



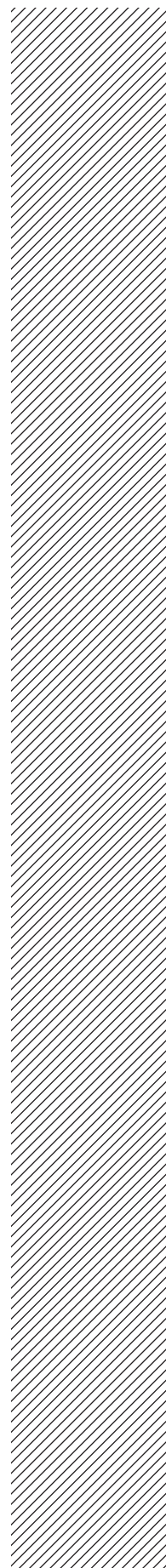
📖 ÉTUDE

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS

BILAN DES ACTIONS MENÉES DE 2002 À 2018

MARS 2021





Directrices de la publication : **Dominique ALBA**
Patricia PELLOUX

Étude réalisée par : **Corentin ORTAIS**

Avec le concours de : **Simon DURANTON**

Sous la direction de : **Stéphanie JANKEL**

Avec les contributions de : **Pascale Dietrich-Ragon** (chargée de recherches à l'INED) et **Nancy Bouché** (inspectrice générale de l'équipement honoraire, présidente honoraire du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne)

Cartographie et traitement statistique : **Gustavo VELA-BARRON**, **Anne SERVAIS**

Photos et illustrations : **Apur** sauf mention contraire

Mise en page : **Apur**

www.apur.org

20P050104

Sommaire

ÉDITO.....	4	4. Deux volets spécifiques au plan de lutte contre l'habitat indigne	98
INTRODUCTION : L'HABITAT INDIGNE À PARIS.....	5	L'amélioration des hôtels meublés.....	98
Définitions.....	7	La lutte contre le saturnisme.....	104
Une histoire ancienne à Paris.....	12	5. Enseignements et perspectives	114
Une nouvelle politique à partir de 2002.....	15	De moins en moins d'immeubles dégradés mais des situations au logement qui demeurent nombreuses..	114
1. Plus de 2 000 immeubles traités	20	Revers de la médaille de la lutte contre l'habitat indigne, une réduction du parc social de fait.....	117
2 172 immeubles traités à Paris de 2002 à 2018.....	20	Une démarche de prévention de la dégradation des immeubles depuis 2008.....	118
De 2002 à 2018 : plusieurs séquences.....	24	Une surveillance renforcée mise en œuvre par le Service Technique de l'Habitat (STH).....	120
Deux stratégies : incitation à la réhabilitation privée ou appropriation publique.....	26	Des résultats rendus possibles par d'importants moyens financiers et un fort portage politique.....	124
Des immeubles concentrés dans le quart nord-est de la capitale.....	29	Aujourd'hui, des enjeux métropolitains : prendre la mesure des besoins et partager les savoir-faire.....	126
Les caractéristiques des immeubles concernés par la lutte contre l'habitat indigne.....	31	Habitat insalubre : quand tout commence à Paris - contribution de Nancy Bouché.....	128
Les facteurs explicatifs de l'insalubrité.....	34	SIGLES.....	130
Marseille : une stratégie de lutte contre l'habitat indigne pour faire face à l'urgence.....	38	BIBLIOGRAPHIE.....	131
2. Quel bilan pour les 450 immeubles acquis par la puissance publique ?	42		
Des opérateurs spécialisés : aujourd'hui la Soreqa, hier la Siemp et la Semavip.....	43		
Au fil des ans, des acquisitions de plus en plus coûteuses pour la collectivité.....	46		
Plus de 5 600 ménages relogés.....	49		
À la place des immeubles insalubres, 5 300 logements sociaux créés.....	52		
Des opérations qui ont parfois permis la création d'équipements.....	57		
Les occupants des immeubles du plan d'éradication de l'habitat indigne à Paris - contribution de Pascale Dietrich-Ragon.....	63		
3. Quel bilan pour les 1 700 immeubles privés réhabilités ?	72		
En presque 20 ans, plusieurs dispositifs incitatifs permettant différents niveaux d'accompagnement.....	73		
238 millions d'euros de travaux subventionnables réalisés dans plus de 1 400 immeubles aidés.....	77		
Des aides financières conséquentes et sous conditions.....	82		
Une distribution des aides très forte de 2007 à 2012.....	84		
L'aide au syndicat de copropriété, un outil décisif.....	86		
Des aides individuelles resserrées progressivement sur les propriétaires occupants.....	88		
Un accompagnement qui dure près de 7 ans en moyenne.....	90		
Trois outils complémentaires créés à l'occasion du plan d'éradication de l'habitat indigne.....	91		

ÉDITO

La lutte contre l’habitat indigne est une priorité politique de la Ville de Paris permettant de rétablir des conditions justes, décentes et dignes pour des milliers de parisiens qui souffrent de mal-logement. Depuis 20 ans, nous menons des actions d’envergure et mobilisons des moyens financiers considérables pour éradiquer l’insalubrité du territoire parisien.

Cette volonté politique se traduit en chiffres : 2 200 immeubles traités soit 56 000 logements, 5 600 ménages relogés dont la grande majorité à Paris et 5 300 logements sociaux créés depuis 2001.

Aujourd’hui, une nette résorption du taux d’insalubrité est constatée mais la mobilisation ne doit pas faiblir au regard des nouvelles formes d’habitat indigne. Aux côtés de nos partenaires – ARS, DRIHL, PRIF, TGI, bailleurs, opérateurs (Elogie-Siemp, Soreqa, Urbanis, Soliha) – nous poursuivons quotidiennement notre engagement dans le domaine.

J’aspire à ce que ce bilan puisse servir de référence à toutes les collectivités confrontées aux enjeux de l’habitat dégradé, car il est du devoir de la puissance publique de permettre à chaque citoyen et citoyenne de vivre dans un logement digne, décent et sécurisé.

Ian Brossat

Adjoint à la maire de Paris en charge du logement, de l’hébergement d’urgence et de la protection des réfugiés

INTRODUCTION

L'habitat indigne à Paris

La lutte contre l'habitat indigne est une préoccupation ancienne à Paris. Malgré les grandes opérations de rénovation urbaine des années 1970 et une amélioration considérable du confort des logements, Paris connaît dans les années 1990 une résurgence du saturnisme infantile, des sinistres périodiques dans des immeubles vétustes et des poches d'insalubrité toujours présentes. Pour faire face à cette situation, l'État et Bertrand Delanoë, le maire de Paris, affichent au début des années 2000 l'ambition d'éradiquer l'habitat indigne du territoire parisien en y consacrant des moyens très importants et en mettant en œuvre de nouveaux outils de traitement sur plus de 1 000 immeubles dégradés regroupant plus de 22 000 logements.

Ces outils ont perduré et au final ce sont près de 2 200 immeubles et 56 000 logements qui ont bénéficié de dispositifs de lutte contre l'habitat indigne depuis lors. Les efforts, qui ne sont pas encore terminés, auront duré près de 20 ans et nécessité un engagement politique et des moyens financiers exceptionnels.

L'objectif de cette étude est de présenter l'expérience parisienne de lutte contre l'habitat indigne dans une perspective historique, notamment à l'intention de collectivités territoriales qui seraient désireuses de mettre en œuvre des politiques semblables. **Cette étude, inscrite au programme de travail partenarial**

2019-2020 de l'Apur, a été réalisée avec les acteurs de l'habitat indigne à Paris : le Service Technique de l'Habitat (STH) et le Bureau de l'Habitat Durable (BHD) au sein de la Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) de la Ville de Paris, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) d'Île-de-France, ainsi que les opérateurs : Siemp (devenue Elogie-Siemp), Soreqa, Soliha et Urbanis.

Cette étude se base sur une **analyse quantitative** de la politique de lutte contre l'habitat indigne menée depuis 2002 (à la fois en termes de moyens et de résultats) et réalise ainsi une mise à jour de l'étude de 2007 qui établissait un premier bilan du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002¹. Elle présente aussi une **dimension évaluative** de la politique publique menée contre l'habitat indigne, en fournissant des indicateurs précis et en présentant à la fois les principes du plan et les outils utilisés. Des **entretiens** ont permis d'intégrer une **dimension qualitative** afin de comprendre quels outils ont été les plus efficaces dans la lutte contre l'habitat indigne. Enfin, l'étude comporte une **contribution de la chercheuse Pascale Dietrich-Ragon sur les parcours des occupants des immeubles** du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002, ainsi que la mise en perspective de la politique parisienne à l'échelle nationale par Nancy Bouché.

¹ — Apur, *Résorption de l'habitat indigne à Paris 2002-2007*, 2007.

UNE POLITIQUE DE GRANDE AMPLEUR



2 172

immeubles parisiens traités dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2018, qui regroupent **56 000** logements

ACQUISITIONS PUBLIQUES



449

immeubles acquis par la puissance publique



5 300

logements sociaux créés



5 600

ménages relogés au titre de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2018

RÉHABILITATIONS PRIVÉES



1 723

immeubles privés accompagnés dans la réalisation de travaux de réhabilitation



238 millions d'€

de travaux subventionnables réalisés



144 millions d'€

de subventions versées par l'Anah et la Ville de Paris, soit 61 % du montant des travaux subventionnables

UNE ACTION DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE MENÉE EN CONTINU



18

dispositifs opérationnels différents menés depuis 2002 (10 OPAH, 5 OAHD, 3 CPA et concession d'aménagement)



5 000 à 6 000

signalements traités par le STH chaque année



1 000

immeubles « à risque » repérés par l'observatoire de la prévention de la dégradation du bâti de l'Apur entre 2008 et 2018

Définitions

L'habitat indigne désigne toutes les situations dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, expose leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité.

L'habitat indigne

L'habitat indigne fut d'abord un concept d'usage commun avant de devenir une notion juridique². Désormais, l'habitat indigne désigne toutes les situations dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, expose leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité, et dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets, selon la nature des désordres constatés. Sont visés par cette définition d'une part les locaux et installations utilisés pour l'habitation mais impropres à cet usage (caves, sous-sols, combles, etc.), et d'autre part les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose leurs occupants à des risques manifestes pour leur santé ou leur sécurité.

Le principe d'habitat indigne fait référence à des formes d'habitat contraires à la dignité humaine et englobe à la fois les notions d'insalubrité et de péril. Ces situations sont souvent associées à des ménages occupants modestes et un sous-entretien de longue durée de la part de propriétaires défaillants. Dans cette étude, la notion d'habitat indigne est comprise au sens large et on parle plus généralement **d'habitat indigne ou dégradé**, pour caractériser les immeubles qui ont fait l'objet d'une intervention publique du fait de leur état.

Le traitement de l'habitat indigne est complexe et mettait en jeu plus d'une dizaine de polices administratives distinctes jusqu'à l'ordonnance de simplification du 16 septembre 2020. Celle-ci, prise en application de la loi Elan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) organise un regroupement au sein du Code de la construction et de l'habitation (CCH) des polices applicables aux différentes situations

d'habitat indigne, en simplifiant les procédures autour des deux types de risques liés à l'insécurité et à l'insalubrité du bâti. Mais les champs des polices de sécurité publique et d'insalubrité restent distincts avec leurs modes d'évaluation, leurs services d'instruction, leur procédure et l'autorité administrative compétente propres (le préfet en insalubrité et le maire, le cas échéant le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en sécurité publique).

Les polices relatives au danger sanitaire ponctuel affectant des locaux d'habitation et à la sécurité incendie des hôtels meublés demeurent indépendantes de cette réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

L'insalubrité

L'insalubrité est l'état d'un immeuble, d'un logement, d'une installation qui expose ses occupants à un risque pour leur santé, entendue, selon l'organisation mondiale de la santé (OMS), au sens physique, sociale et mentale. Elle est ainsi définie par le code de la santé publique, dans la version mise à jour par l'ordonnance du 16 septembre 2020 : « Tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes est insalubre. ». Ce local est aussi considéré comme insalubre s'il présente des revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils précisés par voie réglementaire. Sont également inclus dans l'insalubrité les locaux impropres par nature à l'usage d'habitation et les locaux mis à disposition à l'habitation dans des conditions manifestes de suroccupation.

² — Article 84 de la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

Le traitement de l'insalubrité est engagé par un arrêté préfectoral qui prescrit les travaux de réparation nécessaires, le cas échéant, la démolition du bâtiment, l'interdiction temporaire ou définitive d'habiter, à effectuer dans un délai précisé. L'arrêté d'insalubrité est assorti ou non d'une interdiction (temporaire ou définitive) d'habiter. Il donne lieu à une suspension du paiement de loyer, et, si une interdiction d'habiter est prononcée, le propriétaire, ou à défaut l'autorité publique compétente, est tenu d'héberger ou de reloger les occupants, à ses frais. S'il y a carence du propriétaire dans la réalisation des travaux, l'autorité publique peut les faire exécuter d'office. À Paris, c'est un service municipal, le Service technique de l'habitat (STH), rattaché à la Direction du logement et de l'habitat de la Mairie de Paris, qui est chargé, par conventionnement avec l'Agence Régionale de Santé (ARS), du contrôle de la salubrité des logements et de l'exécution des travaux d'office si nécessaire.

Le péril

La notion de **péril** (on parle aussi d'édifices menaçant ruine) ne fait pas intervenir un risque pour la santé mais un risque pour la sécurité des occupants ou des voisins : effondrement, chute d'éléments, voire d'immeubles entiers. Le péril n'est pas une police de l'habitat mais peut affecter des locaux d'habitation. Issues d'une législation très ancienne (loi de 1898 et décret-loi de 1935) relative à la sécurité publique, les procédures relatives au péril permettent au maire, au titre de ses pouvoirs de police, de prescrire au propriétaire les travaux à effectuer. À Paris, la procédure était mise en œuvre par le Préfet de Police jusqu'au 1^{er} juillet 2017. Depuis cette date, c'est aussi le Service Technique de l'Habitat (STH) de la Ville de Paris qui met en œuvre les questions relatives au péril, avec le transfert des pouvoirs de police administrative en matière de sécurité des bâtiments à usage principal d'habitation et des bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement, en application du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du code de la construction et de l'habitation (CCH).

La non-décence

La notion de **logement décent** relève du droit locatif et encadre les contrats de location entre un propriétaire et un locataire. Cette notion ne relève donc pas d'une procédure de police administrative engagée par une autorité publique. Un logement décent est un logement qui « ne doit pas laisser apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique et à la santé, et être doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation »³. Plusieurs critères définissent un logement décent : le logement doit disposer au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 m² et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m, soit un volume habitable au moins égal à 20 m³. Le logement doit disposer par ailleurs d'une alimentation en eau potable, de réseaux conformes aux normes de sécurité, etc. Par ailleurs, « le logement qui fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut être considéré comme un logement décent ». Seuls les logements décents peuvent bénéficier des aides aux logements (APL, AL). L'appréciation de cette notion relève du droit commun et revient à l'autorité du juge.

L'inconfort

La définition du **logement « sans confort »** ou « inconfortable » se réfère habituellement aux critères de l'Insee. Un logement est considéré « sans confort » s'il est privé d'un des trois éléments que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche, et des WC à l'intérieur du logement. À Paris, le confort s'améliore grandement dans les logements dans les années 1970 et 1980 : alors que 59 % des résidences principales étaient « sans confort » en 1970, elles sont seulement 32 % en 1978, 12 % en 1992, puis moins de 5 % à partir de 2002⁴.

Le mal-logement

La notion de « **mal-logement** » est utilisée pour décrire diverses formes de précarité face au logement, qui vont de l'absence de logement à de mauvaises conditions d'habitat (logements trop petits, inconfortables, ou dégradés).

³ — Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains (loi SRU).

⁴ — Selon l'enquête nationale logement (ENL).

Cette expression est issue du vocabulaire des acteurs associatifs comme la Fondation Abbé Pierre.

Selon la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement recouvre cinq dimensions : l'absence de domicile personnel, les difficultés d'accès au logement, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour se maintenir dans son logement, ainsi que les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales.

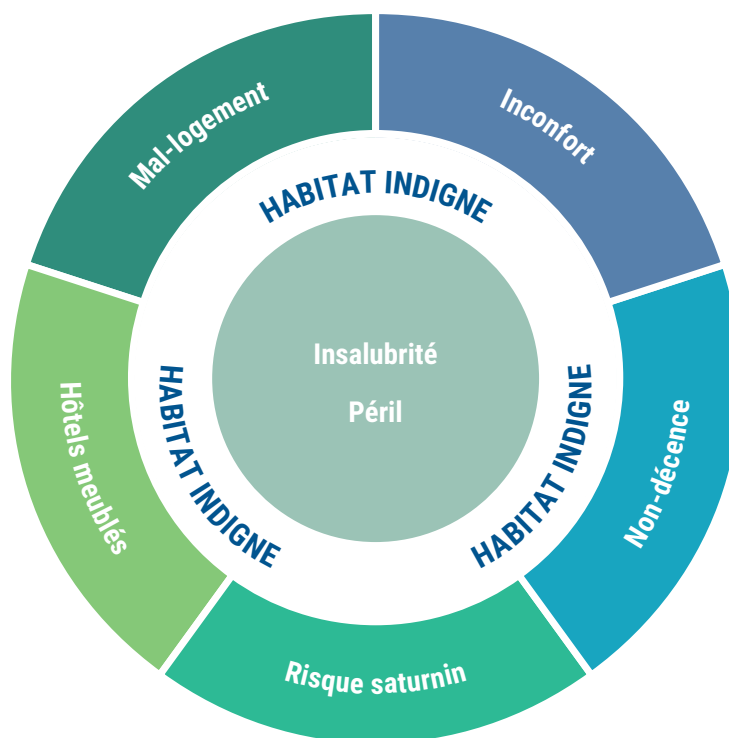
Le risque saturnin

Le **saturnisme** est la maladie correspondant à une intoxication du sang par le plomb, ses vapeurs ou ses sels, qui pénètrent dans l'organisme par voie digestive ou respiratoire. Le risque saturnin associé à cette maladie provient de la présence de plomb dans l'habitat ancien, dans les peintures mais aussi les garde-corps ou les menuiseries par exemple. En raison de l'utilisation massive jusqu'en

1948 de peintures au plomb dans le bâtiment, les immeubles ou les logements dégradés peuvent conduire à des risques d'intoxication par le plomb (enduits lézardés, peintures écaillées, etc.). Dans ces immeubles, le saturnisme affecte particulièrement les enfants (dont l'organisme est plus fragile que celui des adultes) qui portent à leur bouche et s'intoxiquent avec des écailles ou des poussières de peinture au plomb. À Paris, c'est le bureau de la lutte contre le saturnisme de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) (anciennement la Mission saturnisme de la Préfecture de Paris) qui s'occupe de l'application des dispositifs juridiques issus de la loi du 29 juillet 1998 (lutte contre les exclusions) et modifiés par la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004, concernant la lutte contre le saturnisme infantile lié à la présence de plomb accessible dans l'habitat.

L'HABITAT INDIGNE, UNE NOTION QUI ENGLOBE PARTIELLEMENT D'AUTRES ENJEUX DU LOGEMENT DÉGRADÉ

////////////////////



L'insalubrité et le péril sont au cœur de l'habitat indigne.
En revanche, seule une partie des situations d'inconfort, de non-décence, de risque saturnin, des hôtels meublés ou du mal-logement recoupe le champ de l'habitat indigne.

Les hôtels meublés

Les hôtels meublés, aussi appelés « hôtels de préfecture » ou « garnis », sont des hôtels qui, contrairement aux hôtels de tourisme, constituent la résidence principale de leurs occupants, souvent de nouveaux arrivants dans les grandes villes. Ils constituent une forme traditionnelle et ancienne de l'habitat parisien. Ils servaient de lieu d'accueil pour les provinciaux ou les immigrés, généralement des hommes seuls en âge de travailler. Cet habitat de basse qualité, mais meublé et accessible, est progressivement devenu le refuge de personnes isolées et la seule solution de mise à l'abri possible de ménages sans logement incluant des enfants.

La catégorie administrative des hôtels meublés a disparu même si la fonction de résidence dans certains établissements hôteliers demeure. Mais il y a aussi des résidents permanents dans des hôtels dits de tourisme. Tous les hôtels sont soumis au respect de règles de sécurité et de salubrité publiques et spécifiquement aux règlements de sécurité incendie. Les résidents ne sont pas des clients mais des locataires protégés à ce titre. Les logements se composent généralement d'une seule pièce sans salle de bains individuelle, ni cuisine⁵. À Paris, la sécurité incendie des hôtels meublés est traitée par le Préfet de Police tandis que la salubrité et la police du péril reviennent à la Maire de Paris (STH).

LES SYMPTÔMES DE LA DÉGRADATION DU BÂTI

Les immeubles de la lutte contre l'habitat indigne ne présentent pas tous le même niveau de dégradation. Cependant, les diagnostics effectués mettent en lumière la répétition de certains signes de dégradation, tant au niveau des structures d'immeubles que des cages d'escalier, des réseaux et des logements.

- **Les désordres de structures** : la façade délabrée d'un immeuble est souvent le premier indice de sa dégradation. Celle-ci se manifeste par des mouvements mécaniques (fissuration ou déformation) et/ou par le pourrissement des matériaux (pans de bois souvent présents dans le bâti parisien ancien). Ces dégradations peuvent affecter l'ensemble des structures porteuses et portées, en particulier les planchers et les escaliers. Mais les façades ne suffisent pas à apprécier l'état d'un bâtiment, surtout quand l'immeuble a été récemment ravalé sans que les désordres de structure aient été résolus. Dans certains quartiers parisiens, les désordres de structures sont liés à la fragilité des sous-sols (ayant déstabilisé, par exemple, les fondations de nombreux immeubles dans le quartier Jean Moinon/Sainte-Marthe dans le 10^e arrondissement).
- **Les parties communes dégradées** : après l'aspect extérieur du bâti, le signe le plus visible de la dégradation des immeubles est l'état des parties communes. Portes d'entrées qui ne ferment plus, halls délabrés, absence d'éclairage, garde-corps en mauvais état, peintures décollées, fuites d'eau apparentes, caves encombrées et malsaines sont autant d'indicateurs de la mauvaise santé d'un immeuble.
- **Les réseaux vétustes et anarchiques** : beaucoup d'immeubles sont marqués par la présence de réseaux d'eau et d'électricité anarchiques et défectueux, généralement ajoutés au coup par coup et parfois de manière dangereuse (fuites, risques de court-circuit, d'électrocution ou d'explosion).
- **L'insalubrité dans les logements** : c'est à l'intérieur des logements que la notion d'insalubrité prend tout son sens. Le problème le plus couramment rencontré est celui de l'humidité des logements, auquel s'ajoutent le manque d'isolation thermique, l'absence de chauffage efficace et l'absence fréquente de ventilation favorisant la condensation. Outre les risques pour la santé physique des occupants, l'insalubrité engendre des conséquences sociales très néfastes. Selon les opérateurs, les occupants rapportent que leur énergie et leur attention sont accaparées par l'état de leur logement, ce qui peut mener à des situations de détresse psychologique.

⁵ — Apur, *Les hôtels meublés à Paris, Diagnostic et premier bilan du plan d'action engagé*, 2007.

DES EXEMPLES DE DÉGRADATION DANS 4 IMMEUBLES DU PLAN D'ÉRADICATION DE L'HABITAT INDIGNE LANCÉ EN 2002

////////////////////



Passage de la Brie (19^e) : façade sur rue largement fissurée et maintenue avec des étais

© Siemp



3, rue Jean Moinon (10^e) : côté cour, réseaux électriques anarchiques et façade noircie et pourrie par l'humidité

© Siemp



181, avenue Jean Jaurès (19^e) : cage d'escalier délabrée avec peinture au plomb écaillée

© Siemp



40, rue du Surmelin (20^e) : murs et plafond pourris et partiellement effondrés en parties communes

© Siemp

Une histoire ancienne à Paris

L'habitat indigne est un phénomène de longue date à Paris, notamment dans les anciens quartiers populaires où une partie des immeubles sont de mauvaise qualité dès leur construction. Les politiques de lutte contre l'habitat indigne (alors appelé habitat insalubre) commencent au début du XIX^e siècle.

Les années 1830 : les premières « commissions de salubrité »

Au début du XIX^e siècle, les médecins et les pouvoirs publics se préoccupent des conditions de l'habitat ouvrier au titre de l'hygiène et sous un angle de santé publique ; le concept de « logement insalubre » apparaît alors. Les facteurs de risques identifiés sont l'obscurité, la saleté et l'étroitesse des lieux conduisant à la promiscuité, auxquels s'ajoutera la misère dans les années 1830.

Dès la fin de l'année 1831, au début d'une grande épidémie de choléra, le Préfet de Police de Paris crée les premières commissions de salubrité, chargées de rechercher les causes d'insalubrité dans les logements. Le risque sanitaire est pour la première fois spatialisé, inscrit dans un territoire identifié. À la suite, les lois de 1833 et 1836 introduisent l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dès 1833, les premières démolitions d'îlots vétustes sont opérées dans l'actuel 4^e arrondissement.

1850 : première loi sur l'habitat insalubre

À l'échelle nationale, la première loi sur l'habitat insalubre date du 13 avril 1850. Elle permet l'expropriation et la démolition des îlots et immeubles insalubres. Sont instituées les premières commissions municipales d'assainissement des logements pour repérer les immeubles et îlots insalubres et proposer aux conseils municipaux un plan d'action.

Les conditions d'application de la loi sont différentes à Paris, où le décret du 26 mars 1852 confie au Préfet de la Seine la surveillance des constructions privées du point de vue de la sûreté et de la salubrité.

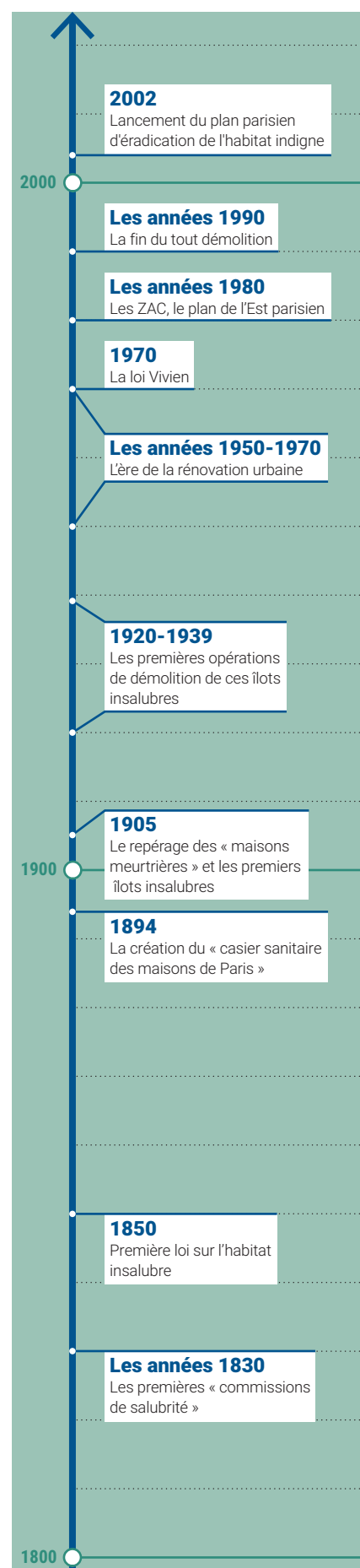
1894 : la création du « casier sanitaire des maisons de Paris »

Créé en 1894, le Casier sanitaire des maisons de Paris place au centre de sa mission la lutte contre la tuberculose par l'éradication de l'insalubrité des maisons et des logements, qui en est alors désignée comme la cause. Entre 1894 et 1900, un recensement quasi exhaustif des 75 000 immeubles parisiens est réalisé. 73 000 inspections sont effectuées par le bureau du Casier sanitaire des maisons de Paris.

À l'échelon national, la grande loi de santé publique du 15 février 1902 institue les outils que sont les conseils départementaux d'hygiène, les règlements sanitaires municipaux, les arrêtés prescrivant des travaux, les travaux d'office, les bureaux municipaux d'hygiène et les autorisations de travaux. Un régime spécifique s'applique à Paris issu d'une loi de protection de la santé publique du 7 avril 1903.

1905 : le repérage des « maisons meurtrières » et les premiers îlots insalubres

En 1905, à partir du taux de décès par tuberculose, sont repérées près de 1 500 « maisons meurtrières », circonscrites dans six « îlots insalubres » à démolir. En 1920, le nombre d'îlots insalubres passe de 6 à 17, soit 4 800 immeubles répartis sur 260 hectares et occupés par plus de 180 000 habitants. La densité de population est alors très forte dans la capitale, qui accueille plus de 2,9 millions d'habitants en 1921. Celle-ci accentue la suroccupation et la promiscuité.



1920-1939 : les premières opérations de démolition de ces îlots insalubres

Entre 1920 et 1939, des démolitions sont réalisées au nom d'une intervention publique groupée, ciblée, permettant de véritables opérations d'urbanisme. Par exemple, en 1929, 38 immeubles sont démolis dans le quartier des Épinettes (îlot n° 5). Le nombre d'immeubles insalubres recensés passe de 4 800 en 1920 à 3 900 en 1939.

Les années 1950-1970 : l'ère de la rénovation urbaine

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, l'objectif d'éradiquer les îlots insalubres et les nombreux taudis et bidonvilles ceinturant Paris est fortement posé et la nécessité des démolitions n'est plus discutée : la population des

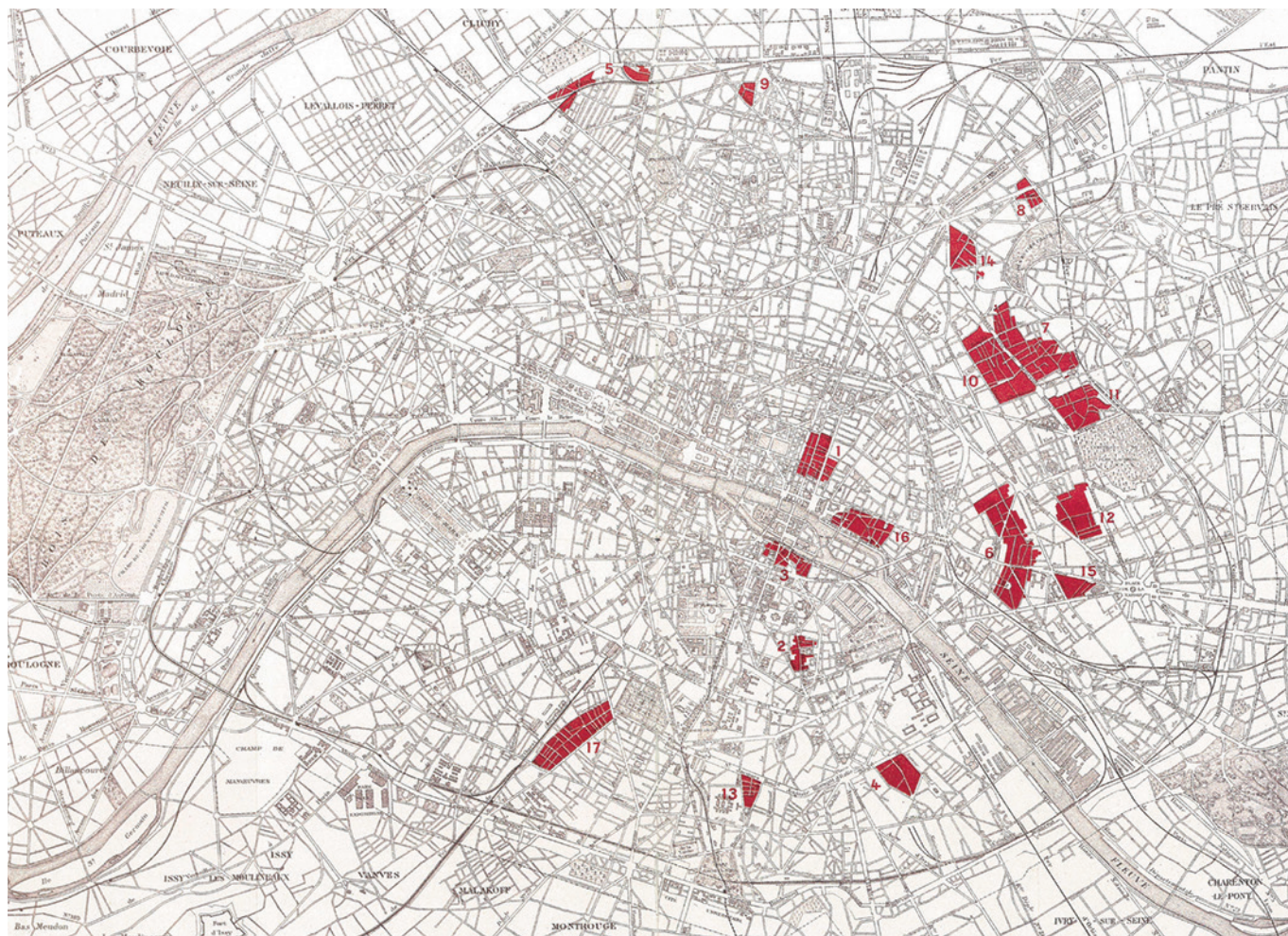
taudis doit pouvoir accéder au confort moderne. Les opérations des années 1950-1960 se caractérisent par des expropriations et des démolitions quasi-systématiques et le relogement d'une grande partie des habitants en banlieue. De nombreuses grandes opérations de rénovation urbaine, qui contribuent au renouvellement du parc de logements parisiens, ont lieu à partir des années 1960 : notamment Plaisance (1964), Guilleminot-Vercingétorix (1974), Amandiers (1974), Saint-Blaise (1978). La contestation des grandes opérations de démolition et de destruction du tissu architectural des centres anciens aboutit au vote de la « loi Malraux » du 4 août 1962. Celle-ci crée un outil opérationnel de restauration immobilière pour permettre la remise en état et l'amélioration du confort des immeubles vétustes,

expropriés mais non démolis. Ces îlots opérationnels entraînent le départ de la population résidente, par exemple dans le Marais.

1970 : la loi Vivien

La loi dite Vivien du 10 juillet 1970 a pour objectif prioritaire d'accélérer la résorption des bidonvilles. Elle permet, pour les immeubles ou îlots insalubres, une procédure d'expropriation accélérée et fortement dérogatoire, ce qui sera le fondement des opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI), concernant les bidonvilles mais aussi des quartiers d'habitat insalubre. À ce titre, les opérations de RHI vont fonctionner comme des succédanés des opérations de rénovation urbaine, déjà contestées. Appliquée aujourd'hui à des immeubles ponctuels

LES 17 ÎLOTS INSALUBRES PARISIENS DU DÉBUT DU XX^E SIÈCLE



Extrait du Rapport au nom de la 6^e commission sur la question des îlots insalubres, 1937 - L. Sellier

ou de petits îlots, la loi Vivien, par sa procédure rapide de mise en œuvre et son mode dérogatoire d'évaluation des indemnités d'expropriation, garde toute son efficacité.

Les années 1980 : les ZAC, le plan de l'Est parisien

La nécessité d'améliorer le confort des logements dans les quartiers périphériques de l'est et du nord parisiens vient justifier le « Plan de l'est parisien » engagé en 1983 à Paris. L'instrument privilégié des opérations prévu par le plan est la zone d'aménagement concerté (ZAC). De nombreuses ZAC sont lancées suivant un scénario conduisant dans la plupart des cas à la démolition-reconstruction des immeubles anciens, comme dans les îlots Chalon (12^e), Réunion et Belleville (20^e). En dehors des ZAC, le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption urbain renforcé (DPUR), créés par la loi du 18 juillet 1985, sont utilisés, visant une centaine de petits secteurs anciens. Ces outils permettent à la Ville de Paris de se porter acheteuse en priorité en cas de vente d'un bien immobilier, sans passer nécessairement par un secteur d'aménagement.

Les années 1990 : la fin du tout démolition

À partir de 1977, suite au rapport Nora-Eveno⁶ qui remet en cause les opérations par périmètres, la lutte contre l'habitat insalubre parisienne commence à intégrer la logique d'accompagnement privé, en lien avec l'Anah. À la fin des années 1980 et surtout à partir du début des années 1990, des voix s'élèvent contre la démolition jugée trop systématique des immeubles anciens. Un retournement idéologique s'opère, animé par des représentants associatifs, des élus, ou des riverains. Dans le Faubourg Saint-Antoine, le quartier de la Moskova ou à Belleville, des actions sont menées pour la préservation des quartiers. Des projets de démolition sont abandonnés et la réhabilitation de l'habitat dégradé prend le pas sur les démolitions.

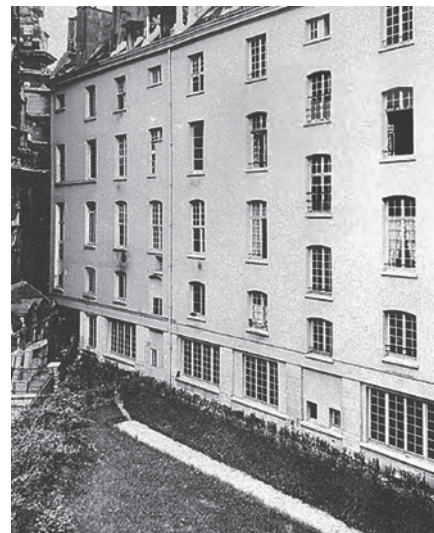
La réapparition du saturnisme infantile, à la fin des années 1980, fait prendre conscience du niveau de dégradation et d'insalubrité des vieux immeubles des quartiers populaires de la capitale. La loi de 1998 institue une police spécifique pour lutter contre le risque lié à la présence du plomb dans l'habitat. À la même période, des incendies et effondrements d'immeubles d'habitation dans ces mêmes quartiers posent la question des outils dont disposent les autorités publiques pour prévenir et traiter ces situations. Ces événements

de fin 1997 conduisent le ministre Louis Besson à demander une mission d'expertise au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGCP) sur les procédures utilisables, avec un focus sur Paris, mettant aussi la question à l'agenda des élections municipales de 2001. À la suite de ce rapport, rendu public en octobre 1998⁷, les textes relatifs à l'insalubrité et au péril seront profondément modernisés (loi SRU de décembre 2000) et un plan national d'éradication de l'habitat indigne est lancé en 2002, doté de financements *ad hoc*.

L'EXEMPLE DU TRAITEMENT DE L'ÎLOT INSALUBRE N° 16 : SAINT-GERVAIS - SAINT-PAUL (4^e) Démolitions, curetages des cœurs d'îlots et réhabilitations



Autour de l'Église Saint-Gervais (4^e) : avant (1945)



Autour de l'Église Saint-Gervais (4^e) : après



À l'arrière de l'Église Saint-Paul (4^e) : avant (1943)



À l'arrière de l'Église Saint-Paul (4^e) : après

Une nouvelle politique à partir de 2002

*En 2002,
le traitement
de périmètres entiers
est abandonné et
une logique de travail
« dans la dentelle »
est adoptée,
avec des opérations
souvent réalisées
au bâtiment
ou à la parcelle.*

Une nouvelle approche adoptée en 2002

Bertrand Delanoë, nouveau Maire de Paris, a souhaité lancer en 2002 un plan parisien d'éradication de l'habitat indigne, qui constitue une nouvelle manière d'aborder la question de l'habitat indigne, à la fois dans ses objectifs, ses outils et son approche. Le plan de 2002 affirme des objectifs ambitieux : éradiquer le problème de l'habitat insalubre à Paris, développer la production de logements sociaux, remettre sur le marché une partie des milliers de logements parisiens vacants et lutter contre le saturnisme. Ce plan comporte des objectifs précis, traduits notamment par une liste d'immeubles à traiter.

L'éradication de l'habitat indigne figure ainsi comme une priorité dans la convention cadre sur le logement signée le 22 février 2002 entre l'État et la Ville de Paris. Un budget de près de 239 millions d'euros sur 6 ans est alors dédié à ce plan, financé à la fois par la Ville de Paris, l'État et l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah). Le plan porte initialement sur « 1 000 immeubles » (938 parcelles) et se dote d'un observatoire afin de mesurer son avancée.

Un travail « dans la dentelle »

L'approche du plan engagé en 2002 marque une rupture avec les opérations de lutte contre l'insalubrité précédentes. Ce plan entend éviter de reproduire certaines erreurs du passé, comme les démolitions excessives. Le traitement de périmètres entiers est abandonné et une logique d'interventions ponctuelles est adoptée, avec des opérations souvent réalisée au bâtiment ou à la parcelle.

Pour chaque immeuble est privilégiée la réhabilitation, réservant la démolition-reconstruction aux immeubles jugés irrécupérables en raison de problèmes de fondations et/ou de structure. Même lorsque les immeubles sont entièrement

acquis par la puissance publique, des travaux de rénovation lourds sont parfois préférés à une démolition. Lors d'opérations de démolition-reconstruction, le tissu existant est respecté, les nouveaux immeubles reprenant le dessin des rues sans le modifier.

Le plan de 2002 : 1 000 confiés à des opérateurs spécialisés

À la différence des plans précédents qui portent sur des « îlots » ou des « secteurs » insalubres, le plan de 2002 doit éradiquer l'habitat indigne à l'échelle de Paris dans son ensemble. De nouveaux outils opérationnels sont adoptés pour atteindre cet objectif : en plus des OPAH, qui couvrent chacune un territoire, une opération sur l'ensemble du territoire parisien comportant une liste d'immeubles à traiter, l'OAHD, est créée. Mener cette politique à l'échelle de la ville entière permet d'éviter les effets de report dans Paris : le déplacement de l'insalubrité, ou des marchands de sommeil, d'un quartier à l'autre.

La Ville de Paris confie la réalisation de ce plan à des acteurs spécialisés, dotés de moyens financiers importants et de prérogatives de puissance publique. Elle missionne également l'Apur pour assurer le suivi mensuel de ses actions. Au cours du plan, ces acteurs développent un partenariat étroit avec les autorités publiques et acquièrent une expertise du traitement de l'habitat indigne parisien.

Dans le même temps, une politique de lutte contre l'habitat indigne se met peu à peu en place au niveau national. La prise de conscience des conséquences de l'habitat indigne, considéré désormais comme contraire à la dignité humaine, est à l'origine d'une intervention publique qui réaffirme sa volonté d'éradiquer ce phénomène. La création d'un plan national de renforcement de

6 — Simon Nora et Bertrand Eveno (1975), Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien.
7 — Nancy Bouché, Conseil Général des Ponts et Chaussées (1998). Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres.

la lutte contre la précarité et l'exclusion en 2002 a pour objectif de confirmer et développer les dispositifs contre l'exclusion notamment liés aux conditions de logement. Une expérimentation menée dans 11 départements a été conduite afin de préciser les contours d'un service renforcé de coordination des acteurs administratifs et associatifs permettant de donner plus d'efficacité aux dispositifs existants. Ainsi, le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (PNLHI) a été créé en avril 2002. Ce Pôle a pour mission de coordonner le dispositif de lutte contre l'habitat indigne autour d'un partenariat interministériel. Présent au sein de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) depuis 2010, ce pôle anime l'action de lutte contre l'habitat indigne à l'échelon national.

Depuis 2010, une politique menée en continu

Alors que le plan de 2002 avait pour objectif initial d'éradiquer l'essentiel de l'insalubrité à l'horizon 2007, il a été prolongé jusqu'en 2010⁸, le trai-

tement des plus de 900 immeubles prenant plus de temps que prévu. La politique de lutte contre l'habitat indigne a ensuite continué à mesure que de nouveaux immeubles étaient repérés et entraient ainsi dans le champ de l'habitat indigne. Alors que le plan de 2002 comprenait 938 immeubles, 2 172 immeubles ont au total fait partie de la politique de lutte contre l'habitat indigne entre 2002 et 2018. Ces près de 2 200 immeubles sont en partie constitués du stock non traité des immeubles identifiés dans les îlots insalubres, dès le début du XX^e siècle⁹. Les nouveaux immeubles sont notamment repérés via la démarche de prévention de la dégradation du bâti installée en 2008 par l'Apur, qui donne lieu chaque année à la constitution d'une liste d'immeubles à surveiller.

En 2018, l'objectif initial d'éradication de l'habitat indigne peut être considéré comme en grande partie réalisé : une très large majorité des situations d'indignité à l'immeuble ont été traitées. Cependant, la lutte contre l'habi-

tat indigne est une politique publique à mener en continu : depuis 2014, chaque année, une quinzaine d'immeubles sont confiés à la Soreqa en appropriation publique ou intègrent l'OAHD.

Ces dernières années, un nouvel axe d'action : la rénovation énergétique des immeubles

Tandis que les situations d'habitat indigne diminuent, la politique d'amélioration de l'habitat privé parisienne met progressivement l'accent sur la rénovation énergétique des immeubles et des logements. Des OPAH spécifiques ont été lancées dans cet objectif : OPATB 13 (2009-2014), OPAH 2D2E (2013-2015), OPATB19 (2014-2020). Le programme Eco-rénovons Paris, lancé à l'échelle parisienne en 2016, permet à des copropriétés de bénéficier de subventions afin de rénover leur immeuble en vue d'améliorer leur efficacité énergétique. Doté d'un objectif de 1 000 immeubles accompagnés, il fait suite au programme « copropriétés : objectif climat ! » (2008-2014).

EXTRAIT D'UN ARTICLE DE PRESSE DÉCRIVANT LE PLAN D'ÉRADICATION DE L'HABITAT INDIGNE LANCÉ EN 2002

LOGEMENT

La municipalité de Bertrand Delanoë s'apprête à lancer un plan de résorption de l'habitat insalubre. Entre 12.000 et 15.000 logements sont concernés dont la plupart sont toujours occupés. La moitié devrait être traitée avant la fin de la mandature.

La Ville de Paris s'attaque à l'habitat insalubre

Paris, ville de contrastes. A l'écart des quartiers chics et branchés, la capitale compte plus de 700 immeubles insalubres, soit entre 12.000 à 15.000 logements, dont la plupart sont toujours occupés, avec des loyers pour certains avoisinant 15 euros le mètre carré. Au terme d'une convention qui sera débattue lors du prochain Conseil de Paris le 18 mars, la Ville avec le soutien de l'Etat a décidé de s'attaquer à un « premier noyau dur » constitué de 350 bâtiments en péril, qui devraient être traités d'ici à la fin de la mandature. Parmi ce lot, 250 immeubles sont la propriété totale ou partielle de la municipalité, qui les a acquis à la faveur d'opérations d'urbanisme et laissé déperir au fil des années, les autres relevant du secteur privé. « La priorité des priorités, ce sont les bâtiments où des cas de saturnisme ont été constatés », a indiqué Jean-Yves Mano, adjoint chargé du logement.

Cette lourde tâche d'éradication sera confiée à la SIEMP, une société d'économie mixte qui gère 9.500 logements et dont la Ville est l'actionnaire majoritaire. En la désignant comme opérateur principal de cette lutte contre l'insalubrité, la municipalité espère frapper un grand coup et accélérer la disparition d'immeubles dégradés. « La SIEMP aura les moyens de son action, puisque Paris va lui déléguer son droit de préemption », a indiqué Jean-Yves Mano, ce qui lui permettra de devenir copropriétaire et d'aider ainsi à résorber des propriétés privées. »

Création d'un observatoire

Au total, le budget consacré à ces opérations se montera à 239 millions d'euros sur six ans, dont une aide de 26 millions d'euros de l'Etat. La principale difficulté sera de reloger les occupants de ces immeubles : sur les 350 qui vont être traités, pas moins de 2.000 familles sont concernées.

L'évolution de ce patrimoine sera suivie grâce à la création d'un observatoire du saturnisme, de l'insalubrité et de l'habitat, acté dans la convention signée avec l'Etat le mois dernier. Il sera chargé d'établir un diagnostic sur la situation, en repérant de nouveaux cas et de suivre les chantiers en cours. Chaque année, un bilan de cette grande priorité de la mandature sera communiqué au Conseil de Paris.

D. CH.

8 — Le plan initial d'éradication de l'habitat indigne, lancé en 2002 et terminé en 2010, est ainsi désigné par l'expression « plan de 2002 » dans ce document.

9 — Sur les 2 172 immeubles traités entre 2002 et 2018, 199 sont situés dans le périmètre des îlots insalubres de 1937.

LES ECHOS - 08 Mars 2002



© Pierre Faure



© Pierre Faure

L'habitat indigne est une forme de mal-logement qui touche des ménages qui cumulent **pauvreté** (ou précarité) et fragilités liées à un ou plusieurs « **handicaps** » qui viennent renforcer les difficultés d'accès au logement classique : absence d'emploi, début de parcours professionnel, situation de fin de droits, nationalité étrangère ou bien encore monoparentalité.





