, la mise en œuvre des principes se révèle entravée.

4.1 Les principes et obligations en matière de mixité

Comme l'impose la loi égalité et citoyenneté du 27 mars 2017, au moins 25 % des attributions annuelles effectives (donc suivies de baux signés) de logements situés en dehors des QPV doivent être réservées aux demandeurs issus du 1er quartile ou aux ménages relogés dans le cadre de l'ORCOD-IN du Bas-Clichy.

Il est également prévu que au moins 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les QPV soient consacrées à des demandeurs relevant des 2èmes, 3èmes et 4èmes quartiles.

En contrepartie des aides qu'elles apportent à la construction (subventions, prêts bonifiés, garanties d'emprunt), les institutions bénéficient du droit de présenter des candidats en CALEOL. Les trois principaux réservataires sont l'État (25 % et 5 % pour le logement des fonctionnaires), la commune (20 %) et Action Logement (40 %). Les bailleurs gardent 10 %.

L'État doit consacrer 100 % de son contingent aux ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) et à défaut aux ménages reconnus prioritaires par l'article L. 441-1 du CCH (suroccupation, handicap, cumuls de difficultés sociales et financières, violences familiales), les autres réservataires au moins 25 %.

L'EPT GPGE a inscrit dans sa charte de relogement des engagements chiffrés pour les communes non démolisseuses. Elles se sont engagées à mobiliser de 5 à 15 % de leur contingent pour satisfaire des demandes de relogement.

4.2 La réalité et l'échec de la démarche de rééquilibrage

4.2.1 Des réalisations qui n'ont pas respecté les objectifs du PLH

Dans le cadre du PLH, la commune de Clichy-sous-Bois s'est engagée à construire entre 106 et 136 logements neufs par an sur 6 ans (entre 600 et 800 logements), dont 59 logements sociaux (dont 9 en accession aidée). Entre 2015 et 2019, date d'échéance du PLH, la production de logements, privés comme sociaux, très en retard, était loin de satisfaire ces engagements puisque fin 2019, le nombre de demandes de permis de construire déposés correspondait à la construction de 198 logements sur 5 ans, soit une moyenne de 39,6 logements par an, dont 82 logements locatifs sociaux.

Toutefois, le nombre de demandes de permis de construire a significativement augmenté depuis 2020. Au total, ces demandes correspondent à 1 080 logements entre 2015 et 2022, soit une moyenne de 135 logements par an, dont 444 logements sociaux pour une moyenne annuelle de 55,5 logements. En outre, à mi-2023, la construction de 117 logements sociaux supplémentaires était autorisée.

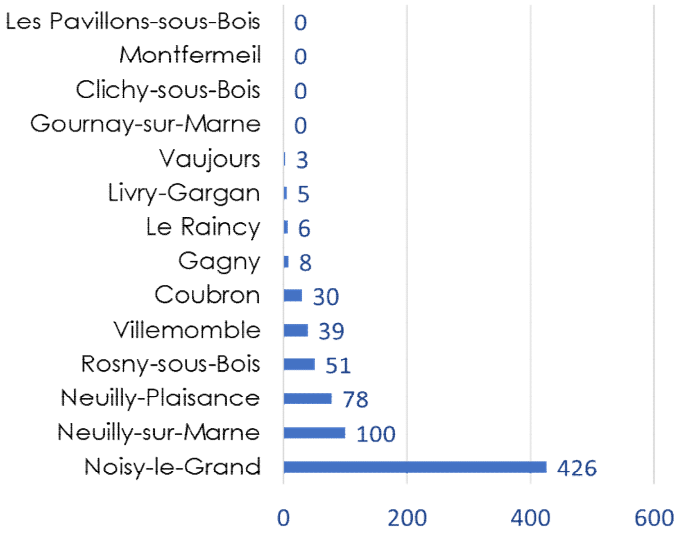
4.2.2 Les relogements

Le bilan est présenté chaque année en CIL. La règle de l'ANRU est que tout logement démoli doit être reconstruit « un pour un », en principe hors des QPV, à 60 % en PLAI et 40 % en PLUS. À Clichy, il était prévu de reconstruire 580 logements sur site et 700 hors de la commune. Il était prévu 70 relogements par an sur la commune et 70 relogements hors commune, dans le parc existant ou dans des constructions neuves, à l'échelle de l'EPT GPGE.

Fin 2022, 35 % des ménages avaient été relogés, soit 454 ménages dans l'ORCOD et 88 aux Bois du Temple. 52 % des relogements ont été réalisés en secteur QPV. Sur le territoire de Clichy-sous-Bois, il peut difficilement en être autrement, la concentration des logements sociaux de la commune se trouvant, à 97 %, en QPV (3 142 logements sur un total de 3 368).

Mais les autres logements à reconstituer hors commune sont loin d'être identifiés, dans un contexte de baisse de la construction neuve et de baisse du nombre de PLAI. Et quand les relogements sont prévus dans les autres communes de l'EPT, ils le sont, pour la majorité d'entre eux, en QPV ce qui recrée ou accentue des poches de pauvreté dans ces quartiers déjà fragiles.