1. PLUS DE 2 000 IMMEUBLES TRAITÉS



1. Plus de 2 000 immeubles traités

2 172 immeubles traités à Paris de 2002 à 2018

2 172 immeubles regroupant plus de 56 000 logements

De 2002 à 2018, 2 172 immeubles ont été traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne ou dégradé à Paris. Ces « immeubles » correspondent à **2 172 parcelles cadastrales** et peuvent donc représenter un nombre plus élevé de bâtiments (plusieurs bâtiments par immeuble) ou d'adresses (plusieurs adresses possibles pour les immeubles situés en angle de rue par exemple). **Ce sont 3,5 % des immeubles parisiens qui ont été traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2018¹**. Ces immeubles comprennent plus de 56 000 logements² au total, soit 4,1 % des logements parisiens.

La résorption de l'habitat indigne et dégradé est une politique complexe et de longue durée, dont le suivi au quotidien et le bilan sont des exercices complexes. La multiplication des outils opérationnels et la diversité des situations des immeubles rendent délicate l'agrégation des données. De nombreuses situations faussent les catégories : regroupements de parcelles, passage d'un dispositif à un autre, etc³. La présente étude fait un bilan de l'action de lutte contre l'habitat indigne et dégradé de 2002 à 2018. Elle regroupe des situations diverses et comprend aussi des immeubles qui font toujours l'objet d'interventions, la politique de lutte contre l'habitat indigne nécessitant une mise en œuvre longue et en continu, qui inclut de nombreuses étapes.

Des immeubles classés en cinq catégories

Ces 2 172 immeubles ont été traités via plusieurs dispositifs opérationnels, et au moyen de deux stratégies : la réhabilitation privée par les propriétaires (accompagnée et subventionnée) ou l'acquisition des immeubles par la puissance publique, suivie d'une réhabilitation ou d'une opération de démolition-reconstruction.

Afin de simplifier la compréhension, les outils opérationnels ont été regroupés en cinq catégories. Mis à part pour les OAH et les OPAH, qui sont des outils dédiés uniquement aux réhabilitations privées, les deux types de stratégie (appropriation publique ou réhabilitation privée) peuvent être mises en œuvre au sein d'un même dispositif et parfois sur un même immeuble. Certains immeubles ayant pu faire l'objet de plusieurs dispositifs au cours du temps, le dispositif le plus récent a alors été privilégié pour le dénombrement suivant afin d'éviter les doubles comptes.

► Soreqa (70 immeubles)

Cette catégorie regroupe les immeubles pris en charge par la Soreqa depuis 2010, accompagnés en réhabilitation privée ou acquis par l'opérateur.

► OAH 2, 3 et 4 (273 imm.)

Cette catégorie regroupe l'ensemble des parcelles intégrées dans les opérations d'amélioration de l'habitat dégradé 2, 3 et 4, c'est-à-dire les OAH de 2008 à 2018. La Ville de Paris a attribué la mise

1 — Source : Direction Générale des Impôts (DGI), 2018.

2 — Le nombre de logements est disponible pour 2 077 immeubles sur 2 172, les 95 immeubles restants correspondent à des opérations en cours ou des créations d'équipements.

3 — Les glissements d'un dispositif à l'autre et d'une année à l'autre expliquent la difficulté à renseigner précisément des outils de suivi. Même lorsque les bilans existent, les indicateurs ne sont pas toujours les mêmes.

4 — Ce chiffre ne prend pas en compte les prolongations de dispositifs, comme les OPAH prolongées ou le passage d'une OAH à la suivante.

5 — Le plan de 2002, ou plan des « 1 000 immeubles » correspond précisément à 938 parcelles cadastrales, dont 40 ont été intégrées depuis à un dispositif plus récent.

Au moins 235 immeubles ont bénéficié de plus d'un dispositif⁴.

en œuvre de ces opérations à l'association Pacte de Paris (devenue par la suite Soliha) et au bureau d'études Urbanis, réunis en groupement. Ces deux opérateurs ont accompagné les copropriétés dans la mise en œuvre de travaux de réhabilitation.

► Le plan de 2002 (898 imm.⁵)

Cette catégorie correspond aux immeubles du plan « historique » de lutte contre l'habitat indigne, intégrés au plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002 et suivis dans le cadre de l'observatoire d'éradication de l'habitat insalubre (OEHI). Le plan de 2002 s'appuyait sur plusieurs outils : l'opération d'amélioration de l'habitat dégradé 1 (OAHD 2003-2007), dont les immeubles sont confiés aux opérateurs Urbanis et le Pacte de Paris, la coordination de l'OAHD étant assurée par la Siemp ; deux Conventions Publiques d'Aménagement (CPA) qui confient le traitement de plusieurs centaines d'immeubles à la Siemp et la Semavip. En outre, les immeubles les plus dégradés des OPAH ont été intégrés à ce plan.

Cette catégorie inclut l'ensemble des parcelles correspondant aux immeubles dégradés et insalubres intégrés au plan de 2002, à l'exception de ceux qui ont intégré depuis une autre catégorie précédemment citée (Soreqa ; OAHD 2, 3 et 4).

► OPAH (862 imm.)

Dans les années 2000, les OPAH parisiennes ont été recentrées principalement sur le traitement de l'insalubrité et les immeubles les plus dégradés de

ces OPAH ont été intégrés au dispositif municipal de lutte contre l'habitat indigne. De 2002 à 2018, 10 OPAH ont été menées sur le territoire parisien, en incluant l'OPAH sur les hôtels meublés mais pas celles sur le développement durable 2D2E et OPAH TB 19.

Cette catégorie regroupe les immeubles ayant fait l'objet de travaux subventionnés de lutte contre l'habitat indigne ou dégradé dans le cadre des OPAH menées depuis 2002 et qui ne sont pas déjà dans les catégories précédemment citées : Soreqa, OAHD (2, 3 et 4) et majoritairement le plan de 2002. Au total, 1 054 immeubles parmi les 2 172 ont fait l'objet d'une OPAH entre 2002 et 2018.

► Arrêtés à l'immeuble (69 imm.)

Bien que la majorité des immeubles qui ont été traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne aient été intégrés à un dispositif opérationnel (voir p. 25), ce n'est pas le cas de tous. Les immeubles de cette catégorie ont fait l'objet d'un arrêté (à l'immeuble) de péril ou d'insalubrité, qui oblige les propriétaires à réaliser des travaux, sans qu'un accompagnement soit nécessaire.

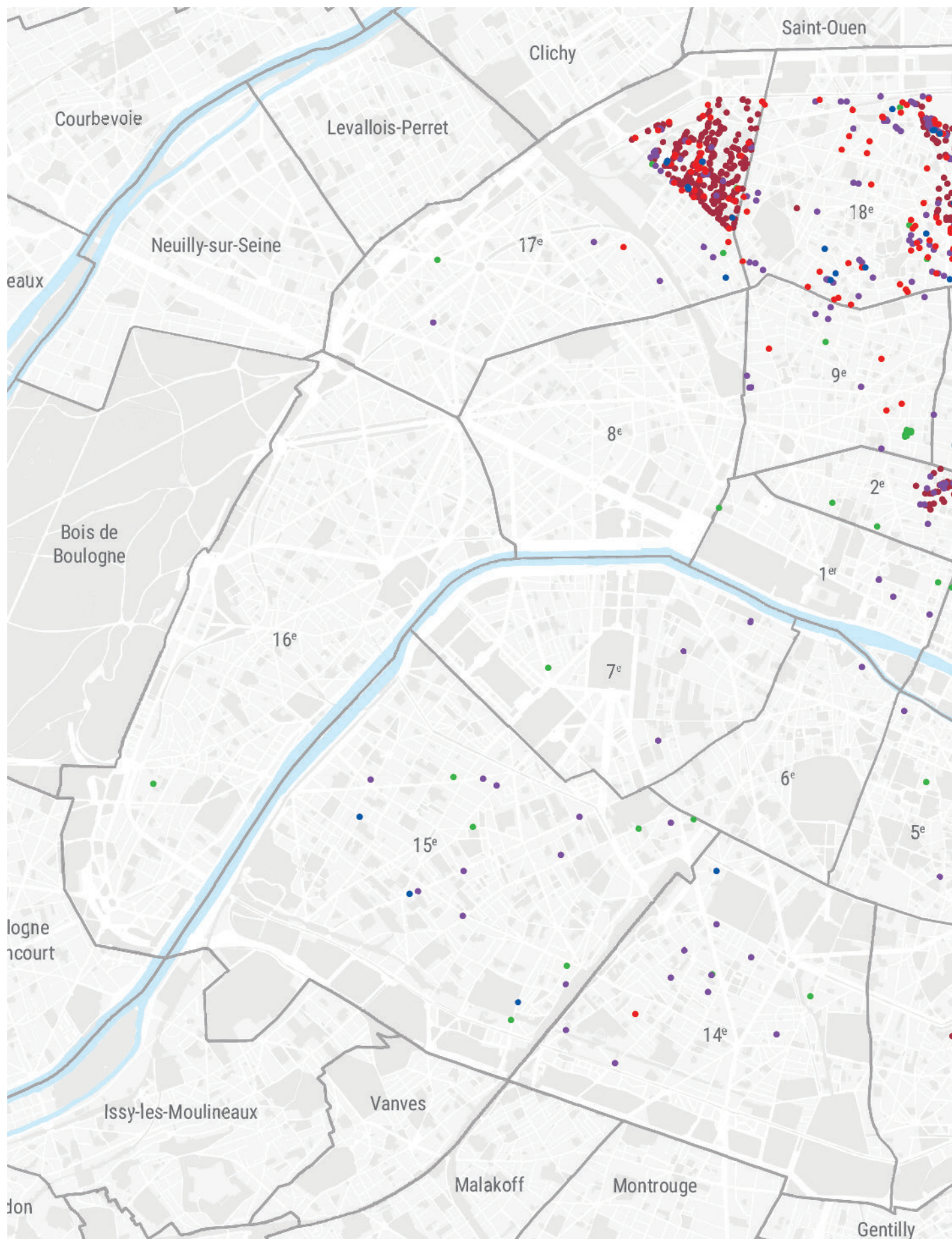
Le chiffre de 69 parcelles ne prend en compte que les immeubles qui ont été traités uniquement via ce dispositif. Au total, d'après les données rassemblées sur les arrêtés, 290 immeubles ont fait l'objet d'un arrêté (concernant l'immeuble entier). 221 immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté sont donc classés dans une autre catégorie car ils ont été intégrés à un dispositif opérationnel, le plus souvent le plan de 2002.

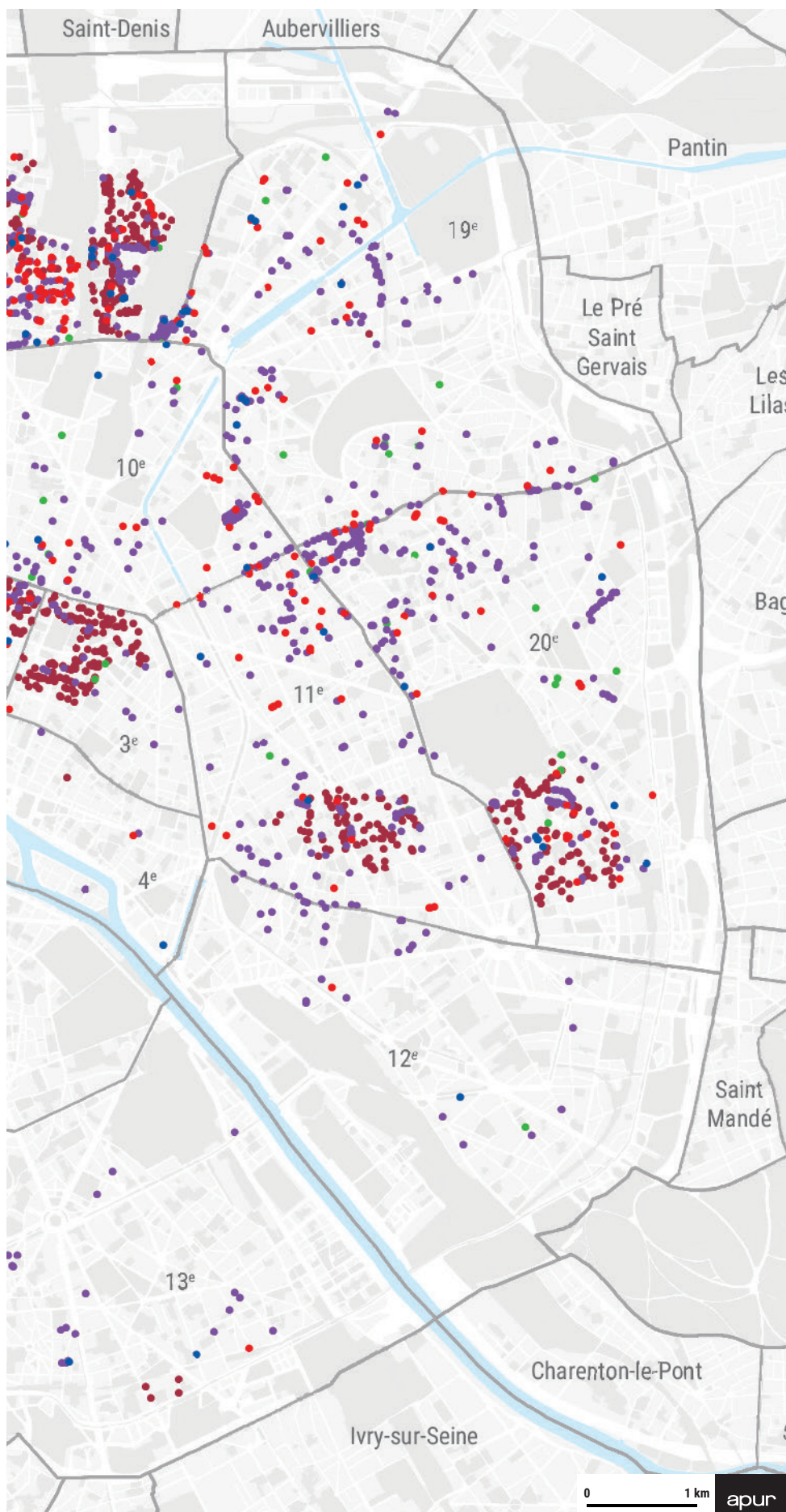
STRATÉGIE D'INTERVENTION SUR LES 2 172 IMMEUBLES

Dispositif opérationnel	Appropriation publique	Réhabilitation privée	Total	Part de l'appropriation publique
Soreqa	52	18	70	74 %
OAHD 2, 3 et 4		273	273	0 %
Plan de 2002	385	513	898	43 %
OPAH		862	862	0 %
Arrêté à l'imm.	12	57	69	17 %
Total	449	1 723	2 172	21 %

Source : recensement Apur.

Les différents dispositifs ont mis en œuvre les stratégies dans des proportions différentes. Seules les OAHD et les OPAH sont des outils destinés exclusivement à faciliter les réhabilitations par les propriétaires, les autres dispositifs se répartissant entre aide à la réhabilitation et acquisition par la puissance publique.





LES IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Dispositif opérationnel de 2002 à 2018

- SOREQA (70)
- OAHD 2, 3 et 4 (273)
- Plan historique lancé en 2002 (898)
- OPAH (862)
- Arrêtés à l'immeuble (69)

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH), Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)

2 200

immeubles classés
en 5 catégories :

- le plan initial mené de 2002 à 2010 sur 1 000 immeubles env.
- les immeubles des OAHD qui se sont succédées depuis (OAHD 2, 3 et 4)
- les OPAH
- les immeubles confiés à la Soreqa depuis sa création en 2010
- les immeubles entiers sous arrêtés, sans opérateur.

De 2002 à 2018 : plusieurs séquences

L'identification initiale des « 1 000 immeubles » du plan « historique » de 2002

Après l'annonce en 2001 de la Ville de Paris et de l'État de leur résolution de s'attaquer au risque saturnin et de résorber la situation des immeubles insalubres ou dangereux, une liste des immeubles à traiter a été élaborée. Les administrations détenaient des listes liées aux procédures en cours, mais elles étaient loin d'englober la totalité des immeubles en mauvais état. Une identification des immeubles dégradés a alors été effectuée :

- **un premier recensement en mai 2001** réalisé à partir des actes administratifs a permis de dénombrer 731 immeubles. Ces immeubles étaient en situation d'insalubrité avérée (ce qui donnait lieu à des procédures relevant du code de la santé publique), ou avaient fait l'objet de signalements divers : **immeubles squattés, plombémie élevée, arrêtés de péril ou d'insalubrité, immeubles signalés comme très dégradés** par les opérateurs d'OPAH ;
- pour compléter ce premier recensement, une liste d'immeubles méritant un examen technique a été construite. Elle a été créée à partir des immeubles précédemment identifiés, des immeubles signalés aux services municipaux⁶ et des immeubles acquis par la Ville dans le cadre du droit de préemption urbain renforcé⁷.

2 100 immeubles ont ainsi été examinés par le STH, qui était chargé des expertises techniques. Des relevés standardisés ont été établis afin d'effectuer des appréciations homogènes de l'état de chaque immeuble.

Sur la base de ces expertises techniques, la liste des immeubles qui sont entrés en 2002 dans le cadre du plan d'éradication de l'habitat indigne a été définie. Près d'un millier d'adresses ont ainsi été retenues.

Entre 2002 et 2011, un millier d'immeubles supplémentaires intégrés

Dès 2002, afin de suivre l'évolution de la situation des immeubles du plan, la Ville de Paris et l'État demandent à l'Apur de définir, mettre en place et animer un **Observatoire de l'Éradication de l'Habitat Insalubre** (OEHI). Cet observatoire réunit les informations transmises par les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne : la Ville de Paris, l'État et leurs opérateurs (la Siemp, la Semavip, le Pacte de Paris et Urbanis). L'observatoire a existé pendant toute la durée du plan et s'est traduit notamment par des notes d'état d'avancement mensuel.

Celui-ci avait pour mission de pallier le manque d'information et de centralisation des données sur les immeubles dégradés, avec 3 grands objectifs :

- centraliser et actualiser les données sur l'habitat parisien dégradé ;
- traiter ces informations et les diffuser ;
- être un outil d'aide à la décision dans la lutte contre l'habitat indigne.

À partir de 2008, l'observatoire de prévention de la dégradation du bâti a progressivement remplacé l'observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (voir p. 116).

En complément du plan de 2002 et à l'occasion du travail des opérateurs **durant cette période, des immeubles dégradés sont repérés**. 10 OPAH qui visent à résorber l'habitat indigne (en prenant en compte l'OPAH hôtels meublés) ont été lancées entre 2002 et 2011.

Au total, 207 immeubles en moyenne entrent dans le champ de l'habitat indigne chaque année entre 2002 et 2011 à Paris. Des ensembles immobiliers entiers qui constituaient des « poches » identifiées d'habitat dégradé font l'objet d'interventions publiques.

6 — Plus de 5 000 plaintes exprimées par les parisiens parvenaient chaque année aux services municipaux à propos de leur immeuble ou d'un immeuble voisin, pour des motifs de salubrité, de vétusté ou de manque d'entretien. Ces plaintes donnent toujours lieu à une instruction. Dans la liste « par excès », seuls les immeubles ayant fait l'objet d'un nombre significatif de plaintes (au moins 5 plaintes) ont été pris en compte notamment ceux ayant fait l'objet de procédures au titre du Code de la Santé Publique pour plusieurs logements d'un même immeuble.

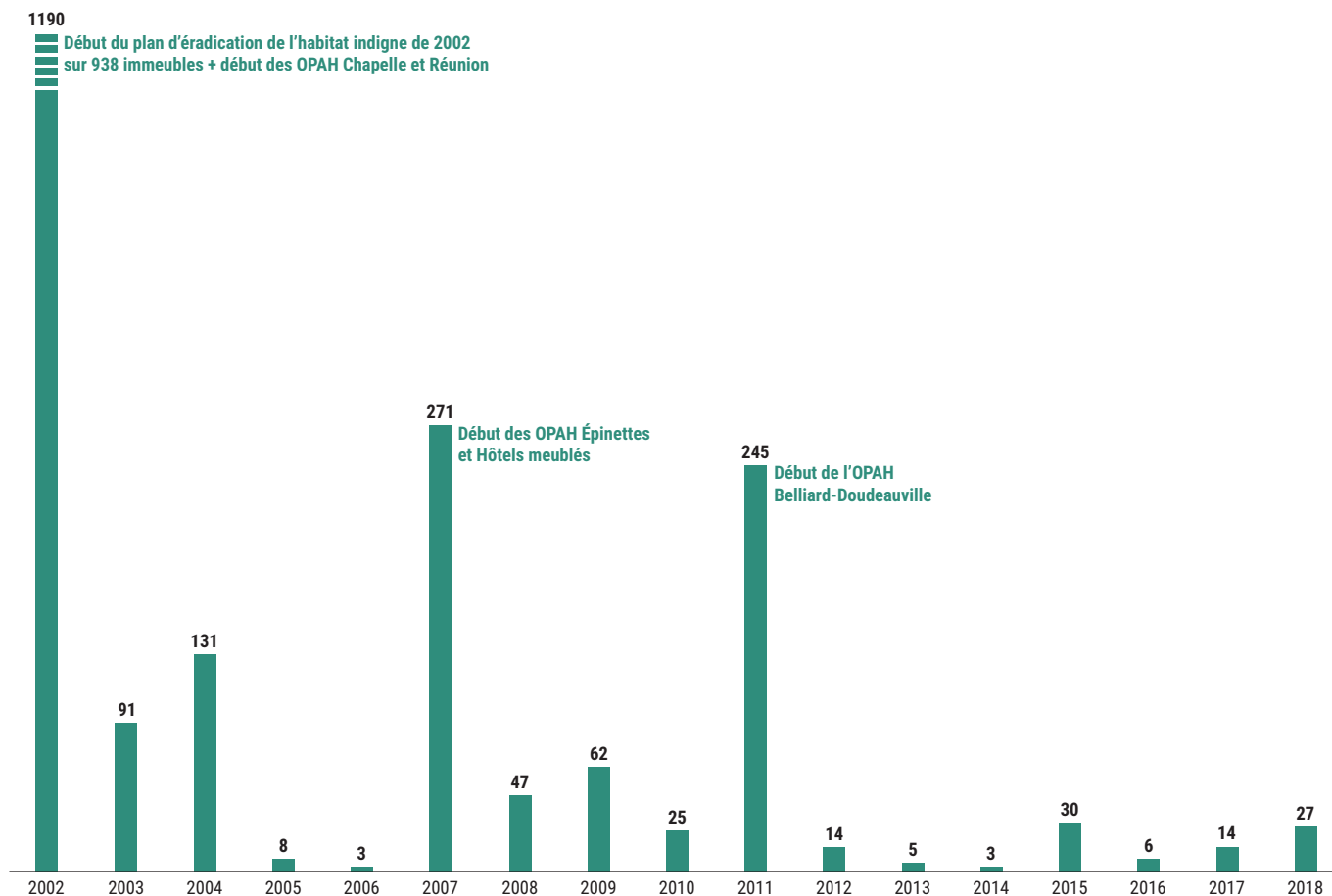
7 — La réforme du code de l'urbanisme avait introduit en 1985 le Droit de Préemption Urbain dit « Renforcé » (DPUR). Dans ce cadre, la Ville de Paris avait fortement développé sa politique d'intervention foncière dans des secteurs comportant une forte proportion d'immeubles insalubres ou fortement dégradés. En 2001, plus de 80 secteurs étaient soumis au DPUR, principalement situés dans l'est parisien ou sur des réserves de voirie. La Ville de Paris se trouvait ainsi engagée dans de nombreuses situations de copropriété sans s'être donné les moyens d'empêcher leur dégradation. Sous l'effet de l'absence d'entretien, du développement des phénomènes de squat et de l'insolvabilité des copropriétaires privés, la majorité de ces immeubles étaient en 2001 en mauvais état (voir les facteurs explicatifs de l'insalubrité p. 32).

Après 2011 : l'entrée de 14 nouveaux immeubles chaque année dans le champ de l'habitat indigne

L'année 2011 a été marquée par le début de l'OPAH Belliard, dernière OPAH parisienne ayant pour objectif le traitement de l'habitat indigne. Depuis 2012, seulement 14 immeubles entrent dans le champ de l'habitat indigne par an, en moyenne. Ils sont intégrés aux dispositifs qui ont pris la suite du plan de 2002 et des OPAH : les OAHD, la concession Soreqa, ou encore l'action du STH.

Les nouveaux immeubles sont repérés notamment via l'Observatoire de la prévention de la dégradation du bâti mis en place à partir de 2008 par l'Apur en lien avec le STH, ou à partir des signalements des habitants à la Ville de Paris. D'autres immeubles ont été identifiés dans les secteurs d'OPAH ou dans les rues où l'attention de la puissance publique est renforcée du fait d'une forte concentration d'immeubles d'habitat indigne déjà suivis par des opérateurs. Enfin, les drames, souvent liés à des incendies, ont aussi mené à l'identification de quelques immeubles.

ANNÉE D'ENTRÉE DANS LES DISPOSITIFS OPÉRATIONNELS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DES 2172 IMMEUBLES



Source : recollément Apur d'après les données de la Ville de Paris et de l'Anah (OPAL)

Deux stratégies : incitation à la réhabilitation privée ou appropriation publique

Le choix de la stratégie fondé sur l'état du bâti et l'attitude des propriétaires

Traiter les immeubles inscrits dans les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne à Paris a signifié tout d'abord choisir entre deux stratégies d'intervention. Alors que la plupart des immeubles ont été réhabilités directement par leurs propriétaires, certains immeubles ont fait l'objet d'une appropriation publique.

Le choix de la stratégie est effectué, après diagnostic de l'état d'un immeuble, en fonction de l'étendue des travaux nécessaires et de l'attitude des (co)propriétaires.

Une stratégie d'appropriation publique est ainsi décidée en raison de l'état critique du bâti ou parce qu'aucune solution de redressement privée ne semble plus envisageable. Lors du plan initial de 2002, la stratégie d'appropriation publique était aussi préconisée lorsque l'immeuble se situait dans un secteur d'aménagement ou qu'il comptait déjà une part importante de lots acquis antérieurement par la Ville de Paris.

La plupart du temps, **c'est le constat de carences de gestion et de manque de motivation des propriétaires, pour la plupart défaillants, qui aboutit à**

une conclusion d'impossibilité de maintien en statut privé d'un immeuble. La dégradation physique des immeubles, si elle constitue un élément de poids dans les choix stratégiques, n'est cependant pas l'argument principal lorsque les propriétaires semblent déterminés à s'engager dans une dynamique de redressement.

449 immeubles acquis par la puissance publique pour créer du logement social

449 immeubles ont fait l'objet d'une acquisition par la puissance publique, qu'il s'agisse de la Siemp ou de la Semavip au moment du plan d'éradication de l'habitat indigne de 2002, ou de la Soreqa depuis 2010. Quelques immeubles ont aussi été acquis directement par la Ville de Paris, puis confiés à un bailleur social. Les occupants de ces immeubles ont tous été relogés. Les logements ont été démolis et reconstruits, ou ont connu des réhabilitations lourdes.

Tous les immeubles acquis ont servi à créer du logement social, Paris comptant seulement 13,4 % de logements sociaux SRU dans l'ensemble des logements en 2001 et 17,1 % en 2010. Aucun logement privé n'a été construit à l'occasion des dispositifs de lutte contre l'habitat

indigne, contrairement à ce qui se produit dans les communes situées autour de Paris, où le parc de logement social est souvent déjà conséquent. **Les immeubles insalubres n'ont pas non plus été remplacés par des équipements,** même si quelques équipements ont pu être intégrés au rez-de-chaussée de certains immeubles de logements sociaux.

1 723 immeubles aidés financièrement pour réaliser des travaux de réhabilitation

1 723 immeubles ont fait l'objet d'une réhabilitation par leurs propriétaires privés. Ces derniers ont été accompagnés par un opérateur financé par la puissance publique (sauf dans le cas des 69 immeubles ayant seulement fait l'objet d'un arrêté). Les propriétaires ont bénéficié d'aides de l'Anah, abondées par la Ville de Paris, pour réaliser les travaux nécessaires à la réhabilitation des immeubles.

Environ 124 immeubles ont changé de stratégie au fil des années, le plus souvent ce sont des « réhabilitations privées » qui sont devenues des « appropriations publiques ». Ces changements de stratégie interviennent lorsque le travail opérationnel s'avère sans effet, ou lorsque les conditions d'habitat se dégradent trop rapidement par exemple.

Une majorité d'aides à la réhabilitation privée et une appropriation publique dans 1 cas sur 5.

LES OUTILS MOBILISÉS ENTRE 2002 ET 2018

Afin de mettre en œuvre la politique de lutte contre l'habitat indigne et dégradé, les pouvoirs publics ont mobilisé, renforcé et parfois inventé de nouveaux outils. Tandis que les procédures de police administrative se concentrent sur les immeubles insalubres ou en péril, les dispositifs opérationnels comme les OPAH ou les OAHD permettent de lutter plus largement contre les immeubles dégradés.

Les procédures de police administrative

Les procédures de police administrative visent à assurer la sécurité et la salubrité des bâtiments. Elles se matérialisent sous la forme d'arrêtés de péril ou d'insalubrité, qui rendent obligatoire l'exécution de travaux par les propriétaires. Les travaux prescrits sont obligatoires, sous peine d'exécution d'office par les autorités publiques, à la charge des propriétaires (travaux d'office). Les arrêtés entraînent aussi la suspension des loyers jusqu'à leur levée. Les pouvoirs publics peuvent aussi se substituer financièrement à un copropriétaire défaillant dans le cas de travaux en parties communes dans une copropriété (substitution).

À Paris, c'est le service technique de l'habitat (STH) au sein de la DLH de la Ville de Paris qui s'occupe de réceptionner et instruire les signalements au titre de l'habitat indigne, dont ceux relatifs au péril depuis juillet 2017. Ce service contrôle les situations, prend les arrêtés en sécurité bâimentaire, propose la prise des arrêtés d'insalubrité à l'ARS et prescrit une intervention, voire fait exécuter d'office les travaux.

Cependant, ces mesures ne suffisent pas toujours à déclencher les travaux nécessaires. Les propriétaires peuvent contester ces procédures devant le tribunal administratif. En outre, certains propriétaires peinent à financer les travaux et ces procédures administratives ne permettent pas toujours d'engager des réhabilitations globales des immeubles.

Deux stratégies d'intervention de la puissance publique : aider à réhabiliter ou acquérir

Au-delà des simples procédures de police administrative, de nombreux immeubles dégradés sont intégrés à des dispositifs opérationnels qui permettent de faciliter leur traitement. Des opérateurs sont missionnés par la Ville de Paris pour mettre en œuvre cette politique, qui s'effectue dans le cadre de deux stratégies alternatives :

- la réhabilitation par les (co)propriétaires lorsque cela est possible, tant du fait de l'état du bâti que de l'attitude de ces propriétaires. Ils bénéficient de subventions et d'un accompagnement dans la définition d'un plan de travaux de réhabilitation et de son plan de financement ;
- l'acquisition publique des immeubles lorsque la réhabilitation par les propriétaires n'est pas réalisable, suivie d'une opération de démolition-reconstruction ou de réhabilitation lourde. Dans ce cas, la Ville de Paris a choisi de créer des logements sociaux à ces adresses. Les anciens ménages résidents sont relogés dans le parc social.

Pour mettre en œuvre ces stratégies, plusieurs dispositifs opérationnels ont été mobilisés. Il s'agit des OPAH, des PIG (sous la forme des OAHD), des conventions publiques d'aménagement (CPA) Siemp et Semavip, puis de la concession d'aménagement Soreqa.

Les OPAH

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont des actions concertées de l'État, de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)⁸ et d'une collectivité afin d'améliorer la qualité de l'habitat du parc privé dans un territoire déterminé. D'une durée de trois à cinq ans, une OPAH permet la mise en œuvre d'incitations financières et d'un accompagnement administratif et technique des propriétaires privés afin de mener à la réalisation de travaux dans les immeubles d'habitation.

Une OPAH concerne un quartier donné présentant un bâti dégradé : dans cette zone, les immeubles peuvent se signaler à l'Anah afin de bénéficier d'aides. Certaines copropriétés plus dégradées dans les périmètres d'OPAH sont aussi ciblées et directement contactées par les opérateurs. Les OPAH qui ont eu lieu à Paris de 2002 à 2018 ont poursuivi des objectifs

8 — <https://www.anah.fr/collectivite/les-operations-programmees/quest-ce-quune-operation-programmee/>

communs : aide à la réhabilitation des copropriétés en difficulté, traitement de l'habitat indigne, réduction du risque d'intoxication au plomb, et le développement d'une offre de logements accessibles à tous à travers l'incitation à la maîtrise des loyers, l'adaptation au handicap et le soutien des propriétaires occupants à revenus modestes. Certaines OPAH avaient aussi des objectifs spécifiques : lutte contre les termites (Épinettes), prévention des risques incendie (Sentier), amélioration énergétique (OPAH TB 13 et 19).

Les PIG « OAHD »

Les opérations d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD), dispositifs opérationnels mis en place en 2002, sont mises en œuvre dans le cadre du programme d'intérêt général (PIG) Habitat dégradé (cadre contractuel passé avec l'Anah). Contrairement aux OPAH, les PIG permettent de viser l'ensemble du territoire parisien sur une thématique précise d'actions. L'action des opérateurs relève plutôt d'une logique d'obligation de résultats et non uniquement de moyens.

Les OAHD correspondent à une nouvelle manière de traiter l'habitat indigne à Paris. Les OAHD peuvent être considérées comme des OPAH « multi-sites » : à la différence d'une OPAH classique, qui consiste à définir un périmètre au sein duquel les immeubles dégradés peuvent bénéficier d'aides, les OAHD établissent une liste d'adresses à traiter, les immeubles étant répartis sur l'ensemble du territoire parisien.

Ces immeubles sont souvent dans un état de dégradation plus avancé que la plupart des immeubles situés dans un périmètre d'OPAH, qui justifie leur identification par la puissance publique. Les moyens financiers sont aussi renforcés. Dans le cadre d'une OAHD, pour chaque immeuble repéré, la Ville missionne un opérateur afin d'accompagner les propriétaires, qui peuvent bénéficier d'aides financières sous certaines conditions. Les immeubles sont intégrés à l'OAHD à la demande de la Ville de Paris suite à des signalements divers, sans que l'accord des propriétaires soit nécessaire à la réalisation d'un diagnostic multicritères (technique, social, gestion). L'engagement à la réalisation d'un programme de réhabilitation dépend ensuite de la mobilisation des propriétaires, avec l'appui de l'opérateur.

Les conventions publiques d'aménagement (CPA) de la Siemp et de la Semavip

Le plan d'éradication de l'habitat indigne de 2002 s'est aussi basé sur trois conventions publiques d'aménagement (CPA), signées avec deux sociétés d'économie mixte : la Siemp et la Semavip. Les CPA permettent à ces opérateurs de bénéficier de prérogatives de puissance publique qui leur permettent d'acquérir les immeubles les plus dégradés, puis de les démolir ou les réhabiliter (droit de préemption urbain renforcé, relogements). La Siemp et la Semavip peuvent adapter leur stratégie en fonction de la situation des immeubles : accompagnement des propriétaires vers une réhabilitation privée, ou appropriation publique des immeubles. Un seul opérateur regroupe ainsi des compétences diversifiées à chaque étape de la chaîne de traitement.

La concession Soreqa

À partir de 2010, la concession d'aménagement (terme qui remplace celui de convention) consacrée au traitement de l'habitat indigne sur le territoire parisien est confiée à la Soreqa, dont l'intervention prolonge celle de la Siemp. La Soreqa, société publique locale d'aménagement (SPLA) dont la Ville de Paris est actionnaire majoritaire, est constituée en 2010 pour conserver les savoir-faire opérationnels et d'aménagements spécifiques acquis lors du plan « historique » lancé en 2002. Située dans les mêmes locaux que la Siemp, elle reprend la même gouvernance et une équipe déjà constituée. Comme la Siemp avant elle, la Soreqa est chargée d'assurer les interventions foncières, les relogements, la conduite d'opérations de démolition ou de réhabilitation lourde sur les sites voués à l'appropriation publique. En parallèle, elle accompagne aussi certains immeubles dans leur réhabilitation privée.

Aujourd'hui, plusieurs approches complémentaires

Le dispositif de lutte contre l'habitat indigne de la Ville de Paris est aujourd'hui constitué de plusieurs approches complémentaires, alliant accompagnement incitatif, mesures coercitives et actions préventives de repérage notamment grâce à l'observatoire de la prévention animé par l'Apur (voir p. 116).

Des immeubles concentrés dans le quart nord-est de la capitale

L'habitat indigne n'est pas réparti de manière égale dans le territoire parisien : la majorité des immeubles se situe dans le nord-est de Paris. **68 % des immeubles inscrits dans des dispositifs de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2018 se trouvent dans les 10^e, 11^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements.** Cette distribution s'explique notamment par les facteurs qui mènent à la dégradation des immeubles (voir p. 32) : constructions de qualité médiocre dans les faubourgs, manque d'entretien du fait d'une moins bonne santé financière des copropriétés dans les quartiers populaires, localisation des procédures d'alignement et des secteurs d'aménagement, etc.

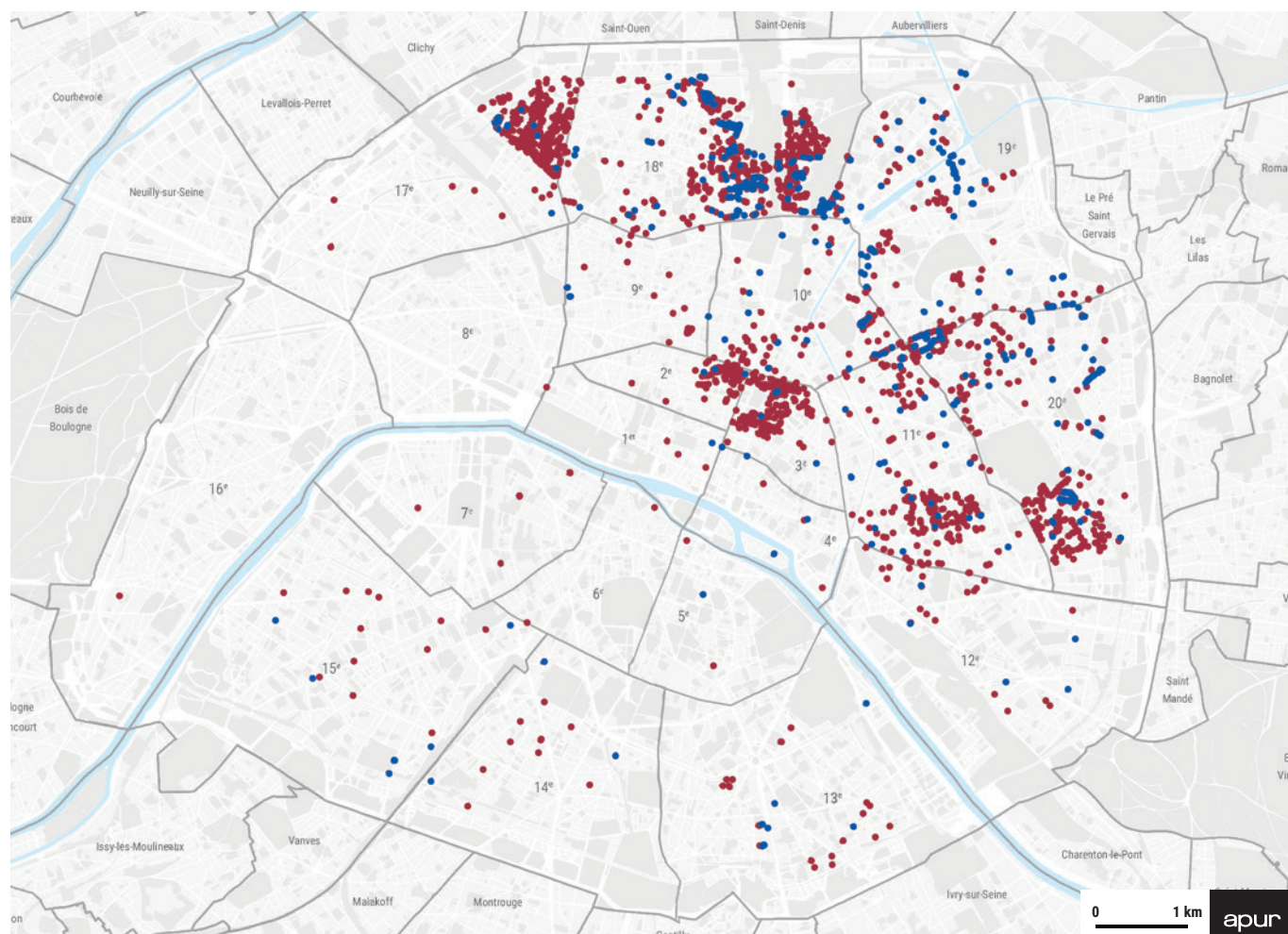
La répartition géographique des immeubles diffère selon le niveau de dégradation et, par conséquent, selon les stratégies d'intervention décidées : les cinq arrondissements du nord-est parisien représentent près de 9 appropriations publiques sur 10, mais seulement 6 réhabilitations privées sur 10. Ces arrondissements accueillent ainsi les immeubles les plus dégradés et les copropriétés les moins en capacité de financer des travaux.

En dehors des arrondissements du nord-est, les immeubles ayant fait l'objet de réhabilitations privées se situent principalement dans les 2^e et 3^e arrondissements (239 immeubles)

LES IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE PAR STRATÉGIE D'INTERVENTION

- Appropriation publique (449 immeubles)
- Réhabilitation privée (1 723 immeubles)

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH), Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)



et dans le 17^e arrondissement (316 immeubles). La carte fait apparaître des poches de l'habitat indigne dans certains quartiers : les Épinettes (17^e arrondissement), la Goutte d'Or et Belliard-Doudeauville (18^e), le Sentier au nord des 2^e et 3^e arrondissements, le Grand Belleville (à la croisée des

10^e, 11^e, 19^e et 20^e arrondissements), les abords de la Place de la Réunion (20^e) ou bien encore le cœur du 11^e arrondissement. Ces regroupements sont en partie une conséquence des politiques menées : ils reflètent souvent l'emplacement des OPAH menées depuis 20 ans.

LOCALISATION DES 2 172 IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS DE 2002 À 2018

Arrondissement	Nombre d'immeubles en stratégie d'appropriation publique	Nombre d'immeubles en réhabilitation privée	Nombre total d'immeubles	Part de l'appropriation publique
1 ^{er}	1	4	5	20 %
2 ^e	3	83	86	3 %
3 ^e	4	149	153	3%
4 ^e	4	3	7	57%
5 ^e	1	2	3	33%
6 ^e	0	1	1	0%
7 ^e	0	4	4	0%
8 ^e	0	0	0	0%
9 ^e	3	20	23	13%
10 ^e	24	91	115	21%
11 ^e	26	193	219	12%
12 ^e	5	25	30	17%
13 ^e	8	19	27	30%
14 ^e	3	10	13	23%
15 ^e	6	13	19	32%
16 ^e	0	1	1	0%
17 ^e	12	304	316	4%
18 ^e	186	461	647	29%
19 ^e	74	85	159	47%
20 ^e	89	255	344	26%
Total	449	1 723	2 172	21 %

Source : Apur

Les arrondissements du nord-est parisien concentrent les immeubles les plus dégradés et les copropriétés les moins en capacité de financer des travaux.

Les caractéristiques des immeubles concernés par la lutte contre l'habitat indigne

Les 2 172 immeubles aujourd'hui : de petits immeubles en copropriété

Les 2 172 immeubles qui ont été traités dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne présentent des caractéristiques légèrement différentes de la moyenne parisienne⁹. Cependant, ces données correspondent à la **situation actuelle des immeubles**, et ne décrivent pas leur état avant traitement. La situation des immeubles en stratégie d'appropriation publique a la plupart du temps beaucoup changé, sous l'effet des démolitions-reconstructions et des créations de logements sociaux.

78 % des près de 2 200 immeubles traités sont aujourd'hui des copropriétés (contre 72 % en moyenne à Paris). Les 22 % de monopropriétés se répartissent entre 18 % de personnes morales et 4 % de personnes physiques (contre 17 % de personnes morales et 11 % de personnes physiques à Paris¹⁰).

Les parcelles concernées par la lutte contre l'habitat indigne sont en moyenne plus petites, mais comprennent plus de logements que la moyenne parisienne. La surface moyenne est de 428 m², contre 710 m² en moyenne pour l'ensemble des parcelles parisiennes comprenant au moins un logement. Les immeubles sont constitués en moyenne de 27 logements, un chiffre légèrement supérieur à la moyenne parisienne de 23 logements par parcelle.

Les logements des immeubles issus de l'habitat indigne sont en moyenne plus petits : les 3/4 des logements ne comprennent qu'une ou deux pièces (75 %, contre 56 % en moyenne à Paris). Seuls 1 002 logements, soit 2 %, ont une superficie inférieure à 9 m² (contre 1 % à Paris). Concernant leur statut d'occupation, 53 % des logements sont occupés par des locataires (contre 57 % à Paris) et 13 % sont vacants (9 % à Paris). 34 % des logements sont occupés par leur propriétaire, une proportion semblable à la moyenne parisienne.

9 — Les calculs portent sur un nombre d'immeubles compris entre 1 996 et 2 169 immeubles, selon les indicateurs.

10 — Les données à l'échelle parisienne proviennent du Fichier de la Direction Générale des Impôts (DGI), 2018.

11 — Les calculs portent sur un nombre d'immeubles compris entre 1 661 et 1 720 immeubles, selon les indicateurs.

CARACTÉRISTIQUES DES LOGEMENTS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Taille	Immeubles de la lutte contre l'habitat indigne	Dont immeubles en stratégie de réhabilitation privée	Ensemble des immeubles d'habitat de Paris
1 pièce	35 %	35 %	25 %
2 pièces	40 %	42 %	31 %
3 pièces	16 %	15 %	21 %
4 pièces ou plus	9 %	8 %	22 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Fichier foncier, DGI 2018

Statut d'occupation	Immeubles de la lutte contre l'habitat indigne	Dont immeubles en stratégie de réhabilitation privée	Ensemble des immeubles d'habitat de Paris
Propriétaire occupant	34 %	37 %	34 %
Propriétaire bailleur	53 %	52 %	57 %
Logement vacant	13 %	11 %	9 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Fichier foncier, DGI 2018

Les immeubles en stratégie de réhabilitation privée présentent un profil différent¹¹ : 91 % de ces parcelles sont des copropriétés, 5 % sont des monopropriétés possédées par une personne physique et 4 % par une personne morale. Les immeubles accueillent en moyenne un nombre de logements légèrement plus élevé (30 logements par immeuble), mais des logements de taille plus réduite (77 % de logements d'une ou deux pièces). Les logements des immeubles qui ont bénéficié d'un accompagnement à la réhabilitation privée sont plus souvent occupés par leur propriétaire qu'en moyenne à Paris (37 % contre 34 %), en lien avec la volonté des pouvoirs publics

de privilégier les propriétaires occupants (notamment modestes) dans la distribution des aides aux travaux.

Les 158 immeubles privés détenus en monopropriété (par des personnes physiques ou morales) ont des caractéristiques distinctes : ce sont de petits immeubles de 15 logements en moyenne, avec une présence plus importante en proportion dans les 11^e et 20^e arrondissements (34 % contre 26 % de l'ensemble des 2 172 immeubles).

Les immeubles identifiés en 2002 avant traitement : de petits logements et des parcelles de taille réduite

Le plan de 2002 a porté sur 938 parcelles (les « 1 000 immeubles ») entre 2002 et 2010. **Les enquêtes menées en 2003, avant intervention, montrent les spécificités des immeubles** de ce plan par rapport à l'ensemble de l'habitat parisien, avant qu'une action de lutte de l'habitat indigne soit menée. Les parcelles étaient en moyenne plus petites et la densité bâtie plus faible. En moyenne, les 848 parcelles d'habitat dégradé comptant au moins un logement présentaient une superficie de 380 m² et de 725 m² en surface d'habitation, contre une surface moyenne de 640 m² et 1 600 m² de sur-

face d'habitation pour l'ensemble des parcelles parisiennes ayant au moins un logement en 2004.

Ces parcelles d'habitat dégradé comp- taient en moyenne 25 logements, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne parisienne de 23 logements (pour les parcelles parisiennes ayant au moins un logement). Les parcelles d'habitat dégra- dé étaient donc plus petites mais comp- taient un peu plus de logements que la moyenne parisienne. Cela s'explique par la petite taille des logements dans l'habi- tat indigne. Plus de 80 % des logements présentaient ainsi une surface inférieure à 40 m² (contre 38 % en moyenne à Paris en 1999) et 87 % étaient des studios ou des deux-pièces.

Les locataires et les occupants sans titre représentaient 75 % des occupants des logements du plan de 2002 avant trai- tement, avec seulement 25 % de pro- priétaires occupants, ce qui était nette- ment inférieur à la moyenne parisienne (36 % d'après le recensement de 1999). Cette forte part de locataires est à relier à la proportion importante des mo- nopropriétés parmi les immeubles du plan d'éradication. D'après les enquêtes socio-économiques de la Siemp réali- sées en 2003 sur 1 880 ménages, **les res-**

sources des locataires étaient en gé- néral très modestes, avec près des deux tiers des locataires (65 %) aux ressources inférieures aux plafonds PLUS.

23 % des logements enquêtés présen- taient une situation de suroccupation, c'est-à-dire un nombre d'occupants su- périeur ou égal à deux fois le nombre de pièces. Les niveaux de loyer étaient éle- vés : au vu des enquêtes sociales réali- sées dans 789 logements du parc dégra- dé, 56 % des locataires déclaraient un loyer supérieur à 18 euros le mètre car- ré alors que le loyer parisien moyen à la même époque était de 17 euros le mètre carré selon l'Observatoire des loyers¹². Selon les opérateurs, cela peut se relier en partie à la présence d'une population étrangère qui avait difficilement accès au marché locatif privé ordinaire.

Après les opérations de création de logements sociaux, des logements plus grands, moins nombreux

Les 450 immeubles qui ont été acquis par la puissance publique sont trans- formés par les opérations de création de logements sociaux. En moyenne, après le traitement de l'habitat indigne en stratégie d'appropriation publique, le nombre de logements baisse, tandis que

STATUT D'OCCUPATION DES LOGEMENTS DU PARC D'HABITAT INDIGNE

	Total des logements	Logements occupés	Logements vacants (*)	Statut d'occupation		
				Propriétaires occupants	Locataires	Occupants sans titre
Effectif	22 262	18 350	3 912	4 587	11 848	1 915
%	100 %	82 %	18 %	25 %	65 %	10 %

Source : Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI) – état initial 2003

NIVEAU DE LOYERS POUR LES LOGEMENTS ENQUÊTÉS DANS L'OAHD 1

	Total des logements renseignés	Moins de 10 €/m ²	De 10 à 14 €/m ²	De 14 à 18 €/m ²	De 18 à 25 €/m ²	Plus de 25 €/m ²
Effectif	789	68	90	189	288	154
%	100 %	9 %	11 %	24 %	37 %	20 %

Source : Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI) – état initial 2003
Uniquement pour une sélection d'immeubles correspondant au lot 1 de l'opération.

LE TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE ENTRAÎNE SOUVENT UNE DENSIFICATION DU BÂTI



22-30, boulevard la Chapelle (18^e) : avant intervention, en 2012



En 2020, 55 logements sociaux gérés par Elogie-Siemp (financés en 2010 et 2013)



22-24 rue Cavé (18^e) : avant intervention, en 2008



En 2020, 35 logements sociaux gérés par Paris Habitat (financés en 2013)

la surface bâtie sur les parcelles augmente légèrement. Cela s'explique par une légère densification des parcelles, ainsi que la construction de logements plus spacieux. Le nombre de logements baisse de 36 % en moyenne¹³, tandis que la surface habitable des parcelles augmente de 15 %¹⁴.

12 — La comparaison est cependant difficile car les ménages des immeubles dégradés déclarent leurs loyers charges comprises alors que ceux de l'observatoire des loyers sont calculés hors charges.

13 — Calcul effectué sur 257 immeubles en stratégie d'appropriation publique pour lesquels le nombre de logements est renseigné à la fois en 2002 et en 2018.

14 — Calcul effectué sur 96 immeubles parmi les 257 précédents, pour lesquels la surface habitable est renseignée en 2002 et 2018.

Du fait de la construction de logements plus grands après reconstruction, certaines parcelles ont à la fois gagné en surface d'habitation et perdu en nombre de logements entre 2002 et 2018. C'est le cas par exemple de l'immeuble situé au 138 rue de Charonne (11^e), dont la surface habitable augmente de 450 m² mais dont le

nombre de logement passe de 24 à 17 après l'opération de démolition-reconstruction.

Le traitement de l'habitat indigne a la plupart du temps été l'occasion d'un travail en finesse, ce qui signifie que les droits à construire maximaux définis par le PLU n'ont pas toujours tous été exploités. Certaines opérations ont cependant mené à une forte densification des parcelles. Ainsi, les immeubles du 22 au 30 boulevard de la Chapelle présentent aujourd'hui entre 6 et 7 étages, alors que certains bâtiments ne s'élevaient à l'origine que sur un étage. Au 22-24 rue Cavé, les immeubles d'un à deux étages ont été remplacés par des immeubles de 4 étages.

Les facteurs explicatifs de l'insalubrité

Une interaction des causes, touchant majoritairement des immeubles faubouriens

Une analyse des facteurs explicatifs de l'insalubrité a été menée sur les immeubles du plan de 2002. Elle fait ressortir l'interaction des causes et leur caractère cumulatif.

En ce qui concerne la qualité du bâti, **la plupart des immeubles dégradés identifiés en 2002 étaient des immeubles de faubourg**. Les immeubles « faubouriens » désignent des constructions de différentes époques qui coexistent et se situent principalement dans les faubourgs annexés à Paris en 1860, au-delà de l'ancien mur des Fermiers Généraux. La plupart datent de l'urbanisation très rapide qui a marqué les années 1860-1914 mais certains sont plus anciens et d'autres correspondent à des surélévations.

Contrairement aux immeubles haussmanniens, les constructions faubouriennes utilisent des techniques et des matériaux industriels bon marché, au service d'une mise en œuvre simple et économique, incluant par exemple la récupération de rails de chemin de fer ou de poutres de bois provenant de démolitions au centre de Paris. Ces immeubles qui comportent en général deux à cinq niveaux présentent ainsi une moindre qualité architecturale. Les économies réalisées à l'origine, tant sur les matériaux que sur les techniques, les rendent particulièrement fragiles et sujets aux risques de dégradation¹⁵.

Un sous-entretien prolongé

Pour autant, le facteur principal de dégradation ne réside pas dans la qualité de la construction, mais dans **le manque d'entretien des bâtiments**. Celui-ci aboutit au fil des années à une dégradation généralisée, notamment sous l'effet d'infiltrations d'eau, facteur essentiel de la dégradation. Le sous-entretien prolon-

gé, cause majeure de l'habitat indigne, est lui-même lié à plusieurs raisons :

- **une mauvaise gestion des copropriétés** : difficultés financières, impayés de charges, mésentente entre propriétaires, ou encore des syndicats inefficaces sont des causes fréquentes de l'absence d'entretien ;
- **les propriétaires défaillants, négligents ou malveillants, et les situations de blocages juridiques**. À la suite d'indivisions, de successions vacantes ou de désintérêt du propriétaire, l'immeuble ou le logement peut être négligé ou simplement abandonné. Il arrive aussi que les propriétaires ne comprennent pas les travaux nécessaires. D'autres se comportent comme des « marchands de sommeil », refusent de payer tous travaux ou charges alors qu'ils perçoivent un loyer grâce à la location d'un logement indigne ;
- **les réserves pour aménagement**, qui ont mené à l'acquisition par la Ville de Paris de lots de copropriété au sein d'immeubles d'habitation, qui étaient destinés à être démolis. Certains projets ayant été progressivement abandonnés, des immeubles ont été désorganisés par cette présence de la Ville de Paris dans la copropriété, paralysés par la crainte d'une future acquisition totale et d'une expropriation.
- **le blocage des loyers de 1914 à 1948** a aussi engendré un sous-entretien de la part des propriétaires, alors même que les immeubles parisiens étaient en grande majorité anciens et locatifs.

Des facteurs aggravants

En plus du manque d'entretien, d'autres facteurs contribuent ponctuellement à la dégradation des immeubles :

- **la suroccupation des logements** a des effets directs sur la dégradation du bâti. Les réseaux d'eau, inadaptés à des consommations élevées, se dé-

Le facteur principal de dégradation des immeubles réside dans le manque d'entretien des bâtiments.

15 — Pour une analyse détaillée des facteurs de dégradation en fonction de la date de construction du bâti parisien, voir Apur, « Vers un outil de prévention de la dégradation des immeubles anciens à Paris. Étude préparatoire : mise en place d'indicateurs de veille », 2009.

gradient rapidement. Dans les logements mal ventilés, la suroccupation accroît l'humidité par condensation, avec pour conséquence une dégradation accélérée des menuiseries et des peintures ;

- **les travaux mal réalisés**, comme l'installation d'équipements de confort (salle de bains, WC) rudimentaires, dans des logements exigus, générant des fuites ;
- **les sinistres** (incendies, dégâts des eaux) **et les dégradations volontaires** (bris de glace, déchets) renforcent la dégradation du bâti ;
- **la fragilité du sol** peut aussi contribuer à l'instabilité structurelle de certains immeubles, comme ceux des rues Jean Moinon et Sainte-Marthe (10^e arrondissement) par exemple.

Une concentration de petits logements locatifs

Les immeubles d'habitat indigne présentent à la fois une forte proportion de petits logements (une à deux pièces) et une forte concentration de ménages locataires. Ce double constat rejoint les explications techniques déjà évoquées. Ainsi, **la concentration de petits logements dans des immeubles anciens accélère l'usure et accroît les risques d'infiltration d'eau**. L'introduction de nombreux équipements sanitaires dans des immeubles anciens a aussi multiplié les risques de fuite. Pour des raisons similaires, on retrouve parmi les immeubles de l'habitat indigne **d'anciens hôtels meublés**, transformés en logements et mis en copropriétés suite à des travaux de réhabilitation souvent som-

maires. Cette forme d'habitat cumule ainsi de nombreux facteurs de dégradation cités précédemment.

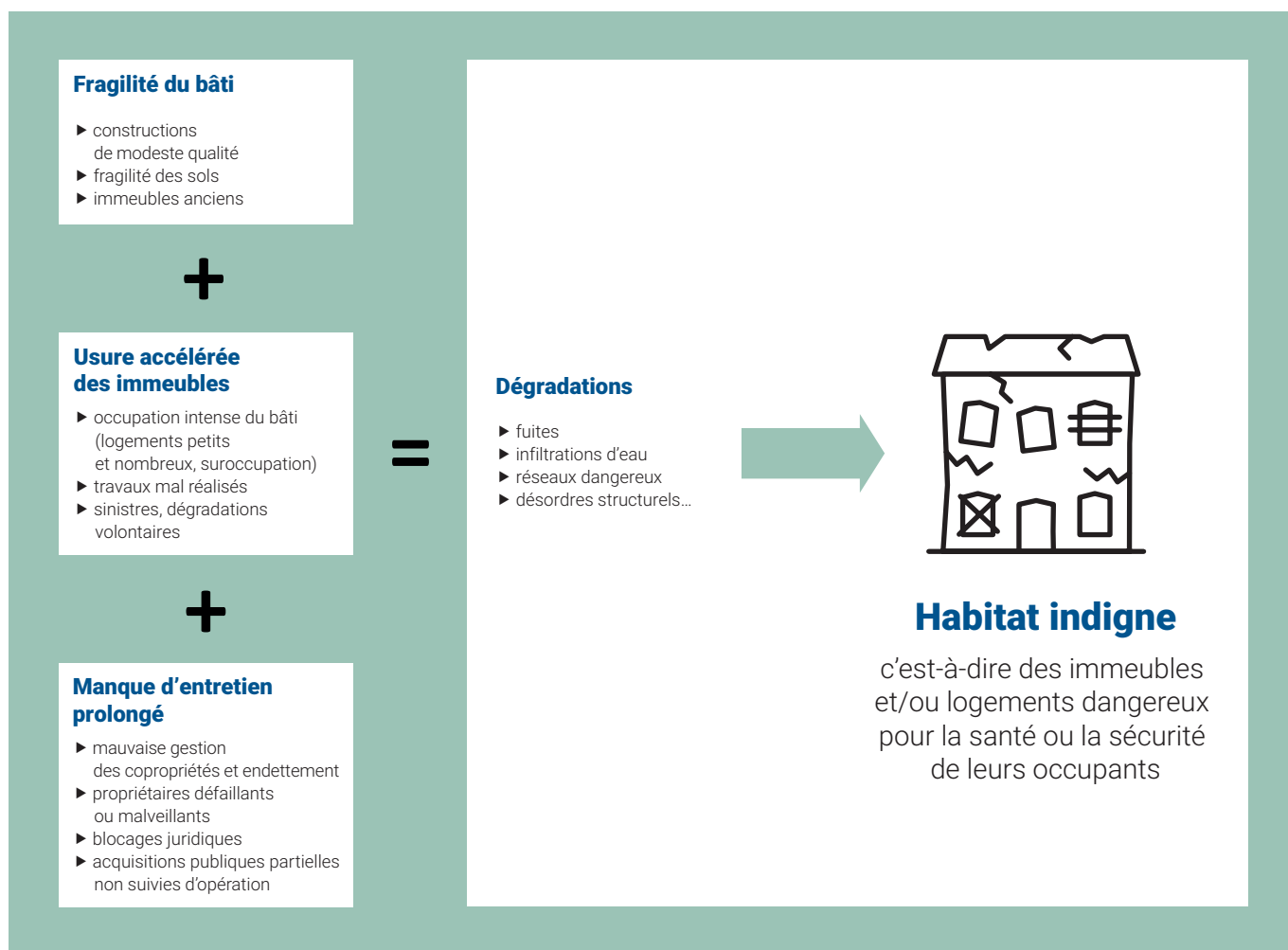
Dans une ville où la pression sur le parc de logements est très forte, où tout logement, même en mauvais état, trouve preneur, la forte prépondérance des locataires se traduit aussi par une moindre implication des occupants et des propriétaires en matière d'entretien.

L'impact des procédures d'alignement des années 1960-1970

De nombreux immeubles dégradés sont le résultat d'effets pervers des politiques publiques mises en œuvre dans les années 1960-1970 (procédures d'alignement) ou dans les années

LES PRINCIPAUX FACTEURS DE DÉGRADATION DES IMMEUBLES PARISIENS

////////////////////



Source : Apur

1980-1990 (secteurs d'aménagement). Au total, ce sont environ 36 % des immeubles du plan de 2002 qui sont liés à l'une ou l'autre de ces politiques.

La **politique d'élargissement des rues** mise en œuvre dans les années 1960-1970 a joué un rôle dans le défaut d'entretien de nombreux immeubles. Environ 16 % des immeubles du plan de 2002 faisaient l'objet d'une procédure d'alignement, un moyen juridique dont dispose l'administration pour élargir les voies publiques. Utilisée notamment à l'époque où l'on souhaitait faciliter la circulation automobile, cette procédure imposait un « alignement » pour l'implantation de nouvelles constructions, en général en retrait des bâtiments existants. En ce qui concerne les bâtiments existants, afin de favoriser les démolitions et reconstructions qui auraient permis d'élargir la rue, les travaux dits « confortatifs »¹⁶ y ont été interdits.

Ainsi pendant des années, les immeubles « frappés d'alignement » se sont-ils dégradés sans que les propriétaires puissent intervenir. L'administration s'est attachée à interdire les rénovations de façades partielles afin d'encourager les démolitions complètes, mais celles-ci ne sont pas survenues ou très rarement.

Par exemple, la **rue du Surmelin** (20^e arrondissement) compte 9 immeubles traités dans le cadre du plan de 2002. Tous étaient inscrits en 1977 dans une réserve de voirie visant à élargir la voie. L'alignement a été en partie réalisé dans les années 1980-1990 après démolition de certains bâtiments. D'autres immeubles, comme l'immeuble du 36 et l'ensemble du 40 à 46 rue du Surmelin ont cessé d'être entretenus et se sont dégradés. Ils ont dû être acquis par la puissance publique, démolis et reconstruits. Dans le PLU, la réserve de voirie de la rue du Surmelin a été levée.

Des secteurs d'aménagement des années 1980-1990 restés sans suite dans plusieurs quartiers fragiles

De manière similaire, dans les années 1980-1990, de nombreux immeubles destinés à être acquis par la Ville dans le cadre de **secteurs d'aménagement** ont souffert du fait de la durée de ces procédures. Parmi les immeubles du plan de 2002, environ 25 % étaient inclus dans un périmètre d'intervention publique¹⁷.

En effet, la Ville de Paris avait instauré une centaine de périmètres d'intervention publique sur des quartiers « fragiles ». Ceux-ci étaient repérés en fonction de la présence d'un bâti dégradé, d'un tissu économique ou artisanal en difficulté et de faibles densités bâties. L'objectif de la municipalité était d'y acquérir des terrains et des immeubles pour y réaliser des opérations de logements sociaux et d'équipements.

Les moyens engagés étant insuffisants, les acquisitions (à l'amiable) des logements ont pris du temps. Les propriétaires ont très vite renoncé à l'entretien normal des bâtiments et des logements tandis que les immeubles et les lots progressivement acquis par la municipalité étaient murés, parfois squattés, en attendant la réalisation du projet d'aménagement. Au fil des années, les bâtiments, dont l'état initial était souvent médiocre, continuaient à se dégrader. Ces périmètres d'intervention restés sans suite jusqu'au début des années 2000 sont par exemple Château Rouge (58 immeubles dans le plan de 2002), Nord-Émile Chaîne (45 immeubles), l'îlot Caillé (23 immeubles), ou encore Fréquel-Fontarabie (23 immeubles).

Le secteur « **Cité Traeger-Nord-Émile Chaîne** » est un exemple typique. En février 1988, la Ville de Paris instaure un périmètre de droit de préemption urbain renforcé sur ce secteur dans le 18^e arrondissement. Le dispositif est complété par une déclaration d'utilité publique en décembre 1990. La Muni-

cipalité acquiert progressivement des immeubles entiers et des lots isolés. Quelques immeubles sont démolis. Dans l'attente d'une intervention, les autres sont conservés avec un minimum d'entretien, certains sont squattés. Ce n'est qu'après la décision de confier à la Siemp la résorption de l'insalubrité de ce secteur en 2002 que des travaux démarrent.

Un parc d'immeubles ancien qui nécessite une surveillance constante

La diversité des processus à l'œuvre dans la formation de l'habitat indigne montre que **l'enjeu n'est pas seulement celui de l'éradication d'un stock de logements dégradés mais plus largement celui de l'entretien régulier des immeubles du parc privé au fil des années.** Des immeubles déjà traités, bien qu'ayant fait l'objet de travaux, peuvent continuer de présenter des facteurs de fragilité importants. La persistance d'un parc de petits logements locatifs, à loyers non maîtrisés pour la plupart d'entre eux, et donc propices à la suroccupation, est potentiellement génératrice de désordres futurs. La question de l'habitat indigne nécessite aussi une vigilance permanente compte tenu de l'âge du bâti parisien : **40 % des logements parisiens ont plus de 100 ans et 75 % ont plus de 50 ans.**

16 – Sont considérés par le Conseil d'État comme travaux confortatifs : la pose de poteaux, colonnes ou pilastres ; l'étagage de l'angle d'un immeuble ; l'application d'enduits destinés à maintenir les murs en parfait état ; la substitution de façades nouvelles.

17 – 254 adresses, dont 46 sont aussi concernées par une procédure d'alignement de voirie.



Sur 19 immeubles concernés par la réserve de voirie, 9 ont été démolis. Sur les 10 immeubles ayant conservé l'alignement originel, 9 ont fait l'objet d'une intervention au titre de la lutte contre l'habitat indigne.



Plan local d'urbanisme (PLU) de Paris



ATELIER PARISIEN D'URBANISME

MARSEILLE : UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE POUR FAIRE FACE À L'URGENCE

Le 5 novembre 2018, deux immeubles dégradés s'effondrent rue d'Aubagne à Marseille, faisant 8 victimes. Ce drame a mis en lumière l'état de dégradation avancé de nombreux immeubles privés du centre-ville de la deuxième ville de France. Alors que le rapport Nicol, paru en 2015, estimait à plus de 40 000 le nombre de logements potentiellement indignes dans la ville, la lutte contre l'habitat indigne s'organise à la suite du drame, alliant actions urgentes et mise en place de dispositifs de plus longue durée.

Évacuations, hébergements temporaires et relogements

Depuis novembre 2018, de nombreux immeubles sont frappés d'arrêtés de péril imminent et évacués en urgence. **Deux ans après, environ 500 immeubles ont été évacués**, majoritairement dans les quartiers centraux.

Les problèmes d'habitat dégradés sont aggravés par de forts enjeux sociaux : pauvreté concentrée dans certains quartiers et faible représentation de logements sociaux dans certains secteurs où les besoins sont importants, notamment en centre-ville, ce qui complique le relogement. Les ménages évacués sont souvent déstabilisés par des départs dans l'urgence, sans avoir pu récupérer leurs affaires. La mise en place de deux MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), l'une pour le relogement temporaire des ménages évacués (à partir de décembre 2018), l'autre pour leur accueil et leur suivi social (à partir de février 2019), a permis de mieux prendre en compte les aspects sociaux des évacuations.

Le relogement temporaire des ménages évacués (titulaires d'un bail) s'appuie sur une captation de logements sociaux et privés. 550 baux ont été signés entre les bailleurs et SOLIHA (opérateur chargé du relogement), qui relogé ensuite les ménages via des conventions d'occupation temporaire. En octobre 2020, plusieurs centaines de personnes (400 environ) sont cependant toujours logées à l'hôtel et 1 100 sont relogées à titre provisoire.

Les actions mises en œuvre

En décembre 2018, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, compétente depuis en matière de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre depuis le 1^{er} janvier 2016, a mis en place une stratégie de lutte contre l'habitat indigne qui regroupe différentes mesures opérationnelles. Le protocole de préfiguration du programme de renouvellement urbain (NPNRU) a été signé fin 2017 avec l'Anru (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) dans le centre-ville, tandis que plusieurs concessions d'aménagement ont été confiées à des aménageurs, notamment à la société publique locale Soleam, (Société Locale d'Équipement et d'Aménagement de l'aire Métropolitaine) dans le cadre de l'opération Grand centre-ville menée depuis 2011, ainsi qu'à Urbanis Aménagement et Marseille Habitat dans le cadre de concessions d'éradication de l'habitat indigne (EHI).

Pour répondre aux situations les plus urgentes, le bailleur social départemental, 13 Habitat, a aussi racheté 16 immeubles dégradés appartenant à la Ville pour un coût de 550 000 €, afin d'y créer des logements sociaux après de lourds travaux de réhabilitation, pour un coût de 12 millions d'euros.

Des conventions d'interventions sur l'habitat dégradé à titre expérimental ont été mises en place pour conduire des opérations d'acquisition amélioration avec Unicil et Foncière Logement. L'objectif principal est cependant de s'appuyer sur les propriétaires privés pour réhabiliter les immeubles. Une OPAH Renouvellement Urbain a ainsi été mise en place : les travaux pérennes urgents de sortie de péril ou d'insalubrité sont subventionnés jusqu'à 100 % (hors taxes) au bénéfice des syndicats des copropriétés dégradées éligibles au régime du Plan Initiative Copropriétés. Fin 2020, 22 copropriétés ont bénéficié du dispositif pour un montant de 5,8 millions d'euros.

Un outil plus coercitif, l'Ori (Opération de restauration immobilière) est aussi mobilisé. Il permet à la collectivité de procéder à l'expropriation si les travaux ne sont pas réalisés. En novembre 2020, sur 96 dossiers, 34 ont été transmis en Préfecture, dont 8 ont généré une enquête et un seul dossier d'expropriation a été ouvert, du fait des délais nécessaires à ces procédures.

Un Projet partenarial d'aménagement (PPA)

Les nouveaux outils offerts par la loi ELAN sont aussi mobilisés pour mettre en œuvre une stratégie globale à moyen terme. L'État, la Métropole et la Ville de Marseille ont contractualisé leurs actions dans un **Projet partenarial d'aménagement (PPA) en septembre 2019, sur une durée de 15 ans. Ce dispositif, qui s'étend sur 1 000 hectares du centre-ville de Marseille**, mobilise une première enveloppe de 217 millions d'euros pour éradiquer l'habitat indigne dans quatre îlots prioritaires, qui regroupent 306 immeubles et 1 700 logements. D'un point de vue opérationnel, une grande opération d'urbanisme (GOU) a été créée, ainsi qu'une Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), qui aura des fonctions d'aménagement, mais aussi foncières et de construction.

Le PPA vise à proposer un modèle de développement du centre-ville qui allie lutte contre l'habitat indigne, amélioration de l'attractivité et de la qualité résidentielle, et redynamisation économique et commerciale. En matière d'habitat indigne, le PPA regroupe différentes actions, à court et moyen terme :

- Cession d'une centaine d'immeubles du patrimoine public et parapublic aux bailleurs sociaux ;
- Maîtrise de 100 immeubles supplémentaires par le biais de deux concessions d'Éradication de l'Habitat Indigne (EHI) : acquisitions par voie amiable, d'expropriation ou par préemption ;
- Engagement de la maîtrise de 50 immeubles par l'Établissement Public Foncier dans le cadre de conventions foncières, afin de mener des actions à l'échelle de l'îlot ;
- Mission de MOUS pour assurer le relogement des ménages ;
- OPAH-RU transitoire « Lutte contre l'Habitat Indigne – Marseille centre », volet « copropriétés dégradées » de 2019 à 2021 en attendant la mise en place d'OPAH-RU territorialisées ;
- Mise en place du permis de louer sur le quartier Noailles ;
- Ouverture en janvier 2019 de l'espace Accompagnement Habitat, qui regroupe les informations sur le logement à l'échelle de la Métropole et facilite les signalements.

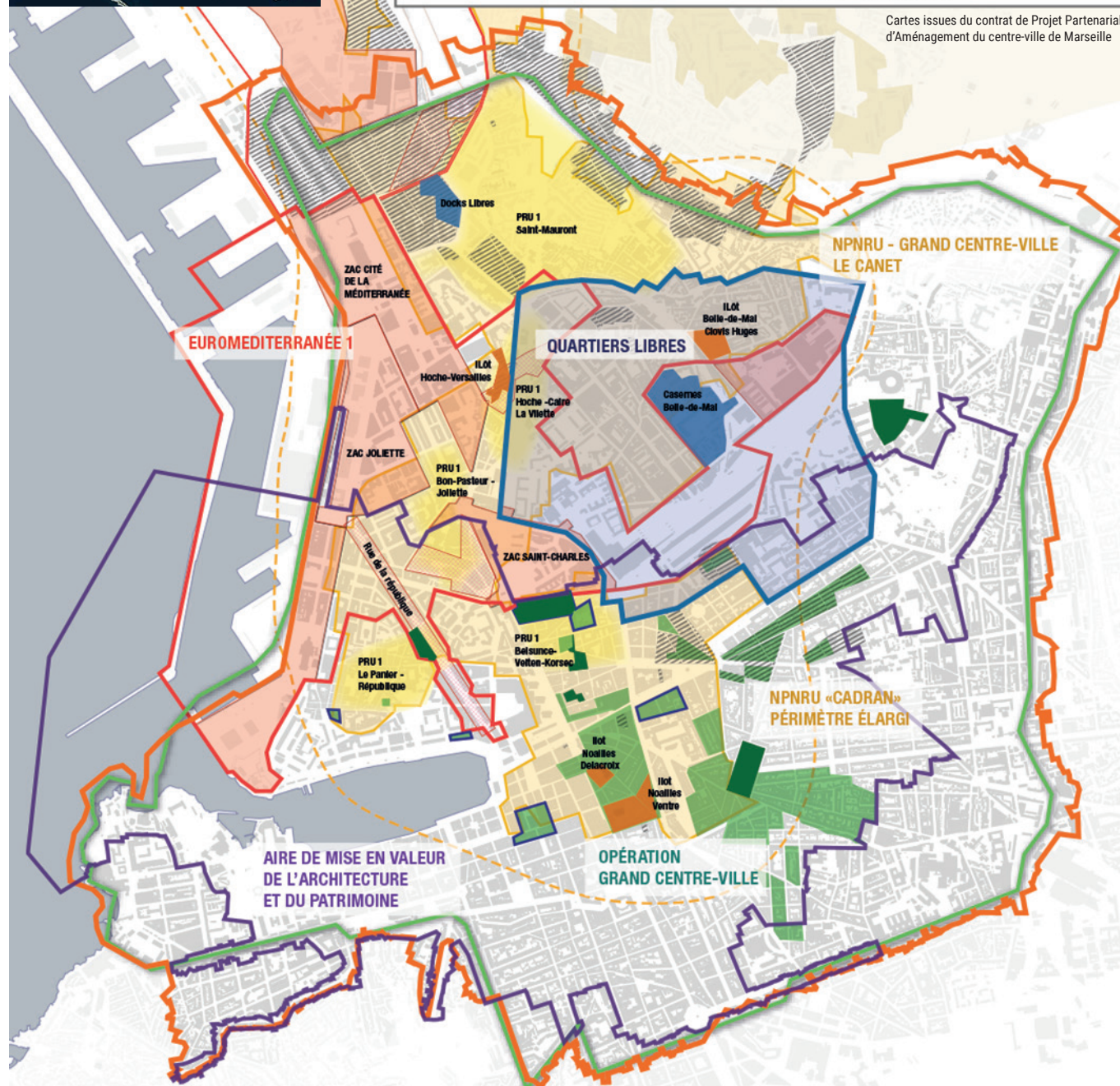
LIMITES DU PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT (PPA)



UN PROJET QUI REGROUPE DE NOMBREUSES OPÉRATIONS D'URBANISME



Cartes issues du contrat de Projet Partenarial d'Aménagement du centre-ville de Marseille





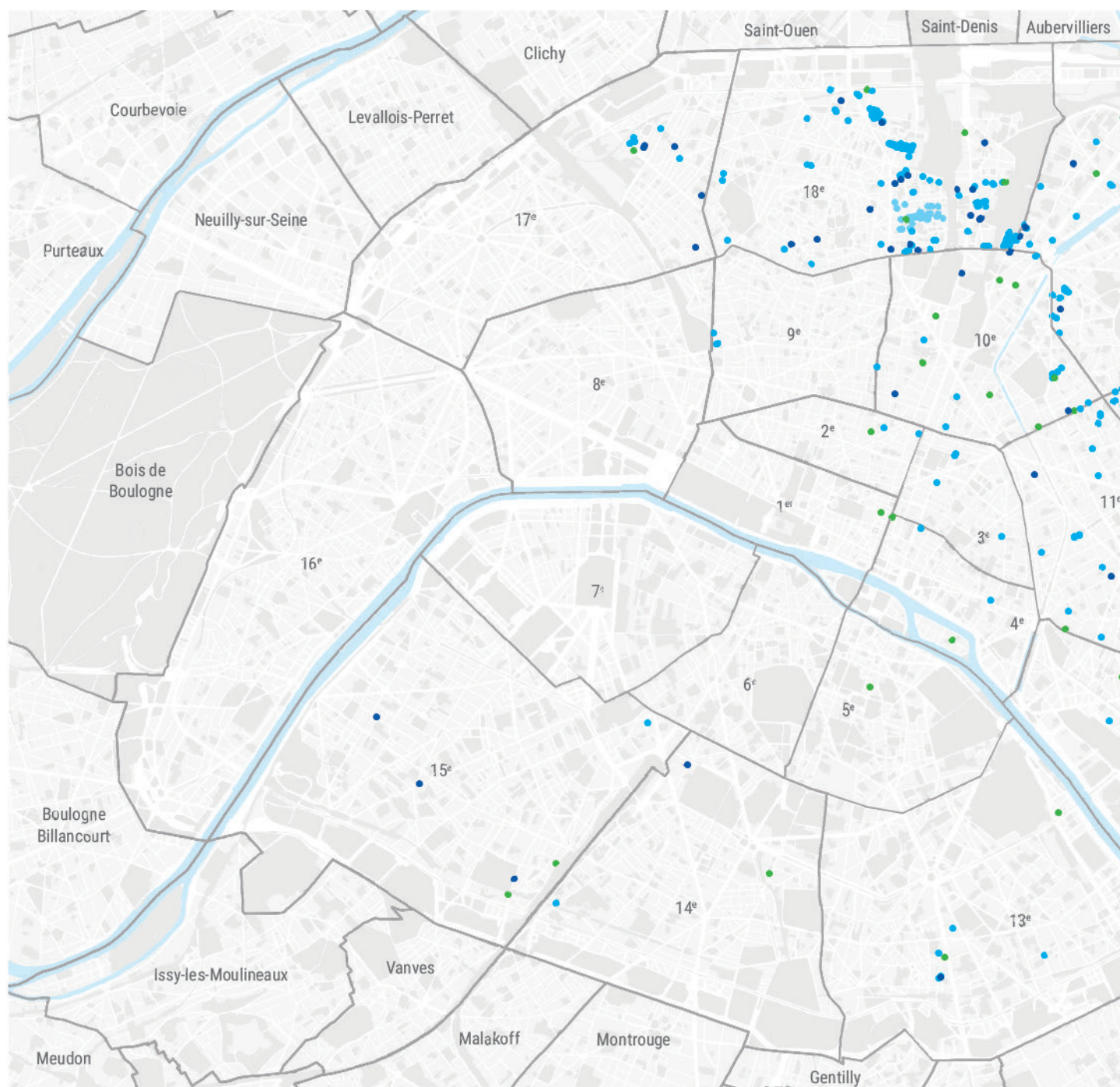


2. QUEL BILAN POUR LES 450 IMMEUBLES ACQUIS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE ?



2.

Quel bilan pour les 450
immeubles acquis par
la puissance publique ?



Des opérateurs spécialisés : aujourd'hui la Soreqa, hier la Siemp et la Semavip

450 immeubles traités par une stratégie d'appropriation publique

Entre 2002 et 2018, 449 immeubles ont été acquis entièrement par la puissance publique. Ils ont été démolis et reconstruits ou ont fait l'objet d'une réhabilitation lourde avant la création de logements sociaux. **De 2002 à 2018, 5 315 logements sociaux ont été créés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.**

Les appropriations publiques sont confiées à des **opérateurs spécialisés** qui disposent de pouvoirs importants et de compétences diversifiées et complémentaires, qui peuvent, selon les situations, mener des interventions d'accompagnement privé à la réhabilitation, ou d'acquisition de l'immeuble. Cette souplesse du dispositif prend acte de la diversité et de la complexité des situations et permet de traiter des situations de dégradation avancées. Afin d'acquies les immeubles, les opérateurs ont la possibilité d'utiliser deux moyens juridiques délégués par la Ville de Paris : le droit de préemption urbain renforcé et l'expropriation.

Les opérateurs chargés de mettre en œuvre les appropriations publiques dans le cadre de la lutte contre l'habitat

indigne à Paris ont été la Siemp (303 immeubles) et la Semavip (55 immeubles), puis la Soreqa (52 immeubles). Certains immeubles ont aussi directement été confiés à un bailleur social, principalement des terrains nus inscrits dans le plan initial de 2002 (39 immeubles). Ces immeubles ont été démolis puis reconstruits (dans 63 % des cas) ou bien ont subi une réhabilitation lourde (dans 37 % des cas).

De 2002 à 2010 : les CPA Siemp et Semavip

De 2002 à 2010, pour mettre en œuvre la stratégie d'appropriation publique, la Ville de Paris s'est appuyée sur des **Conventions Publiques d'Aménagement** (CPA) signées avec **la Siemp** et **la Semavip** :

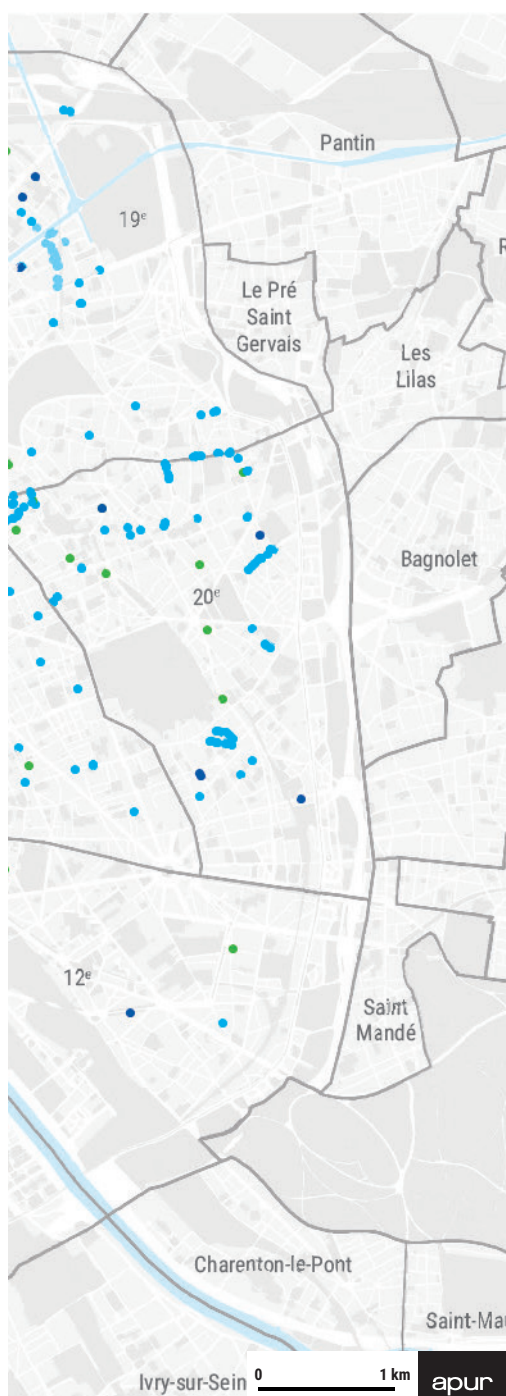
- deux conventions publiques d'aménagement ont été signées avec **la Semavip**, afin de revaloriser les secteurs **Château Rouge** (18^e arrondissement) et **Ourcq-Jaurès** (19^e). L'action de la Semavip est ciblée sur ces deux secteurs, où elle intervenait avant 2002. En plus du traitement de l'habitat insalubre, l'opérateur est chargé d'améliorer le cadre de vie par le réaménagement des espaces publics et de redynamiser le commerce du quartier par la création de locaux en rez-de-chaussée ;

LES OPÉRATEURS DES 449 IMMEUBLES ACQUIS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE

449 immeubles en appropriation publique
selon l'outil opérationnel

- Concession SOREQA (52 immeubles)
- CPA SIEMP (303 immeubles)
- CPA SEMAVIP (55 immeubles)
- Autres (39 immeubles)

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH), Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)



- **la mission confiée à la Siemp** est plus large géographiquement et plus ciblée : dans le cadre d'une convention publique d'aménagement signée en 2002, elle est chargée d'éradiquer l'habitat insalubre et dégradé dans tout Paris. La Siemp, choisie par la Ville de Paris pour être l'opérateur principal de la lutte contre l'habitat indigne, est alors un bailleur social parisien gérant un parc de logements modeste. Une nouvelle direction de la Siemp est créée, et une équipe d'une quarantaine de personnes recrutée, constituée d'architectes, de juristes, d'urbanistes ou encore de conseillers sociaux.

En 2010, la création de la Soreqa afin de conserver le savoir-faire des équipes de la Siemp

À la fin de l'année 2010, le plan de 2002 et les conventions publiques d'aménagement prennent fin. Cependant, il reste nécessaire pour la Ville de Paris de pouvoir continuer à s'appuyer sur un opérateur disposant de pouvoirs étendus, lui permettant de mener si besoin des appropriations publiques et des opérations de démolition-reconstruction. L'expérience du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002 a en effet démontré la pertinence d'un acteur dont la stratégie est à même d'évoluer en fonction des situations à traiter et de leur évolution : certains immeubles pour lesquels une réhabilitation privée avait d'abord été envisagée ont finalement dû faire l'objet d'une appropriation publique.

Ainsi, le Conseil de Paris et la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune décident en décembre 2009 la **création d'une société publique locale d'aménagement (SPLA), la Soreqa**. Une fois cet outil créé, la Ville de Paris lance une nouvelle opération d'aménagement consacrée au traitement de l'habitat indigne sur le territoire parisien en 2010, dont la réalisation est confiée à la Soreqa dans le cadre d'une concession d'aménagement. Le traité initial, conclu le 7 juillet 2010, a été prorogé au fur et à mesure des besoins opérationnels et s'étend jusqu'au

31 décembre 2022 à ce stade. Le personnel de la Siemp chargé de l'éradication de l'habitat indigne est en grande partie transféré à la Soreqa¹. La création de cet opérateur permet ainsi de conserver l'ingénierie et les savoir-faire spécifiques acquis lors du plan initial de 2002.

Les missions confiées à la Soreqa en appropriation publique sont similaires à celles de la Siemp : acquérir et gérer les immeubles, reloger les habitants, conduire les opérations de démolition ou de réhabilitation lourde. En dehors du traitement de l'habitat indigne, l'opération a aussi pour objectif la création de logements sociaux.

Après la validation du programme par la Ville de Paris, la Soreqa met en œuvre l'ensemble des actions d'aménagement en amont des cessions de charges foncières au futur maître d'ouvrage, contrairement à la Siemp, qui conduisait directement la réhabilitation ou la démolition-reconstruction de la plupart des immeubles en tant que maître d'ouvrage. La Soreqa accompagne les maîtres d'ouvrage (des bailleurs sociaux désignés par la Ville de Paris), en assurant le suivi des études et travaux tout au long de la réalisation des ouvrages et des bâtiments.

Les 4 étapes du traitement d'un immeuble en stratégie d'acquisition publique

Les opérateurs mènent le traitement des immeubles pour le compte des autorités publiques. Ils commencent par les études pré-opérationnelles, visant à définir la stratégie d'intervention sur chaque immeuble ou secteur.

Après délibération par le conseil de Paris, dans le cas d'une stratégie d'acquisition publique, l'opérateur se charge des missions suivantes :

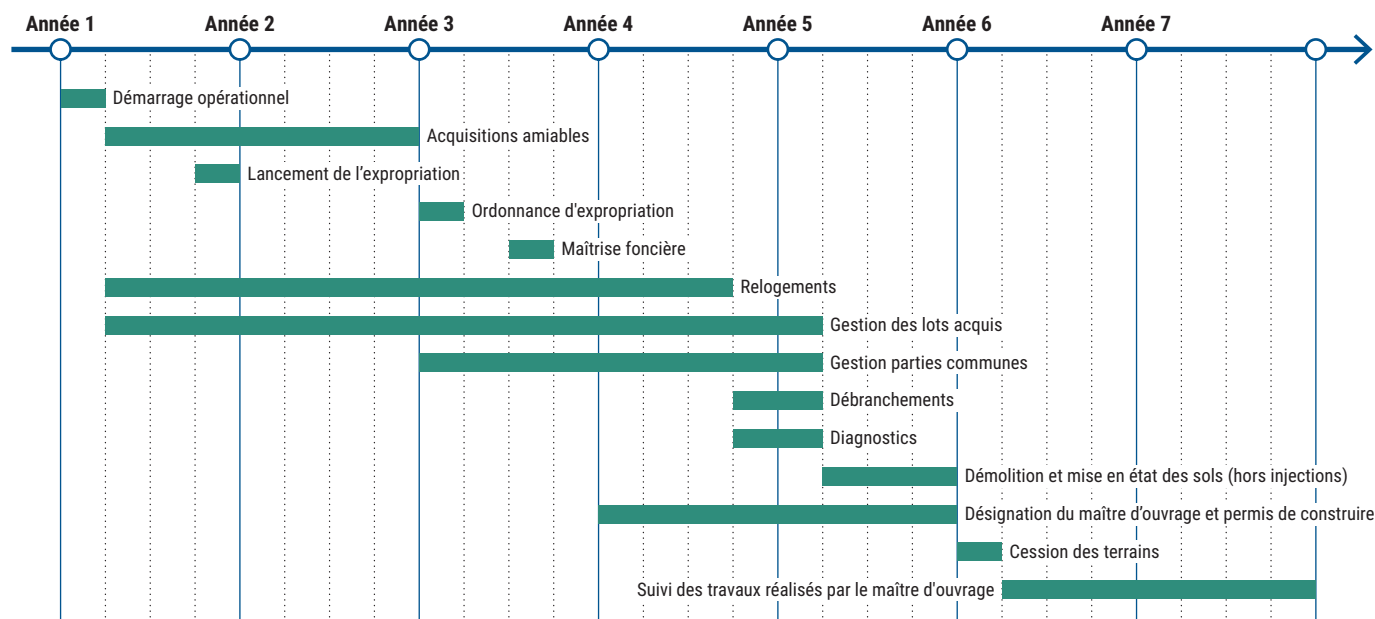
- **acquisition** : l'opérateur tente d'abord d'acheter à l'amiable, en négociant directement avec les propriétaires des lots. Après environ 6 mois de négociations, lorsque celles-ci n'ont pas permis la maîtrise foncière totale, il pour-

suit l'acquisition en mettant en œuvre les pouvoirs d'expropriation délégués par la Ville de Paris. Plusieurs années de plus sont souvent nécessaires pour mener à son terme la procédure d'expropriation des lots qui n'ont pu être acquis à l'amiable. L'opérateur est alors propriétaire de l'immeuble ;

- **relogement et gestion intercalaire** des immeubles et logements dégradés : le relogement des occupants prenant en général plusieurs années, l'opérateur doit mettre en place une gestion intercalaire au fur et à mesure de l'acquisition des lots. Si l'immeuble n'est pas frappé d'arrêté administratif (péril, insalubrité), il quitte les locataires. Si nécessaire, des travaux d'urgence sont réalisés (installations électriques, escaliers, planchers, plafonds, réseaux, risque plomb). Par exemple, en 2018, la Soreqa a réalisé 17 000 € de travaux d'urgence. Une fois que les habitants ont quitté les lieux, l'immeuble est en général muré et gardé afin d'éviter le squat ;

- **aménagement** : en amont, l'opérateur définit la programmation qui, le cas échéant, justifie l'expropriation (études de capacité et faisabilité, études des possibilités de réhabilitation ou démolition). Dans les projets de démolition-reconstruction, l'immeuble acheté et libéré est démoli par l'opérateur, qui réalise des injections si nécessaire. Cette opération peut être accompagnée de la création d'espaces publics. Un maître d'ouvrage est désigné pour réaliser l'opération de réhabilitation ou construction ; il désigne un maître d'œuvre, souvent à l'issue d'un concours, et sollicite un permis de construire. L'opérateur aménageur est associé étroitement à chacune des étapes. La Siemp aménageur a souvent été désignée ensuite comme bailleur social pour la construction (réhabilitation lourde ou construction neuve) puis la gestion des logements sociaux. Aujourd'hui la Soreqa poursuit avec Elogie-Siemp sur la plupart des sites mais d'autres bailleurs peuvent aussi être positionnés ;

LES PRINCIPALES ÉTAPES DU TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE EN STRATÉGIE D'APPROPRIATION PUBLIQUE



Source : Soreqa

Calendrier théorique hors aléas : 7 années pour traiter un immeuble en appropriation publique. La durée moyenne réelle est de 8 années (voir ci-dessous).

• **cession pour réaliser le projet d'habitat social et/ou d'équipement public :** une fois le permis de construire purgé et l'immeuble démoli si nécessaire, l'opérateur aménageur cède le terrain ou l'immeuble à réhabiliter, assorti d'un cahier des charges qui garantit la réalisation du programme convenu. Il suit la bonne exécution du programme jusqu'à la livraison de l'immeuble.

Une durée de traitement de plus de 8 ans en moyenne

Le calendrier théorique ci-dessus est soumis à de multiples aléas : délais d'intervention des différents services concernés pour l'instruction des procédures d'expropriation, d'autorisations administratives (permis de démolir, permis de construire) qui sont particulièrement complexes lorsqu'on intervient en tissu constitué ; contentieux de la part de propriétaires ou de riverains, difficultés dans la libération des immeubles ou la réalisation des travaux de démolition, etc.

Entre le moment où un immeuble insalubre est confié à un opérateur et la livraison des nouveaux logements sociaux, il s'écoule en moyenne 8 ans et 1 mois².

Près de trois ans sont nécessaires à l'acquisition totale de l'immeuble, puis un an pour finir de reloger les occupants ; et ensuite près de quatre ans sont nécessaires jusqu'à la livraison (pour la démolition, l'obtention du permis de construire et la construction).

Dans le détail, les durées d'acquisition varient selon les situations, d'un an en moyenne pour un immeuble acquis entièrement à l'amiable, à près de 4 ans dans le cadre de procédures d'expropriation, là encore avec des durées variables (procédure accélérée en « loi Vivien », plus longue en « DUP Classique »).

Cependant, **les différentes étapes du traitement de l'habitat indigne sont souvent menées en parallèle**. Les durées de traitement des immeubles varient au final assez peu malgré ces écarts dans la durée des acquisitions : 7 ans et 11 mois en moyenne pour les immeubles acquis entièrement à l'amiable (mais souvent occupés, donc avec beaucoup de relogements à réaliser en parallèle), contre 8 ans et 3 mois pour les immeubles acquis au terme d'une procédure d'expropriation.

1 — La Siemp, devenue depuis Elogie-Siemp, a largement contribué à la création de la Soreqa en 2010. Les deux organisations entretiennent toujours des relations fortes et ont constitué une unité économique et sociale.

2 — Calcul réalisé à partir des plannings d'opérateur de 44 immeubles traités en appropriation publique par la Soreqa, dont 19 sont livrés en 2019.