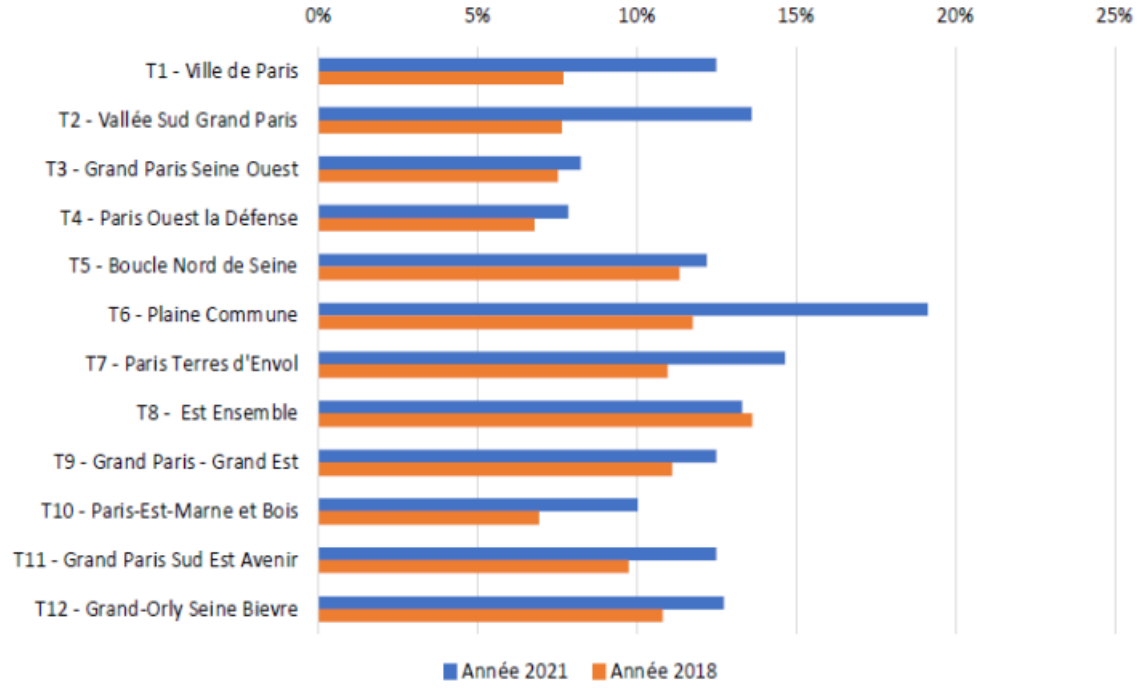
Graphique n° 6 : Perspectives de constructions neuves 2023-2024



Source : GPGE copil territorial NPNRU novembre 2022

Quant aux attributions hors QPV destinées aux ménages du 1er quartile, elles étaient de 13 % en 2019, et 13,8 % en 2021, soit la moitié de ce demande la loi (25 %). L'EPT GPGE se situe juste au-dessus de la moyenne de la MGP, 11,9 % mais fait moins bien que les autres EPT de Seine-Saint-Denis (T7 Paris Terre d'Envol et T8 Est Ensemble). La moyenne nationale est de 15 %[61].

Graphique n° 7 : Part des attributions hors QPV aux ménages du 1er quartile



Source : socle données DRIHL et rapport inter-associatif Fondation Abbé Pierre, mars 2023

[61] Annexe Ville au PLF 2023 (page 23).

4.2.3 Les attributions sur contingents

À l'échelle de l'EPT GPGE, les réservataires et bailleurs n'atteignent pas leur obligation de 25 % d'attribution aux ménages DALO, ou à défaut, prioritaires. Avec une nuance pour Action Logement, service qui atteint presque l'objectif avec près de 24 %. Les attributions aux ménages prioritaires sont portées par le contingent préfectoral. Clichy-sous-Bois est au-dessus de la moyenne des collectivités, avec 31 % de ses attributions à des ménages DALO.

Tableau n° 4 : Pourcentage d'attribution aux ménages prioritaires par réservataire

	Ménages prioritaires / total attributions			
EPT GPGE	Contingent Préfectoral	Action Logement	Collectivités territoriales	Bailleurs
	95,2	23,8	18,4	16,4

Source : séance plénière CIL du 22 septembre 2022

Les explications sont de plusieurs ordres : le relogement dans le parc social hors QPV s'effectue souvent dans le parc récent. Or, les loyers dans les programmes neufs ou récents sont plus élevés que dans le parc ancien. Le montant de la dépense de logement à la charge du locataire, après déduction de l'aide personnalisée au logement, donne le taux d'effort demandé. Si le loyer dépasse 30 % des revenus du ménage, le dossier ne passe pas en CALEOL[62]. Les ménages sont donc rarement relogés dans le parc neuf ou récent. Pourtant, pour couvrir l'écart de loyer et pour permettre aux ménages les plus modestes d'accéder à un plus large panel de logements locatifs sociaux, Il existe plusieurs mécanismes :

- la politique des loyers dérogatoires, issue de la loi Elan du 23 mars 2018, et la nouvelle politique des loyers, issue de la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, permettent aux bailleurs de répartir autrement les loyers maximaux et les plafonds de ressources à l'intérieur de leurs parcs tout en restant dans une masse globale constante. Considérant le montage trop complexe, les bailleurs ne se sont pas saisis du sujet.
- le mécanisme d'indemnité pour minoration de loyer : l'ANRU a prévu le versement d'une indemnité à l'organisme bailleur relogeur, indemnité qui permet de minorer le loyer inscrit dans le bail du ménage par rapport au loyer maximal autorisé. Cela permet d'élargir l'offre de relogement possible dans le parc récent aux ménages modestes, ayant un faible reste à vivre. A défaut, ils ne peuvent jamais accéder au parc neuf ou récent. En 2021, l'ANRU a réservé une enveloppe de subvention de 3,8 M€ pour l'octroi de cette minoration de loyer aux bailleurs sur le territoire de Clichy-sous-Bois, en estimant que 45 % des relogements pourraient en bénéficier. L'aide varie de 2 000 € à 13 000 € selon la taille du logement. Fin 2022, on ne compte que trois dossiers présentés par un seul bailleur social, pour un total de 16 000 €. L'enveloppe de l'ANRU est loin d'être consommée. L'EPT indique que le dispositif est jugé insuffisant par les bailleurs (les charges ne sont pas intégrées au loyer), qui craignent de subir des pertes d'exploitation, et les démarches administratives trop complexes pour en bénéficier. Ils renoncent donc à le solliciter et à loger les ménages les plus modestes. Cette aide, trop complexe, doit être simplifiée et rendue plus accessible aux bailleurs. L'ANRU a modifié son règlement général fin 2023, en assouplissant certaines conditions (plafond de loyer relevés, majoration de l'aide pour les relogements inter-bailleurs) mais les effets ne se font pas encore sentir.

[62] La Fondation Abbé Pierre résume ainsi la situation : « *en Île-de-France, plus on est pauvre, moins on a de chances d'accéder au logement social* » (p.18 du rapport sur les difficultés d'accès au logement social dans la MGP, mars 2023).

4.2.4 Mieux accompagner les ménages à reloger

80 % des ménages à reloger demandent à rester à Clichy-sous-Bois, par attachement et par crainte d'être relogés sur un site éloigné et inconnu. Les MOUS, que ce soit dans l'ORCOD ou aux Bois du Temple, ont décidé de respecter leurs choix et ne cherchent pas à leur proposer d'autres communes. Pour l'attribution des logements, il n'a pas été possible de déterminer le rôle joué par les souhaits des ménages et celui joué par la préférence communale exprimée par la municipalité. Certes, un ménage peut hésiter à quitter sa commune pour un lieu inconnu mais sans doute serait-il possible d'élargir ses perspectives, les possibilités qui lui sont présentées (choix entre deux logements au lieu d'un seul), en l'accompagnant dans les visites, l'aidant à se projeter après attribution. Les dispositifs de location active, expérimentés par plusieurs bailleurs, donnent d'intéressants résultats en ce sens, quand le ménage maîtrise l'outil numérique.

Cette situation et la faiblesse des collaborations inter-bailleurs et inter-communales limitent de fait la palette des solutions de relogement proposées aux ménages.

L'accompagnement post-attribution est également un point essentiel pour maintenir l'équilibre et éviter le risque de dégradation des ensembles, quartiers. C'est notamment le rôle joué par la Maison de l'habitat (MHAB), qui mène des actions d'accompagnement des locataires pour améliorer la qualité de vie au sein des résidences, des logements et des parties communes ou fait travailler ensemble, sur des problèmes communs, des gardiens d'immeubles qui ne se connaissaient pas (travaillent chez des bailleurs différents). Créée en 2011 par convention entre l'intercommunalité Clichy-Montfermeil et les bailleurs sociaux, la MHAB est un équipement de proximité. Elle relève à ce jour de l'EPT GPGE et travaille avec les communes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil, les bailleurs présents sur son secteur d'intervention (les Bosquets à Montfermeil, le Haut-Clichy et les Bois du Temple à Clichy-sous-Bois) ainsi qu'avec des associations présentes sur le territoire. Cette structure est co-financée par les bailleurs sociaux et par l'EPT GPGE.