Au fil des ans, des acquisitions de plus en plus coûteuses pour la collectivité

Différents modes d'acquisition

Les immeubles et les lots de copropriétés ont été acquis par les opérateurs, selon différentes modalités. Au lancement du plan d'éradication de l'habitat indigne de 2002, de nombreux immeubles confiés aux opérateurs étaient (totalement ou partiellement) propriétés de la Ville de Paris et frappés d'arrêtés d'insalubrité. **Près de 130 parcelles communales et plus de 2500 lots de copropriétés ont été achetés à la Ville de Paris par la Siemp ou par la Semavip.** Le reste des acquisitions (monopropriétés ou lots de copropriétés) a été fait auprès de propriétaires privés. Au total, les 449 immeubles acquis représentent plusieurs milliers de lots de copropriétés.

Plusieurs modes d'acquisitions sont possibles. L'opérateur peut d'abord acheter les immeubles ou les logements **à l'amiable**, en négociant directement avec les propriétaires, sur la base du prix plafond fixé par le service France Domaine. Il peut aussi utiliser **le droit de préemption**, ce qui oblige un propriétaire qui souhaite vendre son bien à lui en proposer la vente en priorité. Le droit de préemption urbain renforcé permet aussi aux opérateurs d'acquérir des immeubles entiers, aussi bien que des lots de copropriétés, lorsque ces biens sont mis en vente. Dans les faits, dans 9 cas sur 10, les acquisitions réalisées en utilisant le droit de préemption sont à rapprocher des acquisitions à l'amiable. L'opérateur négocie à l'amiable avec le propriétaire, qui dépose ensuite une demande d'acquisition, ce qui permet à l'opérateur de bénéficier des avantages juridiques du droit de préemption³.

Lorsque les négociations ne permettent pas la maîtrise foncière totale, l'opéra-

teur met en œuvre une **procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique**, qui lui permet de contraindre le propriétaire à céder son bien, en contrepartie d'une indemnité. Cette procédure se déroule en deux phases : le projet nécessitant l'expropriation doit d'abord être déclaré d'utilité publique lors d'une phase administrative, puis le transfert de propriété est organisé lors d'une phase judiciaire. Ce transfert de propriété peut se faire par accord amiable ou, en l'absence d'accord, être fixé par le juge de l'expropriation, qui détermine le montant de l'indemnisation.

En lien avec la montée des prix de l'immobilier parisien, des coûts d'acquisition en forte hausse depuis 2002

Des données concernant les acquisitions réalisées par la Siemp et la Soreqa sont disponibles pour 234 immeubles. Les données ne portent pas cependant sur la totalité des lots des immeubles concernés, notamment parce que certains lots avaient déjà été acquis par la puissance publique avant d'être transférés aux opérateurs (dont des terrains nus).

Ces données portent ainsi sur 1409 acquisitions, dont 1159 acquisitions réalisées par la Siemp entre 2003 et 2013 et 250 acquisitions faites par la Soreqa entre 2010 et 2018. Ces acquisitions concernent souvent un ou plusieurs lots, mais aussi parfois des immeubles entiers.

En se basant sur les données disponibles, les 1409 acquisitions réalisées par la Siemp et la Soreqa entre 2003 et 2018 ont coûté au total près de 176 millions d'euros⁴. **Sur l'ensemble de la période, le prix moyen du m² est de 2530 euros**⁵. En moyenne, les immeubles et les logements de l'habitat

Près de 6 acquisitions sur 10 ont été réalisées à l'amiable et 4 sur 10 grâce à une expropriation.

3 — Notamment pour la résiliation des baux commerciaux et en cas de désaccord sur les prix.

4 — Ce coût comprend les indemnisations commerciales et l'achat des propriétés détenues par la Ville de Paris.

5 — Cette donnée est disponible pour 1 122 acquisitions.

6 — Prix des appartements anciens vendus libres, de gré à gré, en pleine propriété, à usage d'habitation, au 3^e trimestre.

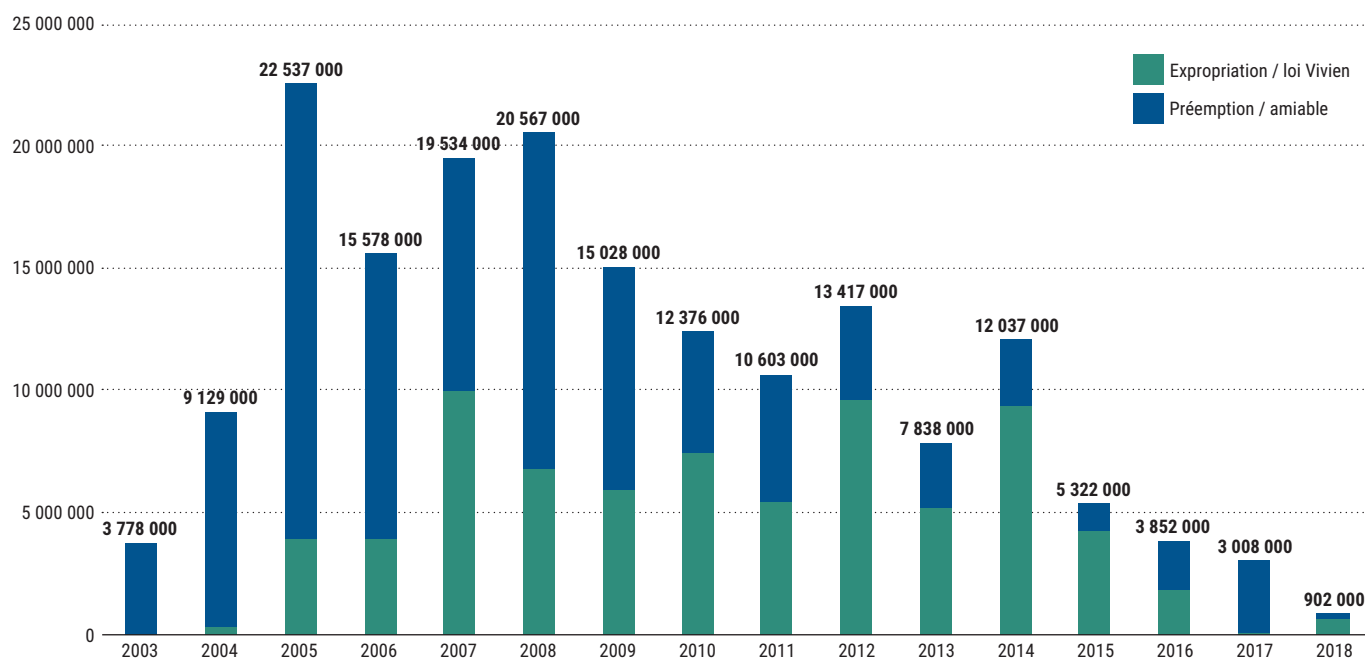
Des prix multipliés par 4 entre 2002 et 2018.

indigne sont achetés à un coût beaucoup plus réduit que le coût moyen des logements parisiens. En 2003, les coûts d'acquisitions atteignaient 1 460 € par m², alors que le prix moyen des appartements à Paris était environ 2,7 fois plus élevé, à 3 920 € par m². En 2018, la différence est presque aussi marquée, les coûts d'acquisition s'établissant à 4 910 € par m² contre 9 500 € par m² en moyenne à Paris⁶ (soit 1,9 fois plus).

Les coûts d'acquisition connaissent ainsi une très forte hausse de + 237 % sur la période 2003-2018. Celle-ci atteint +295 % si l'on ne prend en compte que les appartements libres, dont le coût est presque multiplié par 4. Cette montée des coûts tient à l'augmentation moyenne du prix au m² à Paris : le prix moyen du m² à Paris augmente de +142 % sur la même période, et de +170 % dans les arrondissements du quart nord-est, où la plupart des acquisitions ont été réalisées (10^e, 11^e, 18^e, 19^e, 20^e). Elle tient aussi probablement à la priorisation des interventions sur les immeubles les plus dégradés les premières années.

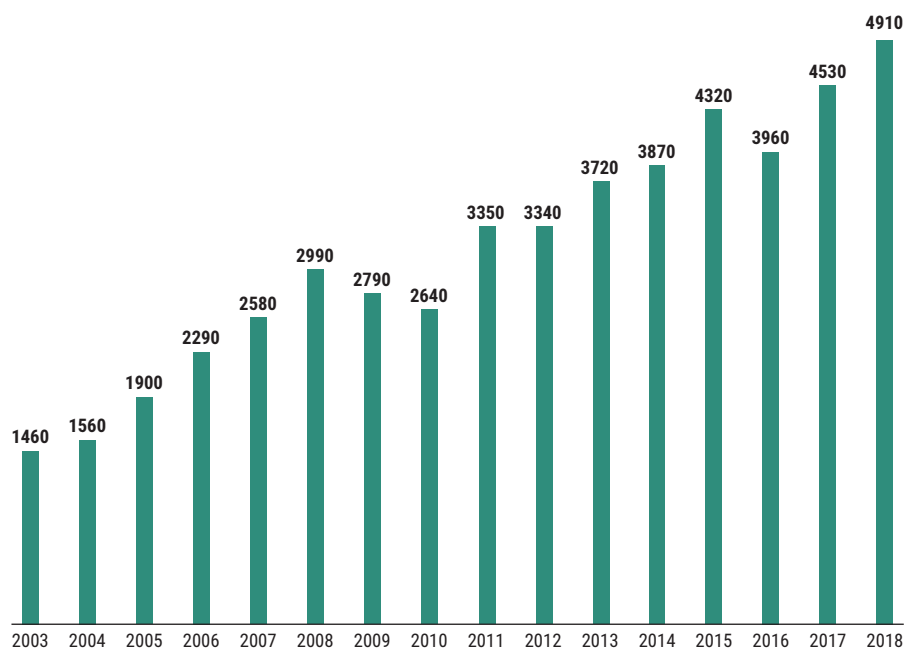
Les coûts dépendent surtout de la prise ou non d'arrêtés d'insalubrité, qui permettent de faire coïncider l'état d'un immeuble et sa situation administrative afin de ne pas surévaluer son coût. En particulier, lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable, la loi Vivien simplifie la procédure d'expropriation et réduit considérablement le coût d'achat, qui correspond alors à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais de démolition. À l'inverse, lors d'une procédure d'expropriation « classique », le coût d'acquisition correspond au prix du marché déterminé par les services fiscaux et le juge d'expropriation. De plus, lorsque plus des deux tiers d'une copropriété ont été achetés à l'amiable, ces valeurs s'imposent auprès du juge des expropriations. Sur les 1 409 acquisitions, 812 ont été réalisées à l'amiable ou en préemption (représentant près de 101 millions d'euros, soit 57 % du total), tandis que 597 ont eu lieu suite à une expropriation, dont loi Vivien (pour un coût de près de 75 millions d'euros, soit 43 % du coût des acquisitions).

MODE D'ACQUISITION ET MONTANT (EN €) DES ACQUISITIONS RÉALISÉES PAR LA SIEMP PUIS LA SOREQA DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



Source : Soreqa, 2019

COÛT MOYEN EN € PAR M² DES ACQUISITIONS RÉALISÉES PAR LA SIEMP PUIS LA SOREQA DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



Source : Soreqa, 2019

Les immeubles achetés en bloc (en entier) **coûtent légèrement moins cher** à l'achat, puisqu'on observe une décote de 12 % en moyenne sur 32 immeubles achetés entiers, par comparaison avec l'ensemble des acquisitions réalisées par la Siemp puis la Soreqa. Il ne semble cependant pas y avoir de décote lorsque plusieurs lots sont achetés en même temps.

Des durées d'acquisition variables selon les situations

La durée des acquisitions varie selon les cas et les procédures à engager. En moyenne, les opérateurs privilégient un temps de négociation à l'amiable d'environ 6 mois avant d'engager des procédures d'expropriation lorsqu'ils n'ont pas pu acquérir l'ensemble de l'immeuble. Ces procédures prennent près de 3 ans en moyenne, mais cette durée peut fluctuer, en fonction par exemple de la charge de travail du juge des expropriations mobilisé. La durée dépend aussi de la taille des copropriétés. Lorsque les immeubles sont acquis en bloc, c'est-à-dire en un seul lot, la durée est réduite.

Deux facteurs contribuent principalement à allonger les durées d'acquisition :

- **les biens en déshérence** : le problème le plus fréquemment rencontré est celui de l'absence ou de la disparition d'un propriétaire. C'est le cas par exemple de biens appartenant à des personnes décédées dont la succession est vacante. Dans ce cas, une procédure d'expropriation est nécessaire.
- **les désaccords avec les propriétaires et les contentieux** : lorsque l'opérateur et le propriétaire n'arrivent pas à trouver d'accord sur le prix, le recours à l'expropriation peut rallonger considérablement la procédure. En outre, les propriétaires contestent parfois en justice le bien-fondé de l'acquisition publique (en remettant en cause l'état de dégradation du bâti par exemple), ce qui peut encore ralentir le processus.

À l'inverse, les arrêtés peuvent mener à des acquisitions plus rapides.

En effet, lorsqu'ils sont assortis d'une interdiction d'habiter dans les lieux,

les arrêtés entraînent la suspension du paiement des loyers de la part des locataires, ce qui permet d'inciter les propriétaires à vendre leur bien (ou à faire les travaux nécessaires dans le cas d'un accompagnement technique et financier à la réhabilitation privée). La majorité des immeubles acquis par la Siemp ou la Soreqa ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité (à l'immeuble ou concernant au moins un logement).

Des relogements nombreux facilités par la production importante de logements sociaux à partir de 2001.

Plus de 5 600 ménages relogés

Tous les ménages relogés dans le parc social

La démolition-reconstruction ou la réhabilitation lourde d'un immeuble acquis par les opérateurs nécessite que les occupants soient relogés ailleurs, dans des logements sociaux.

Le relogement suit plusieurs étapes. **Une enquête sociale est d'abord réalisée** afin de recenser les habitants. Il n'est pas rare que certains occupants en situation irrégulière quittent les lieux avant cette étape, mais ces situations sont minoritaires. Pour les occupants restants, l'opérateur réalise un entretien avec chaque famille pour préparer les demandes de relogement, puis transmet le dossier à la Ville de Paris. Le ménage est accompagné par l'opérateur jusqu'à l'attribution d'un logement par un bailleur social désigné par la Ville ou la Préfecture. Dès 2002, pour les situations les plus complexes, la Siemp pouvait orienter les ménages vers l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre. L'ESH propose aux Parisiens mal logés un accompagnement juridique depuis septembre 2000.

En outre, **un accompagnement social est parfois proposé** à l'issue de l'enquête sociale, jusqu'au relogement et parfois même pendant quelques mois après le relogement. Par exemple, au cours de l'année 2018, 31 ménages résidant dans un immeuble acquis par la Soreqa ont bénéficié de cet accompagnement social.

Pour les occupants en situation régulière sur le territoire, titulaires d'un bail, le relogement est systématique : chaque ménage se voit proposer un relogement dans le parc social à Paris. Le traitement des dossiers **des occupants titulaires d'un bail mais en situation irrégulière** (sans-papiers, ménages polygames) pose davantage de difficultés aux opérateurs, qui ne peuvent pas mobiliser le parc social mais ont l'obligation de les reloger, comme l'a confirmé le Conseil d'État le 5 octobre 2016 suite à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par la Soreqa. Un travail au cas par cas est effectué pour trouver des solutions, en fonction notamment de la présence d'enfants, avec l'aide d'associations spécialisées et de centres d'accès au droit.

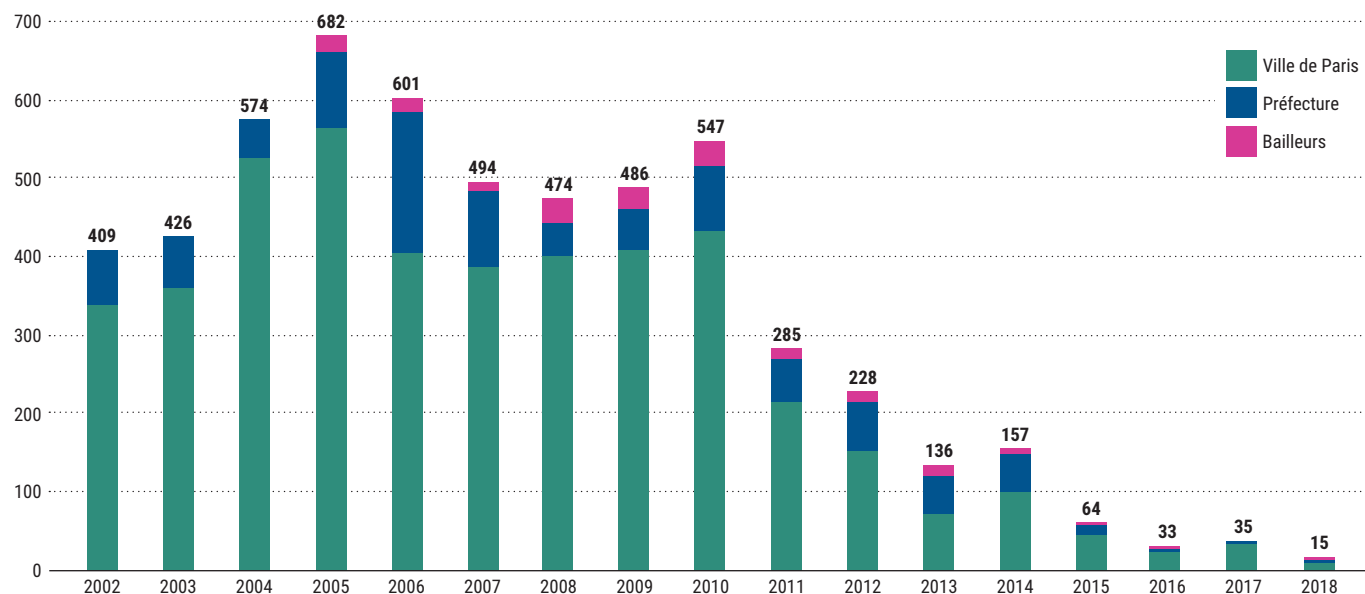
Durant les années 1920-1930, la lutte contre l'habitat indigne butait sur le problème du relogement, qui nécessitait de construire de nouvelles habitations avant de démolir, alors que les moyens financiers étaient surtout concentrés sur les expropriations, qui coûtaient cher. À l'époque, de nombreux résidents des îlots insalubres étaient relogés dans des habitations à bon marché (HBM) nouvellement construites ou vont rejoindre la population des hôtels meublés. En revanche, depuis 2002, le relogement des ménages n'a pas constitué un problème majeur, le rythme soutenu de production de logements sociaux permettant de faire des propositions de relogement adaptées.

NOMBRE DE RELOGEMENTS EFFECTUÉS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS DE 2002 À 2018

Contingent	Nombre de ménages relogés	En %
Ville de Paris	4 482	79 %
Préfecture de Paris	967	17 %
Bailleurs	197	4 %
Total	5 646	100 %

Source : Source : Ville de Paris 2019, service du traitement de la demande de logement

NOMBRE DE RELOGEMENTS EFFECTUÉS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS DE 2002 À 2018



Source : Ville de Paris 2019, service du traitement de la demande de logement

Plus de 5 600 relogements entre 2002 et 2018

Les relogements des ménages issus de l'insalubrité ont fortement pesé sur les attributions de logements sociaux de la Ville de Paris dans les années 2000. Ces relogements ont été facilités par le développement du parc social parisien depuis 2000 et la mise en place de la loi SRU. Entre 2002 et 2018, ce sont ainsi plus de 100 000 logements sociaux qui ont été financés à Paris.

Il est difficile de recenser l'ensemble des ménages qui ont été relogés du fait de la lutte contre l'habitat indigne. La plupart des familles ont été relogées dans le cadre de l'**Accord Collectif Départemental** (ACD) entre l'État, la Ville et les bailleurs sociaux, qui a pour objet de faciliter l'accès au logement social des ménages défavorisés (ACD1) ainsi que des ménages concernés par les problématiques d'habitat indigne (ACD2). L'ACD2 permet à la Ville, à l'État et aux bailleurs signataires de réserver, sur leurs contingents respectifs, plusieurs centaines de logements par an pour les ménages à reloger au titre la lutte contre l'habitat indigne. À titre d'exemple, 600 logements par an sont réservés au titre

de l'ACD2 entre 2012 et 2015. Cependant, toutes ces réservations ne sont pas nécessairement utilisées, et d'autres relogements ont eu lieu en dehors de ce cadre, pour les ménages ne remplissant pas les critères de l'ACD2. Ces relogements, qui ont été prélevés sur les contingents du Maire, du Préfet ou des bailleurs, sont plus difficiles à identifier.

De 2002 à 2018, au moins 5 646 ménages ont été relogés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne. De 2002 à 2010, 520 ménages ont été relogés en moyenne chaque année. Ce nombre décroît ensuite : 170 ménages relogés par an de 2011 à 2015, et moins de 30 par an de 2016 à 2018. La grande majorité des relogements (ACD2 ou non) ont été effectués sur le contingent de la Ville de Paris (79 %). Pour la Ville, les relogements issus du traitement de l'habitat indigne représentent ainsi 6 % de l'ensemble des attributions faites sur son contingent sur la période 2002-2018, et jusqu'à 10 % sur la période 2004-2010. Les relogements effectués sur les attributions du Préfet ou des bailleurs hors du cadre de l'ACD2 n'ont pas pu être intégrés. Ils correspondent à quelques centaines de ménages environ en près de 20 ans.



520

ménages relogés chaque année en moyenne au titre de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2010

Des relogements dans Paris

Contrairement à ce qui s'était passé lors des grandes opérations de rénovation urbaine des années 1960-1970 où les ménages des logements démolis étaient majoritairement relogés dans le parc des bailleurs parisiens situé en dehors de Paris, **les ménages relogés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne menée depuis 2002 ont tous été relogés dans Paris.**

Des données à l'adresse (permettant de localiser l'adresse de départ et l'adresse de relogement) sont disponibles pour environ 900 relogements effectués entre 2004 et 2007 sur 184 immeubles du plan de 2002. 97 % des ménages ont été relogés dans Paris : 34 % ont été relogés dans leur arrondissement d'origine, et 63 % des ménages l'ont été dans un autre arrondissement parisien. 3 % des ménages, qui désiraient quitter la capitale, se sont vus proposer un logement en banlieue parisienne.

La loi oblige les pouvoirs publics à faire deux offres de relogement aux ménages occupants, dans leur arrondissement d'origine ou un arrondissement limitrophe. Dans les faits, de nombreux ménages ont souhaité changer d'arrondissement. Plusieurs propositions de relogement doivent souvent être faites : **en moyenne, 2,1 propositions de relogement ont été faites par ménage⁷.**

Selon les opérateurs, à part les exigences de certains ménages sur leur futur logement, il y a peu d'obstacles au bon déroulement des relogements. Les habitants veulent majoritairement quitter leur logement. Dans le cadre de la CPA Semavip du secteur Château Rouge, ils ont massivement exprimé à l'époque le souhait de quitter leur quartier, selon l'opérateur. La situation est plus délicate pour les migrants âgés, comme les occupants d'anciens hôtels meublés, souvent attachés à leur environnement social.

LOCALISATION DES RELOGEMENTS POUR 873 MÉNAGES RELOGÉS ENTRE 2002 ET 2007

	Nombre de ménages relogés	En %
Dans l'arrondissement d'origine	301	34 %
Dans Paris hors arrondissement d'origine	547	63 %
Hors Paris	25	3 %
Total	873	100 %

Source : Apur, Résorption de l'habitat indigne à Paris 2002-2007, ville de Paris STDL

*97 % des ménages relogés dans Paris.
Seuls 3 % des ménages désiraient quitter la capitale.*

7 — À partir de 51 immeubles dans lesquels 325 relogements ont été effectués suite à 672 propositions de relogement.

À la place des immeubles insalubres, 5 300 logements sociaux créés

5 315 logements sociaux financés de 2002 à 2018 sur des parcelles issues du traitement de l'habitat indigne

De 2002 à 2018, 101 066 logements locatifs sociaux ont été financés à Paris. Parmi ceux-ci, 5 315 logements sociaux proviennent de la lutte contre l'habitat indigne. **4 860 logements sociaux ont été construits dans 329 immeubles entiers et 455 logements sociaux ont été créés en diffus** dans des immeubles privés qui ont bénéficié d'aides à la réhabilitation dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (55 immeubles).

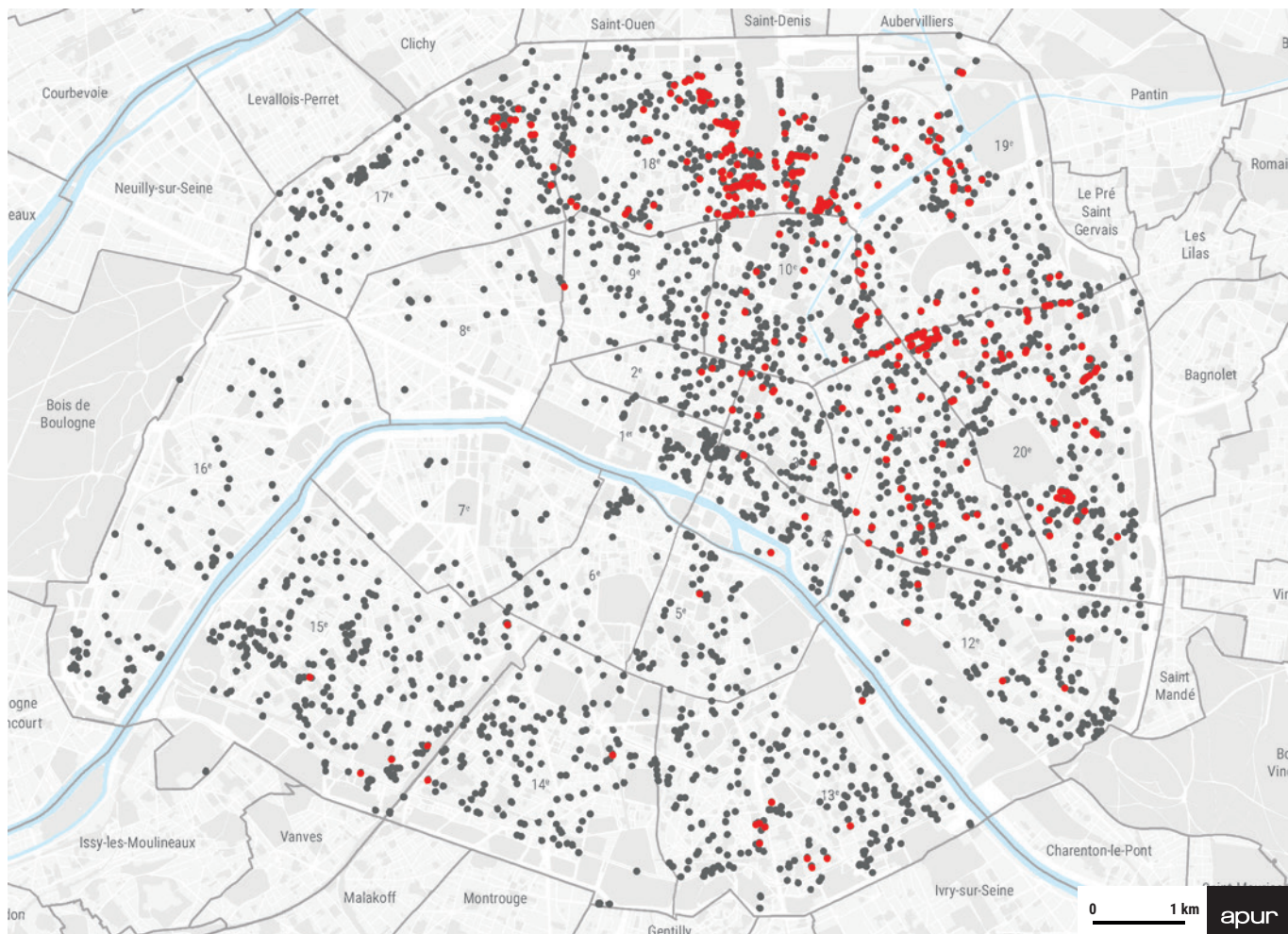
Aucun logement privé n'a été construit à l'occasion des démolitions liées à la lutte contre l'habitat indigne.

Au total, 449 parcelles ont été acquises par les opérateurs afin de construire des logements sociaux, mais le nombre d'immeubles de logements sociaux est plus réduit en 2018 du fait de nombreux **remembrements de petites parcelles en une seule**. D'autres parcelles achetées ont servi à des créations d'équipements ou d'espaces verts. Quelques parcelles non construites correspondent aussi à des immeubles pour lesquels les logements sociaux n'ont

LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DE 2002 À 2018

- Sur des parcelles issues du traitement de l'habitat indigne
- Autres immeubles de logements sociaux

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH),
Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)





5 300

logements sociaux
créés sur les parcelles
d'habitat indigne traitées
entre 2002 et 2018



73 %

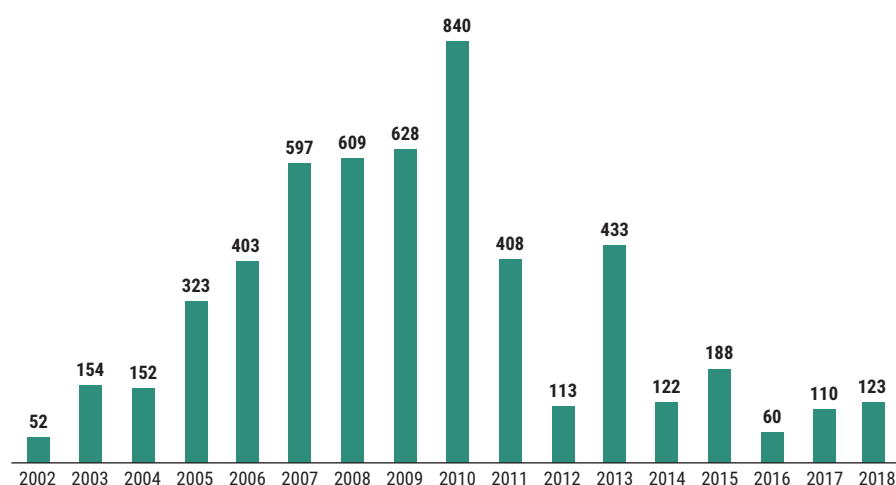
de logements
familiaux



63 %

de constructions
nouves

LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DE 2002 À 2018 À PARIS SUR LES ADRESSES ISSUES DU TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE (5 315 LOGEMENTS)



Source : Ville de Paris, 2019

La totalité des logements construits sur les parcelles d'habitat insalubre acquises par la puissance publique ont servi à créer des logements sociaux. Aucun logement privé n'a été produit.

pas encore été financés, notamment pour ceux qui sont en début de traitement par la Soreqa.

La production de logements sociaux sur les parcelles de la lutte contre l'insalubrité est concentrée sur la période 2005-2010, durant laquelle 3 400 logements sociaux ont été financés (64 %). Plus des trois quarts (78 %) des logements sociaux créés sur les adresses du traitement de l'habitat indigne proviennent des immeubles du plan initial d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002. 13 % de ces logements sociaux proviennent des immeubles traités par la Soreqa.

Les 5 315 logements sociaux issus du traitement de l'habitat indigne représentent 5 % du total des créations de logements sociaux à Paris sur la période 2002-2018. Leur répartition géographique étant très concentrée dans les arrondissements du nord-est de la capitale, ils constituent jusqu'à 19 % des logements sociaux créés dans le 18^e arrondissement sur cette période.

Une majorité de construction neuve et de logement familial

Les logements sociaux issus de parcelles insalubres ont des caractéristiques légèrement différentes de celles de l'ensemble des logements sociaux financés à Paris au cours de la même période. **Près des trois quarts des logements créés sont des logements familiaux (73 %)**, contre 69 % en moyenne à Paris de 2002 à 2018.

Les logements sociaux créés sur les adresses issues du traitement de l'habitat indigne se concentrent dans les 18^e, 19^e et 20^e arrondissements (70 %) et plus largement dans le nord-est de Paris (82 % en incluant les 10^e et 11^e arrondissements). La répartition géographique de ces logements sociaux ne contribue donc pas à un rééquilibrage du parc social à l'échelle parisienne. Elle participe cependant à un rééquilibrage au sein des arrondissements du nord-est parisien, puisque les adresses des logements sociaux créés suite au

traitement de l'insalubrité sont plus centrales, moins à proximité des portes de Paris que la plupart des logements sociaux présents dans ces arrondissements.

La répartition des catégories de financement présente quelques différences avec l'ensemble des créations parisiennes de la même période. Les logements de catégorie intermédiaire PLUS sont légèrement sur-représentés (48 % contre 43 % à Paris), tandis que les logements PLAI destinés aux catégories les plus défavorisées sont très proches de la moyenne parisienne (26 % contre 27 % à Paris), et les logements PLS destinés aux ménages ayant plus de ressources financières sont moins présents (26 % contre 30 % à Paris dans son ensemble).

La plupart de ces logements sociaux sont issus de **constructions neuves** (63 %, contre 48 % à Paris sur la même période), les logements sociaux restants étant issus de réhabilitations.



5 %

des logements sociaux financés entre 2002 et 2018 issus de la lutte contre l'habitat indigne

PRODUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS DE 2002 À 2018

Arrondissement	Ensemble des logements sociaux créés à Paris	Dont logements sociaux issus du traitement de l'habitat indigne		
		Nombre	En %	Répartition par arrondissement
1 ^{er}	809	0	0 %	0 %
2 ^e	522	32	6 %	1 %
3 ^e	1 107	64	6 %	1 %
4 ^e	1 384	26	2 %	0 %
5 ^e	1 259	12	1 %	0 %
6 ^e	657	0	0 %	0 %
7 ^e	632	0	0 %	0 %
8 ^e	749	0	0 %	0 %
9 ^e	1 775	25	1 %	0 %
10 ^e	4 056	397	10 %	7 %
11 ^e	5 398	246	5 %	5 %
12 ^e	9 025	110	1 %	2 %
13 ^e	13 862	302	2 %	6 %
14 ^e	7 092	35	0 %	1 %
15 ^e	10 293	42	0 %	1 %
16 ^e	3 994	0	0 %	0 %
17 ^e	8 618	286	3 %	5 %
18 ^e	9 020	1 702	19 %	32 %
19 ^e	10 691	1 188	11 %	22 %
20 ^e	10 123	848	8 %	16 %
Total	101 066	5 315	5 %	100 %

Source : Ville de Paris, 2019

IMMEUBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX CRÉÉS SUR DES PARCELLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

////////////////////



6, passage Desgrais (19^e)

© Patrick H. Müller



36, rue Marcadet (18^e)

© Nicolas Fussler

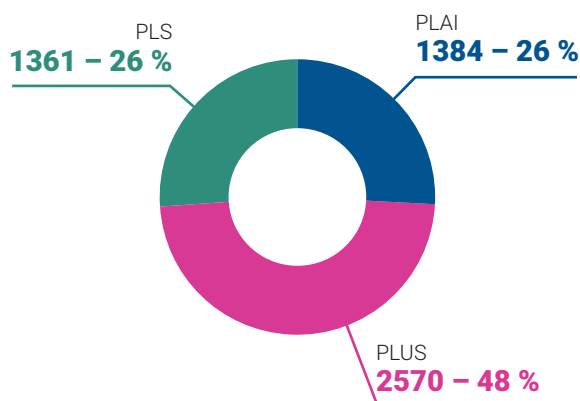


1, rue de Turenne (4^e)

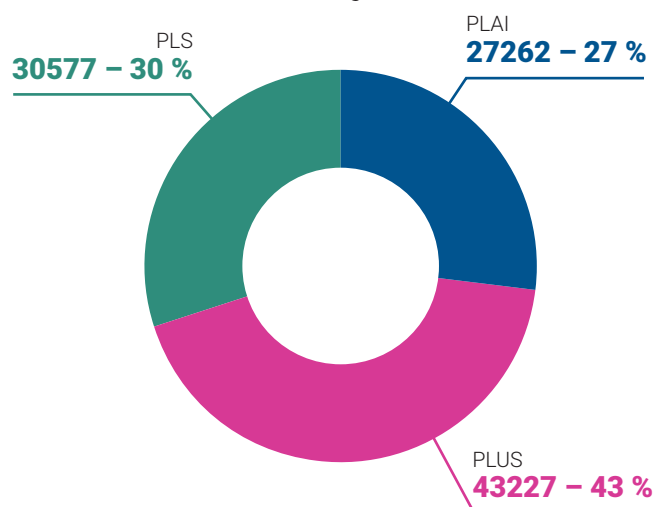
© Meffre et Marchand

CATÉGORIES DE FINANCEMENT DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS DE 2002 À 2018 À PARIS

Sur les adresses issues du traitement de l'habitat indigne :
5 315 logements



Ensemble des créations de logements sociaux à Paris :
101 066 logements



Source : Ville de Paris, 2019

Un coût légèrement supérieur aux constructions de logements sociaux hors habitat indigne

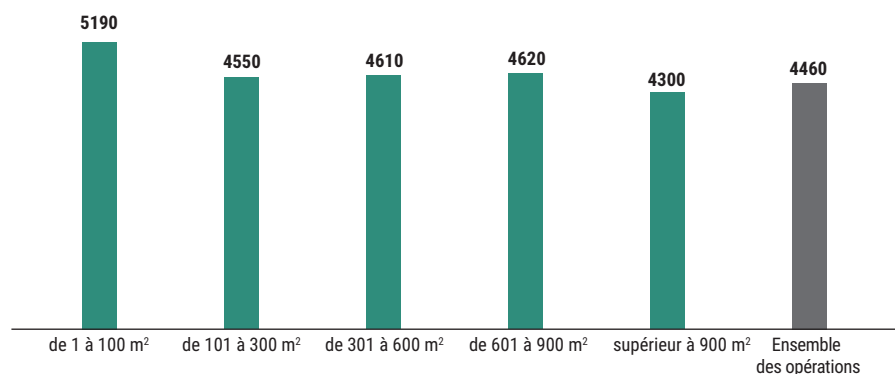
Des données sur le coût des opérations de construction de logements sociaux sont disponibles pour 4377 logements sociaux (sur 5315 financés). Ces 4377 logements sociaux créés ont coûté 970516000 euros, soit un coût moyen de 222000 euros par logement environ, pour des logements de 50 m² en moyenne, et de 4460 euros par m² sur l'ensemble de la période 2002-2018. Celui-ci est **légèrement supérieur au coût moyen calculé pour l'ensemble des logements sociaux créés à Paris** sur la même période, qui s'élève à 4180 € par m² (pour les acquisitions-réhabilitations et les constructions neuves). Le coût des logements créés se répartit entre les travaux de construction (55 %), le foncier (27 %) et les études et honoraires (18 %).

Le coût moyen par m² a plus que doublé entre 2003 et 2018. En 2003, un m² de logement social issu de la lutte contre l'habitat indigne coûte en moyenne 2620 €, contre 5435 € en 2018, soit une hausse de +107 %. Cette hausse est marquée dès 2008,

avec un coût de 5470 € par m². Cette évolution reflète la très forte augmentation des prix de l'immobilier parisiens au cours de ces années (voir p. 44), même si, quand un opérateur « insalubrité » est missionné pour acquérir l'immeuble avant de le revendre à un bailleur social, la vente du foncier se fait à un prix administré, inférieur au prix du marché (environ 1000 € par m² en 2018). Le bilan de l'opérateur insalubrité est donc déficitaire, ce déficit étant pris en charge par l'opérateur insalubrité et *in fine* par la ville de Paris.

Ce coût légèrement supérieur au coût moyen calculé pour l'ensemble des logements sociaux créés à Paris tient probablement à la petite taille des opérations issues du traitement de l'insalubrité. La taille des opérations influence leur coût, les petites opérations étant généralement aussi les plus chères au m². Précisément, le coût moyen par m² est supérieur pour les opérations issues de l'insalubrité comprises entre 1 et 100 m², à près de 5200 € par m². Inversement, il est plus bas pour les opérations de plus de 900 m², qui coûtent seulement 4300 € par m² en moyenne (voir graphique ci-dessous).

COÛT DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL ISSUES DU TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE SELON LA TAILLE DES OPÉRATIONS (€ PAR M²) DE 2002 À 2018 À PARIS



Des opérations qui ont parfois permis la création d'équipements

Une majorité d'interventions à la parcelle et quelques opérations sur des secteurs entiers.

Le plan d'éradication de l'habitat indigne initié en 2002 associait à l'objectif d'éradication de l'insalubrité un objectif de développement du parc locatif social. Conformément à cet objectif, le traitement des 450 parcelles acquises par la puissance publique a mené à la création de logements sociaux et quelques équipements, principalement en rez-de-chaussée des immeubles livrés.

Quelques interventions à l'échelle de quartiers

Si la plupart des opérations de traitement de l'habitat indigne ont eu lieu à l'échelle de la parcelle, quelques secteurs d'aménagement ont fait l'objet d'interventions publiques lourdes, sur des périmètres d'intervention plus larges, à l'échelle de petits quartiers. Ces interventions à une échelle élargie offrent la possibilité de réaliser des espaces verts, des équipements et des commerces, ainsi que de requalifier les espaces publics.

L'îlot Caillié, situé au sud-est du quartier de la Chapelle, dans le 18^e arrondissement, en est l'exemple. Dans ce secteur connu depuis les années 1980 pour accueillir plusieurs hôtels meublés vétustes et des copropriétés très dégradées, la quasi-totalité des immeubles de la rue Caillié ont été reconstruits ou réhabilités. Sous maîtrise d'ouvrage Siemp, l'opération avait pour objectifs de traiter l'habitat dégradé dans le respect du tissu existant. Les premiers chantiers ont commencé en 2005 et la majorité des opérations se sont terminées en 2013, une dernière étant encore en cours en 2020. 154 logements et une résidence sociale de 59 unités de vie ont été construites, ainsi que deux équipements et plusieurs locaux commerciaux. Le traitement de plusieurs parcelles adjacentes a permis d'en regrouper cer-

taines, comme celles du 7, rue d'Auber-villiers et du 12, rue Caillié, qui ont été réunies afin de réaliser un programme de 18 logements sociaux.

L'îlot Émile Duployé, situé au nord du quartier de la Goutte d'Or (18^e arrondissement), et délimité par les rues Marcadet, Stephenson, Ernestine et Doudeauville, est un autre secteur d'aménagement dont la réalisation a permis la construction d'équipements importants : une école polyvalente de 10 classes et une halte-garderie. Plusieurs immeubles de la rue Émile Duployé, située au cœur de l'îlot, ont été démolis et reconstruits.

Le traitement de **l'îlot Fréquel-Fontarabie** (20^e) a pour sa part donné lieu à la création d'un écoquartier. En plus du traitement de l'insalubrité, l'opération menée par la Siemp et réalisée par l'architecte coordonnateur Eva Samuel avait pour objectif de restructurer le quartier en alliant exigences environnementales et inscription dans le tissu urbain. 109 logements sociaux ont été construits ou réhabilités, 4 locaux d'activité ont été créés, ainsi qu'une crèche de 60 places, un centre de protection maternelle et infantile (PMI) et un jardin de 1 000 m². Le quartier Fréquel-Fontarabie est le premier quartier parisien à avoir reçu le label national Écoquartier en 2013.

Ces opérations à l'échelle de petits quartiers ont aussi permis la requalification des rues et, dans le cas de la rue Caillié, la création de petits jardins privatifs. À une échelle plus large, la lutte contre l'insalubrité dans le secteur d'opération Château Rouge (quartier de la Goutte d'Or) a été associée à la requalification du square Léon et la création du jardin rue de Jessaint, même si ce programme d'espaces verts n'a pas été pris en charge par l'opérateur.

17 équipements construits sur des parcelles de la lutte contre l'habitat indigne

Conformément à ses objectifs, la politique de lutte contre l'habitat indigne a **privilegié les constructions de logements sociaux**. Cependant, elle a aussi parfois donné lieu à des constructions d'équipements publics, le plus souvent en rez-de-chaussée sur rue, et à des créations d'espaces verts de proximité. Au total, 17 équipements publics ont été créés sur des parcelles de la lutte contre l'habitat indigne. Parmi ceux-ci, on trouve 5 crèches (283 places au total), 4 haltes-garderies, deux centres d'animation, deux jardins partagés, un centre de santé, un centre de Protection Maternelle et Infantile (PMI), un centre social et un jardin public.

Si la **plupart de ces équipements sont situés en rez-de-chaussée** d'un immeuble de logement social, certains sont de plus grande ampleur et occupent toute la parcelle. C'est le cas par exemple du centre Paris Anim' situé au 1 rue Victor Gelez (11^e arrondissement), de la halte-garderie du 15, rue Caillié (18^e) ou du jardin Léon Zyguel au 77, rue Pixérécourt (20^e). Un équipement privé a aussi été construit au croisement des rues Léon et Myrha (18^e) : la « 360 musique factory », espace de création et de diffusion artistique.

En outre, au-delà des parcelles du traitement de l'habitat indigne, les opérations d'aménagement ainsi que les regroupements de parcelles avec des immeubles voisins déjà sous maîtrise foncière de la Ville de Paris ont permis de créer des équipements. Sans être nécessairement situés à des adresses de la lutte contre l'habitat indigne, ceux-ci ont été construits à l'occasion de ces opérations. C'est le cas de l'école maternelle passage Piver (11^e arrondissement) ou de la piscine Alfred Nakache située rue Dénoyez (20^e).



3, rue Bichat (10^e) : commerce en rez-de-chaussée d'un immeuble de logements sociaux issu d'une opération de lutte contre l'habitat indigne — Architecte : Alexandre Chemetoff

75 % des immeubles accueillent un local d'activité

Au-delà des seuls équipements, la plupart des immeubles de la lutte contre l'habitat indigne présentent **une forme de mixité fonctionnelle**, avec la présence d'au moins un local d'activité en rez-de-chaussée dans les trois quarts des immeubles traités. Ces 1 624 immeubles accueillent près de 5 400 locaux d'activité au total, soit en moyenne 3,3 locaux par immeuble. Cette proportion est similaire à la moyenne parisienne constatée dans les immeubles de logements.

Les opérations de construction de logements sociaux ont été souvent réalisées avec pour objectif de **créer une offre nouvelle de services et de commerces de proximité**. L'exemple de l'opération située à l'angle de la rue Bichat et de la rue du Faubourg-du-Temple est assez caractéristique. La construction (terminée en 2016) d'un ensemble de 90 logements sociaux y a permis, outre la création d'une crèche de 66 berceaux et d'un parking de 95 places, la mise en place de rez-de-chaussée actifs. Une librairie, une friperie solidaire et une halle alimentaire proposant des produits fermiers à prix accessibles se sont installées à la suite d'un appel à candidature pour la commercialisation des locaux.

Des interventions qui ont permis la création de :

- 5 crèches
- 4 haltes-garderies
- 2 centres d'animation
- 1 centre de santé
- 1 centre PMI
- 1 centre social
- 1 jardin public
- 2 jardins partagés.

EXEMPLES D'ÉQUIPEMENTS CRÉÉS À L'OCCASION D'APPROPRIATIONS PUBLIQUES

////////////////////



15, rue Caillié (18^e) : halte-garderie

© Apur



1, rue Victor Gelez (11^e) : centre d'animation

© Jean-Baptiste Gurlat – Ville de Paris



77, rue Pixérécourt (20^e) : jardin Léon Zyguel

© Apur



4-12, rue Dénoyez (20^e) : piscine Alfred Nakache

© Apur

EXEMPLES D'IMMEUBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX CONSTRUITS À LA PLACE D'IMMEUBLES INSALUBRES : AVANT/APRÈS INTERVENTION



6, impasse Daunay (11^e) : avant intervention

© JC Pattacini



8 logements sociaux gérés par Elogie Siemp (financés en 2007)

© Luc Boegly



12 au 16, rue Émile Level (17^e) : avant intervention

© Sorega



54 logements sociaux gérés par la RIVP (financés en 2013)

© Christophe Demonfaucon



5, passage Saint-Michel (17^e) : avant intervention

© JC Pattacini



7 logements sociaux gérés par Paris Habitat (financés en 2018)

© Contextes



22, rue Cavé (18^e) : avant intervention



35 logements sociaux gérés par Paris Habitat
(financés en 2013)



9, passage de La Brie (19^e) : avant intervention



12 logements sociaux gérés par Elogie Siemp
(financés en 2007)



143, avenue Jean Jaurès (19^e) : avant intervention



24 logements sociaux gérés par Batigere
(financés en 2010)



8, rue des Platrières (20^e) : avant intervention

© Apur



15 logements sociaux gérés par Paris Habitat (financés en 2011)

© Apur



100, rue des Haies (20^e) : avant intervention

© Apur



6 logements sociaux gérés par Elogie Siemp (financés en 2007)

© Apur

Les occupants des immeubles du plan d'éradication de l'habitat indigne à Paris



Pascale Dietrich-Ragon, chargée de recherche à l'INED

Du logement dégradé au logement social

Paris a pu être décrit comme le « plus grand taudis d'Europe⁸ ». En 2001, plus de mille immeubles insalubres étaient recensés dans la capitale. Le plan d'éradication du logement dégradé parisien, mis en place en 2002, visait à réhabiliter ou démolir ces bâtiments qui constituent une nuisance pour leurs occupants. Grâce à cette politique volontariste, certains mal logés ont accédé à un logement social situé dans la capitale et d'autres ont bénéficié de travaux de réhabilitation. Une enquête menée auprès de ces habitants entre 2005 et 2007 (voir encadré p. 64) permet de connaître leurs parcours. Si l'aspiration au logement social est largement partagée, on verra que les conditions de vie et les destins de ces personnes sont hétérogènes. L'objectif de cet article est d'analyser les effets des dispositifs institutionnels sur les trajectoires résidentielles des habitants, ainsi que sur leur perception de leurs conditions de vie et leurs relations sociales. Quels sont, de leur point de vue, les bénéfices retirés et les éventuelles déceptions ?