4.2.5 Le défi de la solidarité à l'échelle de l'intercommunalité et de la métropole

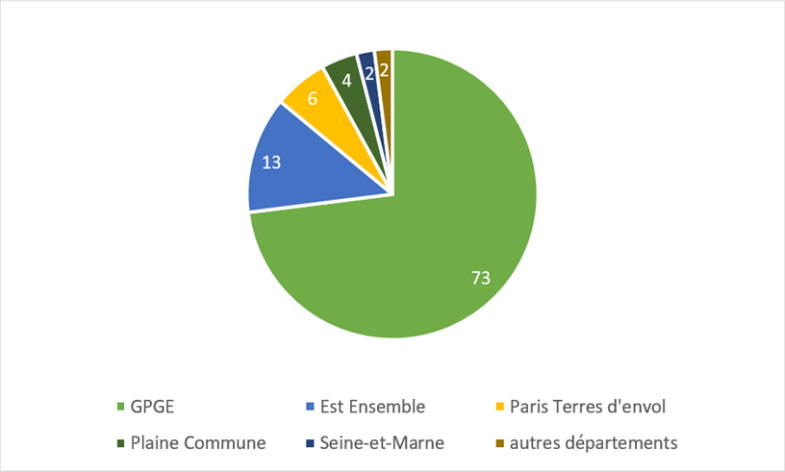
En l'absence d'adoption du PMHH, le préfet a réactivé en 2022 la révision du SRHH, qui datait de 2017, et qui initialement, ne présentait pas les objectifs de construction de logements sociaux à l'échelle des EPT. Il a été révisé en juillet 2022 pour « *renforcer la mixité sociale des territoires par la diversification de l'habitat et l'accès au logement* ». Il a, pour y parvenir, territorialisé les objectifs de production globale et sociale de logements à l'échelle de chaque EPT, en précisant la contribution attendue de chacun. Ainsi, 2300 logements nouveaux par an, comprenant les logements sociaux (hors ANRU) sont attendus de l'EPT GPGE.

Ne comportant pas de dispositif de sanction, mais uniquement document de référence, le SRHH voulait enrayer les phénomènes de relégation, en changeant d'échelle et développant le relogement à l'échelle interdépartementale, pour au moins 15 % des relogements de Seine-Saint-Denis.

C'est un échec. En effet, à Clichy-sous-Bois, seuls 4 % des relogements sont effectués dans un autre département (pour moitié en Seine-et-Marne). Le relogement s'effectue à 73 % à l'échelle de l'EPT GPGE, puis à 21 % dans les trois autres EPT de Seine-Saint-Denis. Il n'y a pas de rééquilibrage de peuplement, ni de meilleure répartition des ménages modestes qui continuent d'être concentrés spatialement.

De même, la charte de relogement acte les principes de solidarité intercommunale au relogement des ménages, mais la réalité est autre.

Graphique n° 8 : Répartition du relogement par territoire (en pourcentage)



Source : CRC d'après données enquête

4.3 Les risque et les pistes d'amélioration

4.3.1 Les risques

4.3.1.1 Une évolution des programmes qui ne va pas dans le sens initialement souhaité

Comme il faut d'abord reconstituer en dehors du QPV les logements que l'on va y démolir, les projets prennent du retard, les calendriers dérapent. L'opération ORCOD va durer au moins 20 ans, contre 15 prévus initialement. En outre, certains programmes ne peuvent voir le jour du fait d'aléas techniques, environnementaux, ou d'enjeux de conservation du patrimoine.

Les programmes de reconstruction hors site, dans les autres communes, étant en retard, voire inexistants, la reconstruction à Clichy-sous-Bois augmente. Elle passe de 580 en 2018 à près de 700 en 2023. La commune répond aux besoins de relogement des habitants, mais socialement, la population restera homogène à l'échelle du QPV. Le risque est réel de voir concentrer les publics les plus fragiles aux mêmes endroits.

Tableau n° 5 : Reconstitution de l'offre de logements

	Comité engagement ANRU 17/05/18	Modifications comité d'engagement ANRU 16/01/22	Chiffres EPT au 18/04/23
Démolitions et reconstitutions à terme	1 372	1 372	
	1 240 copro 132 LLS	1 240 copro 132 LLS	
Acquisition-amélioration sur site		77	
Reconstitution de l'offre validée ANRU	1 268	1 345	1 381
Reconstitution sur site/commune	580	672	699
dont part en PLAI	232	263	277
dont part en PLUS	348	409	422
Reconstitution hors site/hors commune	688	673	682
dont part en PLAI	412	413	463
dont part en PLUS	276	260	219

Source : CRC d'après comités d'engagement ANRU et EPT

4.3.1.2 Multiplicité des outils et des acteurs

Les outils informatiques utilisés sont aussi nombreux que les acteurs, et peu interfacés.

L'État utilise le Système priorité logement, ainsi que Comdalo pour les ménages DALO. Le système national d'enregistrement (SNE) est utilisé par l'EPT GPGE et par la MOUS dans l'ORCOD. Les bailleurs et l'ANRU utilisent le logiciel RIME pour suivre les relogements. Autant de saisies à effectuer. La commune considère que le SNE n'est pas fiable (portail ouvert directement au public, les demandeurs ne tiennent pas leurs données à jour lorsqu'ils gèrent seuls leur demande de logement social, ou encore ils ne sont pas identifiés comme prioritaires renouvellement urbain) et préfère utiliser en même temps le logiciel PELEHAS pour saisir les demandes des ménages et veiller à la complétude des dossiers. Les bailleurs sociaux saisissent dans RESANA pour faire remonter, une fois par an, l'état des lieux des attributions par commune et par réservataire[63].

Les saisies de dossiers sont donc en doublon, multipliées par le nombre d'intervenants. Les bases de données gagneraient à être décloisonnées et interopérables, et le logiciel SNE doit être amélioré.

Dans son rapport public annuel 2023, la Cour des comptes souligne que la décentralisation a conduit à faire reposer la conduite des politiques territoriales du logement sur les quatre échelons locaux, par voie de délégations de compétences, commune, EPT/MGP, département (compétent pour le logement des personnes défavorisées, le schéma d'accueil des gens du voyage, le logement des personnes âgées), région (compétente pour le SRHH). À ce sujet, elle précise : « *en multipliant les acteurs et les lieux de décision, la décentralisation a accru la complexité de la répartition des compétences en matière d'habitat. Cette tendance, constatée dans bien d'autres domaines de compétences partagées, renforce la nécessité d'une coopération étroite entre les acteurs* ».[64]

À l'heure où une territorialisation/décentralisation au niveau intercommunal de la politique de l'habitat est envisagée afin de donner tous les outils aux autorités organisatrices de l'habitat, créées par la loi 3DS (agréments des constructions de logements sociaux, délégation des aides à la pierre, politique d'attribution), les EPT sont loin de pouvoir s'engager dans cette voie. Ils sont dans un entre-deux entre les communes et l'État. Il leur est demandé d'être responsables de la politique de peuplement et de l'attribution des logements, mais ils n'ont aucun pouvoir en matière de politique de construction, de délivrance d'autorisations d'urbanisme, d'attribution des agréments et aides financières au logement locatif social, au logement étudiant ou au logement intermédiaire. N'étant pas des EPCI à fiscalité propre, ils ne seront jamais délégataires des aides à la pierre (la MGP pourrait l'être, une fois dotée de son PMHH et si elle en exprime la demande)[65].

Les différents établissements publics de l'État ont eux-mêmes leurs propres stratégies à défendre et doivent négocier entre eux pour trouver des arbitrages : GPA doit équilibrer les comptes de sa concession de ZAC (la subvention d'équilibre de l'EPFIF est plafonnée) malgré les aléas et l'ANRU, quand elle s'étonne de voir un programme locatif social transformé en programme d'accession[66], lui suspend ses versements de subventions, jusqu'à la conclusion d'un accord.

[63] Sans même évoquer Fideli fichier démographique sur les logements et les individus, Filocom fichier des logements à la commune, répertoire du parc locatif social, Otelo logiciel d'évaluation des besoins en logements sur un territoire.
[64] Cour des comptes, RPA 2023, *« La décentralisation 40 ans après* » (p. 96).
[65] Cour des comptes, RPA 2023, *« L'organisation territoriale de la MGP* » (p. 51) : « *si des politiques locales existent, aucune vision métropolitaine n'a émergé. De fait, à l'exception des EPT à l'histoire plus ancienne (comme Plaine Commune), les maires continuent à peser lourdement dans les choix. Tel est particulièrement le cas pour les politiques d'attribution* ».
[66] *« La convention communale ANRU a été finalisée et signée en 2020. GPA a engagé la dépense sur IODA mi-2022. L'engagement a été suspendu par l'ANRU qui souhaite comprendre la reventilation de la programmation logement (…). Cette suspension ne conduit pas à une perte de subvention mais à une suspension des premiers versements. A date d'écriture de ce CRFA des échanges sont en cours avec l'ANRU sur le meilleur moyen d'acter les modifications.* » (compte-rendu financier annuel ZAC Bas-Clichy 2022, GPA, p. 15).

4.3.2 Les améliorations prévues par la loi

4.3.2.1 Une grille de cotation par EPT

Avec ce dispositif issu des lois Elan du 23 novembre 2018 et 3DS du 22 février 2022, applicable au 1er janvier 2024 un demandeur pourra avoir une cotation différente pour chaque EPT demandé. En outre, avec le critère « habite la commune » ou « travaille dans la commune », la note pourra être différente selon les EPT. Seul le refus d'attribution pour cause d'absence d'ancrage communal est interdit.

Les bailleurs sociaux devront appliquer des critères différents selon l'EPT concerné et ils ont fait connaître leurs inquiétudes pour gérer cette complexité[67]. Mais les EPT font observer que le but d'une cotation est de s'adapter au plus près des réalités de chaque territoire, que le socle commun, posé par l'article 441-1 du CCH, s'impose à tous, et que chaque cotation élaborée doit être validée par les services de l'État. Il n'en reste pas moins que le besoin d'articulation entre intercommunalités et bailleurs est avéré.

4.3.2.2 La gestion en flux

Instaurée par la loi ELAN du 23 novembre 2018[68] et précisée par un décret du 20 février 2020[69], la gestion en flux[70] devient le seul mode de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux.

Dans la gestion en flux, les réservations ne portent plus sur un stock de logements identifiés mais sur une part du flux au fur et à mesure des logements libérés dans le parc d'un bailleur sur un territoire donné. Le bailleur doit orienter les logements vacants vers les réservataires en fonction du pourcentage du flux qui leur revient (de 20 à 30 %) et des critères définis dans les conventions de réservation (typologies, loyers, etc.).

Les ménages qui doivent être relogés au titre du renouvellement urbain et des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD-IN) ne sont pas concernés par la cotation, car prioritaires. De même, les logements destinés à leur relogement sont ôtés de la gestion en flux.