I. Habiter un logement dégradé

À Paris, le marché immobilier est extrêmement sélectif et relègue dans ses marges les personnes les plus précaires. Qui sont les mal logés parisiens et quels sont les effets du mal-logement sur leur santé et leur vie sociale ?

La « double impasse » des occupants de logements dégradés

Comme on pouvait s'y attendre, la population occupant des logements dégradés est très précaire et donc disqualifiée dans la compétition pour l'accès au logement sur le marché privé. Plus de 80 % des personnes interrogées sont d'origine immigrée, dont près d'un tiers de « sans-papiers ». Seulement 40 % des enquêtés occupent un emploi régulier. Ceci se répercute sur leurs res-

sources financières. Si on compare la répartition des revenus de la population mal logée parisienne à celle de l'ensemble de la population française (tableau 1), la moitié des ménages de l'enquête perçoit un revenu inférieur à 1 000 euros par mois alors que la moitié des ménages en population générale a un revenu inférieur à 2 050 euros par mois. 50 % des ménages enquêtés font partie des 10 % les plus pauvres de la population française.

Du fait des prix sur le marché immobilier privé, ces personnes ont donc des revenus totalement insuffisants pour se loger dans ce secteur. Le calcul du prix potentiel qu'elles auraient à payer pour l'accès à un logement de qualité, adapté à leur composition familiale, dans le parc immobilier privé⁹ met en évidence l'impasse dans laquelle elles se trouvent. Dans cette situation théorique, 50 % des ménages consacraient plus de 60 % de leurs revenus à leur logement, 25 % seraient dans la situation irréaliste d'y dédier plus de 140 % et seulement 25 % y alloueraient moins de 37 % (tableau 2). Pour la majorité de la population, l'accession à un tel logement est donc totalement exclue, soit car les ménages ne disposent pas des ressources nécessaires, soit car le taux d'effort¹⁰ serait trop insupportable et ne permettrait plus de subvenir aux autres besoins primaires. Même les rares enquêtés qui pourraient consacrer un budget plus élevé à leur loyer pour améliorer leur situation résidentielle n'envisagent pas cette solution. Augmenter leurs dépenses de loyer les contraindrait en effet à réduire leurs dépenses de consommation de façon drastique : le « reste-à-vivre », c'est-à-dire le budget disponible pour les dépenses autres que le logement, risquerait de se transformer en « reste-à-survivre » (Vanoni, Robert, 2007). À quoi bon avoir un logement satisfaisant si l'on est obligé de se restreindre en permanence ? D'une certaine façon, le dilemme cornélien auquel se trouvent confrontés ces occupants consiste à choisir entre vivre et habiter dignement.

⁸ — Expression de François Flores, de la liste du Mouvement démocrate dans le XVIII^e arrondissement. Compte rendu des débats au conseil municipal, « 35-2003, DLH 262 » (retranscription des débats sur le site de la mairie de Paris : <http://www.paris.fr/>).

⁹ — Afin de déterminer la surface nécessaire aux ménages, il a été fait référence aux standards du règlement départemental des attributions de logements sociaux de Paris. Dans la capitale, pour l'attribution d'un logement social, la surface et le volume habitable doivent être de 14 m² et 33 m³ au moins par habitant, pour les premiers habitants, et de 10 m² et 23 m³ par habitant supplémentaire au-delà du quatrième. Pour simplifier,

on considère qu'un ménage a besoin d'au minimum 14 m² par personne pour être à l'aise. En multipliant cette superficie par le prix moyen des loyers au mètre carré, on obtient le prix que devraient payer les ménages pour accéder à un logement de qualité sur le marché privé. Selon l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), à Paris, au 1^{er} janvier 2006, le loyer mensuel moyen hors charges était de 17 euros par mètre carré. Si on rapporte ce loyer potentiel aux revenus effectifs des ménages (prestations sociales comprises), on obtient la part de revenu que ces derniers consacraient à un logement conforme à leurs besoins.

¹⁰ — Part du revenu consacrée aux dépenses de logement.

TABEAU 1
RÉPARTITION DES REVENUS MENSUELS DES MÉNAGES

Quantiles	Revenus mensuels des ménages occupant les immeubles dégradés parisiens (en euros)	Revenus mensuels disponibles des ménages de la population française (en euros)
100 % ont moins de	10 000	
99 %	3 000	
95 %	2 300	5 175
75 % (Q3)	1 400	
50 % Médiane	1 000	2 050
25 % (Q1)	600	
10 %	280	956

Source 1 : enquête Siemp/ERIS, 2005.

Source 2 : enquête revenus fiscaux de 2004, Insee-DGI.

Champ 1 : population occupant les immeubles dégradés parisiens ; N=493.

Champ 2 : population française, ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Pour l'enquête sur les mal logés, il était difficile de rentrer dans une telle complexité. Ici sont prises en compte les ressources de la personne et de l'éventuel conjoint, aides sociales comprises.

TABEAU 2
PART DU REVENU QUE LES MAL LOGÉS DEVRAIENT CONSACRER
AU LOYER POUR DISPOSER D'UN LOGEMENT DE QUALITÉ
SUR LE MARCHÉ PRIVÉ PARISIEN (VOIR ENCADRÉ P. XX)

Taux d'effort virtuel	% de la population
Moins de 30 %	19 %
De 30 à 50 %	20 %
De 50 à 100 %	26 %
Plus de 100 %	35 %
Total	100 %

Source : enquête Siemp/ERIS, 2005.

Champ : population occupant les immeubles du plan d'éradication du logement dégradé parisien ; N=493.

Lecture : 19 % des enquêtés consacraient moins de 30 % de leur revenu à un potentiel logement adapté à leur composition familiale sur le marché immobilier privé « ordinaire ». 35 % des enquêtés y consacraient plus de la totalité de leurs revenus.

En raison de cette situation de blocage sur le marché privé, l'accès à un logement à loyer encadré est la seule façon pour ces personnes de se loger convenablement dans la capitale. Cependant, ce type de logement est totalement insuffisant pour faire face à la demande. À Paris, il y avait en 2002 100 000 demandes de logements sociaux dont 40 000 nouvelles chaque année et seulement 8 000 logements environ étaient attribués annuellement. L'occupation d'un logement dégradé peut donc être appréhendée comme le résultat d'une double impasse, tant sur le marché privé que public. « Système de logement vestibulaire » (Ball, 2007), le marché des logements dégradés constitue une « salle d'attente virtuelle » où les individus attendent de trouver de meilleures conditions de vie. Ces logements remplissent ainsi une fonction pour l'équilibre du système : ils compensent le manque de logements sociaux et l'impossibilité de se loger sur le marché privé ordinaire, offrant une solution par défaut aux plus démunis.

Les effets du mal-logement sur la vie sociale

Habiter un logement dégradé a des effets sur la santé physique et psychique mais aussi sur la vie sociale. 60 % des occupants des immeubles du plan d'éradication du logement dégradé affirment que leur logement nuit à leur santé ou à celle des membres de leur famille. Nombreux sont ceux qui souffrent d'affections respiratoires, de problèmes de peau, de maladies chroniques, d'allergies, etc. Le logement dégradé peut être à l'origine de maladies graves, comme le saturnisme.

Ces atteintes à la santé physique se cumulent couramment avec des problèmes psychiques. Le moral des mal logés est moins bon que celui des Français dans leur ensemble : 16 % des mal logés affirment que leur moral est « mauvais », 19 % « moyen », 24 % « variable » et seuls 41 % « bon »¹¹. Le logement est pour beaucoup dans ce mal-être. Une expression couramment utilisée à son sujet est « Ça me rend malade ». Dans les entretiens, les habitants se disent couramment démotivés et en proie au désespoir à cause de leur habitat. Ils éprouvent un sentiment de relégation et d'humiliation. Certains se replient sur eux-mêmes et cessent de recevoir chez eux. Le mal-logement influence aussi la vie familiale, le rapport au travail (comment chercher un emploi quand on ne parvient pas à dormir, quand on n'a pas l'intimité nécessaire pour la préparation d'un concours ?) et d'une façon générale l'intégration sociale.

Bien sûr, tous les occupants ne sont pas confrontés à des difficultés de logement extrêmes. Le logement dégradé forme un continuum allant des situations les plus dramatiques, où la sécurité et la santé physique sont en jeu, à des situations où seule la suroccupation ou la dégradation des parties communes posent problème. Sans surprise, les enquêtés les plus mal logés sont les plus pauvres. Du fait de la structure du parc immobilier parisien où les petits logements sont surreprésen-

11 — D'après l'enquête « Santé, inégalités et ruptures sociale » (SIRS) réalisée en 2005 (première vague) auprès d'un échantillon représentatif de la population adulte de l'agglomération parisienne, 73 % des interrogés considèrent leur état de santé psychologique et émotionnel « très bon » ou « bon », 22 % « moyen », et seulement 5 % « mauvais » ou « très mauvais ».

12 — En Ile-de-France, les loyers sociaux sont en moyenne deux fois moins élevés que ceux pratiqués dans le privé et jusqu'à quatre fois moins au centre de l'agglomération (AORIF (Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France), Chiffres clés - le logement social en Ile-de-France, janvier 2006).

13 — Les locataires du parc public ont droit au maintien dans les lieux, la durée du contrat de location étant indéterminée.

tés, plus le ménage est nombreux, plus il risque également de connaître de mauvaises conditions de vie. Les sans-papiers sont par ailleurs exclus de la location et relégués dans les franges les plus dégradées du parc. Au-delà de la situation administrative, il apparaît que le marché du logement dégradé est le lieu de discriminations puisqu'à situation sociale similaire, les personnes nées à l'étranger (en tout cas les Maghrébins et les Africains) ont un risque supérieur à celles qui sont nées en France d'être très mal logées. La faiblesse qui explique la relégation dans les logements dégradés est donc loin d'être seulement économique.

Face à ces conditions de vie délétères et à l'impossibilité d'améliorer sa situation sur le marché privé, le logement social constitue pour ces mal logés l'objectif à atteindre.

II. Le logement social, l'objectif à atteindre

71 % des occupants de logements dégradés souhaitent accéder au logement social, 7 % préféreraient trouver une autre solution et 16 % ne veulent pas être relogés (ces derniers sont satisfaits de leurs conditions de vie ou propriétaires de leur logement). Près de 7 % ne se prononcent pas, soit car ils n'ont pas connaissance du système des logements sociaux, soit car ils pensent qu'ils n'ont aucune chance d'être sélectionnés, notamment en raison de problèmes administratifs. Dans les entretiens, à l'exception des propriétaires, rares sont les personnes qui ne souhaitent pas accéder au logement social.

Le rêve du logement social

Comme on l'a vu, cette aspiration tient en premier lieu à des contraintes économiques. Contrairement au parc privé, le logement social garantit de bonnes conditions de logement sans nécessiter en contrepartie des privations excessives¹². Au-delà du coût financier, cet habitat est aussi très recherché pour la sécurité qu'il garantit¹³, pensée comme une protection sociale pour l'avenir. Les plus précaires et ceux qui se heurtent aux discriminations sont particulièrement attachés à cette stabilité. Pour nombre d'enquêtés dont la vie professionnelle est chaotique, l'HLM est inséparable de la tranquillité et d'une certaine sérénité. Au fond, elle est une façon de stabiliser leur position sociale dans le futur.

On comprend dès lors le rapport spécifique qu'entretiennent les mal logés parisiens au logement social. Alors que le statut de locataire d'un logement social est couramment situé dans les représentations en bas de la hiérarchie des statuts résidentiels et est davantage présenté comme un stigmate qu'un signe positif, c'est l'inverse pour cette population. Ce sentiment est particulièrement prégnant chez les personnes d'origine immigrée. Celles-ci se comparent fréquemment à leurs connaissances qui ont réussi à accéder à un tel logement, présenté comme une forme de réussite et d'intégration sociale.

L'enjeu du relogement, au-delà du confort, est de devenir à nouveau respectable aux yeux de ses compatriotes, comme en témoigne cet occupant d'origine ivoirienne :

« Parce que ceux-là [les autres membres de la communauté], demain, ils vous critiquent. Demain, ils parlent de vous : « Ça fait trente ans il est en France, celui-là... il vit en squat, il est près des poubelles. » C'est une humiliation totale, donc il faut fermer les oreilles et puis chercher un logement HLM jusqu'à ce que quand vous l'avez, et ben, vous levez la tête, vous leur dites : « Bon, tiens, maintenant, j'ai le logement. Venez, si vous parlez, je peux parler aussi. » C'est comme ça, dans le milieu africain, c'est comme ça, tel que je le connais. »

Toutefois, cette valorisation du logement social est très spécifique à l'espace parisien : dans un contexte où les plus vulnérables économiquement sont repoussés en dehors des frontières de la capitale, habiter intra-muros est considéré comme un privilège. Aussi, si ces personnes aspirent au relogement, ce n'est pas à n'importe quel prix. Seulement 28 % des occupants de logements dégradés se disent prêts à accepter une proposition de logement social en banlieue (dont 4 % à condition que la commune soit desservie par une ligne de métro) et on sait que, dans les faits, une fois confrontés à une offre éloignée géographiquement, beaucoup font finalement marche arrière.

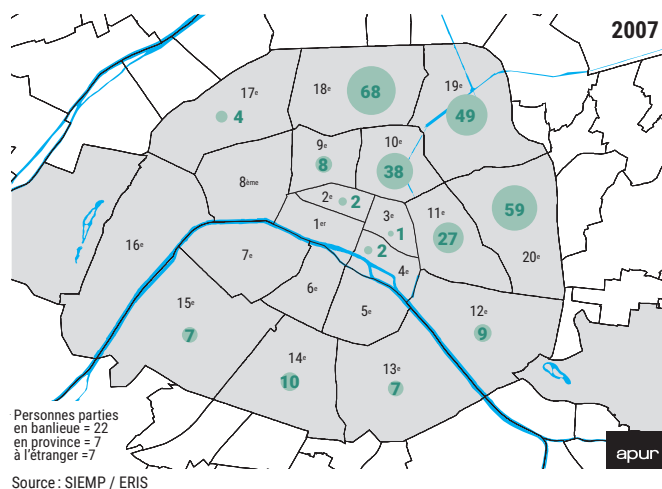
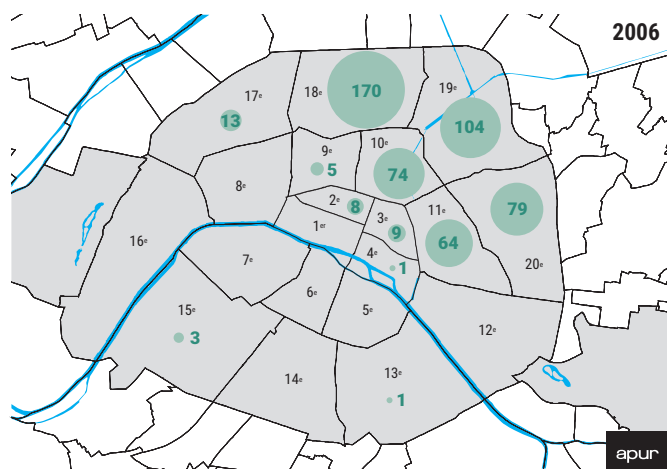
L'attachement à Paris

Au-delà de la valorisation du fait d'habiter dans la capitale, différentes raisons expliquent cet attachement à Paris malgré les conditions de vie. Tout d'abord, dans un contexte où ces populations occupent des emplois peu qualifiés, souvent aux horaires fractionnés ou atypiques, cet ancrage permet de compenser des conditions de travail difficiles en limitant les temps de transport. D'autre part, en restant intra-muros, les mal logés estiment se donner les moyens d'influencer positivement leur destin social et celui de leurs enfants. Selon eux, la capitale constitue une garantie de bonne éducation pour ces derniers, au contraire de la banlieue où ils craignent que ceux-ci côtoient un univers beaucoup plus populaire, aient de moins bons résultats scolaires, voire soient enrôlés dans des bandes. Mme W. évoque l'insécurité qui règne en banlieue : *« La banlieue, là, c'est les vendeurs [de drogue] qui sont là-bas ! Et en plus ils sont armés. [...] Le problème, c'est aussi que les enfants n'entrent pas dans des bandes. »*

Pour ces personnes, franchir le périphérique serait aussi vécu comme un déracinement. Elles ont généralement toutes leurs relations familiales et amicales dans leur quartier. Une propriétaire qui habite un logement insalubre dans le 20^e arrondissement ne changerait de quartier pour rien au monde : *« C'est ma vie, c'est mon village »,* commente-t-elle. M. B., qui habite le 9^e arrondissement depuis plus de vingt ans, apprécie « l'ambiance populaire » de l'immeuble même si elle est en train de changer en raison de l'installation de ceux qu'il ap-

LES LOGEMENTS ENQUÊTÉS LORS DES DEUX PHASES DE L'ENQUÊTE

////////////////////



LE TERRAIN, L'ENQUÊTE ET LA POPULATION OCCUPANT LES LOGEMENTS DÉGRADÉS

Les résultats présentés ici sont issus d'une thèse réalisée entre 2004 et 2009. Afin de définir la population occupant des logements dégradés parisiens, je me suis appuyée sur les logements étiquetés par les institutions comme « dégradés », et plus précisément les immeubles compris dans le plan d'éradication du logement dégradé.

Cette recherche s'appuie sur des méthodes qualitatives et quantitatives. Ayant bénéficié d'un contrat CIFRE (Conventions Industrielles de Formation par la Recherche) dans le cadre de mon doctorat, j'ai travaillé pendant trois ans et demi à la Siemp (Société Immobilière d'Économie Mixte de la Ville de Paris), chargée par la mairie de Paris de la mise en œuvre du plan d'éradication du logement dégradé. J'ai effectué de nombreuses visites avec les acteurs de terrain et réalisé 48 entretiens semi-directifs auprès d'acteurs institutionnels, une trentaine avec des occupants de logements dégradés et 5 avec des militants associatifs.

La deuxième étape de l'enquête a consisté en la passation de 520 questionnaires en face-à-face auprès des mal logés. Un objectif était que l'échantillon des immeubles enquêtés soit représentatif des différents dispositifs institutionnels tout en évitant les bâtiments en relativement « trop bon état » dont les habitants se seraient sentis peu concernés par le problème de l'insalubrité. Les immeubles sujets à de grosses difficultés ont donc été surreprésentés tandis que ceux qui ne comportaient que des problèmes dans les parties communes ont été écartés. Ce travail de sélection a été effectué avec l'aide des acteurs institutionnels et à partir des descriptifs de chaque immeuble en prenant en compte différents critères : l'état de dégradation de l'immeuble, sa taille, les statuts d'occupation, la situation géographique et l'origine des occupants (sociale et géographique). La méthode consistait ensuite à enquêter dans ces bâtiments les premiers logements à gauche de chaque étage dans le sens des aiguilles d'une montre quand l'enquêteur se trouvait dos à l'escalier. Cependant, au regard des difficultés liées au terrain, il est arrivé que les entretiens se fassent au gré des opportunités. Pour la même raison, les enquêteurs n'avaient pas de consigne particulière pour la sélection de la personne interrogée au sein du ménage. En fin de compte, même s'il n'est pas représentatif au sens statistique du terme, l'échantillon enquêté reflète la population occupant les immeubles dégradés parisiens.

Enfin, la troisième étape, environ deux ans plus tard, visait à « saisir » le devenir des enquêtés dans le temps grâce à une approche longitudinale. J'ai à nouveau réalisé des entretiens qualitatifs, puis j'ai organisé la passation de la deuxième vague de questionnaires auprès de l'échantillon déjà interrogé. La trace de 363 personnes sur les 520 de l'échantillon précédent a été retrouvée et 271 personnes ont été effectivement réinterrogées.

14 — Il s'agit essentiellement de personnes sans-papiers qui ne peuvent accéder légalement au logement social.

pelle les « faux bourgeois ». Lui aussi parle d'un « village » au sujet de son quartier dont il fréquente les bars pour jouer à la belotte de comptoir. Un autre type d'attachement concerne les migrants qui, à leur arrivée en France, se sont installés dans certains quartiers de la capitale où s'effectuent des regroupements communautaires. Le monde familial qu'ils ont reconstitué forme pour eux une ressource sociale primordiale. Dans le 18^e arrondissement, les Africains côtoient des personnes de la même origine qu'eux, comme les Maghrébins à Barbès et les Chinois à Belleville. Les liens qu'ils ont tissés à partir de cet ancrage résidentiel sont une façon de faire face à la précarité et constituent une aide au quotidien. Dans leur quartier, ils bénéficient du soutien des voisins, les mères peuvent s'entraider pour garder les enfants, quelqu'un est toujours présent pour rendre service en cas de besoin. M. C. témoigne de l'importance de ces relations :

« Pourquoi on est en communauté ? On est en communauté parce qu'on se protège. Parce qu'on arrive à mieux se défendre. Parce que je t'explique un truc. Une famille africaine, deux chefs de famille travaillent. Ils ont dix enfants, mais à ton avis, tu crois que comment ils font pour faire des économies, pour y arriver ? Avec l'aide de la communauté. »

D'autre part, les enquêtés les plus précaires quittent peu leur quartier. Le cas d'un retraité maghrébin est caricatural de cette faible mobilité : habitant depuis plus de 30 ans le 18^e arrondissement, il n'a jamais vu la tour Eiffel et, en dehors de ce qu'il appelle le « Paris algérien » (18^e et 19^e arrondissements), le reste de la capitale demeure un territoire inconnu.

Les plus démunis apparaissent donc liés au territoire dans lequel ils s'inscrivent, leur attachement devant être aussi entendu au sens d'une dépendance. Ces constats permettent d'anticiper les problèmes que peut susciter un éventuel déménagement. Quel est le destin des mal logés suite au plan d'éradication du logement dégradé et quels ont été les effets d'un éventuel déracinement ?

III. Les destins des mal logés

Deux ans après la première phase de l'enquête, 30 % des enquêtés retrouvés ont été relogés, 7 % sont en logement provisoire¹⁴, 19 % ont changé de logement par leurs propres moyens et seulement 44 % sont restés dans le même logement. On se focalisera ici sur les occupants qui bénéficient du relogement. Quels sont les effets de l'accession à un logement social ? Quelles sont les implications de l'objectif de mixité sociale qui implique que certains sont relogés dans des quartiers moins populaires que ceux qu'ils habitaient auparavant ? Avant l'intervention institutionnelle, les mal logés habitaient essentiellement les quartiers du nord-est parisien. Avec la politique de relogement municipale, un rééquilibrage s'est effectué vers le sud de Paris (voir les cartes 1 et 2). 16 % des personnes qui logeaient aupa-

ravant dans un arrondissement populaire (10^e, 11^e, 18^e, 19^e, 20^e) habitent désormais un arrondissement moins populaire. 75 % des personnes ayant déménagé ont changé complètement de quartier, 14 % se sont peu éloignées et 11 % sont restées dans le même quartier. Ces mutations dans les lieux de résidence ont des implications fortes quant aux liens sociaux entretenus par les individus et quant à leur adaptation à leur nouvelle vie.

Une nouvelle vie

Le relogement implique avant tout pour les anciens mal logés l'accès à de meilleures conditions de logement. De ce point de vue, la grande majorité d'entre eux expriment une forte satisfaction. La plupart accueillent le nouveau confort avec une sorte d'émerveillement :

« La nuit, je me lève et je demande à ma femme : Est-ce que c'est vrai que cet appartement, c'est pour nous ? [Rires] Et c'est cela qui fait souvent, le plus souvent rire ma femme. Elle me dit : Mais c'est pour nous ! »

M. R. : ancien squatteur, marié, 3 enfants, Malien, situation régulière, vigile, 50 ans.

Le confort et l'espace signifient l'accès à un nouveau statut social et la fin de l'indignité, d'où un sentiment de fierté. Pour certains habitants issus de l'immigration, le logement constitue la preuve que l'on est enfin capable de « tenir sa place » dans la société française. Selon M. E., l'accession au logement de qualité représente une première reconnaissance sociale :

« Même si dans ton logement HLM tu n'as pas une table à manger, ou tu n'as pas une chaise, mais à partir du moment où tu as ton logement, tu payes ton logement : c'est bien. Tu sais où dormir, c'est bien. Et si tu as une femme aussi, ça fait l'honneur de ta femme. Voilà. Donc. C'est comme ça, hein. C'est pour ça que dès que les gens ont des logements HLM, ils sont rehaussés, ils se disent rehaussés. Vraiment, le logement HLM rehausse l'Africain vivant à Paris. »

M. E. : ancien squatteur, divorcé, 1 enfant, Ivoirien, situation régulière, plombier, 49 ans.

Après la position stigmatisée associée au taudis, le relogement marque l'intégration de M. R. dans la société :

« On sent qu'on fait partie de la France présentement. On a le droit à un salut, on a le droit à un certain regard, et non à l'indifférence des gens. Parce que je rencontre mes voisins, y'a pas... le dialogue ne passe pas entre nous, mais y'a le sourire, la salutation. Maintenant, je me sens en France. [...] On est accepté parce qu'on nous salue. On se dit qu'il a les moyens de se payer un habitat, donc il est quelqu'un. »

M. R. : ancien squatteur, marié, 3 enfants, Malien, situation régulière, vigile, 50 ans.

Le nouveau logement est le signe de l'accès à la modernité occidentale et au monde des « Blancs ». M. R. est fier d'avoir une clef : *« Avant, j'avais pas de clef. Maintenant, j'ai une clef*

pour la boîte aux lettres, pour mon appartement. Je rentre chez moi comme un Français, ou plutôt comme un Blanc ! » Le logement social permet donc l'accession à une nouvelle « place » autant dans l'espace physique que symbolique. Certaines personnes prennent un nouvel élan dans la vie. D'anciens mal logés retrouvent la force d'étudier ou de rechercher un emploi. D'autres peuvent construire une vie familiale. Ces personnes obtiennent donc bien davantage que le confort et l'espace : elles se voient aussi requalifiées socialement.

Les exigences liées au nouveau statut résidentiel

Cependant, les plus précaires ont parfois des difficultés à se saisir pleinement de l'opportunité du relogement. Le logement social a un coût financier auquel ils ont du mal à faire face. Un tiers des personnes relogées disent avoir des difficultés à payer leur loyer et 50 % considèrent que leur situation financière s'est dégradée. En particulier, pour les anciens squatteurs, l'HLM exige des dépenses inconnues jusqu'alors (même si le squat était loin d'être toujours gratuit).

Au-delà du coût du loyer, l'accession à un logement de qualité implique de nouvelles exigences en termes de consommation. Il faut s'aligner sur les pratiques du nouveau milieu social. Par exemple, il devient difficile de se meubler avec du mobilier récupéré dans la rue, comme le faisaient auparavant beaucoup d'occupants, car cette pratique serait mal perçue. Le nouveau logement implique une forte pression par rapport à l'ancienne vie où tout le monde était confronté aux mêmes difficultés. Comme on pouvait s'y attendre, les personnes qui occupent des professions en bas de l'échelle sociale et ont de faibles revenus souffrent plus de ces nouvelles exigences. 43 % des relogés qui exercent ou ont exercé dernièrement une profession non qualifiée ont des difficultés à payer leur loyer alors que c'est le cas de moins de 20 % des rares relogés plus qualifiés. Près de la moitié des « très pauvres » (percevant moins de 300 euros mensuels par personne) sont dans cette situation, pour un tiers des « moyennement pauvres » (percevant entre 300 et 800 euros) et un pourcentage nul chez les moins pauvres (percevant plus de 800 euros). Un tiers de ces derniers se disent plus à l'aise financièrement du fait du relogement alors que cela concerne moins de 15 % de ceux qui disposent de moindres revenus. De fait, une bonne partie des plus démunis étaient en squat et ne payaient pas de loyer, d'où la brutalité de la transition. Dans l'enquête, beaucoup d'occupants peu fortunés sont obnubilés par la nécessité de faire des économies. Tout le monde n'a donc pas la même facilité à faire face aux exigences qu'implique le nouveau statut résidentiel.

La découverte d'un nouveau lieu de vie

De surcroît, le changement de lieu de vie peut être difficile à vivre. Ceci est particulièrement vrai quand les personnes se trouvent relogées dans des quartiers plus aisés qu'auparavant. L'effet négatif sur leur moral est plus présent quand elles sont relogées dans les quartiers chics et quand elles se

sentent différentes des gens du voisinage. Elles prennent alors conscience de leur position sociale disqualifiée, alors que l'ancien milieu rendait ce sentiment moins aigu. Le malaise est aussi lié à la difficulté qu'elles éprouvent à nouer des relations dans un milieu social qui n'est pas le leur. Les anciens mal logés lient plus de contacts quand ils ont déménagé dans les arrondissements populaires : 62 % de ceux qui habitent le nord de Paris disent avoir beaucoup de contacts avec les gens du quartier contre 31 % de ceux qui habitent le sud ou les arrondissements centraux. Un ancien squatteur relogé dans le 14^e arrondissement témoigne du décalage qu'il ressent avec son nouveau lieu de résidence :

« Et tu vois là-bas, c'est un beau quartier. Là-bas, y'a peu de Blacks. C'est tout, je dis pas, le quartier est beau, mais je vois pas les Blacks. [...] Dans le 14^e, les courses coûtent plus cher. À 21 heures, les rues sont désertes. Il n'y a pas d'animation. Les gens sont timorés. On est tous des inconnus. On se parle pas. [...] Dans le métro, les gens se regardent sans rien dire. On te dévisage si tu parles un peu plus fort. »

M. R. : ancien squatteur, marié, 3 enfants, Malien, situation régulière, vigile, 50 ans.

De même, un ancien occupant d'hôtel meublé du 18^e arrondissement relogé dans le 17^e dit souffrir du manque de relations sociales : *« Ici, il n'y a pas de conversation : juste la politesse. »* Quand il est arrivé dans le quartier, les gens le regardaient bizarrement, ce qui le mettait mal à l'aise. Nombreux sont ceux qui incriminent le peu de « chaleur humaine » de leur nouveau lieu de vie. La solidarité et la rue « vivante » manquent à un ancien occupant d'hôtel relogé dans un quartier uniquement résidentiel du 20^e arrondissement où il éprouve une sensation de « dortoir » (il parle à ce sujet d'un « urbanisme de confort monotone »). Ces personnes sont nostalgiques de ce que Michel Agier appelle la « ville familière », dans laquelle on peut circuler, rencontrer le « proche » et s'approprier l'espace (Agier, 1999). Là encore, ce sont les personnes faiblement dotées en atouts sociaux qui souffrent le plus du changement. 7 % des « moins pauvres » ont eu des difficultés d'adaptation au nouveau quartier pour 31 % des « plus pauvres ». Les personnes occupant ou ayant occupé dernièrement une profession qualifiée n'ont eu aucun problème tandis que 22 % des professions non qualifiées en ont rencontré.

Dès lors, pour certaines personnes particulièrement disqualifiées socialement, peut naître une désillusion par rapport au relogement. Comprendre cette situation nécessite d'avoir à l'esprit que l'amélioration de la situation résidentielle n'améliore pas pour autant la situation sociale et que les autres problèmes restent prégnants. L'accès au logement de qualité fait même émerger des difficultés auparavant reléguées au second plan. Nombre de mal logés mettaient leurs difficultés professionnelles, familiales et d'intégration sur le compte du taudis. Or, une fois logés convenablement, celles-ci n'en sont pas pour autant résolues.

Conclusion

Du fait du cumul d'un certain nombre de handicaps sociaux, les occupants de logements dégradés sont mis dans l'incapacité de se loger convenablement sur le marché privé. Leur relégation n'est pas seulement économique : elle tient aussi à leur composition familiale, aux discriminations ethnoraciales à l'œuvre sur le marché immobilier privé et à des situations d'irrégularité sur le territoire français qui font d'eux des candidats indésirables pour les propriétaires bailleurs. L'explication de la prégnance du phénomène du mal-logement se situe donc à la croisée de plusieurs champs, dont l'emploi, la famille et la politique migratoire. Pour ceux qui ne parviennent pas à se loger convenablement sur le marché privé, le logement social est l'objectif à atteindre car il assure des conditions de vie décentes, une certaine sécurité, un taux d'effort raisonnable et constitue même une reconnaissance sociale.

Si le relogement apporte de bien meilleures conditions de vie, il est porteur d'un sentiment de malaise pour les plus précaires. Les privations en termes de consommation qu'implique la nécessité de s'acquitter du loyer, la prise de conscience des inégalités liées à la possibilité de se comparer à un milieu social plus élevé en cas de relogement dans un quartier aisé et la persistance des difficultés professionnelles et familiales renvoient d'une certaine façon ces personnes à la place qu'elles avaient espéré quitter. Une enquête réalisée sur une plus longue durée aurait probablement permis d'observer des adaptations.

Ces constats montrent cependant qu'une politique du logement ne peut être pensée indépendamment des politiques visant les autres champs de la vie sociale. La réhabilitation des murs ne remplace pas l'intégration et la justice sociale. De même, la mixité sociale est complexe à mettre en œuvre car, si les individus s'établissent dans certains lieux, c'est qu'ils y nouent des liens et s'y trouvent d'une certaine façon protégés. C'est là qu'ils se sentent « chez eux » car ils sont acceptés socialement et trouvent certains réseaux de solidarité.

Une nouvelle étude serait nécessaire pour actualiser cette image, observer les évolutions et les effets de l'accompagnement social.

Références citées

AGIER Michel, 1999, *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*, Paris, Éditions des archives contemporaines.

BALL Jane, 2007, « Les systèmes de « logement vestibulaire ». Étude comparée du mal-logement en France et au Royaume-Uni », in Laflamme V., Lévy-Vroelant C., Robertson D., Smyth J. (dir.), *Le logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés ».

DIETRICH-RAGON Pascale, 2011, *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».

VANONI D., ROBERT C., *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007.

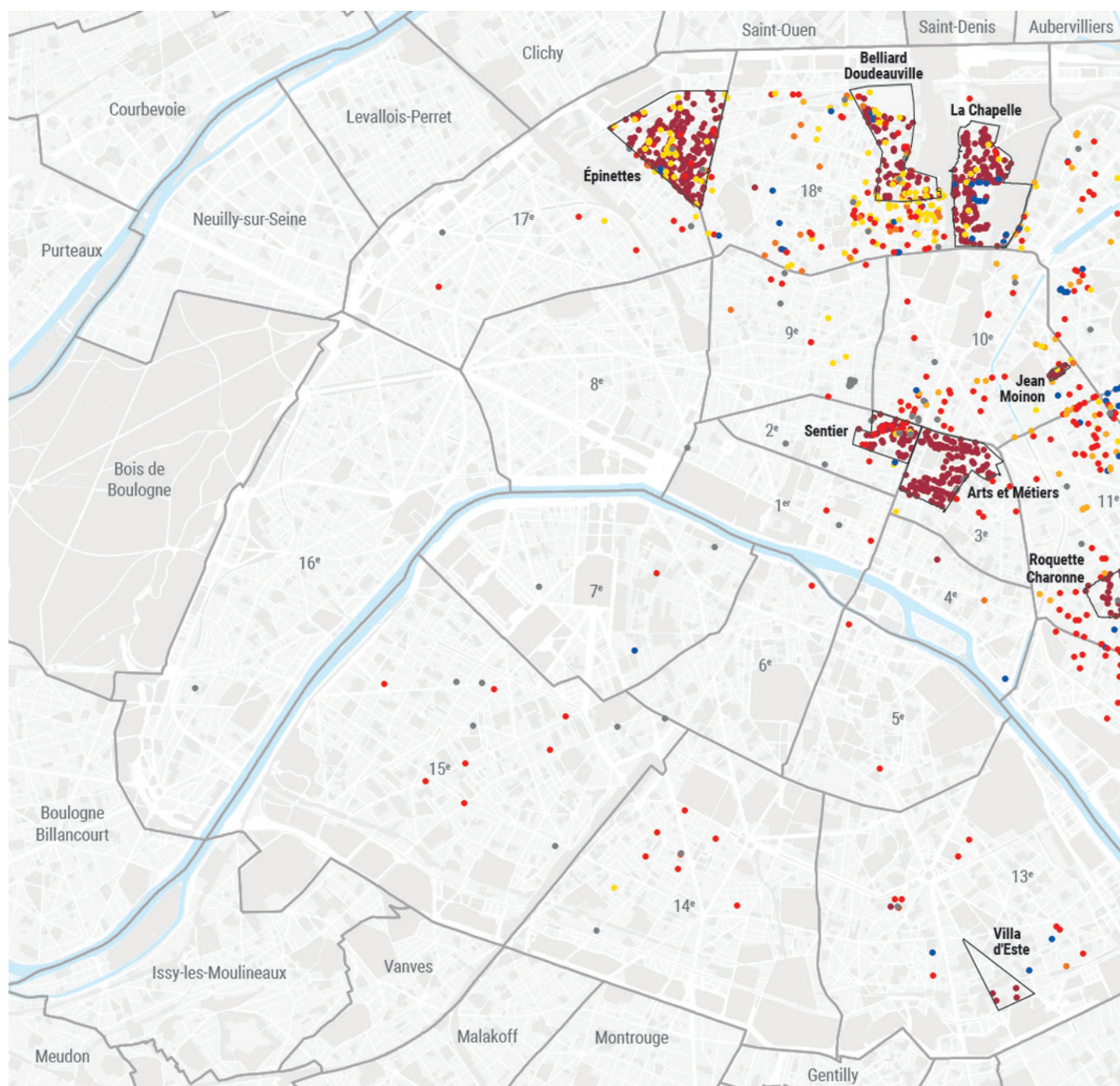




3. QUEL BILAN POUR LES 1 700 IMMEUBLES PRIVÉS RÉHABILITÉS ?

3.

Quel bilan pour les 1 700 immeubles privés réhabilités ?



En presque 20 ans, plusieurs dispositifs incitatifs permettant différents niveaux d'accompagnement

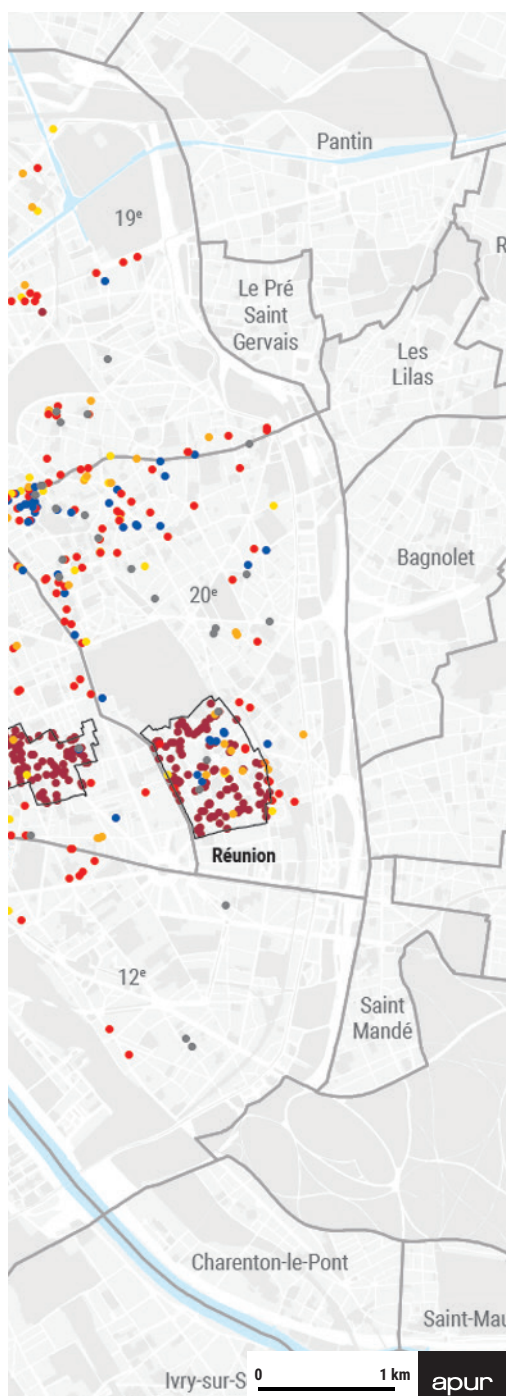
Les dispositifs incitatifs : des OPAH et des OAHD

La grande majorité des immeubles identifiés comme insalubres ou dégradés ont été réhabilités directement par leurs propriétaires (1 723 sur 2 172). Ces derniers ont voté et financé les travaux, grâce à l'accompagnement d'un opérateur et aux subventions de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Ville de Paris. Plusieurs dispositifs incitatifs complémentaires ont permis cet accompagnement.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont menées sur un secteur déterminé : elles permettent aux propriétaires de ce périmètre d'obtenir une assistance à maîtrise d'ouvrage subventionnée et des subventions aux travaux pour améliorer leur immeuble. Si l'Anah octroie aussi des subventions en dehors des opérations programmées, ces dernières permettent aux ménages de bénéficier d'un accompagnement gratuit de la part d'un opérateur et de subventions majorées (notamment via l'apport d'aides complémentaires par la collectivité).

Les opérations d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD) fonctionnent sur le même principe, à quelques différences près : l'opération est menée sur l'ensemble du territoire parisien et une liste d'adresses à traiter est établie, permettant de cibler les immeubles les plus dégradés. Inversement, dans une OPAH, les copropriétés vont souvent se signaler elles-mêmes auprès de l'opérateur afin de constituer un dossier de subvention (même si souvent, une étude préalable à l'OPAH permet de viser des immeubles en mauvais état, dits « prioritaires », sur lesquels l'opérateur doit mener un suivi spécifique). Dans le cadre d'une OAHD, les opérateurs prennent contact directement avec les immeubles identifiés comme dégradés et les accompagnent dans la mise en place d'un plan de travaux. En l'absence de travaux, le recours aux arrêtés est plus fréquent.

Depuis 2003, date de lancement de la première OAHD, 5 OAHD se sont succédé, afin d'assurer la continuité de la politique de lutte contre l'habitat indigne sur l'ensemble du territoire parisien. Alors que 6 OPAH étaient en cours en 2006, cette forme d'intervention a



LES IMMEUBLES RÉHABILITÉS PAR LEURS PROPRIÉTAIRES PAR DISPOSITIFS

Répartition des 1 723 immeubles en réhabilitation privée

- SIEMP/SEMAVIP/SOREQA (108 immeubles)
- OAHD 1 : 2003 à 2007 (325 immeubles)
- OAHD 2 : 2007 à 2011 (28 immeubles)
- OAHD 3 : 2011 à 2015 (72 immeubles)
- OAHD 4 : 2015 à 2019 (167 immeubles)
- OPAH (939 immeubles)
- Autres (84 immeubles)

□ Périmètres des OPAH menées depuis 2002 à Paris

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH), Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)

été progressivement délaissée au profit des OAH et donc de listes d'immeubles identifiés comme rencontrant des difficultés. Alors qu'au début des années 2000 la multiplication des dispositifs était nécessaire compte tenu du volume d'immeubles dégradés et indignes, cette stratégie visant à traiter des « poches localisées » au travers des OPAH, conjuguée à l'OAH (portant sur le reste de la capitale, et majoritairement le quart nord-est) a porté ses fruits. Seule l'OAH demeure encore aujourd'hui pour poursuivre cette politique. Les dernières OPAH parisiennes destinées à lutter contre l'habitat indigne se sont ainsi terminées en 2017.

Le Pacte de Paris, devenu Soliha, et Urbanis ont été les principaux opérateurs des OPAH et OAH de 2002 à 2018. Cet accompagnement sur près de deux décennies leur a permis de renforcer leur expertise sur l'habitat dégradé parisien et l'accompagnement technique, administratif et financier des copropriétés en difficulté.

L'accompagnement renforcé par la Siemp, la Semavip puis la Soreqa

En parallèle de ces dispositifs incitatifs, de nombreux immeubles en stratégie de réhabilitation privée ont été confiés dès

2002 à la Semavip (pour les immeubles situés dans les quartiers Château Rouge et Ourcq-Jaurès) et la Siemp puis, à partir de 2010, à la Soreqa (pour le reste du territoire parisien). Ce sont des immeubles qui, pour la plupart, malgré des arrêtés pour cause d'insalubrité ou de péril, tardaient à réaliser les travaux nécessaires.

Le choix d'un accompagnement supplémentaire par un opérateur ayant des prérogatives de puissance publique et des compétences d'aménageur se justifie par le constat que les obstacles à la réhabilitation de ces immeubles relèvent de désordres techniques lourds et de facteurs « humains » : statut des propriétaires, défaillance dans la gestion, présence de marchands de sommeil, difficultés socio-économiques des occupants, etc. La Siemp, la Semavip ou la Soreqa apportent des outils supplémentaires par rapport à un opérateur d'OPAH ou d'OAH : la possibilité d'acquérir certains lots de copropriété (temporairement ou définitivement), l'hébergement provisoire de certains ménages pendant la durée des travaux, ainsi que la possibilité d'user des moyens coercitifs allant jusqu'à l'expropriation sur tout l'immeuble si nécessaire.

L'accompagnement des 1 723 immeubles réhabilités par leurs propriétaires s'est ainsi fait dans le cadre d'**une dizaine d'OPAH (939 immeubles¹), des OAH (4 OAH se sont succédé de 2002 à 2018, portant sur 592 immeubles au total), de la mission de la Siemp puis de la Soreqa (108 immeubles)** et dans le cadre de la surveillance ordinaire du Service Technique de l'Habitat de la Ville de Paris (84 immeubles).

En 2018, 122 immeubles dans l'OAH 4, 5 immeubles accompagnés par la Soreqa et une cinquième OAH à venir

Aujourd'hui, les deux outils opérationnels permettant l'accompagnement des propriétaires dans la réhabilitation privée de leur immeuble sont l'OAH et la concession Soreqa. La Soreqa, dans le cadre d'une concession d'aménagement, continue d'assurer sa mission de lutte contre l'habitat indigne, en alliant accompagnement incitatif et mesures coercitives. À la fin de l'année 2018, elle accompagnait 5 immeubles en stratégie de réhabilitation privée.

10 OPAH LIÉES AU TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE À PARIS ENTRE 2002 ET 2018

OPAH	Nombre d'immeubles ayant bénéficié d'une subvention de l'Anah	Dates de début et de fin d'OPAH	Opérateur
Chapelle 1 et 2 (18 ^e)	185	2002 – 2011	Urbanis
Réunion (20 ^e)	108	2002 – 2006	Soliha
Roquette-Charonne (11 ^e)	103	2003 – 2006	Soliha
Arts et Métiers (3 ^e)	139	2004 – 2009	Soliha
Épinettes 1 et 2 (17 ^e)	275	2007 – 2015	Soliha
Sentier (2 ^e)	63	2009 – 2013	Soliha
Belliard-Doudeauville (18 ^e)	132	2011 – 2016	Urbanis
Villa d'Este (13 ^e)	4	2008 – 2011	H&D Île-de-France
Jean Moïnon (10 ^e)	32	2003 – 2008	Urbanis
Hôtels Meublés	13	2006 – 2011	Siemp
Total	1 054	-	-

Source : Apur d'après données Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

Ce tableau liste les immeubles traités dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne qui ont fait l'objet d'une subvention pour travaux dans le cadre d'une OPAH entre 2002 et 2018. Le nombre d'immeubles traités est supérieur à ceux de la catégorie « OPAH » car certains d'entre eux ont intégré un autre dispositif depuis la fin de l'OPAH (Soreqa, plan de 2002, ou OAH 2,3, et 4).

1 — Au total, de 2002 à 2018, 1 054 immeubles ont fait l'objet d'une OPAH, dont 115 ont été depuis intégrés à d'autres dispositifs, les autres (939) n'ayant bénéficié que de ce dispositif.

En parallèle, à la fin de l'année 2018, 122 copropriétés étaient suivies dans le cadre de l'OAHD 4 :

- 46 par la Soliha dans les 10^e, 11^e, 19^e, et 20^e arrondissement et dans le périmètre de l'ancienne OPAH Épinettes (17^e) ;
- 76 par Urbanis dans les autres arrondissements, dont le 18^e, qui concentre une part importante des immeubles.

Sur ces 122 immeubles, 48 étaient déjà suivis dans le cadre de l'OAHD 3, 23 viennent de l'ancienne OPAH Belliard Doudeauville (18^e), 26 de l'ancienne OPAH Épinettes (17^e) et 25 sont de nouvelles entrées.