Le délai de mise en œuvre était fixé au 24 novembre 2023[71]. À cette date, les conventions de réservation liant les réservataires et les organismes bailleurs, devaient être signées. Le nombre de petits bailleurs étant important sur le territoire, l'état des lieux n'est pas achevé et les conventions se mettent lentement en place.

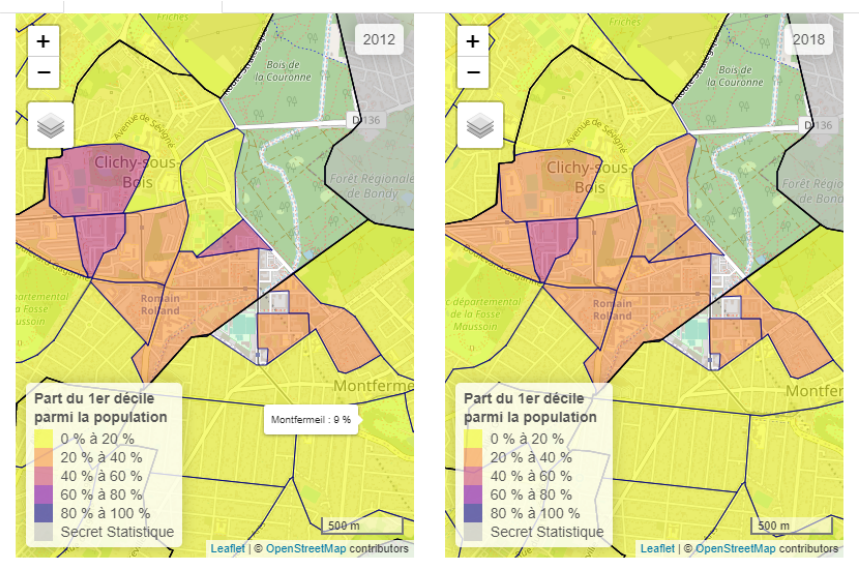
Pour les relogements dans les immeubles neufs, qui ont débuté fin 2023, l'EPT GPGE développe les réunions inter-réservataires, six mois avant les livraisons : sont examinés le nombre de relogements imposé pour chaque réservataire, en fonction de la charte mais aussi de l'avancement des uns et des autres selon les objectifs fixés, la répartition des typologies de logement, la répartition des relogements étage par étage (afin d'éviter que des ménages aux difficultés similaires soient relogés sur un même étage par exemple). L'EPT GPGE envisage de développer d'autres réunions inter-bailleurs pour créer davantage d'échanges dans le parc social. Ce dispositif intéressant mobilise des ressources importantes.

[67] AORIF, avril 2020, *« CIL : des réflexions à mutualiser entre EPT* ».
[68] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
[69] Décret n° 2020-145 du 20 février relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux.
[70] La gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur à l'échelle du département ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Les réservations portent sur un flux annuel de logements disponibles à la location.
[71] La date de mise en œuvre de la gestion en flux était initialement fixée au 24 novembre 2021 par la loi ELAN du 23 mars 2018, elle a été reportée au 24 novembre 2023 par la loi 3DS du 21 février 2022.

4.3.2.3 Diversification et résidentialisation : mettre fin aux quartiers ségrégués ?

Comme le montre la carte de France Stratégie, la baisse de la pauvreté est faible dans les différents IRIS d'habitat (découpage Insee d'îlots regroupés pour l'information statistique). Les ménages restent pauvres, ils passent simplement du parc privé au parc public. Malgré la promotion de la mixité sociale dans la loi depuis plus de 20 ans, malgré le règlement d'intervention de l'ANRU, dans les faits, la ségrégation spatiale reste la même.

Carte n° 6 : Évolution de la part de ménages du 1er décile parmi la population de Clichy-sous-Bois entre 2012 et 2018



Source : France Stratégie, outil de datavisualisation

La stratégie de diversification résidentielle des projets de renouvellement urbain de l'EPT GPGE est esquissée dans la convention territoriale. À l'échelle de Clichy-sous-Bois, la diversification de l'offre dans le Bas-Clichy est envisagée de façon progressive, après 2026 lorsque les premières transformations sur site seront visibles. La diversification est prévue selon trois niveaux :

- accession très sociale (expérimentation du bail réel solidaire avec un office foncier solidaire), pour contribuer au relogement de certains propriétaires occupants ;
- accession sociale avec le prêt social locatif à l'accession (PSLA) pour des opérations à 2 500 €/m² ;
- accession libre dans le cadre d'un marché futur transformé.

Sur le Haut-Clichy, cinq opérations de commercialisation de logements privés sont en cours. Elles étaient prévues à la fin du premier PRU 2004-2015, au titre de la diversification progressive du quartier, après démolitions et réhabilitations. Il est probable que l'arrivée de la gare a facilité la commercialisation des logements.

Sur ce point, le maire estime que le renouvellement urbain, même si les résultats des mutations urbaines doivent toujours s'analyser sur un temps long, commence à porter ses fruits, en permettant de fixer, dans les quartiers populaires, les ménages intermédiaires. A ses yeux, sans les programmes de l'ANRU, nombre d'entre eux, notamment les plus jeunes, auraient quitté ces quartiers, pour une offre de logement plus adaptée à leur préférence.

Dans les appels à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP) lancés par la MGP depuis 2016, 70 % des projets sélectionnés sont situés dans un secteur de renouvellement urbain (QPV) et près de la moitié (46 %) se situent près des gares du Grand Paris Express. C'est le cas à Clichy-sous-Bois, dans le quartier de la future gare, où sont développés deux projets :

- Le projet Centr'Halles, sur un site retenu dans le premier appel à projet IMGP, en 2017, au sein du quartier du Plateau, est constitué d'un programme mixte de 156 logements en accession, piloté par le groupe Pichet, d'un projet d'agriculture urbaine et d'une halle de marché alimentaire.
- Le projet Utrillo-Vidal, en 2021, situé sur la commune de Montfermeil et partiellement sur la commune de Clichy-sous-Bois. Le pilotage du projet est toutefois assuré par la ville de Montfermeil.

En 2017, le projet Leclaire, lui aussi retenu dans IMGP 1, prévoyait la création de 227 logements (sociaux et accession) et de services (crèche, maison des assistantes maternelles. Présentant de fortes contraintes techniques, sur le site d'une ancienne carrière, il a été abandonné en 2023.

D'autres projets, portés par le secteur privé, commencent à apparaître en dehors des zones d'aménagement (Pierreval pour 40 logements, LP Promotion pour 38 logements), aussi à proximité de la future gare. Le maire de la commune y voit la preuve que les investissements menés par les pouvoirs publics ont permis, selon son expression, « *d'amorcer la pompe* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les bailleurs démolisseurs ne pouvant assurer à eux seuls l'intégralité des relogements, les communes de l'EPT GPGE sont mobilisées sur une partie de leurs contingents de logements sociaux respectifs. Ces relogements doivent en outre être effectués dans le respect des règles posées par la loi égalité et citoyenneté du 27 mars 2017 afin de favoriser la mixité.

Les relogements s'opèrent à un faible rythme, pratiquement tous sur le territoire de la commune et dans le contingent préfectoral. Des objectifs d'accélération ont été fixés par l'État, à compter de 2022. Des MOUS suivent les ménages à reloger depuis la détermination du besoin jusqu'au relogement effectif.

Les relogements sont effectués à 73 % sur le territoire de l'EPT, très majoritairement dans des logements situés en QPV, au risque d'y accentuer des poches de pauvreté. 21 % des relogements sont faits dans les trois autres EPT de Seine-Saint-Denis. Un rééquilibrage interdépartemental, prévu par le SRHH à hauteur de 15 % de relogement hors Seine-Saint-Denis, reste purement hypothétique : à ce jour, seuls 4 % des relogements ont été effectués en dehors de la Seine-Saint-Denis.

Quant aux attributions de logements hors QPV pour les ménages les plus modestes (ceux du 1er quartile de ressources), elles s'élèvent à 13,8 % en 2021, quand la loi demande 25 %. Il n'y a donc pas de rééquilibrage de peuplement, ni de meilleure répartition des ménages modestes qui continuent d'être concentrés spatialement.

Les relogements hors QPV s'effectuent, le plus souvent, dans le parc social neuf ou récent, mais les loyers se révèlent trop élevés pour les ménages concernés. Pourtant créés pour répondre à cette problématique, les mécanismes des loyers dérogatoires, de nouvelle politique des loyers ou celui de l'indemnité pour minoration de loyer prévu par l'ANRU, ne sont pas utilisés, car jugés trop complexes par les bailleurs.

Au total, ni le NPNRU ni l'ORCOD-IN ne parviennent, à ce jour, à instaurer une mixité de population, ni à répartir les populations les plus pauvres, ni à attirer des populations plus aisées.

Une fois les relogements effectués, le suivi post-attribution est un point essentiel pour réussir l'intégration dans le logement et dans le quartier. En cela, l'accompagnement social lié au logement ou la Maison de l'habitat sont des éléments utiles.

Les relogements au titre du renouvellement urbain bénéficient d'un traitement dérogatoire, la grille de cotation et la gestion en flux, qui doivent être mises en place par chaque EPT en 2024, ne leur sont en effet pas applicables. Néanmoins, dans l'objectif d'éviter la constitution de poches de pauvreté issues de ces relogements, l'EPT développe des réunions inter-réservataires pour les relogements devant être effectués dans les immeubles neufs à partir de la fin de l'année 2023.

Interrogé, le maire précise, qu'à ses yeux, le renouvellement urbain commence à porter ses fruits, en permettant de fixer les ménages intermédiaires dans les quartiers populaires. Il estime que sans les programmes de l'ANRU, nombre d'entre eux, notamment les plus jeunes, auraient quitté ces quartiers, pour une offre de logement plus adaptée à leur préférence. Sans doute, l'arrivée de la gare du GPE aide-t-elle la stratégie de diversification prévue. Cinq opérations de logements privés sont en cours de commercialisation dans la ZAC du Haut-Clichy et des projets de promotion immobilière privée commencent aussi à apparaître hors ZAC. La diversification du Bas-Clichy sera mise en œuvre progressivement à partir de 2028, avec de l'accession sociale puis de l'accession libre, pour offrir des parcours résidentiels aux habitants de la commune.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les ORCOD 43

Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....45

Annexe n° 1. Les ORCOD

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) sont des opérations destinées à lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

Elles peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini par cette collectivité ou ce groupement dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque ORCOD fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise tout ou partie des outils suivants pour requalifier les copropriétés dégradées concernées :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne (par exemple, un rapport de salubrité et de sécurité doit être joint à toute déclaration d'intention d'aliéner) ;
- la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;
- la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement.