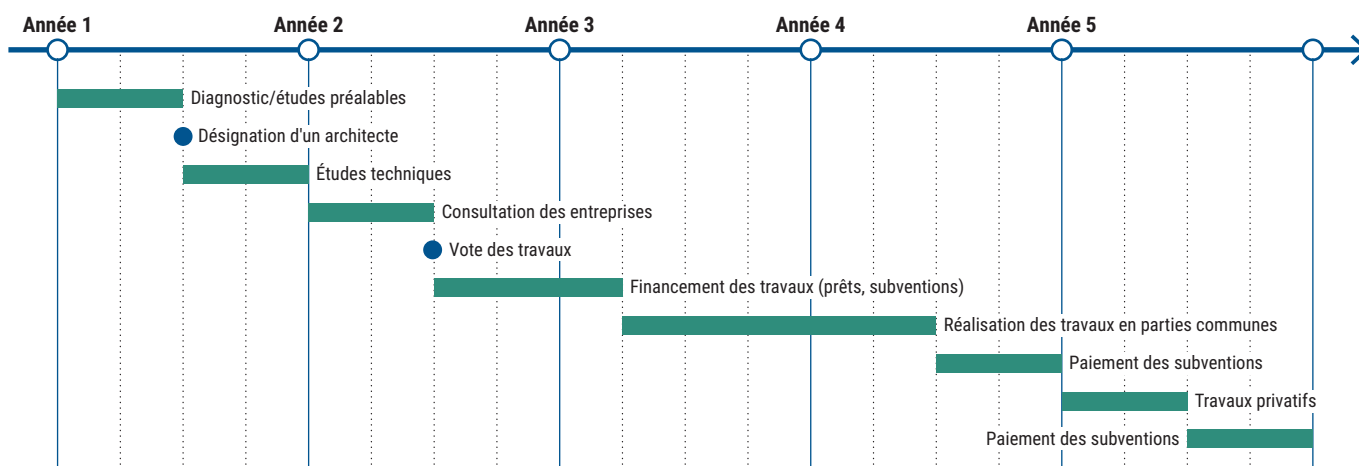
Le rôle des opérateurs : un accompagnement opérationnel, social, juridique et technique

Le cœur de la mission confiée aux opérateurs est de conduire les propriétaires à réaliser des travaux pérennes et de qualité. Leur accompagnement est transversal et basé sur les compétences d'une équipe pluridisciplinaire : architecture, ingénierie financière, fonctionnement des copropriétés, etc. L'opérateur assure à la fois un « suivi animation » (accompagnement de la copropriété) et un « suivi administratif » (demande de subventions).

En amont du projet de réhabilitation, **l'opérateur veille à mettre en place une gestion saine** dans la copropriété et accompagner les ménages les plus fragiles. Il forme les copropriétaires à leur rôle de décideurs et apporte son expertise technique et juridique. En lien avec le syndic, il renforce les instances de gestion et veille à assister le conseil syndical (tenue des assemblées générales de copropriété, dialogue avec le syndic).

Il œuvre aussi à apurer les impayés, par voie amiable ou judiciaire, et à lever les éventuels blocages juridiques : successions non réglées, biens en indivision, propriétaires absents, immeubles fonctionnant de manière indépendante sur une même parcelle, ou encore des régularisations de transactions anciennes ayant eu lieu entre la copropriété et des copropriétaires, pour l'installation d'un ascenseur par exemple. Concernant les impayés, l'opérateur peut être amené à faire un travail de médiation entre bailleur et locataire, ou entre syndic et propriétaire, et aider au montage de dossiers de demande d'aides mobilisant le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou les aides du centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP).

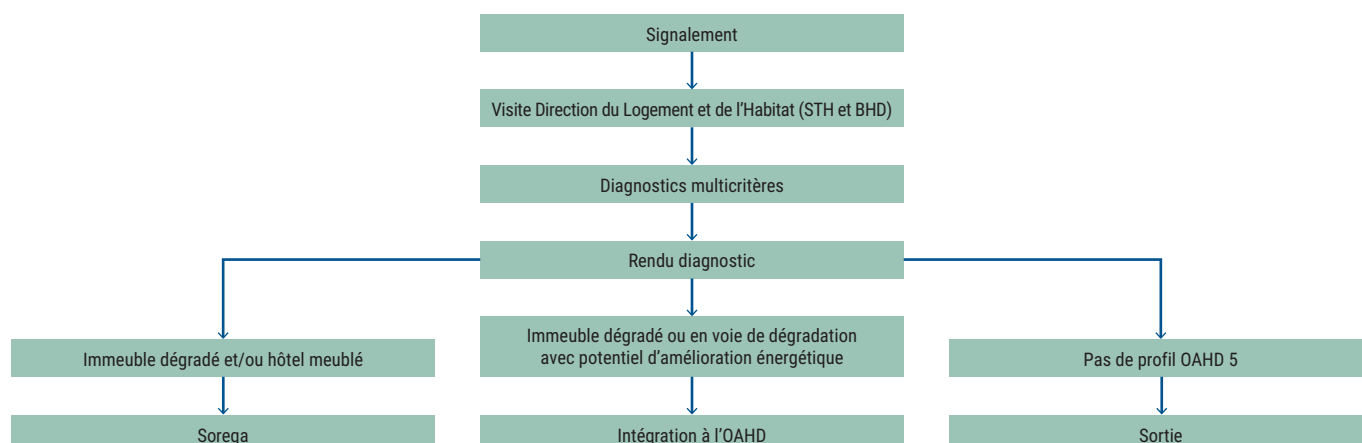
LES PRINCIPALES ÉTAPES DU TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE EN STRATÉGIE DE RÉHABILITATION PRIVÉE



Source : Soreqa

Calendrier théorique hors aléas : 5 années pour traiter un immeuble en appropriation publique. La durée moyenne réelle est proche de 7 années (voir p.88).

L'INTÉGRATION D'UN IMMEUBLE DANS L'OAHD



Source : Urbanis

L'opérateur mène aussi une mission d'accompagnement social lié au logement dans les situations les plus critiques. Il cherche notamment des solutions de relogement pour les locataires en situation de suroccupation ou d'expulsion.

Surtout, l'opérateur apporte un soutien technique et opérationnel tout le long de la préparation des travaux, de leur vote et de leur mise en œuvre, jusqu'à la réception des subventions par les propriétaires. Cependant, même si son accompagnement est important, la copropriété demeure souveraine. En lien avec l'opérateur, la maîtrise d'œuvre (l'architecte choisi par la copropriété) joue aussi un rôle fondamental dans la mise en œuvre des travaux.

Les étapes de traitement d'un immeuble en stratégie de réhabilitation privée

Le processus de sortie de l'habitat indigne peut être résumé en quatre étapes principales :

- d'abord, un diagnostic global est mené, afin d'obtenir une vision exhaustive des problématiques de la copropriété et de proposer des scénarios de rénovation adaptés au bâti

et aux habitants. L'état du bâti est examiné (en parties communes et dans les logements), le fonctionnement et la gestion de la copropriété (situation financière, état des impayés de charge, mobilisation des acteurs de la copropriété) sont analysés, ainsi que le profil des propriétaires (nombre de propriétaires occupants, éligibilité aux aides de l'Anah, vacance). L'opérateur mène le diagnostic et présente les conclusions aux propriétaires.

- sur la base du diagnostic, la copropriété définit un programme de travaux. Elle vote une mission de maîtrise d'œuvre afin de désigner un architecte, chargé des études, du chiffrage et de la consultation des entreprises. L'opérateur accompagne les copropriétaires dans l'élaboration du programme de travaux hiérarchisé et phasé si nécessaire, dans les parties communes et au sein des logements. Il établit un plan de financement en recherchant les aides financières adaptées.
- la troisième étape est la préparation du vote des travaux. Il s'agit de valider les travaux et le plan de financement, après les études de maîtrise d'œuvre et la consultation d'entreprises. À ce stade, l'opérateur solli-

cite les pouvoirs publics afin d'obtenir un accord de principe sur les taux d'aide dont l'immeuble pourra bénéficier. Le vote des travaux est permis par la communication autour du projet, les simulations financières et les plans de financement, collectifs et individuels. L'opérateur participe à l'assemblée générale et informe précisément les propriétaires des subventions mobilisables et éventuellement des préfinancements mobilisables (puisque les subventions sont versées après la réalisation des travaux).

- enfin, la dernière étape consiste à mettre en œuvre les travaux votés et en suivre le financement. Après l'obtention éventuelle des autorisations administratives par le maître d'œuvre, les fonds sont appelés, versés et les travaux peuvent commencer. L'opérateur constitue et dépose les dossiers de demande de versement des subventions (individuels et collectifs) en fonction du nombre de tranches de travaux préconisées par la maîtrise d'œuvre et en assure le suivi jusqu'au paiement.

238 millions d'euros de travaux subventionnables réalisés dans plus de 1 400 immeubles aidés

Des aides de l'Anah bonifiées par la Ville de Paris

En 2002 la Ville de Paris et l'État ont affirmé ensemble leur volonté d'éradiquer l'habitat indigne à Paris. Cet engagement s'est traduit financièrement par **des efforts sans précédent de la part de l'Anah comme de la Ville de Paris**. Le principe était que tout immeuble du plan bénéficiant d'une aide de l'Anah se verrait accorder automatiquement une subvention supplémentaire financée par la Ville de Paris. La Ville de Paris est une des rares collectivités du Grand Paris à participer directement au financement de la réhabilitation des immeubles dégradés en abondant les aides de l'Anah.

La Ville de Paris est en outre délégataire des aides à la pierre pour l'habitat privé depuis 2005, ce qui signifie qu'elle décide de l'attribution des aides de l'Anah conformément aux

règles que cette dernière fixe. La Ville dispose également de son propre règlement municipal des aides à l'habitat privé, ce qui lui permet d'abonder les aides de l'Anah afin d'optimiser les plans de financement des copropriétés et faire emporter les votes de travaux en assemblée générale de copropriété. La Ville de Paris anime aussi les dispositifs (OPAH et OAHD), rémunérant ainsi les opérateurs qui assurent une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite pour les copropriétaires. Cette délégation de compétences permet à la Ville de détenir l'ensemble des leviers décisionnels (opérationnels et financiers) pour mettre en œuvre une politique simple et lisible car basée sur les mêmes critères. Une fois décidées, l'ensemble de ces aides sont instruites et versées par la délégation locale de l'Anah, qui assure le rôle de guichet unique pour les opérateurs comme les propriétaires.

AIDES AUX TRAVAUX

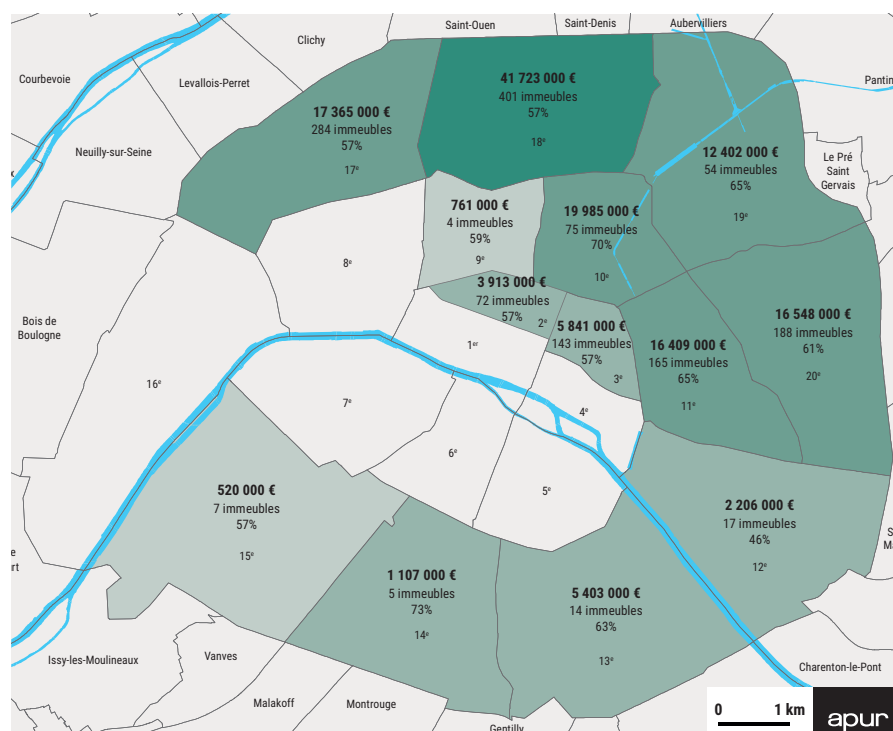
Aides à la réhabilitation privée (Anah et Ville de Paris) reçues par les copropriétés de 2005 à 2018



Montant des aides (en euros)

Nombre d'immeubles concernés
Taux moyen d'aide (%)

Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019



Plus de 1 400 immeubles ont reçu des aides

Sur les 1 723 immeubles en stratégie de réhabilitation privée (soit 50 500 logements), 1 429 d'entre eux ont bénéficié d'aides de l'Anah complétées par des aides de la Ville de Paris pour financer des travaux de réhabilitation privée, entre 2005 et 2018. Ils regroupent 44 400 logements. D'après les données transmises par la Ville de Paris², dans ces 1 429 immeubles qui ont reçu des subventions, 237 940 000 € de travaux subventionnables ont été réalisés, et 144 184 000 € d'aides ont été versées.

Parmi les 1 429 immeubles qui ont reçu des aides, 825 ont reçu des aides versées au syndicat de copropriété (pour des travaux en parties collectives) et 1 206 ont bénéficié de subventions individuelles versées aux propriétaires (destinées au financement de quotes-parts de travaux en parties collectives, ou à des travaux à l'intérieur des logements) :

- 223 immeubles ont reçu uniquement des aides destinées au syndicat de copropriété (soit 16 % des immeubles subventionnés). Ces 223 immeubles accueillent 5 465 logements, dont 2 634 ont bénéficié des travaux subventionnés par des aides au syndicat de copropriété³ ;
- 602 immeubles ont reçu des aides au syndicat de copropriété et des aides individuelles destinées aux propriétaires (soit 42 % des immeubles aidés). Ces immeubles représentent un total de 22 795 logements, dont 12 610 ont bénéficié d'aides individuelles ou collectives ;
- 604 immeubles ont reçu uniquement des subventions individuelles (soit 42 % des immeubles subventionnés). Parmi les 16 102 logements de ces immeubles, 2 437 ont été aidés individuellement.

Parmi les 1 429 immeubles qui ont reçu des subventions, 306 immeubles ont reçu des aides qui ont bénéficié à l'ensemble de leurs logements (7 951 logements au total), tandis que 1 123 immeubles ont reçu des subventions destinées à seulement une partie des logements de la copropriété (9 730 logements bénéficiaires sur 36 411 logements au total). **Au total, les 1 429 immeubles aidés regroupent 44 400 logements, dont 17 681 logements qui ont bénéficié de subventions individuelles ou collectives** (soit versées au syndicat de copropriété, soit destinées aux propriétaires individuels).

Près de 300 immeubles réhabilités sans aide

294 immeubles ont réalisé des travaux mais n'ont pas reçu d'aides publiques :

- 74 immeubles n'ont pas bénéficié du suivi d'un opérateur. Dans ces immeubles qui faisaient l'objet d'un arrêté, les propriétaires ont financé les travaux eux-mêmes : ce sont des travaux plus réduits, des désordres ponctuels, ne nécessitant pas l'intervention d'un opérateur ni même la mobilisation de subventions. Ces 74 immeubles représentent 1 154 logements ;
- 182 immeubles (soit 4 172 logements) ont été suivis par un opérateur mais n'ont finalement pas reçu d'aide : soit les travaux étaient déjà engagés et se sont poursuivis sans aide, soit les travaux n'étaient pas éligibles aux subventions de l'Anah. Certains propriétaires bailleurs préférèrent aussi se passer des subventions de l'Anah pour ne pas avoir à conventionner les logements qu'ils possèdent, ce qui les obligerait à respecter un loyer maximal (environ 17 € par m² mensuels pour un loyer intermédiaire en 2018) ;

Une moyenne de 167 000 € de travaux et 101 000 € d'aides par immeuble.

2 – Les données sont extraites du logiciel OPAL permettant d'instruire les demandes d'aides faites à l'Anah.

3 – Cette différence entre le nombre total de logements dans les immeubles et le nombre de logements bénéficiaires s'explique notamment par le fait que les immeubles sont souvent divisés en plusieurs bâtiments : les travaux collectifs ne concernent ainsi pas toujours l'ensemble des bâtiments de l'immeuble.

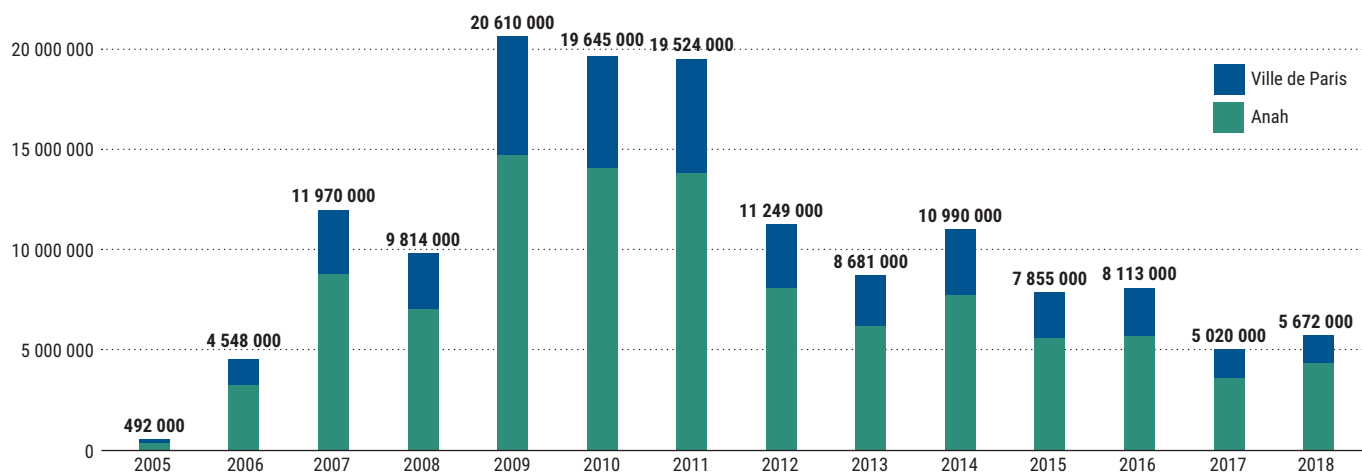
4 – Ces 45 immeubles étant ensuite passés en stratégie d'appropriation publique, ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse des immeubles réhabilités par leurs propriétaires.

- 38 immeubles (soit 854 logements) n'avaient pas encore reçu de subventions aux travaux en 2018 car ceux-ci ont été engagés trop récemment.

En outre, **45 immeubles, finalement basculés en stratégie d'appropriation publique**, ont réalisé des travaux subventionnables avant leur rachat par la puissance publique. Dans ces immeubles, **les propriétaires**

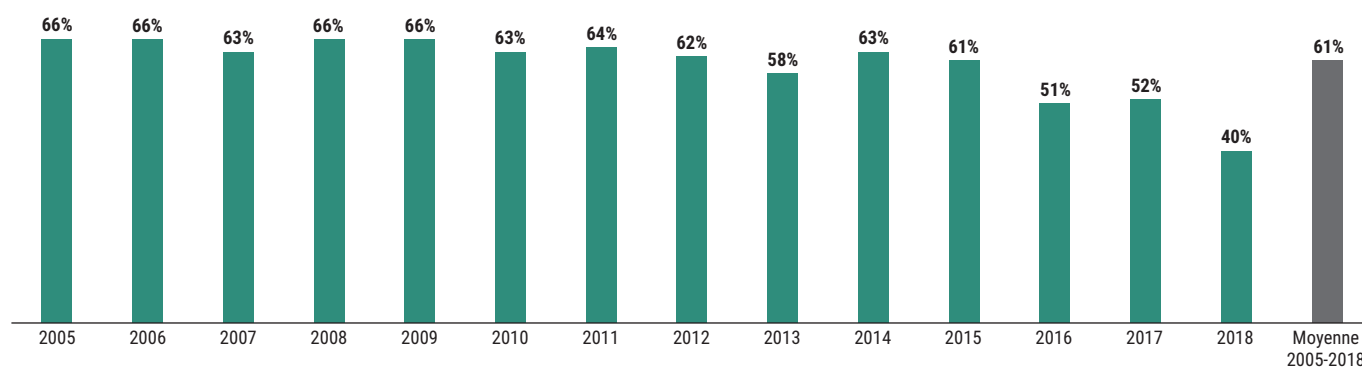
privés ont mené 11 060 000 € de travaux subventionnables et reçu 7 271 000 € d'aides, ce qui porte le total à 249 millions d'euros de travaux subventionnables et plus de 151 millions d'aides reçues⁴. Parmi ces immeubles, 39 immeubles font partie du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002 et mené jusqu'en 2010 et 6 autres ont été accompagnés par la Soreqa depuis 2010.

MONTANT DES AIDES AUX TRAVAUX VERSÉES DANS LES IMMEUBLES PRIVÉS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS



Source : Ville de Paris, Anah, OPAL, 2019

TAUX D'AIDE MOYEN DES IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS



Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

Note de lecture : le taux d'aide est calculé en rapportant les aides de l'Anah et de la Ville de Paris au montant des travaux subventionnables hors taxe

TAUX D'AIDE MOYEN PAR DISPOSITIF À PARTIR DES AIDES VERSÉES ENTRE 2005 ET 2018 AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS

Dispositif principal	Nombre d'immeubles concernés	Nombre de logements subventionnés	Montant des travaux	Montant des aides versées entre 2005 et 2018	Taux moyen d'aide
Soreqa	9	189	4 575 000	2 735 000	60 %
OAHD	213	5 080	86 600 000	49 002 000	57 %
Plan de 2002	353	6 434	95 042 000	62 421 000	66 %
OPAH	854	5 978	51 722 000	30 026 000	58 %
Total	1 429	17 681	237 940 000	144 184 000	61 %

Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

Des aides couvrant 61 % des travaux subventionnables

Les 1 429 immeubles aidés ont réalisé 237 940 000 € de travaux subventionnables et reçu un total de 144 184 000 € d'aides, ce qui correspond à un taux d'aide moyen de 61 %. **En moyenne, chaque immeuble a ainsi réalisé 166 500 € de travaux subventionnables et a été aidé à hauteur de 101 000 €.** Rapporté au nombre de logements aidés, cela représente **13 500 € par logement**, dont 8 160 € pris en charge par les subventions. Parmi les aides versées de 2005 à 2018, 72 % ont été financées par l'Anah (plus de 103 millions d'euros) et 28 % par la Ville de Paris (près de 41 millions d'euros). La Région Île-de-France a aussi contribué à ces aides dans les années 2000, dans le cadre de l'action régionale en faveur du parc privé, ces aides ayant été supprimées depuis.

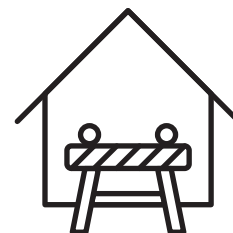
Conformément aux orientations de l'Anah, **les aides ont été versées en grande majorité sous forme d'aide collective**, au travers du dispositif d'aide au syndicat de copropriété (plus de 122 millions d'euros), **les aides individuelles aux propriétaires représentant seulement 22 millions d'euros** (dont plus de 8 millions pour les propriétaires occupants et près de 14 millions pour les propriétaires bailleurs). Pour les travaux financés au travers de l'aide au syndicat de copropriété, la quote-part moyenne pour travaux de chaque propriétaire bénéficiaire s'élève

à 10 760 € (dont 6 500 € d'aides, soit 61 % en moyenne)⁵. En ce qui concerne les travaux financés au travers d'aides individuelles, la quote-part moyenne pour travaux de chaque propriétaire occupant s'élève à 6 680 € de travaux subventionnables, dont 4 070 € d'aides, soit 61 % en moyenne⁶. Dans le cas des propriétaires bailleurs, ils financent en moyenne 13 320 € de travaux subventionnables, dont 7 250 € sont couverts par des aides, soit 55 %⁷.

Des travaux lourds réalisés en parties communes et dans les logements

Les montants de travaux à réaliser sont lourds pour les propriétaires, 13 500 € de travaux subventionnables par logement en moyenne, malgré les aides consenties par les pouvoirs publics, d'où le caractère déterminant de la présence d'un opérateur, capable d'une part d'expliquer le caractère nécessaire des travaux à voter et d'autre part de mobiliser des outils de préfinancement. Le poids de ces travaux est cependant à relativiser par rapport à la valeur patrimoniale des logements concernés.

Les travaux réalisés dans les immeubles parisiens concernés varient selon les cas. Il s'agit parfois de travaux de mise à niveau et réparation de désordres ponctuels : ravalements, réfection des parties communes, réparations diverses. Mais le plus souvent pour les immeubles de la politique de lutte contre l'habitat indigne, ce sont **des travaux lourds**,



13 500 €

de travaux par logement
(dont **8 200 €**
de subventions de l'Anah
et la Ville de Paris)

5 — Pour 223 immeubles dans lesquels les seules aides reçues ont été destinées au syndicat de copropriété.

6 — Pour 331 immeubles dans lesquels les seules aides reçues ont été destinées à des propriétaires occupants.

7 — Pour 173 immeubles dans lesquels les seules aides reçues ont été destinées à des propriétaires bailleurs.

fréquemment liés à la structure et la stabilité des immeubles. S'y ajoutent souvent, dans ces immeubles anciens et en mauvais état, des travaux concernant le clos et le couvert des immeubles, c'est-à-dire l'enveloppe du bâtiment : façade et toiture.

Les désordres dans les réseaux d'eau et d'électricité sont aussi courants et nécessitent des réparations de fuite et une re-rationalisation des réseaux qui ne sont plus aux normes de sécurité. Les réseaux d'électricité, en particulier, posent souvent des risques en matière de sécurité incendie.

Le poids des travaux non subventionnables

Le taux d'aide moyen constaté sur les 1 400 immeubles privés aidés entre 2005 et 2018 est élevé, atteignant 61 % du montant des travaux subventionnables. Il explique le grand nombre d'immeubles ayant réalisé des travaux et sortis de l'indignité. **Ce taux est toutefois à relativiser car il est calculé sur la base des travaux subventionnables uniquement.** Le montant des travaux non subventionnables, pourtant élevé, n'apparaît pas dans les données traitées puisque'il s'agit des données enregistrées dans le logiciel permettant de gérer les aides octroyées par l'Anah et la ville de Paris. Pour donner un ordre de grandeur, les travaux menés avant 2010 dans le cadre du plan de 2002 s'élevaient à plus de 320 millions d'euros, dont seulement 150 millions étaient subventionnables, soit un peu moins de la moitié. Le taux d'aide réel, rapporté au total des travaux réalisés, est donc probablement

largement inférieur à 61 %. L'effet levier des aides sur le déclenchement de travaux est donc en réalité plus important : **les aides permettent la réalisation de travaux largement supérieurs à leur montant.**

En effet, **certains travaux ne sont pas éligibles aux aides de l'Anah, comme les travaux d'entretien courant** (tel que le ravalement simple) ou d'embellissement. Même lorsque les travaux sont subventionnables, en ce qui concerne les travaux individuels, les propriétaires ne répondent pas toujours aux conditions d'éligibilité pour recevoir les aides. De plus, les montants de certains travaux dépassent parfois les plafonds de subventions, dans le cas de chantiers les plus importants.

Les dépenses non subventionnables incluent aussi **la TVA** et les assurances. Enfin, il s'agit parfois de besoins de **travaux découverts en cours de chantier**, trop urgents ou trop circonscrits pour faire l'objet d'une demande d'aide. Progressivement, l'Anah a également renforcé ses attentes sur le plan de la performance énergétique des logements réhabilités depuis la fin des années 2000. Par exemple, elle ne finance plus d'intervention sur le clos et le couvert qui n'intégrerait pas de volet isolation thermique. C'est une évolution importante qui, dans une ville au bâti ancien comme Paris, crée des tensions entre ces enjeux d'isolation thermique et les enjeux patrimoniaux (préservation des façades existantes) et peut entraîner des surcoûts dans le traitement des immeubles.

Des aides financières conséquentes et sous conditions

Des aides financières qui varient selon les situations

Les aides financières sont soit attribuées sous la forme d'aides individuelles aux propriétaires, pour des travaux en parties communes ou en parties privatives, soit sous la forme d'aides collectives versées directement au syndicat de copropriété, pour des travaux en parties communes. Le taux d'aide dépend du dispositif, ainsi que de la situation individuelle de chaque propriétaire. Les aides sont plafonnées selon la nature et le coût des travaux. L'existence de différents dispositifs opérationnels et la diversité des situations ont pour conséquence des taux d'aide qui peuvent varier fortement. Lors du plan de 2002, certaines aides individuelles aux propriétaires ont pu aller jusqu'à la prise en charge de 100 % des travaux subventionnables.

À noter que les règles de distribution des aides nationales, éditées par l'Anah et reprises par la Ville de Paris, sont mises à jour chaque année. L'étude ne détaille pas l'ensemble de ces évolutions, par exemple les plafonds conditionnant l'octroi des aides sont ceux en vigueur pour l'année 2018.

Des aides aux propriétaires occupants sous condition de ressources

La règle générale, confirmée en 2018 dans le programme d'actions de la délégation de la gestion des aides de l'Anah à la Ville de Paris, est que les aides aux propriétaires occupants de l'Anah, qui peuvent couvrir jusqu'à 60 % des travaux subventionnables, sont abondées par la Ville de Paris, qui prend en charge jusqu'à 20 % supplémentaires. **Au total, jusqu'à 80 % des travaux subventionnables peuvent ainsi être couverts par des aides publiques.**

Les subventions aux propriétaires occupants sont attribuées sous condition de ressources. Elles permettent aux propriétaires modestes, ou très modestes, de rénover leur logement, et contribuent ainsi à préserver une certaine mixité sociale en permettant à ces ménages de se maintenir dans Paris avec des conditions de logement satisfaisantes. Le niveau d'aide de certains travaux d'amélioration est plus élevé pour les propriétaires « très modestes » (dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20079 € en 2018) que pour les propriétaires « modestes » (revenu inférieur à 24443 €). En contrepartie de ces aides, les propriétaires bénéficiaires doivent s'engager à rester dans leur logement pendant 6 ans.

Des aides aux propriétaires bailleurs conditionnées à un conventionnement

Les aides aux propriétaires bailleurs ne sont pas attribuées sous condition de ressources, mais sous condition de loyer : l'octroi d'une subvention dépend de la signature d'une convention à loyer maîtrisé avec l'Anah. Cette convention fixe le niveau de loyer pendant 9 ans, qui peut être intermédiaire, social ou très social. Le logement doit être loué à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources. Les aides de l'Anah aux propriétaires bailleurs couvrent de 35 % à 45 % du coût des travaux subventionnables. Selon le niveau d'engagement du propriétaire bailleur, la Ville de Paris peut prendre en charge jusqu'à 30 % des travaux d'amélioration nécessaires pour les propriétaires pratiquant du loyer conventionné très social. **L'Anah et la Ville de Paris subventionnent donc jusqu'à 75 % des travaux au total.**

En outre, en contrepartie de la convention conclue avec l'Anah, les proprié-



61 %

des travaux subventionnables ont été couverts par des subventions de l'Anah et de la Ville de Paris

taires bénéficient aussi d'avantages fiscaux. Une déduction fiscale est pratiquée sur les revenus fonciers bruts, pouvant aller de 30 % à 70 % selon le niveau de loyer pratiqué, et jusqu'à 85 % dans le cadre de dispositifs d'intermédiation locative.

Des aides au syndicat de copropriété couvrant jusqu'à 70 % des travaux subventionnables

Les subventions versées au syndicat de copropriété dépendent du niveau de dégradation de l'immeuble concerné et non de la situation individuelle des propriétaires. Elles peuvent aller jusqu'à 70 % du coût des travaux subventionnables, dont 50 % sont pris en charge par l'Anah et 20 % par la Ville de Paris. Ces subventions sont attribuées au syndicat de copropriété et bénéficient à l'ensemble des propriétaires occupants ou bailleurs. L'opérateur s'assure lors de son diagnostic initial d'une présence significative de propriétaires occupants et d'occupants modestes. Par ailleurs, les aides ne peuvent être attribuées que si 75 % des lots de la copropriété sont des résidences principales. Dans le cas où la copropriété n'est pas admissible à ces aides, certains copropriétaires occu-

pants ou bailleurs peuvent cependant bénéficier d'une aide à titre individuel, qui leur permet de financer leur quote-part de travaux en parties communes.

Des aides supplémentaires pour des travaux spécifiques ou des propriétaires en difficulté

A ces aides dédiées à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé peuvent s'ajouter d'autres aides. Il peut s'agir d'aides spécifiques pour certains travaux d'amélioration de l'habitat, comme l'éradication du risque plomb, le maintien à domicile des seniors, ou l'amélioration énergétique du parc.

En outre, des aides supplémentaires peuvent compléter les aides de l'Anah et de la Ville de Paris afin d'aider les propriétaires les plus modestes. En 2018, 36 ménages ont bénéficié de ces aides sociales de droit commun. Par exemple, un propriétaire occupant très modeste, dont la quote-part de travaux en parties communes revenait à 11 338 €, a été aidé à hauteur de 52 % par l'Anah et 17 % par la Ville de Paris. 27 % des travaux ont aussi été pris en charge par le CASVP, laissant un reste à charge de 389 € au propriétaire, soit 3 % du coût des travaux.

PLAFONDS DE LOYERS (EN € PAR MOIS) POUR UN LOGEMENT CONVENTIONNÉ AVEC L'ANAH, À PARIS EN 2018

	Plafond par m ²	Loyer mensuel pour un appartement de 30 m ²	Revenu fiscal de référence du locataire (pour 1 personne seule en € par an)
Loyer intermédiaire	16,96	509	37 508
Loyer social	11,86	356	23 354
Loyer très social	9,23	277	12 848

Ces plafonds peuvent être majorés par le délégataire des aides à la pierre. Ainsi, en 2018, le plafond du loyer intermédiaire majoré de 20 % par la Ville de Paris est de 20,19 € par m².
Source : guide des aides de l'Anah 2018

AIDES À CARACTÈRE SOCIAL VERSÉES EN 2018 AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Organisme donateur	Nombre de dossiers	Montant des aides accordées
CASVP	20	51 488 €
Caisses de retraite	14	42 095 €
Fondation Abbé Pierre	1	10 000 €
Caf	1	1 485 €

Source : Ville de Paris, 2019

Une distribution des aides très forte de 2007 à 2012

Une forte distribution des aides à partir de 2007

Les aides financières sont demandées et versées via des dossiers de subventions. Les 1429 immeubles ont reçu des aides via 5 138 dossiers. **Chaque immeuble a ainsi été aidé 3,6 fois en moyenne** ; ce qui tient au fait que, souvent, un programme de travaux lorsqu'il est lourd financièrement est découpé en plusieurs tranches successives et donc autant de dossiers. Un dossier d'aide moyen concerne près de 10 logements et représente environ 28 100 € de subventions pour 46 300 € de travaux subventionnables. Rapporté à un logement, un dossier correspond en moyenne à 2 890 € de subventions et 4 770 € de travaux subventionnables.

10 millions d'euros d'aides ont été attribués chaque année aux immeubles dégradés à Paris, de 2005 à 2018, en moyenne. La grande majorité des aides a été versée entre 2007 et 2012 : 64 %

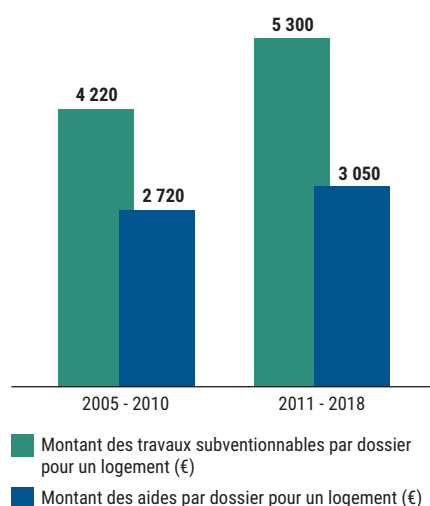
des aides ont été versées pendant ces 6 ans, soit 15,5 millions d'euros par an. En lien avec les temps de décision au sein des copropriétés (4 années en moyenne avant le paiement de subventions) et le lancement des premiers diagnostics en 2002-2003 pour les immeubles du plan historique, dès 2006, le montant des aides versées augmente fortement. À partir de 2007, les aides sont en grande majorité distribuées aux syndicats de copropriété, ce qui explique la forte progression des montants accordés.

Les travaux subventionnables et les aides se concentrent dans le nord-est de Paris. Les 5 arrondissements du quart nord-est (10^e, 11^e, 18^e, 19^e, 20^e) représentent ainsi 69 % des dossiers d'aides, 73 % du montant des travaux subventionnables réalisés et 74 % des aides versées. À lui seul, le 18^e arrondissement représente 31 % des travaux subventionnables réalisés.

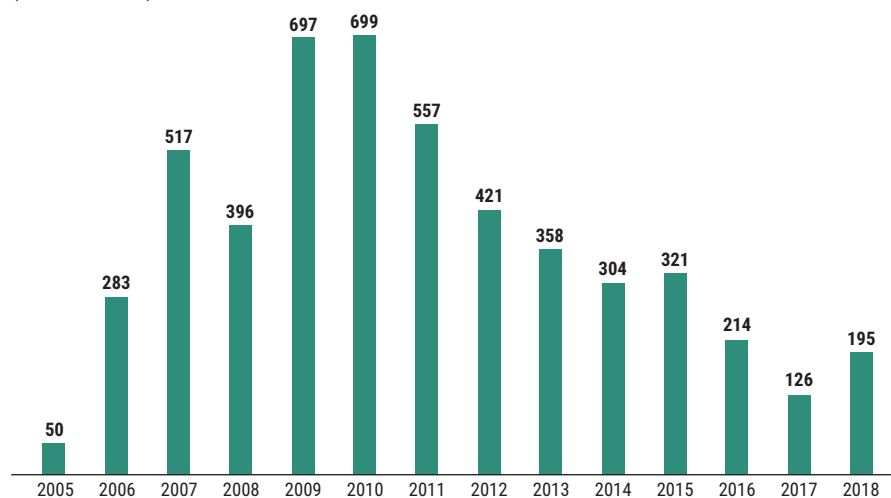
10 millions d'euros d'aides ont été attribués chaque année aux immeubles dégradés à Paris, de 2005 à 2018, en moyenne.

8 — Estimation de l'Apur à partir de l'examen des dossiers pour identifier les situations où un même logement a bénéficié de plusieurs aides successives.

MONTANT MOYEN DES TRAVAUX ET DES AIDES VERSÉES PAR DOSSIER, DANS LES IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS



NOMBRE DE DOSSIERS D'AIDE AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS (AIDE VERSÉE)



Un taux d'aide qui oscille entre 68 % et 63 % entre 2005 et 2011, puis diminue fortement jusqu'à atteindre 40 % en 2018.

Un taux d'aide moyen en baisse à partir de 2010

En moyenne, entre 2005 et 2018, 61 % des travaux subventionnables ont été couverts par des subventions. Ce taux moyen d'aide, c'est-à-dire le montant des aides versées rapporté au montant total des travaux subventionnables, oscille entre 68 % et 63 % entre 2005 et 2011, puis diminue fortement jusqu'à atteindre 40 % en 2018. Cette baisse du taux d'aide s'explique par les efforts exceptionnels consentis par l'État et la Ville de Paris dans le cadre du plan signé en 2002. Les immeubles du plan « historique » de 2002 ont bénéficié de subventions plus importantes que les immeubles des autres dispositifs en raison de leur état de dégradation, d'où un taux d'aide moyen de 66 %. Dans le cadre des OAHD 2, 3 et 4, les logements ont été subventionnés à hauteur de 57 % en moyenne. Le taux d'aide a diminué au fil des OAHD, passant de 68 % pour les immeubles de

l'OAHD 2, à 65 % pour ceux de l'OAHD 3 et 52 % pour ceux de l'OAHD 4. Les logements en OPAH ont quant à eux bénéficié d'un taux d'aide moyen de 58 %. Les immeubles pris en charge par la Soreqa en réhabilitation privée sont en moyenne aidés à hauteur de 60 % des travaux subventionnables.

Cette baisse du taux d'aide s'explique d'abord par des pathologies moins lourdes et donc moins subventionnées pour les immeubles récents, ainsi que par une hausse du montant moyen des travaux, dans un contexte de resserrement des finances publiques. En moyenne, rapporté à un logement, le montant d'un dossier d'aide passe de 4 220 € de travaux subventionnables sur la période 2005-2010 à 5 300 € entre 2011 et 2018. En revanche, le montant moyen des aides versées par dossier, rapporté à un logement, n'a que peu augmenté : il passe de 2 720 € entre 2005 et 2010 à 3 050 € à partir de 2011.

RÉPARTITION PAR ARRONDISSEMENT DES IMMEUBLES PRIVÉS AIDÉS ENTRE 2005 ET 2018 À PARIS

Arrondissement	Nombre d'immeubles ayant bénéficié de la lutte contre l'habitat indigne	Nombre de dossiers d'aide	Nombre de logements subventionnés ^a A	Montant des travaux (en €) B	Aides versées (en €) C	Taux d'aide moyen C/B	Montant des travaux par logement (en €) B/A	Montant des aides par logement (en €) C/A
2 ^e	72	170	397	6 910 000	3 913 000	57 %	17 400	9 860
3 ^e	143	275	856	10 175 000	5 841 000	57 %	11 890	6 820
9 ^e	4	22	173	1 295 000	761 000	59 %	7 490	4 400
10 ^e	75	379	1 914	28 478 000	19 985 000	70 %	14 880	10 440
11 ^e	165	656	2 151	25 285 000	16 409 000	65 %	11 750	7 630
12 ^e	17	60	306	4 832 000	2 206 000	46 %	15 790	7 210
13 ^e	14	247	1 297	8 521 000	5 403 000	63 %	6 570	4 170
14 ^e	5	10	60	1 516 040	1 107 000	73 %	25 270	18 440
15 ^e	7	30	71	918 000	520 000	57 %	12 920	7 320
17 ^e	284	773	2 408	30 398 000	17 365 000	57 %	12 620	7 210
18 ^e	401	1 691	4 900	73 216 000	41 723 000	57 %	14 940	8 510
19 ^e	54	282	1 140	19 132 000	12 402 000	65 %	16 780	10 880
20 ^e	188	543	2 008	27 265 000	16 548 000	61 %	13 580	8 240
Total Paris	1 429	5 138	17 681	237 940 000	144 184 000	61 %	13 460	8 150

Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

L'aide au syndicat de copropriété, un outil décisif

Le principal instrument incitatif à partir de 2007

La loi SRU⁹ a créé en 2000 l'aide au syndicat de copropriété pour les plans de sauvegarde et les copropriétés en difficulté (cumulant des problèmes de bâti, de gestion et d'occupation). Au départ peu utilisé, ce dispositif est devenu le principal instrument incitatif de la politique de lutte contre l'habitat indigne à Paris. Au total, ce sont **85 % des aides qui ont été versées à des syndicats de copropriétaires**, 9 % à des propriétaires bailleurs et 6 % à des propriétaires occupants.

L'aide au syndicat des copropriétaires est possible selon deux modalités :

- l'aide au syndicat « de base » finance tous les copropriétaires sur la même base ;
- l'aide « mixte » permet de majorer les aides pour les copropriétaires occupants modestes ou très modestes, ainsi que pour les copropriétaires bailleurs qui choisissent de conventionner leur logement.

En 2005 et 2006, le nombre de dossiers d'aide au syndicat de copropriété reste faible (4 % puis 13 % des dossiers), mais du fait des montants accordés, la part de ces aides dans le montant

total des aides versées est déjà importante. 50 % des aides accordées sont versées au syndicat de copropriété en 2006, puis 70 % en 2007, et plus de 80 % à partir de 2008. Il a en effet fallu du temps pour justifier l'octroi de ces aides au syndicat pour chaque immeuble, l'Anah voulant s'assurer que ses aides profitaient bien à une majorité de propriétaires occupants et qu'elles ne bénéficiaient pas à des marchands de sommeil.

Un objectif d'efficacité dans le traitement de l'habitat indigne

L'attribution des aides financières de l'Anah et de la Ville de Paris dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne se concentre ainsi sur les syndicats des copropriétaires à partir de 2007. Le fait d'octroyer une aide à l'ensemble des copropriétaires sans examen de leur situation individuelle est une innovation du plan de 2002 et probablement une des raisons de son succès en termes de nombre d'immeubles privés ayant réalisé des travaux et sortis de ce fait d'une situation d'habitat indigne.

Ces subventions aux syndicats de copropriétaires ont parfois fait l'objet de



85 %

des **144 millions d'€** de subventions versées sous forme d'aides collectives aux syndicats de copropriétés (122 millions d'€)

TAUX D'AIDE MOYEN OCTROYÉ SELON LE TYPE DE BÉNÉFICIAIRE DANS LES IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS ENTRE 2005 ET 2018

Type d'aide	Montant des travaux subventionnables (en €)	Montant des aides (Anah et Ville de Paris) versées (en €)	Taux d'aide moyen
Aide collective au syndicat de copropriété	200 135 000	122 453 000	61 %
Aide individuelle au propriétaire bailleur	24 617 000	13 636 000	55 %
Aide individuelle au propriétaire occupant	13 187 000	8 095 000	61 %
Total	237 940 000	144 184 000	61 %

Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

⁹ — Loi n° 2000-1 208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains (loi SRU).

controverses mais elles ont été décisives dans de nombreuses copropriétés. Il s'agit d'être plus efficace pour solvabiliser les copropriétaires d'un immeuble, mais aussi d'emporter la décision de la copropriété pour faire voter les travaux. Les subventions individuelles, destinées uniquement aux propriétaires éligibles, sont probablement moins coûteuses mais aussi moins efficaces pour convaincre les copropriétaires de lancer les travaux

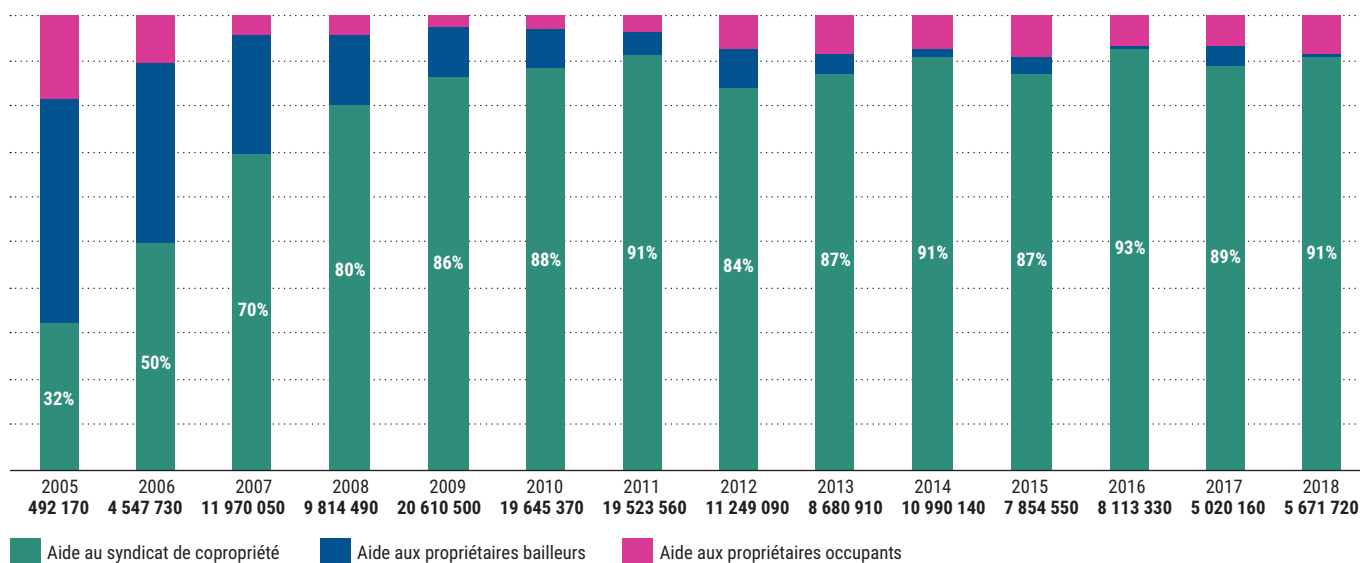
(le nombre de copropriétaires aidés étant alors souvent nettement inférieur) et laissent la décision de vote à la merci de propriétaires non aidés et plus susceptibles de s'opposer alors à des travaux lourds et longs. L'aide au syndicat s'avère donc parfois la seule solution pour surmonter des blocages liés à la gestion des copropriétés (difficultés à obtenir des votes en assemblée générale, conflits entre propriétaires, propriétaires de lots commerciaux qui ne s'intéressent pas à l'état des logements, etc.).



127, rue Saint-Maur (11^e)

Le diagnostic initial de l'opérateur constitue un garde-fou. En outre, les subventions sont en priorité accordées à des copropriétés qui présentent une part significative de propriétaires occupants éligibles, à la fois pour fonder l'attribution des subventions, pour maintenir la mixité sociale et pour éviter la gentrification. De plus, l'expérience de la Ville de Paris a montré que les copropriétés possédant une forte proportion de propriétaires occupants réussissent souvent mieux à mobiliser les propriétaires et mener les travaux.

RÉPARTITION DES AIDES AUX TRAVAUX (ANAH ET VILLE DE PARIS) VERSÉES AUX IMMEUBLES DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS, SELON LE TYPE DE BÉNÉFICIAIRE



Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

Des aides individuelles resserrées progressivement sur les propriétaires occupants

Les aides individuelles aux **propriétaires occupants** représentent 8 095 000 € et les aides aux propriétaires bailleurs 13 636 000 € entre 2005 et 2018. Elles constituent ainsi respectivement 6 % et 9 % du montant des subventions accordées, loin derrière les aides aux syndicats de copropriétaires, qui s'élèvent à 122 453 000 €, soit 85 % des aides versées. **Si les aides aux propriétaires occupants restent minoritaires, elles prennent de plus en plus d'importance au fil des années.**

À partir de 2013, le montant des aides accordées aux propriétaires occupants dépasse ainsi celui des subventions versées aux **propriétaires bailleurs**. De 2012 à 2018, elles représentent entre 7 % et 9 % des aides accordées chaque année. L'attribution de ces aides dépend notamment des plafonds de ressources des propriétaires occupants.

Inversement, à partir de 2013, la part de subventions versée aux propriétaires bailleurs décroît sensiblement, passant de 9 % à moins de 0,5 % en 2018. Un facteur d'explication de cette forte diminution est l'écart croissant entre le loyer de marché et le loyer conventionné. Le contexte du marché locatif parisien rend difficile la signature de conventions limitant le niveau des loyers dans les logements réhabilités. Malgré les avantages fiscaux dont les signataires de ces conven-

tions bénéficient, la différence est élevée entre le loyer intermédiaire fixé par convention avec l'Anah et le loyer de marché dans l'ensemble des logements du parc privé parisien. Ainsi, en 2018, le loyer de marché s'établissait à 25,60 € par m²¹⁰ tandis que le plafond de loyer intermédiaire de l'Anah, majoré de 20 % par le délégataire, s'élevait à 20,20 € par m², soit 21 % de moins que le loyer mensuel moyen de marché.

Au fil des années, le revenu moyen des propriétaires occupants qui ont bénéficié de subventions pour la réhabilitation de leur logement a augmenté, passant ainsi de 7 800 € annuels en 2006 (soit moins de 650 € par mois) à près de 19 900 € annuels en 2018 (environ 1 650 € par mois). Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation du revenu des parisiens sur la même période (+30 % environ entre 2006 et 2017¹¹), mais accompagne aussi l'évolution des plafonds de l'Anah, relevés chaque année (voir tableau ci-contre). Cette augmentation peut aussi s'expliquer par la concentration du plan initial de 2002 sur les immeubles et les logements les plus dégradés, où résidaient des ménages aux ressources souvent très faibles. Malgré la hausse importante, le revenu moyen des propriétaires occupants aidés reste en dessous du plafond de ressources des ménages aux ressources très modestes de l'Anah.



6 %

des aides ont été versées à des propriétaires occupants, une part en augmentation au fil des années

10 — Source : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP).

11 — Hausse en euros courants du revenu médian déclaré des ménages à Paris. Source 2006 : Insee, RFL. Source 2017 : Insee, Filosofi (changement de source en 2012).

12 — Plafonds en vigueur à partir du 1^{er} juin 2013. Du 1^{er} janvier au 31 mai 2013, trois plafonds étaient appliqués : 11 371 € pour les ménages aux ressources très modestes, 17 057 € pour les ménages aux ressources modestes et 22 744 € avec plafond majoré.

ÉVOLUTION DU REVENU MOYEN DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS AYANT BÉNÉFICIÉ DES SUBVENTIONS INDIVIDUELLES (EN € ET PAR AN) AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



Source : Ville de Paris pour l'Anah, OPAL, 2019

PLAFONDS DE RESSOURCES POUR LES AIDES DE L'ANAH AUX PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS EN ÎLE-DE-FRANCE (POUR UN MÉNAGE DE 1 PERSONNE)

Année	Ménages aux ressources très modestes	Ménages aux ressources modestes	Ménages aux ressources modestes / plafond majoré
2006	8 163 €	12 245 €	16 326 €
2007	8 250 €	12 376 €	16 501 €
2008	10 511 €	15 767 €	21 022 €
2009	10 795 €	16 193 €	21 591 €
2010	10 771 €	16 157 €	21 544 €
2011	10 935 €	16 403 €	21 872 €
2012	11 181 €	16 772 €	22 364 €
2013	19 616 €	23 881 € ¹²	
2014	19 716 €	24 002 €	
2015	19 792 €	24 094 €	
2016	19 803 €	24 107 €	
2017	19 875 €	24 194 €	
2018	20 079 €	24 443 €	

Source : Guides des Aides de l'Anah (2012 à 2018), DRIHL 75 (2006 à 2011)

Note de lecture : jusqu'en 2013, trois plafonds de ressources différents existaient pour les propriétaires occupants bénéficiaires des aides de l'Anah : « ménages aux ressources très modestes », « ménages aux ressources modestes », et « ménages aux ressources modestes / plafond majoré ». À partir du 1er juin 2013, cette dernière catégorie disparaît mais le plafond des catégories « modestes » et « très modestes » augmente pour s'aligner sur celui de la catégorie supérieure. Jusqu'en 2010, les plafonds de ressources étaient nommés différemment : « plafonds de base », « plafonds majorés » et « plafonds propriétaires très sociaux ».

Un accompagnement qui dure près de 7 ans en moyenne

En moyenne près de 7 ans

De nombreuses raisons expliquent les délais de traitement. D'abord, dans un certain nombre de cas, la réalisation des travaux est ralentie par les temps de décision au sein des copropriétés (voir ci-après). De plus, les travaux à réaliser sont souvent lourds et complexes. Le secteur de l'OPAH Jean Moinon – Sainte-Marthe (10^e), par exemple, réunit ces deux difficultés : la structure de propriété est complexe (tous les immeubles du même côté de la rue Jean Moinon sont réunis au sein d'une seule et même très grande parcelle, même chose pour la rue Sainte-Marthe) et les travaux à réaliser nécessitent l'engagement de travaux très lourds afin de renforcer les sols. **De nombreux immeubles mettent aussi en œuvre plusieurs tranches de travaux.** 480 parcelles ont ainsi déposé plusieurs dossiers d'aide au syndicat de copropriété, notamment de grosses copropriétés dans lesquelles plusieurs bâtiments avaient besoin d'être traités. En ce qui concerne la phase de travaux, le calendrier est aussi donné par l'architecte qui est choisi par la copropriété, et peut être ralenti par la découverte de la nécessité de nouveaux travaux en phase de chantier.

Les temps de décisions au sein d'une copropriété

2 à 3 ans sont nécessaires pour aller jusqu'au vote des travaux par la copropriété. En effet, le processus avance au même rythme que les décisions de la copropriété, qui nécessitent l'organisation de votes en assemblées générales.

Plusieurs facteurs facilitent un traitement rapide et réussi : une forte motivation des équipes de l'opérateur, la mobilisation des copropriétaires (avec au moins un ou deux copropriétaires sur lesquels l'opérateur peut s'appuyer), la qualité du partenariat avec le STH et la mobilisation du syndic.

Au contraire, certaines situations ralentissent les décisions et le vote des travaux. Des impayés de charges (des propriétaires ou du syndicat de copropriété), des situations d'insolvabilité d'une partie des copropriétaires, ou un syndic défaillant se traduisent souvent par un refus d'engager les travaux, puisqu'il est nécessaire que la copropriété paye les travaux bien avant de recevoir les subventions.

Des situations individuelles peuvent aussi bloquer le vote des travaux : un copropriétaire qui souhaite vendre son lot, ou encore des blocages de nature juridique.

Des mesures coercitives pour lever les blocages

Lorsque le blocage ne peut pas être surmonté, des mesures coercitives peuvent être envisagées. En ce qui concerne les OAHD, à partir de l'OAHD 2, les bons de commande de la Ville de Paris aux opérateurs sont passés sur un an et comportent des objectifs imposés chaque année. Cela rythme le travail d'accompagnement et en facilite le suivi. Cela permet aussi à la Ville de Paris d'intervenir en concertation avec l'opérateur via la prise de procédures quand la situation le justifie (mises en demeure au titre de l'insalubrité ou du péril).

Les travaux d'office sont un autre outil mobilisable : expliquer aux propriétaires que la puissance publique envisage de se substituer à eux pour réaliser les travaux peut persuader les copropriétaires hésitants, ou ceux qui, de mauvaise foi, ne veulent pas voter les travaux nécessaires.

En ce qui concerne les immeubles accompagnés par la Siemp, la Semavip ou la Soreqa, en cas de blocage, **l'éventualité d'une acquisition de l'immeuble** (totale ou partielle) est un moyen supplémentaire pour décider les copropriétaires à agir.

Le traitement de l'habitat indigne par une réhabilitation privée prend en moyenne près de 7 ans, soit légèrement moins qu'en stratégie d'appropriation publique (8 ans).

Trois outils complémentaires créés à l'occasion du plan d'éradication de l'habitat indigne

Le préfinancement

Comme cela a été montré précédemment, les montants des travaux de lutte contre l'habitat indigne à Paris sont élevés : 13 500 € de travaux subventionnables par logement en moyenne. La quote-part moyenne restant à charge pour un propriétaire atteint 5 300 € une fois les aides de l'Anah et de la Ville de Paris déduites, et ce en ne prenant en compte que les travaux subventionnables. De plus, les aides ne sont versées qu'une fois les travaux réalisés, ce qui oblige souvent les propriétaires à faire un emprunt pour financer au moins en partie les travaux qui restent à leur charge. Afin d'aider les propriétaires, un système de préfinancement des subventions leur permet de couvrir le montant des subventions dans l'attente de leur versement.

Jusqu'en 2008, le préfinancement des subventions, mis en place en 2004 par convention entre la Caisse des Dépôts et la Ville de Paris, permettait l'obtention de **prêt sans intérêt et sans frais**. Ces préfinancements étaient instruits et distribués par la Caisse d'Épargne Île-de-France, à condition, pour la copropriété ou pour le propriétaire, d'ouvrir un compte à la Caisse d'Épargne. Ce préfinancement a ainsi pu constituer une aide décisive pour les propriétaires qui ne pouvaient pas dégager la trésorerie correspondant au montant des subventions, mais il a finalement été mobilisé pour un nombre réduit d'immeubles.

Durant la même période le Pass-Travaux, prêt complémentaire délivré par les organismes du 1 % Logement, pouvait être mobilisé par certains propriétaires. Il permettait de financer des travaux de rénovation ou d'amélioration du logement, au taux d'intérêt de 1,5 %.

Depuis plusieurs années, le préfinancement au syndicat de copropriété n'est plus assuré par la Caisse des Dépôts, mais directement par la Caisse d'Épargne Île-de-France, qui offre un **taux d'intérêt bas mais pas nul**.

Une convention signée par la Ville de Paris avec le Groupe ARCADE en mars 2017 permet aussi de solliciter le préfinancement des subventions publiques pour les copropriétaires les plus modestes, dans le cadre de travaux de copropriété. **En 2017 et 2018, 13 demandes de financement ont été déposées, dont 10 ont été validées, pour un total de plus de 194 000 €.**

D'une manière générale, les prêts à taux préférentiels et le préfinancement constituent des outils complémentaires afin de convaincre les propriétaires d'engager des travaux et contribuent à solvabiliser les propriétaires. Ils interviennent en complément des subventions pour la partie des dépenses restant à la charge des propriétaires, ou en relais dans l'attente du versement des subventions octroyées.

Dans certains cas, le recours au portage temporaire de lots

Face à des situations de blocage, la Siemp, la Semavip ou la Soreqa peuvent aussi acquérir des lots de copropriété (c'est-à-dire des appartements) pour faciliter le vote des travaux. Les opérateurs ont acheté plusieurs centaines de lots dans plus de cent immeubles, pour devenir la « locomotive » de ces copropriétés. **Devenu copropriétaire, l'opérateur peut demander la tenue d'une assemblée générale, y assister, orienter les discussions, proposer si nécessaire le remplacement du syndic, etc.** Ce type d'intervention peut s'avérer décisif pour redynamiser une

La mobilisation de plusieurs dispositifs traduit la diversité et la complexité des situations et a donné de l'agilité aux acteurs publics parisiens.

copropriété. Comme pour le recours aux procédures coercitives, le portage de lots peut, dans certains cas, devenir un élément d'une stratégie globale de redressement de la copropriété et servir d'aiguillon pour motiver les copropriétaires à voter des travaux.

En outre, le portage de lot peut aussi s'avérer utile pour permettre des regroupements de lots (et ainsi modifier la typologie des logements dans l'immeuble), ainsi que permettre, le cas échéant, à des copropriétaires occupants ne pouvant pas assumer financièrement les travaux de se maintenir dans le logement.

Enfin, le portage de lots permet à l'opérateur d'utiliser ces logements pour **organiser l'hébergement de ménages en situation d'urgence** (par exemple en cas d'évacuation ou de risque saturnin) ou dans l'attente du relogement (par exemple pour des ménages accompagnés pour régulariser leur situation administrative).

Cet outil a donné lieu à la **création de logements locatifs sociaux « en diffus »**, dans les immeubles traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne. Environ 450 logements sociaux ont ainsi été créés dans 55 copropriétés privées. De plus, dans quelques cas, les lots acquis temporairement ont ensuite été revendus à des copropriétaires occupant un logement contigu en vue de regroupements favorisant un maintien des familles dans les immeubles.

Le portage temporaire de lots est utile dans les situations de blocage mais il n'a pas pour vocation d'accélérer les délais de traitement ou de faire voter des travaux plus conséquents.

Par ailleurs, les lots achetés sont souvent ceux de copropriétaires défaillants, menacés de procédures de saisie immobilière, ce qui peut faire peur aux autres

copropriétaires. La posture de l'opérateur, à la fois conseil des copropriétaires et copropriétaire lui-même, est parfois délicate à assurer. Le prix d'acquisition est nécessairement un prix de marché, puisque l'acquisition se fait à l'amiable ou par préemption. Enfin, les logements ainsi acquis constituent un patrimoine de logements sociaux « en diffus » dont la gestion est lourde pour le bailleur social choisi (sauf dans la logique du portage de redressement, où le lot ne devient pas du logement social mais est cédé en fin d'opération, à l'issue du redressement, à un propriétaire privé).

Le syndic social et l'aide à la gestion pour redresser les copropriétés en difficulté

Les finances et l'administration d'une copropriété sont gérées par un syndic de copropriété (professionnel ou bénévole), qui est un acteur clé du bon fonctionnement d'une propriété. Souvent, lors de la mise en place d'un projet de réhabilitation, la première étape est celle du redressement de la gestion de la copropriété : assurer le bon fonctionnement des instances de gestion, apurer les impayés, etc. Ces actions nécessitent de la part des syndicats un travail qui dépasse le cadre d'une gestion classique, d'autant plus que la défaillance de gestion de la part du syndicat est un des problèmes majeurs rencontrés dans les copropriétés suivies. Des changements de syndicat sont parfois encouragés par les opérateurs dans le cadre de portage de lots. Ils ont pour effet une amélioration de la gestion des immeubles.

Afin de financer ce travail de redressement des copropriétés dégradées de la part des syndicats, deux outils ont été mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne à Paris. D'abord, un syndicat social, AGCOP, a été créé par le Pacte de Paris et la Ville de Paris dès 1999. Puis, en 2005, cet outil a été remplacé par une aide à la gestion, qui est destinée à financer tout syndicat

qui prend en charge une copropriété présentant des difficultés particulières de gestion. Cet outil, peu utilisé aujourd'hui, a été un véritable levier afin de mener au vote des travaux.

Jusqu'en 2004, l'AGCOP était un syndicat social désigné pour prendre en charge des copropriétés qui ne trouvaient pas de syndicat. Il prenait en gestion des copropriétés identifiées comme présentant de lourds problèmes de fonctionnement, occupées par des populations fragiles. Cette prise en gestion était provisoire et devait aboutir à un redressement et une prise d'autonomie des immeubles. La subvention de la Ville de Paris permettait au syndicat social d'absorber les surcoûts liés à son intervention extensive.

Cependant, très vite les difficultés d'AGCOP ont mené à une modification du dispositif en 2004 par la Ville de Paris. Le syndicat social concentrait en effet toutes les copropriétés qui avaient des difficultés lourdes, des immeubles aux situations extrêmement complexes engendrant des coûts très élevés. Il était difficile pour les gestionnaires de rester mobilisés face à la charge de travail et aux temps de traitement longs, notamment sur le plan comptable. De plus, le financement direct et total de la Ville de Paris était peu cohérent par rapport à la nécessaire mobilisation des copropriétaires. Le rôle du conseil syndical dans le redressement était peu connu et peu valorisé.

La création en 2004 de l'aide au redressement des copropriétés par la Ville de Paris marque un changement de système. **Cette aide à la gestion permet une généralisation à tous les syndicats.** Ce sont les copropriétés qui reçoivent une subvention annuelle lorsqu'elles acceptent la mise en place d'un plan de redressement dans le cadre d'une convention passée avec la Ville de Paris. Cette subvention leur permet de finan-

cer les prestations de syndics dépassant le cadre d'une gestion classique : procédures contre des copropriétaires débiteurs, nécessité de rétablir un bilan comptable, conflits ou contentieux au sein de la copropriété à résoudre...

Tous les syndics peuvent ainsi participer au redressement des copropriétés et les situations les plus difficiles sont ainsi mieux réparties sur différents syndics. En outre, l'aide à la gestion se décide sur un mandat limité dans le temps, avec un bilan en fin d'année, qui permet de faire de la pédagogie.

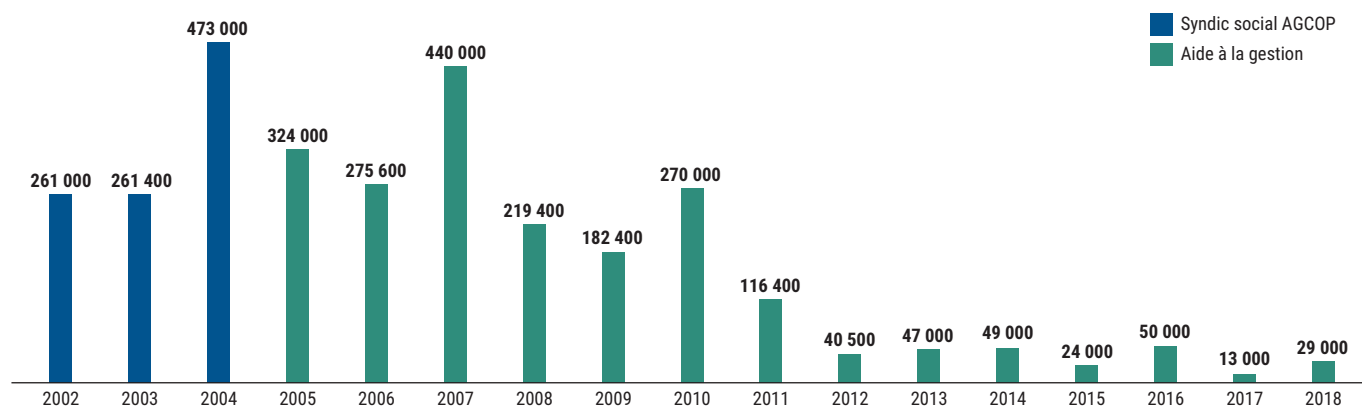
L'aide conserve donc un caractère temporaire. Les subventions s'élèvent à 300 € par an par lot d'habitation les deux premières années, puis 200 € la troisième année, et diminuent à 100 € les quatrième et cinquième années. En 2016, le règlement de l'aide financière change : un forfait de base de 5 000 € par an est versé aux copropriétés, auquel s'ajoute une prime de 200 € par lot principal.

En 2018, dans le cadre de l'OAHD 4, 9 copropriétés ont bénéficié de cette aide financière pour le redressement de copropriétés désorganisées. En moyenne, entre 2002 et 2018, la Ville de Paris accorde une subvention annuelle de

181 000 € au dispositif d'aide à la gestion (ou auparavant à la rémunération du syndic social). Cette subvention s'est considérablement réduite dans les dernières années de la période, passant de 473 000 € en 2004 à seulement 29 000 € en 2018. Cette subvention municipale a été remplacée en 2020 par une aide nationale de l'Anah, mise en œuvre dans le cadre du Plan Initiative Copropriétés (PIC) et fonctionnant selon des modalités similaires. Elle permet aux copropriétés qui en bénéficient de recevoir 5 000 € par an ainsi qu'une aide complémentaire de 150 € par lot d'habitation principal pour les copropriétés de plus de 30 lots.

En dehors de l'aide à la gestion, d'autres moyens permettent l'accompagnement des copropriétés qui connaissent des difficultés de gestion. En complément des missions d'accompagnement des opérateurs dans le cadre de la convention Soreqa ou des OAHD, des audits de gestion et de fonctionnement des copropriétés ont été réalisés par l'Association des Responsables de Copropriété (ARC) lors de l'OAHD 4. Des sessions de formation ont aussi été menées à destination des copropriétaires et notamment des membres du conseil syndical dès l'OAHD 1.

SUBVENTIONS DE LA VILLE DE PARIS AU SYNDIC SOCIAL AGCOP PUIS MONTANT DE L'AIDE À LA GESTION (EN €) DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



Source : Ville de Paris 2019

EXEMPLES DE RÉHABILITATIONS D'IMMEUBLES PRIVÉS INSALUBRES OU DÉGRADÉS : AVANT/APRÈS INTERVENTION

////////////////////



16, rue Beauregard (2^e)

© Apur



© Apur



4, rue Sainte-Marthe (10^e)

© Apur



© Apur



10, rue Sainte-Marthe (10^e)

© Apur



© Apur



103, rue du faubourg du Temple (10e)

© Apur



© Apur



67, boulevard de Belleville (11e)

© Apur



© Apur



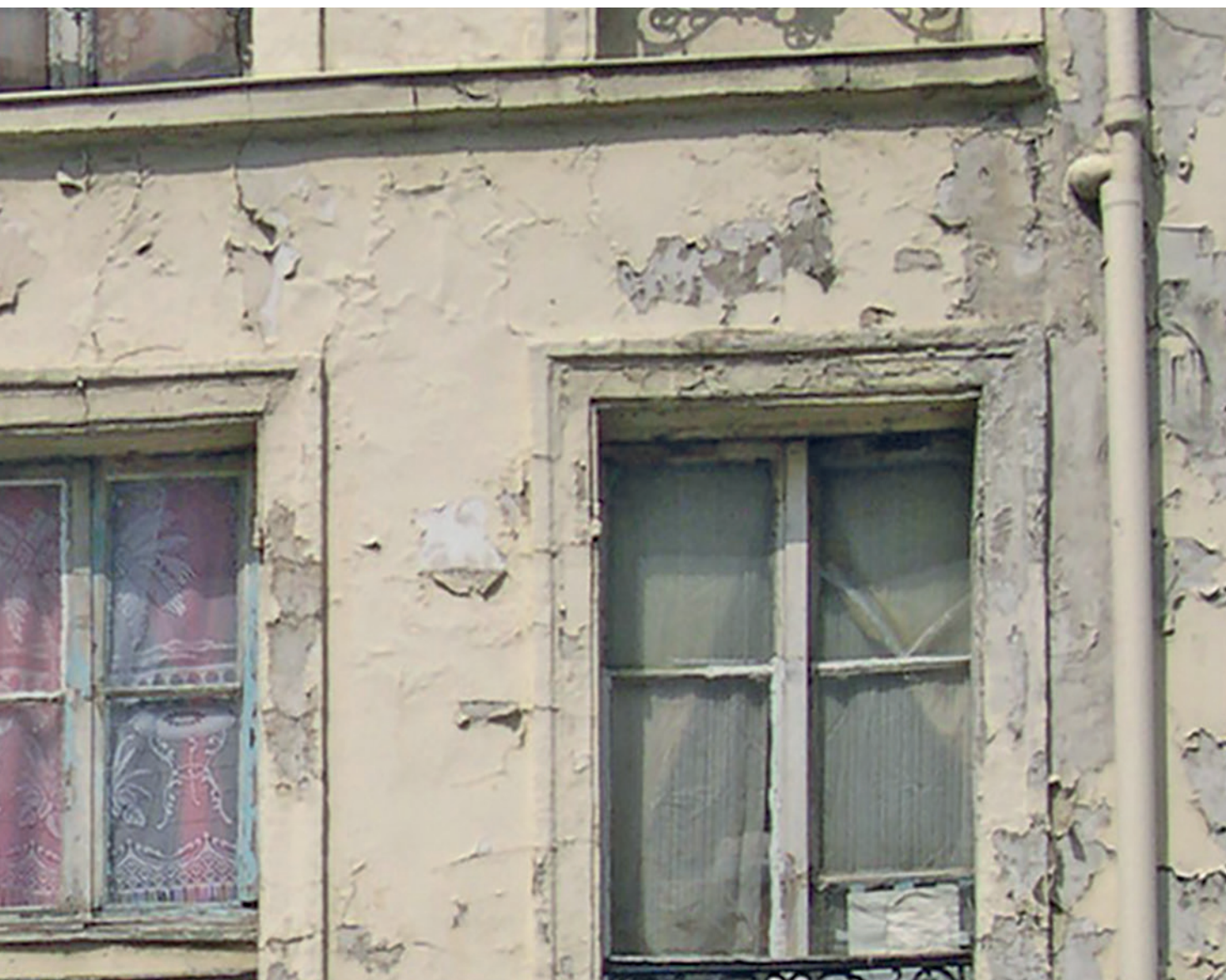
17, rue Caillié (18e)

© Apur

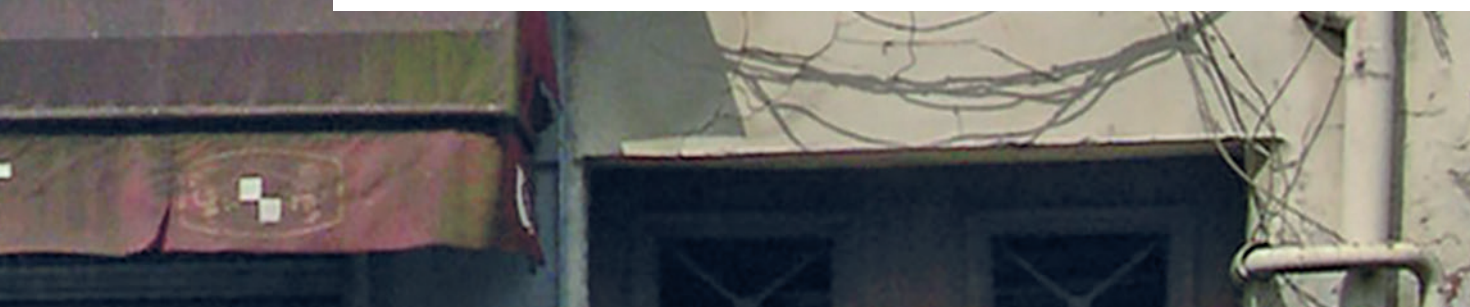


© Apur





4. DEUX VOLETS SPÉCIFIQUES AU PLAN DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



4.

Deux volets spécifiques au plan de lutte contre l'habitat indigne

La politique de lutte contre l'habitat indigne a été l'occasion de mener des actions spécifiques sur deux thématiques particulières. Elle a permis d'apporter une réponse au problème de santé publique que constituait le saturnisme infantile dans les années 1990 et au début des années 2000 et d'intervenir sur les hôtels meublés en mauvais état.

L'amélioration des hôtels meublés

Les hôtels meublés, une forme d'habitat ancienne qui tend à disparaître.

Des hôtels en mauvais état pour la plupart

Les hôtels meublés, aussi appelés hôtels de préfecture, sont une forme d'habitat ancienne et traditionnelle à Paris. Il s'agit désormais des hôtels non classés auprès du ministère du tourisme. Dans les années 1930, plus de 1 habitant sur 10 était logé dans un hôtel, dans des chambres meublées louées au mois ou à la semaine. Après la Seconde Guerre Mondiale, cette forme d'habitat a commencé à disparaître sous l'effet de l'amélioration des conditions de vie. On en comptait 20 000 en 1929, 3 200 en 1970, 1 200 en 1990 et 720 en 2007. Le rythme de disparition des hôtels meublés parisiens est d'environ 50 établissements par an dans les années 1990, 10 établissements par an dans les années 2000 et 30 établissements par an dans les années 2010 après le durcissement des règles en matière de sécurité incendie. **Au 31 décembre 2018, Paris comptabilise ainsi 337 hôtels meublés.**

Autrefois lieu d'accueil pour les provinciaux et ceux qui venaient de loin, les hôtels meublés sont devenus le refuge de ménages à faibles ressources. La prise de conscience des conditions d'habitat de ces familles, puis **l'incendie meurtrier qui ravage l'hôtel Paris Opéra en 2005** (faisant 24 morts) ont mené à une surveillance accrue et à un renforcement des normes de sécurité (obligation d'encloisonner les cages d'escalier notamment), qui ont pour conséquence la disparition des établissements les plus vétustes. Dès 2001, la Ville de Paris affirme une volonté d'agir sur le parc des hôtels meublés, notamment en les acquérant pour y réaliser des logements sociaux.

Les hôtels meublés continuent de jouer un rôle important dans la chaîne parisienne de l'hébergement, à travers leur fonction d'accueil de populations démunies. Les services sociaux (115 et ASE) financent des nui-

Parmi les immeubles de la lutte contre l'habitat indigne, au moins 70 sont d'anciens hôtels meublés.

LES HÔTELS MEUBLÉS

- Hôtels meublés en activité en 2020 (301)
- Anciens hôtels meublés en activité en 2000 (714)
- Anciens hôtels meublés en activité en 1989 (1 205)

Sources : enquêtes Apur en 1989 et 2000, Préfecture de Police de Paris en 2020

tées hôtelières pour mettre à l'abri des personnes sans domicile, le plus souvent des familles avec enfants, faute de places en centres d'hébergement.

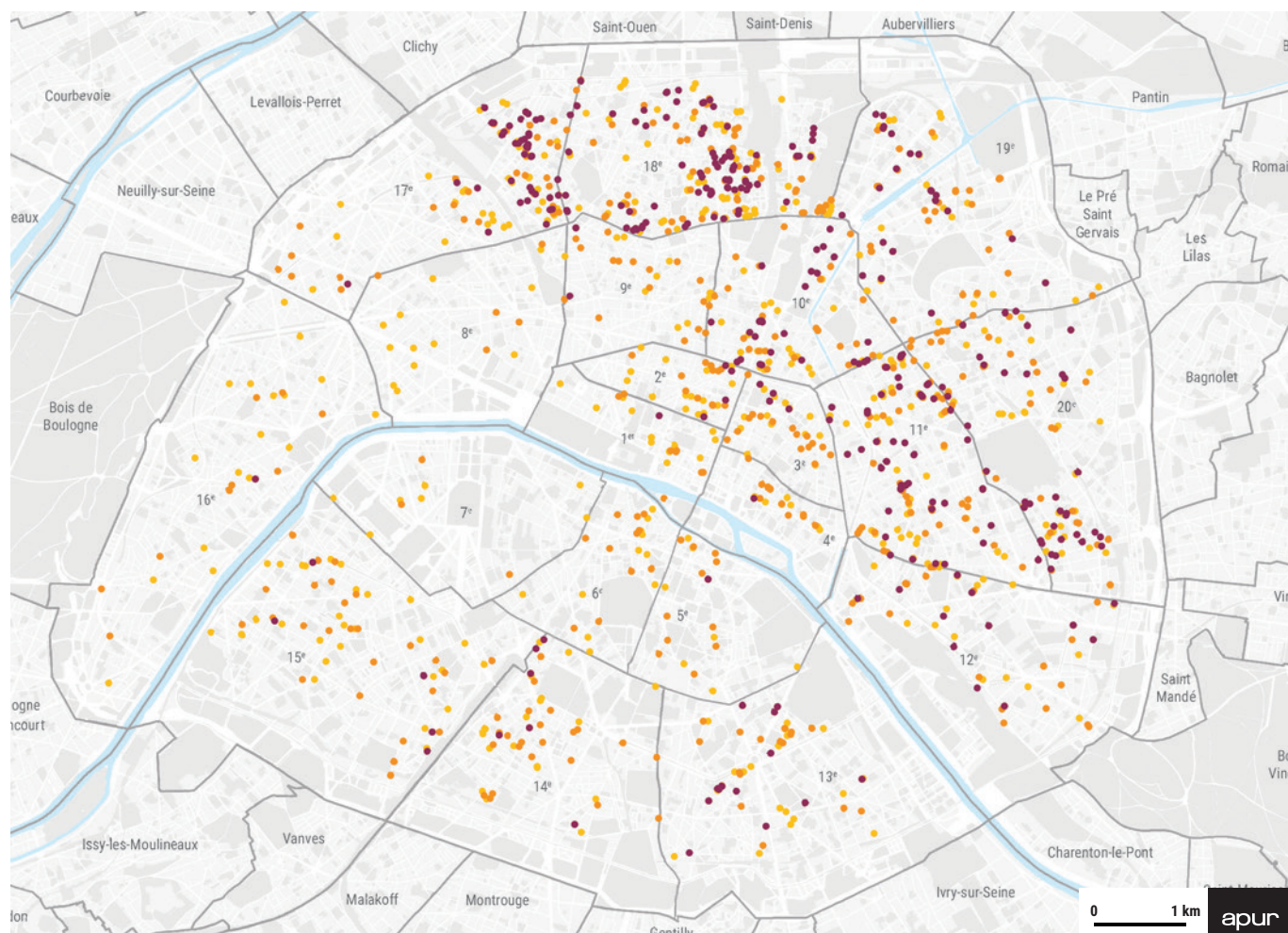
Parmi les immeubles du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002 et mené jusqu'en 2010, 58 sont d'anciens hôtels meublés mis en copropriété. Ce chiffre est un minimum car seuls les hôtels meublés ayant cessé leur activité entre 1985 et 2005 ont pu être retrouvés grâce à d'anciennes listes. Après 2010, 12 anciens hôtels meublés supplémentaires ayant récemment cessé leur activité ont aussi été intégrés à la politique de lutte contre l'habitat indigne.

Le poids de ces anciens hôtels dans le parc dégradé n'est pas surprenant. Leur transformation a souvent donné lieu à des travaux de réhabilitation sommaires visant une mise en copro-

priété rapide et à moindres frais. Les facteurs de dégradation se sont alors cumulés pour entraîner l'usure accélérée de l'immeuble : un bâti médiocre, une prépondérance de petits logements, une trop forte densité d'équipements sanitaires rajoutés *a posteriori* et des propriétaires ayant presque tous des revenus modestes. Par ailleurs, la distinction entre le propriétaire et l'exploitant des hôtels meublés ajoute souvent à la complexité de leur traitement.

Le plan d'action lancé en 2005

En 2005, après l'incendie de l'hôtel Paris Opéra, la Ville de Paris et l'État, au travers de la Préfecture de Police, s'associent pour définir un plan d'action global visant à lutter contre l'insalubrité dans les hôtels meublés. Pour leur traitement, **le plan repose sur quatre piliers complémentaires** : le



renforcement de la réglementation en matière de sécurité et des contrôles plus réguliers ; la mise en œuvre d'un observatoire pour suivre l'état du parc et les procédures ; une OPAH thématique, l'OPAHM ; et une politique de préemption municipale pour les hôtels en très mauvais état.

Un renforcement des contrôles de sécurité et de salubrité. Le renforcement de la surveillance exercée par les services de police sur les hôtels meublés à partir de 2005 s'est traduit par une mise en œuvre renforcée des mesures de police administrative. Les contrôles de sécurité et de salubrité ont mené à de nombreux signalements au titre du saturnisme, ainsi qu'à des arrêtés de fermeture administrative pour non-respect de la régulation en matière de sécurité incendie. Jusqu'en 2017, c'est la Préfecture de Police qui se chargeait du contrôle de ces hôtels. À partir du 1^{er} juillet 2017, la salubrité et la police du péril des hôtels meublés sont contrôlées et traitées par la Ville de Paris, tandis que la Préfecture de Police conserve la compétence concernant la sécurité incendie. Les actions de surveillance sont menées en partenariat entre les deux institutions.

En janvier 2009, suite à la campagne de contrôle systématique des conditions de sécurité incendie des hôtels meublés, 218 établissements (sur les 698 hôtels meublés en activité à l'époque) font l'objet d'injonctions administratives de travaux de mise aux normes, pour la vaste majorité au titre de la sécurité incendie. Un mouvement de mise aux normes conduit à la diminution rapide de ce chiffre, puisque seulement 144 hôtels meublés (sur 631 en activité) font l'objet d'injonctions administratives en mai 2010. En mai 2015, ce nombre diminue à seulement 27 établissements (sur 390 hôtels meublés). **En 2020, sur les 301 hôtels meublés en activité restant, seulement 6 ont reçu un avis défavorable de la commission sécurité incendie.**

Un observatoire des hôtels pratiquant de l'hébergement d'urgence a aussi été créé en 2007 par l'Apur.

Afin de mieux connaître l'état global du parc des hôtels meublés et de suivre son évolution, la Ville de Paris, la Préfecture de Police et la Préfecture de Paris se sont dotés d'un observatoire des hôtels meublés parisiens en 2007. Mis en place et animé par l'Apur jusqu'en 2014, il permet un partage des informations disponibles sur les hôtels meublés et les hôtels de tourisme utilisés par les services sociaux pour de l'hébergement d'urgence. L'observatoire présente des données concernant l'état du bâti, le mode de location, la tarification, ainsi que les procédures menées par les différents services compétents.

Utilisé notamment par les professionnels des services sociaux, l'observatoire a permis d'éviter tout hébergement à caractère social dans un hôtel meublé frappé par une mesure de police administrative en matière de sécurité incendie, de santé publique ou de péril d'immeuble. Il a aussi permis l'accompagnement de l'OPAHM.

L'OPAHM est une OPAH spécifique qui vise à améliorer les hôtels meublés. En 2006, un décret ouvre la possibilité pour l'Anah d'aider financièrement les travaux en hôtels meublés sous certaines conditions. Jusqu'alors, la perspective d'une OPAH spécifique aux hôtels meublés butait sur l'impossibilité juridique pour l'Anah de subventionner la réhabilitation de locaux commerciaux. En 2007 est donc lancé l'OPAHM, Opération programmée d'amélioration des hôtels meublés parisiens, dont la conduite est confiée à la Siemp, pour 3 ans.

Ce dispositif expérimental visait à inciter les propriétaires et/ou les exploitants de ces hôtels à réaliser des travaux de mise aux normes, notamment en matière de sécurité incendie, afin de sécuriser et améliorer le confort des hôtels meublés parisiens. Des aides financières de l'Anah et de la Ville de Paris

L'observatoire des hôtels meublés, mis en place et animé par l'Apur jusqu'en 2014, a permis une meilleure connaissance des hôtels utilisés pour de l'hébergement d'urgence.



13

hôtels meublés
ont bénéficié des aides
de l'Anah pour faire
des travaux dans le cadre
de l'Opahm

couvrant entre 40 % et 50 % du coût des travaux pouvaient être mobilisées, en contrepartie du conventionnement d'au moins 50 % des chambres avec l'Anah. Le conventionnement se traduit par un engagement de l'exploitant de pratiquer un tarif plafonné sur les chambres conventionnées pendant 9 ans et d'affecter ces chambres aux besoins des services sociaux ou des associations désignées par la Ville, ou directement à des personnes fragiles. Dans le cadre de l'OPAHM, la Siemp apportait conseils et assistance sur le plan technique et administratif aux hôteliers intéressés.

Dès 2007, une campagne de communication a été lancée à l'attention de l'ensemble des hôteliers parisiens recensés au sein de l'observatoire. Après un an d'expérimentation, il est apparu que le niveau de redevance proposé était trop bas pour intéresser la plupart des hôteliers. L'Anah a accepté de majorer le plafond de redevance en octobre 2008, en échange d'une aide légèrement inférieure des pouvoirs publics (40 % au lieu de 50 % du coût des travaux).

Sur l'ensemble des hôtels meublés, 115 se sont déclarés intéressés par les aides proposées et 30 d'entre eux ont sollicité la réalisation d'un diagnostic juridique, financier, social et technique, par la Siemp. Seulement 13 hôtels se sont engagés dans des projets de travaux aidés, ont déposé un dossier et signé une convention Anah avant la fin de l'avenant au dispositif, au 23 octobre 2011.

Le montant moyen de travaux réalisés par hôtel est de 540 000 €, dont 212 000 € ont été couverts par des aides de l'Anah et de la Ville de Paris en moyenne (soit 39 % du montant des travaux). Rapportés à une chambre, les travaux ont coûté environ 21 500 €, dont plus de 8 400 € couverts par les subventions. Le dispositif a permis la remise aux normes de 326 chambres, dont 182 ont été conventionnées au profit de populations résidentes très fragilisées ou d'associations et de services sociaux. Fin 2011, 3 hôtels

avaient terminé leurs travaux. Les 10 hôtels en cours de travaux ont été intégrés à l'OAHD ou confiés à la Soreqa.

Par rapport à l'objectif initial de financer des travaux de mise aux normes et d'amélioration au sein de 80 hôtels meublés, le bilan de l'OPAHM apparaît modeste. Plusieurs raisons permettent de l'expliquer ces chiffres. D'abord, le montant des redevances des chambres conventionnées est resté assez bas : le dispositif initial s'adressait uniquement aux hôteliers pratiquant des tarifs inférieurs au marché parisien. La durée du dispositif, relativement courte, n'a peut-être pas permis de mobiliser les hôteliers qui souhaitaient attendre de voir les premiers résultats de l'opération ou d'être dans l'obligation légale de mettre aux normes leur hôtel avant de réaliser des travaux. De nombreux exploitants ont aussi préféré payer directement les travaux sans demander de subventions, habitués à gérer leur établissement sans intervention extérieure. Enfin, la hausse des prix de l'immobilier parisien a poussé un grand nombre d'hôteliers à passer en catégorie supérieure (tourisme) comme en témoigne la baisse du nombre d'hôtels meublés dans la capitale : 723 en 2007, 523 en 2011, 337 en 2018 (avec en parallèle des hôtels meublés en mauvais état acquis par la ville de Paris pour créer des logements sociaux).

À la suite de l'OPAHM, l'OAHD prévoit un axe d'intervention relatif aux hôtels meublés, permettant aux propriétaires ou aux exploitants de bénéficier de subventions pour la réalisation de travaux de mise aux normes et de confort de leurs chambres, en contrepartie d'un engagement à conventionner la moitié de leurs chambres à des tarifs plafonnés, sur le modèle de l'OPAHM. Jusqu'à 50 % du prix des travaux hors taxe est couvert par les subventions, accordées par l'Anah (45 %) et par la Ville de Paris (5 %), dans la limite de 16 250 € par chambre. En 2018, dans le cadre de l'OAHD 4, les hôteliers peuvent choisir entre :

- le dispositif « de base » soit le conventionnement d'au moins 50 % des chambres à des tarifs mensuels allant de 400 € à 518 €;
- et le dispositif « rehaussé » soit le conventionnement d'au moins 50 % des chambres à des tarifs mensuels supérieurs au dispositif « de base » (500 € à 750 €) en contrepartie d'une diminution de 10 points du taux de subvention Anah (travaux subventionnés à hauteur de 40 %).

En 2017 et en 2018, aucun hôtel meublé n'a bénéficié de l'accompagnement proposé dans le cadre de l'OAHD 4.

Enfin, une politique de préemption municipale a été menée sur les hôtels en très mauvais état. Parallèle-

ment à la politique de contrôle et d'accompagnement dans la réalisation de travaux de mise aux normes, la Ville procède à l'acquisition publique de nombreux hôtels meublés dégradés pour créer des logements sociaux. Elle s'est appuyée sur son droit de préemption. Ainsi, 151 hôtels meublés parisiens encore en activité en 2002 ont été achetés et transformés en logements sociaux à partir de cette date (dont 90 hôtels uniquement dans les 10^e, 11^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements).

En plus des actions menées sur l'état des hôtels meublés, la Ville de Paris et l'État ont progressivement amélioré leur mobilisation des hôtels utilisés à des fins d'hébergement d'urgence. Ils sont pour la majorité

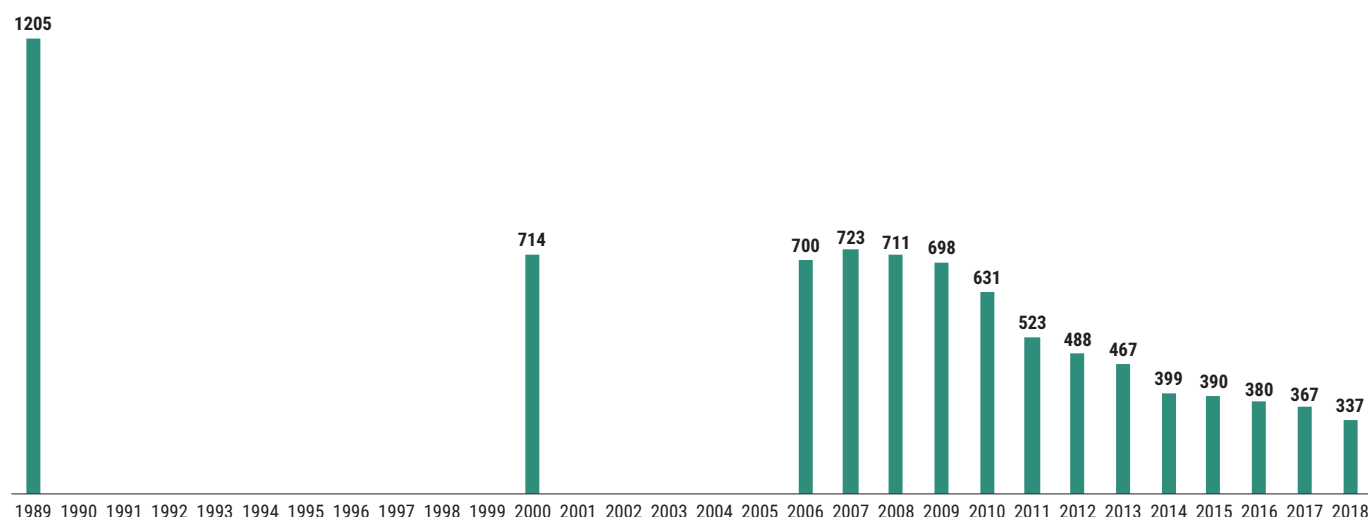
d'entre eux mobilisés par les acteurs publics (Samusocial de Paris, services sociaux d'arrondissement et associations) pour héberger les personnes sans logement. Au cours des années 2010, le Samusocial de Paris est devenu l'interlocuteur unique pour la réservation des nuitées pour les populations relevant du 115 et des services sociaux d'arrondissements. Le Samusocial de Paris est organisé autour d'un pôle de réservation hôtelier, ce qui permet de négocier en bloc le tarif des nuitées réservées chaque nuit par les acteurs publics ou associatifs, et d'un observatoire alimenté par les mêmes personnes permettant de garantir que les hôtels utilisés à des fins d'hébergement d'urgence sont en bon état et que les droits des occupants y sont respectés.

PLAFONDS DE REDEVANCE EXIGÉE DES HÔTELS MEUBLÉS POUR BÉNÉFICIER DES AIDES DE L'ANAH ET DE LA VILLE DE PARIS DANS LE CADRE DE L'OPAHM

	Dispositif « de base » pour une chambre			Dispositif « rehaussé » pour une chambre		
	Sans équipement	Avec sanitaire ou cuisine	Avec sanitaire + cuisine	Sans équipement	Avec sanitaire ou cuisine	Avec sanitaire + cuisine
Chambre simple	416 €	448 €	479 €	521 €	573 €	625 €
Chambre double	479 €	510 €	539 €	625 €	677 €	781 €

Ces tarifs sont valables au 1^{er} janvier 2017 et révisables annuellement dans la limite de l'indice de révision des loyers.
Source : délégation des aides de l'Anah, 2018.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HÔTELS MEUBLÉS À PARIS



Source : Apur, enquêtes 1989, 2000 et 2006, Observatoire des hôtels pratiquant de l'hébergement social de 2007 à 2014, DRIHL de 2015 à 2018

EXEMPLES D'HÔTELS MEUBLÉS RÉHABILITÉS DANS LE CADRE DE L'OPAHM

////////////////////



9, rue Lacaille (17^e) : Résidence de Deux Squares



150, avenue de Clichy (17^e) : Hôtel de la paix



94, rue Riquet (18^e) : Hôtel de la Poste



114, rue de Crimée (19^e) : Hôtel de la gare

La lutte contre le saturnisme

Une réponse à un problème de santé publique

Le saturnisme est une maladie provoquée par l'ingestion ou l'inhalation de plomb. Elle touche particulièrement les enfants et les femmes enceintes, qui sont plus vulnérables au risque saturnin.