L'ORCOD facilite la mobilisation de certains outils de l'aménagement dont :

- le droit de préemption urbain renforcé ;
- certaines prérogatives du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants ;
- de nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'opération d'intérêt national.

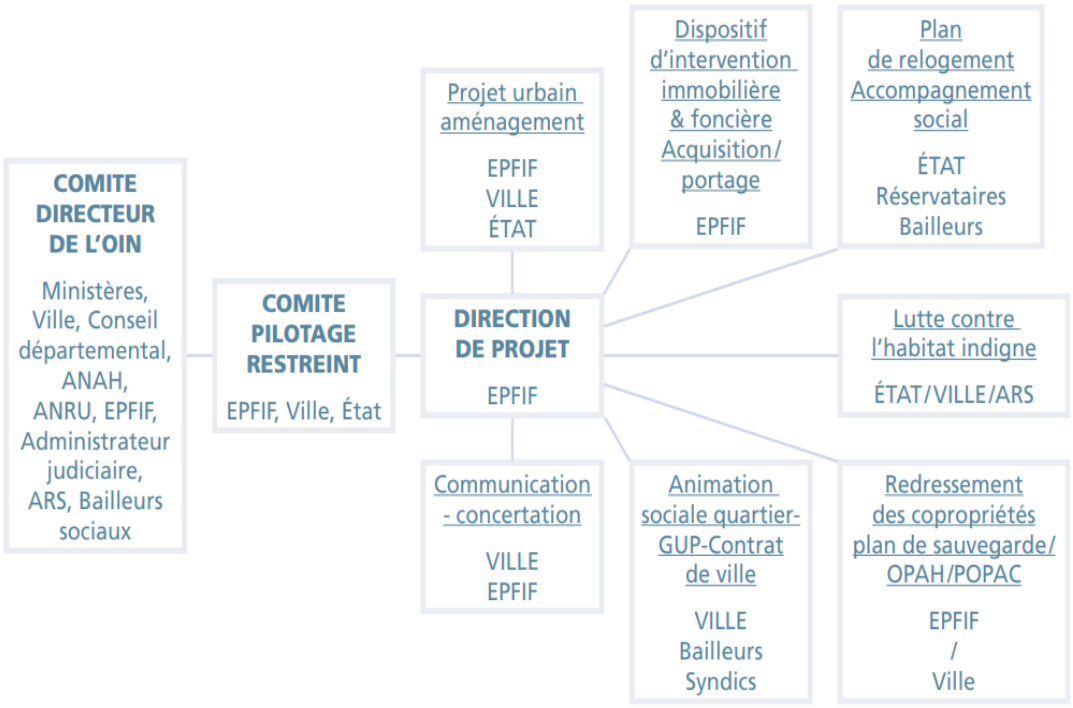
L'ORCOD peut être déclarée d'intérêt national (ORCOD-IN) si l'opération présente notamment des enjeux majeurs en termes d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements[72]. Dans le cadre d'une gouvernance de projet placée sous la responsabilité de l'État, l'ORCOD-in concentre des moyens exceptionnels, tant humains que financier.

La conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national peut être confiée à un établissement public foncier de l'État. En Île-de-France, l'État désigne l'EPFIF comme pilote de l'opération.

Les coûts sont pris en charge par l'EPF, qui mobilise alors la taxe spéciale d'équipement, l'ANAH, l'ANRU et les collectivités.

[72] Article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation.

Les acteurs signataires de la convention ORCOD-IN du Bas-Clichy et leur intervention



Source : convention partenariale ORCOD-IN Clichy-sous-Bois

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

ANAH	Agence nationale de l'habitat (rénovation logements du parc privé)
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CALEOL	Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CIA	Convention intercommunale d'attribution
CIL	Conférence intercommunale pour le logement
DALO	Droit au logement opposable
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EPT	Établissement public territorial
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
ESH	Entreprises sociales de l'habitat
GPA	Grand Paris Aménagement
GPGE	Grand Paris Grand Est
I3F	Immobilière 3F
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NPNRU	Nouveau programme national pour la rénovation urbaine (2018-2030)
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH	Office public de l'habitat
ORCOD-IN	Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national
PDS	Plan de sauvegarde
PLH	Programme local de l'habitat
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
POPAC	Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés
PRU	Plan de rénovation urbaine (2004-2015)
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
SIFAE	Société immobilière et foncière Action logement-EPFIF
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13 décembre 2000)
ZAC	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

La commune de Clichy-sous-Bois n’a pas apporté de réponse au présent rapport

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france