Il existe un lien étroit entre la lutte contre le saturnisme et le traitement de l'habitat indigne, les immeubles dégradés étant plus susceptibles de présenter des risques d'exposition au plomb. Les revêtements contenant du plomb, souvent recouverts par d'autres, peuvent ainsi libérer des écailles et des poussières plombifères lorsqu'ils sont dégradés par le temps, l'humidité ou les fuites.

Dans les années 1980, plusieurs dizaines de cas d'intoxications sévères de jeunes enfants ont conduit à la mise en place d'un système national de surveillance du saturnisme et d'une réglementation visant à limiter la présence de plomb dans l'environnement et l'exposition des populations. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 instaure des mesures d'urgence sur les logements suite à un signalement. À Paris, depuis 2003, ces logements sont suivis par un service dédié au sein de la Préfecture de Paris. La loi du 9 août 2004 complète le dispositif en instaurant une enquête environnementale en cas de découverte d'un cas de saturnisme (pour déterminer les causes de l'intoxication), en mettant en place les constats de risque d'exposition au plomb et en précisant la procédure d'intervention pour la réalisation de travaux.

En 2002, la lutte contre le saturnisme a été identifiée comme une priorité du plan parisien d'éradication de l'habitat indigne, les cas d'enfants intoxiqués au plomb ayant été un des

éléments déclencheurs de la prise de conscience de la nécessité d'intervenir sur le parc privé dégradé. Cette action a été menée par la Mission saturnisme de la Préfecture de Paris. Durant le plan de 2002, la Siemp menait aussi une action de lutte contre le saturnisme sur les immeubles qu'elle suivait en tant que copropriétaire ou en tant qu'opérateur.

Un bureau dédié a été créé au sein de la Préfecture de Paris, en application de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Cette loi a conduit au développement au sein de la Préfecture de Paris d'une importante **Mission saturnisme**, devenue bureau de la lutte contre le saturnisme de la DRIHL Paris en 2010. Cette équipe concentre les décisions d'intervention à la fois coercitives (injonctions de travaux) et incitatives (assistance), afin que les travaux soient réalisés le plus rapidement possible.

Sur la base de signalements, le bureau de la lutte contre le saturnisme fait procéder à un diagnostic des bâtiments (parties communes et logements) afin de déterminer si un risque d'intoxication au plomb est avéré. Deux types de signalements peuvent conduire à un diagnostic : les signalements santé correspondent à un enfant atteint de saturnisme, tandis que les signalements habitat sont liés à l'état du bâti. Ils sont transmis par la Ville de Paris, lorsque les agents supposent qu'il peut y avoir une exposition au plomb, par les locataires eux-mêmes qui constatent des écailles de peinture, par des travailleurs sociaux, les agents des centres de protection maternelle et infantile (PMI) ou bien encore par des associations. Concernant les signalements santé, le service parisien de santé environnementale mène un travail d'investigation visant à identifier toutes les sources possibles d'in-

La lutte contre l'habitat indigne à Paris a permis de réduire les risques d'exposition plomb.

Dans les années 1980, plusieurs dizaines de cas d'intoxication sévères de jeunes enfants ont conduit à la mise en place d'un système national de surveillance du saturnisme.

toxications pour les enfants atteints de saturnisme. L'intoxication n'a en effet pas nécessairement lieu au domicile des personnes, mais peut être due à une exposition au plomb en dehors du logement (chez des parents, chez leur nourrice, etc.).

Si le diagnostic est positif, le Préfet notifie au propriétaire ou au syndicat de copropriété une injonction de travaux. Une assistance à la réalisation de travaux (conseil technique, aide à l'obtention de subventions) est proposée au propriétaire. Le bureau de lutte contre le saturnisme contrôle ensuite l'exécution des travaux, et en cas de non-exécution, peut ordonner la réalisation de travaux d'office à la charge du propriétaire. Le suivi est ainsi organisé en cinq étapes : signalement, diagnostic, notification, travaux et contrôle. Les propriétaires sont fortement incités à demander l'assistance gratuite proposée par le Préfet. Pour les pouvoirs publics, cette assistance permet de limiter les risques de travaux non réalisés et d'avoir plus de garanties concernant la qualité des travaux réalisés.

Pour l'essentiel, **les travaux réalisés sont des travaux palliatifs**, qui visent à écarter le risque d'accessibilité au plomb (souvent par doublage des parois avec du plâtre, du contre-plaqué ou de la fibre de bois) mais qui ne suppriment pas définitivement la présence de plomb (travaux curatifs). Or, il arrive parfois que ces travaux d'isolation ne durent pas, que les nouveaux revêtements se décollent. Plusieurs interventions sont donc menées dans les mêmes immeubles ou les mêmes logements. C'est en général l'insalubrité des bâtiments qui est en cause. Des interventions plus lourdes, curatives, sont alors parfois nécessaires pour éliminer définitivement les risques d'accessibilité au plomb. Les

interventions de ce type sont rares car compliquées à mettre en œuvre en raison du risque de dispersion dans l'air de particules dangereuses pour les occupants et le voisinage.

En outre, du fait des dates de construction du bâti parisien (voir carte p. 108), le plomb n'est pas un problème qui peut être éradiqué en quelques années. L'approche adoptée est celle d'une surveillance en continu, permettant de repérer les situations problématiques et d'y remédier.

En complément de l'action de la DRIHL, la convention publique d'aménagement de la Siemp prévoyait aussi une mission spécifique et renforcée de lutte contre le saturnisme, traduisant la volonté de la Ville de Paris d'apporter une réponse complète à ce problème de santé publique. Un service *ad hoc* a ainsi été créé à la Siemp : le service de lutte contre le saturnisme, dont la mission était de protéger la santé des occupants et plus particulièrement des jeunes enfants confrontés au risque d'intoxication au plomb. Ce service mène des interventions qui vont de la réalisation de travaux palliatifs à l'engagement de travaux lourds, curatifs, pouvant aller jusqu'à la démolition-reconstruction d'immeubles. Dans le cas de travaux courts, les familles sont hébergées dans des logements relais. En cas de travaux lourds, un relogement définitif est engagé. Un travail d'accompagnement médico-social est aussi mené par la Siemp. Au 31 décembre 2006, le service saturnisme de la Siemp avait accompagné plus de 500 familles.

La Soreqa poursuit aujourd'hui cette mission en mettant en place un accompagnement sanitaire spécifique en cas d'identification d'un risque, toujours en lien avec la DRIHL.

Un recouvrement partiel entre habitat dégradé et saturnisme

De 2002 à 2007, sur les 872 cas répertoriés d'enfants intoxiqués au plomb à Paris, 797 (91 %) sont connus à l'adresse et 290 concernent des adresses traitées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne. **36 % des enfants intoxiqués au plomb entre 2002 et 2007 habitaient ainsi dans des immeubles de la lutte contre l'habitat indigne.**

Autre manière d'objectiver le lien entre saturnisme et habitat indigne, sur les 2 200 immeubles ayant bénéficié d'actions publiques au titre de la lutte contre l'habitat indigne entre 2002 et 2018, 680 ont fait l'objet d'un diagnostic plomb positif en parties communes après signalement à la Mission saturnisme de la Préfecture de Paris, soit 31 % des immeubles de la lutte contre l'habitat indigne.

Il existe bel et bien un lien entre habitat dégradé et saturnisme. Cepen-

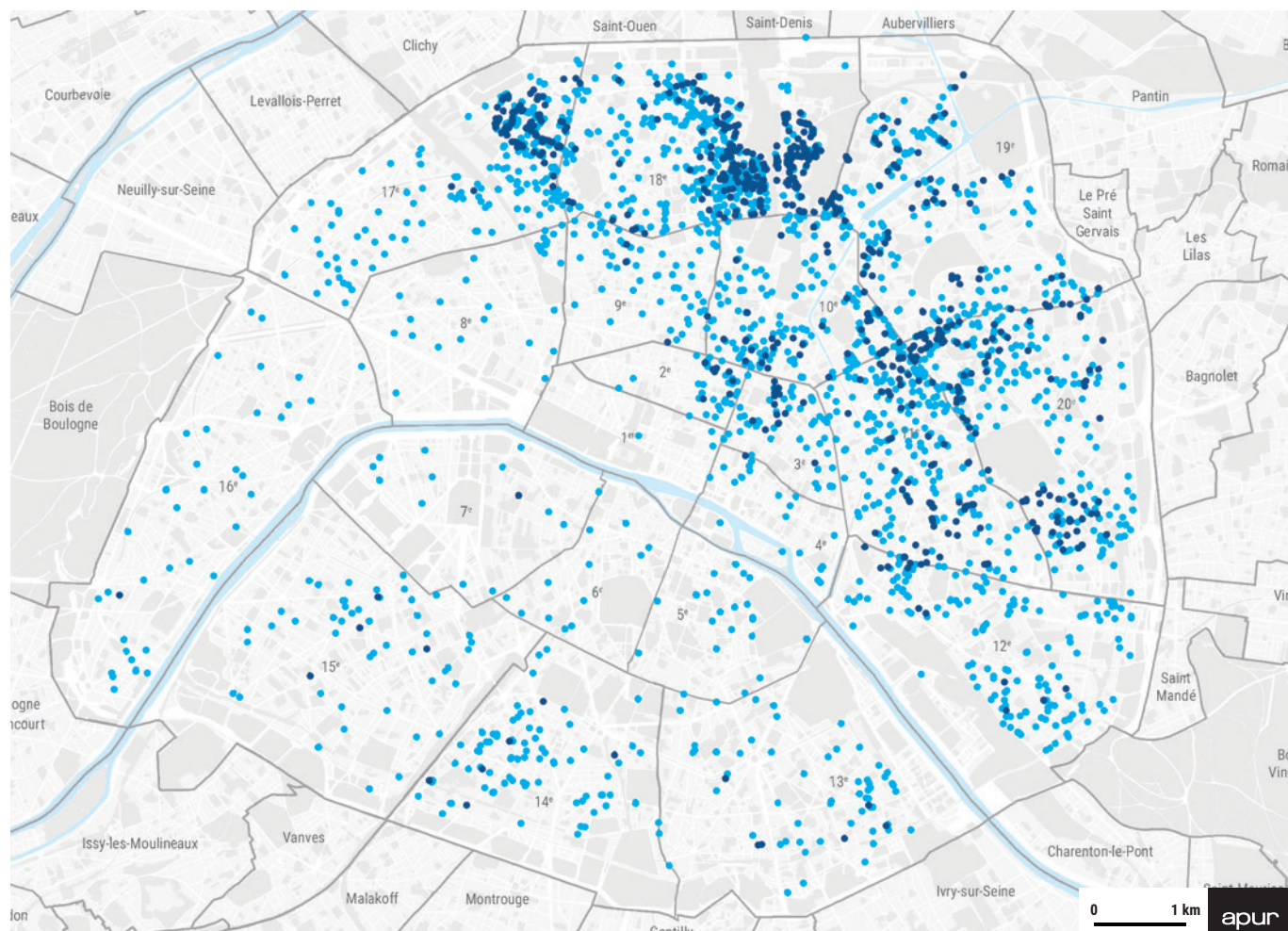
dant, la présence de plomb tenant à l'âge du bâti, il y a aussi beaucoup de diagnostics positifs qui correspondent à des immeubles anciens présentant quelques dégradations, mais qui ne relèvent pas du champ de l'habitat indigne. De surcroît, l'habitat n'est pas la seule source d'intoxication pour les enfants. D'autres facteurs environnementaux comme certains plats utilisés pour la cuisine ou des produits de maquillage peuvent conduire à une exposition au plomb.

De 2002 à 2018, 5 600 signalements ont été faits au bureau de la lutte contre le saturnisme, dont 1 115 sont des entrées santé (20 %) et 4 485 des entrées habitat (80 %), auxquels s'ajoutent 65 entrées « Prévention expérimentale et conjointe du saturnisme infantile » (Pecsi)¹ entre 2013 et 2015. Au cours de la même période, 1 260 enfants se sont intoxiqués par ingestion ou inhalation de plomb à Paris.

SATURNISME ET LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

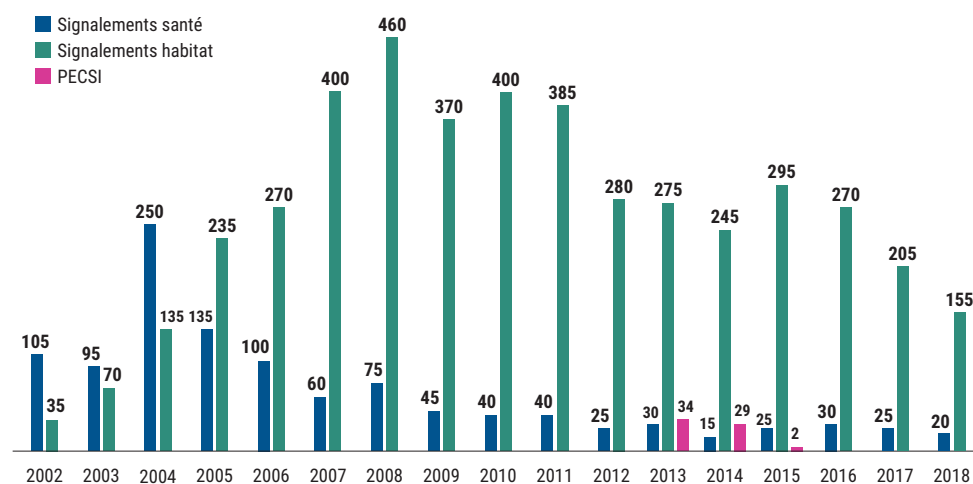
- Immeubles de la lutte contre l'habitat indigne ayant fait l'objet d'un diagnostic plomb positif (en parties communes ou privatives) de 2004 à 2018 (670)
- Autres immeubles ayant fait l'objet d'un diagnostic plomb positif (en parties communes ou privatives) de 2004 à 2018 (1 815)

Sources : Mission saturnisme, Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement 2006-2018, Apur - Observatoire de l'éradication de l'habitat insalubre (OEHI)



1 260 enfants intoxiqués au plomb à Paris entre 2002 et 2018.

SIGNALEMENTS FAITS AU BUREAU DE LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME À PARIS (EN NOMBRE D'IMMEUBLES)

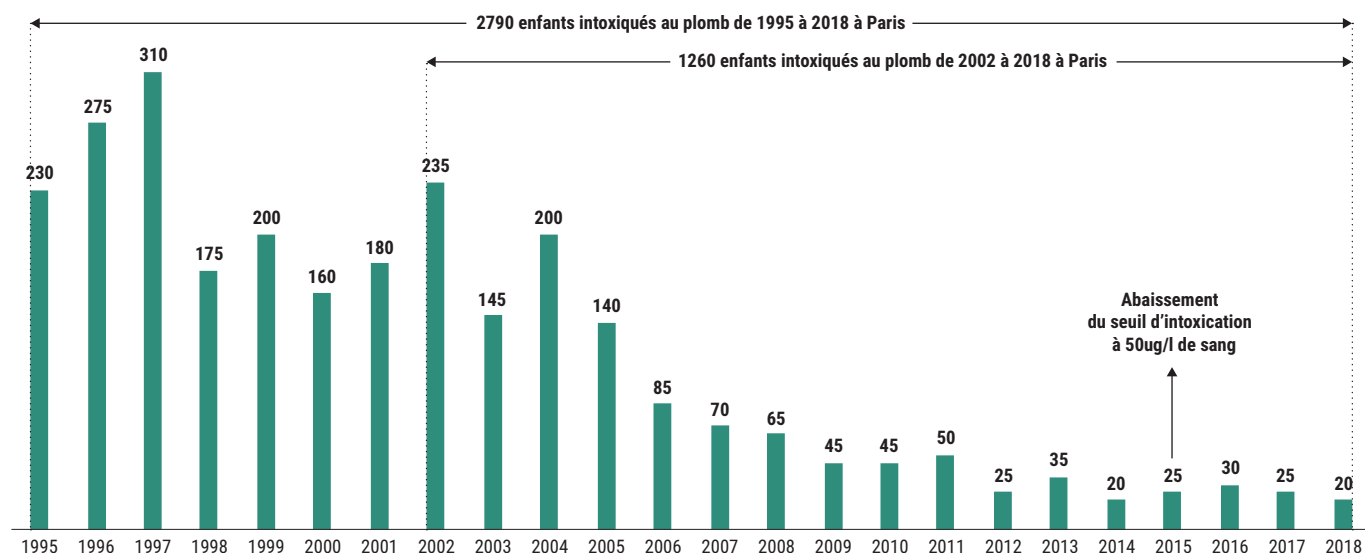


Source : DRIHL, 2019

Note de lecture : un signalement santé est effectué lorsqu'il existe une suspicion d'enfant intoxiqué au plomb et un signalement habitat correspond à un risque de plomb accessible dans un immeuble. Un signalement santé correspond à une adresse signalée et non à un enfant intoxiqué. Les données sont arrondies.

1 — En 2013, en complément du cadre réglementaire qui définissait le seuil de déclaration d'une plombémie à 100 µg par litre de sang, la Ville de Paris signe une convention avec l'Agence Régionale de Santé d'Ile-de-France pour la recherche des sources d'exposition au plomb pour les enfants parisiens de 0 à 10 ans présentant une plombémie entre 50 et 99 µg/L. C'est le projet Prévention expérimentale et conjointe du saturnisme infantile (Pecsi), qui prend fin en 2015, année à laquelle le seuil de déclaration au niveau national est abaissé à 50 µg/l.

NOMBRE D'ENFANTS INTOXIQUÉS AU PLOMB À PARIS



Source : DRIHL, CIRE - Système national de surveillance des plombémies chez l'enfant 1995-2014 puis bilan de l'action coercitive en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les données sont arrondies.

On observe depuis 2006 une baisse très importante du nombre de cas d'intoxications. Cette forte baisse est principalement due à l'intervention massive sur les logements insalubres ou très dégradés, mais aussi à la sensibilisation des professionnels et aux actions de prévention et d'information mises en place. Les données sur le nombre d'intoxications sont aussi partiellement dépendantes des politiques de dépistage. La baisse du nombre de cas de saturnisme, régulière, est d'autant plus significative que le seuil de déclaration obligatoire, pendant longtemps fixé à 100 µg par litre de sang, a été abaissé à 50 µg/l en 2015.

De la même manière, le nombre de signalements habitat, en hausse jusqu'en 2008, décroît depuis lors, indiquant une baisse des risques d'exposition au plomb dans les immeubles.

En 2018, 174 signalements ont été reçus et traités, soit une baisse de 25 % par rapport à l'année précédente. 38 % de ces signalements concernaient des parties communes. La moitié des signalements se concentrent dans les arrondissements du nord et du nord-est parisien : 17^e, 18^e, 19^e et 20^e. Le 18^e arrondissement représente un quart des signalements à lui seul.

De 2006 à 2018, les 4526 signalements ont mené à la conduite de 6402 diagnostics en parties communes et dans les logements. Parmi ces diagnostics, 4287 se sont révélés positifs, soit un taux de pertinence moyen de 67 %. Depuis 2014, ce taux de pertinence est d'environ 90 %.

La grande majorité des diagnostics sont menés dans les logements. Sur

les 6402 diagnostics réalisés de 2006 à 2018, 92 % concernent les logements et seuls 8 % ont été conduits en parties communes. Cependant, la part de diagnostics réalisés en parties communes augmente fortement sur la fin de la période : depuis 2015, 24 % des diagnostics concernent les parties communes en moyenne.

De 2006 à 2018, le nombre annuel de diagnostics réalisés diminue fortement : de 1461 en 2006 à seulement 121 en 2018. De 2014 à 2018, 190 diagnostics sont menés chaque année en moyenne, dont 170 se révèlent positifs.

De 2006 à 2018, à la suite des diagnostics positifs, des travaux visant à réduire le risque saturnin ont été réalisés en parties privatives dans 2460 logements et dans 380 immeubles en parties communes. 55 % de ces travaux ont été réalisés avec l'assistance de la DRIHL, 27 % ont été réalisés par les propriétaires sans l'assistance de la DRIHL et 18 % ont été exécutés d'office par les pouvoirs publics.

Sur les 4287 diagnostics positifs, 678 sont dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne (16 %). Ce pourcentage ne reflète pas l'ensemble des situations d'exposition au plomb dans les immeubles de la lutte contre l'habitat indigne car les diagnostics sont réalisés uniquement sur signalement. De nombreux travaux lourds (dont les travaux de démolition-reconstruction des immeubles acquis par la puissance publique) ont permis de faire disparaître le risque plomb dans des immeubles qui n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic mais présentaient un risque.

Une très forte baisse des intoxications et des signalements dès la fin des années 2010. Aujourd'hui environ 170 diagnostics positifs par an.

MURS ET PEINTURES DÉGRADÉS EN PARTIES COMMUNES À L'INTÉRIEUR DE CHAMBRES DE SERVICE, RUE MESLAY (3^E)

////////////////////



© Soreqa



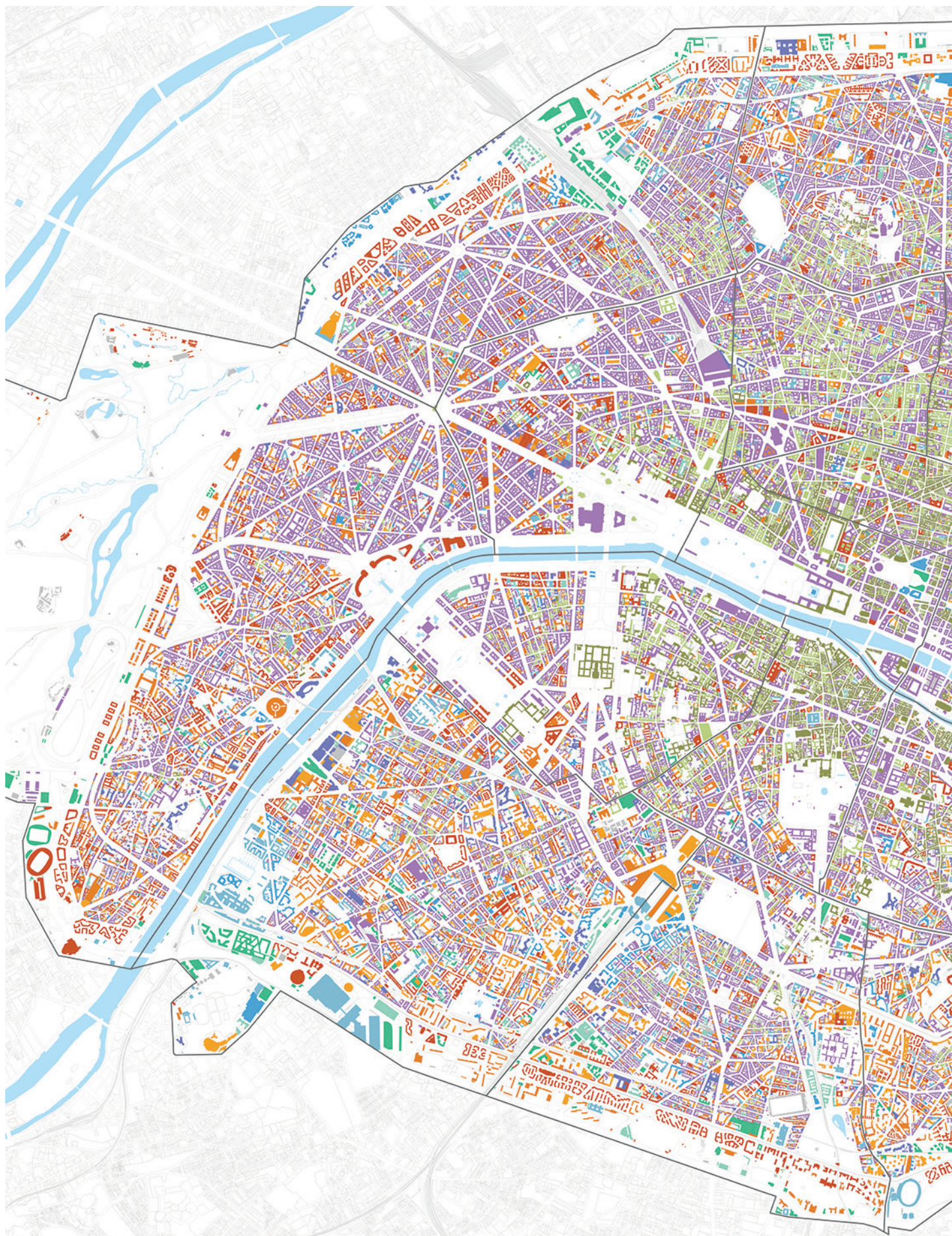
© Soreqa



© Soreqa



© Soreqa





DATATION DU BÂTI PARISIEN

Période de construction

- Avant 1800
- De 1801 à 1850
- De 1851 à 1914
- De 1915 à 1939
- De 1940 à 1967
- De 1968 à 1975
- De 1976 à 1981
- De 1982 à 1989
- De 1990 à 1999
- De 2000 à 2007
- De 2008 à plus
- Non daté

Parcelle urbaine

Source : Apur

À Paris, plus de 80 % des bâtiments ont été construits avant 1949, c'est-à-dire avant l'interdiction de l'utilisation des peintures et enduits contenant de la céruse, un pigment synthétique à base de plomb.





5. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES



5.

Enseignements et perspectives

De moins en moins d'immeubles dégradés mais des situations au logement qui demeurent nombreuses

L'efficacité d'un système d'acteurs

Entre 2002 et 2018, dans près de 2200 immeubles comprenant plus de 56000 logements au total, les situations d'insalubrité ou de dégradation du bâti ont cessé sous l'effet des politiques publiques. Au total, près de 23000 logements ont directement bénéficié de la politique de lutte contre l'habitat indigne (5300 logements sociaux construits et 17700 logements ayant bénéficié de subventions aux travaux, en parties communes ou privatives).

Ce résultat a été obtenu grâce à la mise en œuvre de plusieurs opérations simultanées, mobilisant différents opérateurs, sur près de 20 ans (10 OPAH, 5 OAHD, 3 conventions publiques d'aménagement avec la Siemp et la Semavip, puis la Soreqa). **Mener de front appropriations publiques et accompagnement des propriétaires dans la réalisation de travaux a permis de surmonter les situations de blocage** : une centaine d'immeubles ont basculé de dispositifs incitatifs à une appropriation publique, quand les propriétaires n'arrivaient pas à lancer les travaux nécessaires. La souplesse et la pluralité des dispositifs ont aussi été des facteurs de succès dans la mise en œuvre de cette politique.

Au-delà des travaux de réhabilitation du bâti, une intervention ciblée sur les facteurs de dégradation des immeubles en amont de la réalisation des travaux a été possible grâce à l'ensemble des moyens mis à disposition des opérateurs : du portage de lot à la préemption et l'expropriation, et aux pouvoirs de police administrative des autorités publiques. **La spécialisation d'un opérateur (la Siemp puis la Soreqa) ainsi que le dialogue dans le domaine des polices de l'habitat avec un acteur public unique (le STH) ont été déterminants** dans la réussite de cette politique. En ce qui concerne l'orientation des politiques de la Ville, notamment dans la construction des outils d'accompagnement et d'appropriation, ainsi que leur suivi opérationnel, celle-ci a été portée, au sein de la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris, par le Bureau de l'Habitat Durable (BHD) (anciennement Bureau de l'Habitat Privé, BHP).

L'insalubrité à l'échelle du logement

Le stock d'immeubles insalubres a donc été traité à Paris. Malgré cela, du fait de la typologie du bâti (immeubles anciens, forte présence d'immeubles faubouriens de moindre qualité) conjuguée aux conditions d'occupation (suroccupation, présence de populations précaires), ou

*Chaque année,
une dizaine de
nouveaux immeubles
insalubres
ou dégradés à Paris.*

en lien avec des accidents (incendies, explosions de gaz), plus d'une dizaine d'immeubles continuent de tomber dans le champ de l'habitat indigne ou dégradé chaque année. Environ 2 immeubles par an en moyenne sont confiés à la Soreqa en appropriation publique depuis 2014 (en dehors des 10 adresses ciblées pour l'appropriation ponctuelle de lots), et une dizaine d'immeubles intègrent l'OA-HD chaque année.

D'après les opérateurs, le profil des nouveaux immeubles entrant dans les dispositifs est différent de ceux accompagnés dans le passé. Les immeubles entiers possédés par des marchands de sommeil semblent avoir disparu de la capitale. Cependant, le risque est que certains marchands de sommeil, après avoir vendu leur propriété parisienne, voire après avoir été expropriés et indemnisés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne à Paris, investissent en banlieue parisienne dans d'autres immeubles de l'habitat indigne (voir encadré page suivante).

Si les situations d'habitat indigne concernant des immeubles entiers sont de plus en plus rares, **il reste des formes d'habitat indigne au logement, souvent liées à l'occupation** plutôt qu'au bâti : occupation de locaux impropres à l'habitation (caves, garages, etc.), suroccupation, présence de punaises de lits, incurie... Par exemple, les situations d'incurie sont souvent liées à des personnes atteintes du « syndrome de Diogène », qui accumulent des déchets ou des objets dans leur appartement, à tel point que cela peut générer des risques sanitaires graves ou des risques d'incendie. Des pièces de petite surface, impropres à la location du fait de leur surface réduite (moins de 9 m²), sont aussi parfois habitées par des ménages de plusieurs personnes. **Ces formes d'habitat indigne sont plus diffuses**, moins visibles depuis l'espace public et plus difficiles à repérer, même si ces problèmes liés à l'occupation se traduisent souvent par la dégradation du bâti (fuites, humidité, fragilisation des structures, etc.).

Un dispositif expérimental : l'action au lot

Afin de traiter ponctuellement l'habitat indigne, lorsqu'il ne concerne pas tout un immeuble mais seulement une fraction, par exemple les logements sous combles, la Ville de Paris a décidé de rendre possible la mise en œuvre d'une stratégie d'appropriation publique. **En 2017, un dispositif spécifique est mis en place pour agir à l'échelle du lot de copropriété** (c'est-à-dire du logement), et ciblant en particulier les anciennes chambres de service, souvent situées dans les immeubles haussmanniens des arrondissements les plus déficitaires en logements sociaux.

Aussi le Conseil de Paris a-t-il décidé de créer une nouvelle opération d'aménagement consacrée au traitement de lots dégradés dans des immeubles d'habitat privé, et non plus d'immeubles ou d'îlots comme c'est l'objet du premier traité de concession. L'objectif est de lutter contre l'habitat indigne sur le territoire parisien et créer des logements décents, soit sociaux, soit à loyers maîtrisés, dans le diffus.

À ce titre, dans le cadre d'une seconde concession d'aménagement, la Soreqa est chargée d'identifier les situations d'habitat indigne sur ce segment du parc, de proposer une stratégie d'intervention adaptée et de mettre en œuvre l'appropriation publique lorsque celle-ci est validée : acquisition des lots par voie amiable, préemption ou expropriation ; accompagnement social et relogement des occupants ; gestion intercalaire des biens jusqu'à la revente au bailleur social désigné pour réaliser et gérer les logements sociaux créés.

Les biens immobiliers qui peuvent faire l'objet d'une acquisition publique sur le territoire parisien se caractérisent de la manière suivante :

- les lots d'habitat indigne ;
- les lots de moins de 9 m², et notamment les anciennes chambres de service ;
- les lots adjacents et les surfaces de parties communes si, joints à un lot visé à l'un des deux critères précédents, ils permettent de créer un logement social d'au moins 14 m².

En termes quantitatifs, la Soreqa était initialement chargée de réaliser des études sur 60 adresses (1 200 chambres) dont 30 à poursuivre jusqu'en faisabilité en vue de traiter au total 200 chambres.

Fin 2019, 11 immeubles étaient intégrés au traité de concession. Durant l'année 2019, la Soreqa a réalisé 23 diagnostics sur une nouvelle liste de 19 adresses, représentant 454 chambres. Par ailleurs, des procédures d'expropriation ont été engagées pour 6 immeubles présents dans le traité de concession.

En 2021, un dispositif articulant plusieurs approches complémentaires

- La Maire met en œuvre des procédures de police administrative ;
- Une action incitative est mise en œuvre via l'OAHD 5 et la concession Soreqa ;
- La stratégie d'appropriation publique est mise en œuvre par la Soreqa à plusieurs échelles (immeubles et lots de copropriétés) ;
- Un repérage des immeubles à risque est effectué chaque année au travers de l'observatoire de la prévention de la dégradation du bâti à Paris.

Alors que l'OAHD 4 a pris fin en 2019, l'OAHD 5 est lancée par une convention établie entre la Ville de Paris et l'Anah le 15 janvier 2020, pour une durée de 4 ans. L'OAHD 5 prend la forme d'une OPAH-CD (Opération program-

mée d'amélioration de l'habitat « Copropriétés dégradées ») ayant pour périmètre l'intégralité du territoire parisien (convention signée par la Ville de Paris, l'État et l'Anah le 20 décembre 2019). La mise en œuvre du traitement des nouveaux immeubles intégrés à l'OAHD est confiée à la Soreqa, qui voit ses missions élargies. Cette orientation marque la volonté de la Ville de Paris de conforter la place de la Soreqa comme opérateur spécialisé dans la lutte contre l'habitat indigne à Paris et de renforcer l'interaction entre accompagnement incitatif et mesures coercitives. **Les immeubles dont les projets de réhabilitation comprennent un volet relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments sont, eux, confiés à Urbanis ou Soliha. En août 2020, 93 copropriétés sont présentes dans le dispositif.**

DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RÉCENTES POUR LUTTER CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

Des évolutions juridiques récentes permettent d'éviter que les « marchands de sommeil » ne tirent profit des politiques d'éradication de l'habitat indigne au travers des indemnités d'expropriation. On peut citer l'exemple du 40, rue Marx Dormoy (18^e) : la Soreqa a versé plusieurs millions d'euros à un propriétaire, qui a par la suite été condamné pour pratiques de marchand de sommeil, après le versement de l'indemnité. Pour éviter ces situations, la loi Elan (loi n° 2018-1 021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) permet de consigner les fonds correspondant aux indemnités d'expropriation dès lors que le propriétaire est suspecté d'être un marchand de sommeil. Le propriétaire ne recevra ces fonds que si le jugement détermine qu'il est innocent. Cette disposition a été utilisée pour la première fois au 7, rue Jean Robert (18^e), dans le cadre d'une expropriation par la Soreqa, qui a pu consigner les fonds en attendant le jugement.

En plus d'éviter de « récompenser » les marchands de sommeil par l'achat de leurs biens, ces évolutions permettent d'éviter des effets de report. En effet, les marchands de sommeil, une fois indemnisés, pouvaient réinvestir les indemnités d'expropriation perçues dans une commune voisine, et ainsi continuer leur activité. Pour lutter contre cet effet, la loi Alur (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) avait aussi interdit aux personnes condamnées comme marchands de sommeil d'acheter un logement dans le but de le mettre en location. Cette interdiction d'achat a été renforcée par la loi Elan et passe de 5 à 10 ans. En matière de lutte contre l'habitat indigne, la loi Alur avait aussi permis aux collectivités qui le souhaitent d'introduire un « permis de louer » afin de contrôler en amont l'état des logements mis en location. Ces dispositifs restent cependant parfois difficiles à mettre en œuvre pour des collectivités qui manquent de moyens financiers ou humains, c'est ce qui est pointé en 2020 par de nombreux élus de la Métropole et notamment ceux du territoire de Plaine Commune¹.

¹ — Tribune de Mathieu Hanotin, Maire (PS) de Saint-Denis et Katy Bontinck (Première adjointe au maire de Saint-Denis) parue dans le journal Le Monde le 12 octobre 2020.

Revers de la médaille de la lutte contre l'habitat indigne, une réduction du parc social de fait

Même si les dispositifs comme l'OAHD se veulent aussi une réponse opérationnelle au maintien de copropriétaires occupants modestes à Paris via des aides publiques, et si les immeubles acquis en appropriation publique ont permis la création de plus de 5 300 logements sociaux, la politique de lutte contre l'habitat indigne a participé à la disparition d'une part importante du parc social de fait à Paris et a parfois contribué à une dynamique de gentrification.

Le parc d'habitat indigne accueille souvent des personnes qui ne trouvent pas à se loger par ailleurs, du fait de leur précarité économique ou de leur situation juridique. La politique de lutte contre l'insalubrité a fait cesser des situations indignes qui n'étaient pas tolérables (logements insalubres ou dangereux notamment) mais aussi fait disparaître les logements qui permettaient à certaines tranches vulnérables de la population d'accéder à un logement à Paris. Même si tout est fait pour éviter l'éviction des occupants d'origine, une fraction des occupants sans droit ni titre quittent les immeubles dégradés dès leur intégration à un dispositif dans le but d'éviter les enquêtes sociales d'occupation préalables à l'acquisition des immeubles.

Par ailleurs, la réhabilitation privée subventionnée par les pouvoirs publics a aussi pu conduire à des effets d'aubaine pour certains propriétaires. Des copropriétés qui allaient mener des travaux de rénovation, même sans aides, ont pu bénéficier de subventions importantes. Dans certains cas, cela a pu contribuer à la gentrification des quartiers en question, les propriétaires pouvant revendre leur bien après les travaux à un prix largement supérieur. Ainsi, avec la réhabilitation du patrimoine et dans une conjoncture de hausse des prix de l'immobilier parisien,

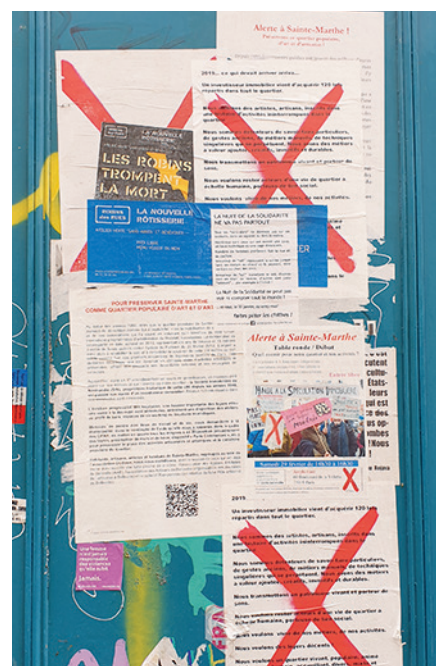
un certain nombre d'immeubles ont vu l'arrivée de propriétaires occupants aux ressources plus élevées.

En outre, les réhabilitations privées sont parfois l'objet de critiques car les travaux réalisés ne mènent pas toujours à une résolution durable des désordres. Certains immeubles ayant déjà mené des travaux subventionnés retombent dans le champ de l'habitat indigne quelques années plus tard. Parfois, des travaux sont menés en parties communes, mais lorsque les logements restent petits et nombreux, et le bâti de mauvaise qualité, les immeubles peuvent s'user vite à nouveau. Quant aux acquisitions publiques et aux opérations de création de logements sociaux qui les ont suivies, elles ont parfois été critiquées pour avoir mené à une certaine perte de valeur patrimoniale. Malgré le soin porté au respect du tissu existant et la qualité architecturale des bâtiments construits, les démolitions-reconstructions ont contribué à remplacer l'habitat faubourien dans certains quartiers. Quelques opérations ont aussi mené à une densification importante.

Cependant, malgré ces difficultés, la **lutte contre l'habitat indigne, en plus d'agir sur la qualité du bâti, est aussi une politique sociale** à destination de ceux qui y habitent, les propriétaires occupants captifs et les locataires étant les premières victimes de la dégradation d'un immeuble. Ils sont parmi les franges les plus vulnérables de la population et, dans le cas d'une acquisition de l'immeuble par la puissance publique, ils bénéficient d'un accompagnement social jusqu'au relogement. D'après les opérateurs, une fois les processus de dégradation maîtrisés et les travaux de réhabilitation réalisés, la majorité des occupants se maintiennent dans les lieux dans de bonnes conditions. Quant aux occupants relogés dans le parc

social, ils n'exercent pas, ou très peu, leur droit au retour (dans l'immeuble construit en remplacement de l'ancien immeuble détruit ou lourdement réhabilité). Par ailleurs, lorsque des mutations ont lieu dans le parc privé, elles ont tendance à favoriser l'arrivée de propriétaires occupants impliqués dans l'entretien et la pérennité de leur bien, ce qui permet d'éviter que les immeubles ne retombent dans une situation d'habitat indigne.

RUE SAINTE-MARTHE (11^e)



Une démarche de prévention de la dégradation des immeubles depuis 2008

Une analyse croisée de 10 indicateurs par l'Apur

En 2008, dans la continuité de son plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2002, la Ville de Paris met en place une démarche de prévention. **L'observatoire de la prévention de la dégradation du bâti est créé en partenariat avec les services déconcentrés de l'État, sous maîtrise d'œuvre de l'Apur.** Il s'agit de mieux repérer les situations à risques, de permettre une intervention administrative plus précoce et ainsi d'éviter que de nouveaux immeubles ne tombent dans la spirale de la dégradation du bâti. **Fin 2018, 1 000 immeubles repérés via l'observatoire avaient fait l'objet d'une visite technique des services de la Ville de Paris,** permettant d'enclencher précocement l'action publique lorsque nécessaire. Parmi les 2 172 immeubles traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2018, 371 ont été présents au moins une fois dans les listes d'immeubles « à surveiller » de l'observatoire.

Chaque année, une liste des immeubles présentant le plus fort risque de dégradation de leur bâti parmi les 50 000 immeubles privés parisiens est établie. La méthode repose sur le croisement d'indicateurs relatifs à la typologie des immeubles, à la qualité du bâti et son entretien, aux déficiences de gestion et aux caractéristiques de l'occupation.

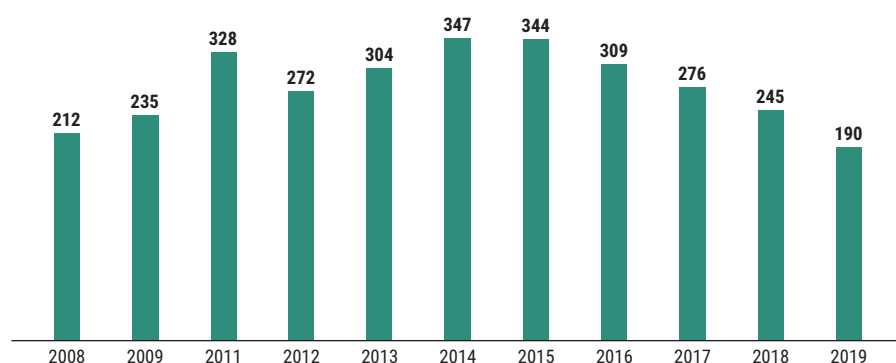
Les indicateurs utilisés en 2018 sont :

- forte concentration de petits logements locatifs (2 points) ;
- phase contradictoire engagée au titre du Code de la Construction et de l'Habitation et notamment des articles sur les polices générales d'urgence, le péril ou l'insécurité ordinaire des équipements (2 points) ;
- mise en demeure au titre du règlement sanitaire départemental (2 points) ;
- factures d'eau impayées pour l'immeuble (1 point) ;
- pourcentage de demandeurs de logements sociaux supérieur à 15 % (1 ou 2 points) ;
- diagnostics plomb positifs en parties communes ou privatives (1 point) ;

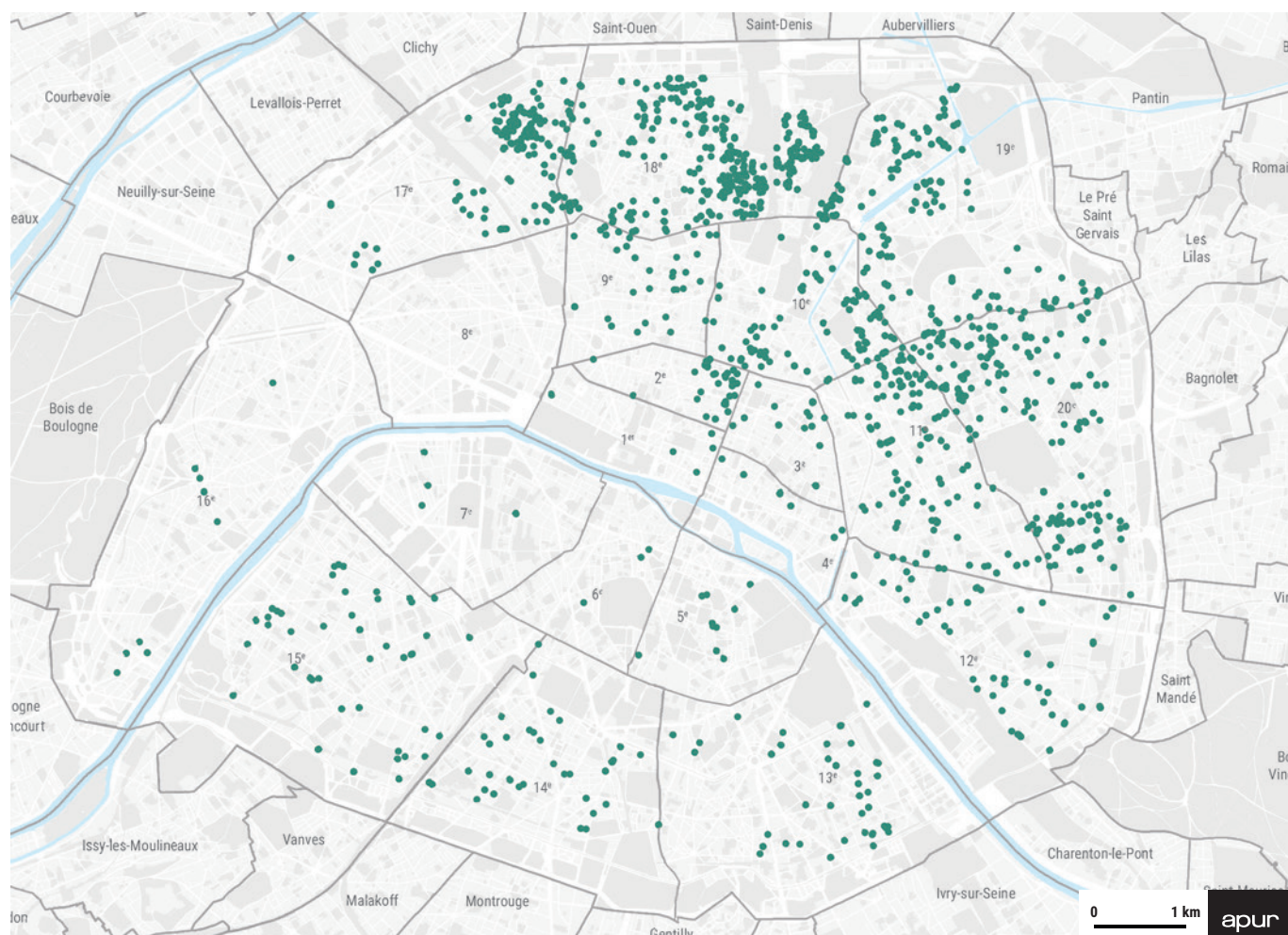
- ancien hôtel meublé (1 point) ;
- présence de termites constatée (1 point) ;
- interventions des Sapeurs-Pompiers de Paris sur des bâtiments (1 point) ;
- immeubles pour lesquels le juge du TGI a désigné un administrateur provisoire (2 points).

Les immeubles qui atteignent un score de 5 points ou plus sont considérés comme étant à surveiller.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'IMMEUBLES À SURVEILLER IDENTIFIÉS PAR L'OBSERVATOIRE DE PRÉVENTION DE LA DÉGRADATION DU BÂTI



Source : Apur, Observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation à Paris



OBSERVATOIRE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉGRADATION DU BÂTI

- Immeuble identifié au moins une fois dans l'observatoire entre 2008 et 2018

Source : Apur - Observatoire de la prévention de la dégradation du bâti

245 immeubles repérés en 2018 et 190 en 2019

En 2018, 245 immeubles « à surveiller » ont été identifiés via l'observatoire. Leur répartition géographique ressemble à celle des immeubles traités dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne depuis 2002 : près de 70 % d'entre eux sont concentrés dans les 17^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements.

En 2019, 190 immeubles à risque ont été identifiés, dont 96 qui avaient déjà été repérés l'année précédente.

Parmi les 245 immeubles repérés en 2018 comme présentant un risque de dégradation de leur bâti parce qu'ils rencontrent plusieurs types de difficultés, 42 sont des copropriétés privées qui ont bénéficié d'un accompagnement lors du plan « historique » de 2002 (2002-2010). Ce résultat montre que malgré la réalisation de travaux d'amélioration aidés, ces copropriétés restent fragiles.

La constitution de ces listes par l'Apur permet à la Ville de Paris de contrôler les immeubles pour engager si besoin les actions nécessaires. En 2017, 276 immeubles avaient été repérés : 151 ont fait l'objet d'expertises, les 125 autres adresses étant déjà connues ou suivies par ailleurs. Des procédures ont été engagées ou des signalements faits aux acteurs de la lutte contre l'insalubrité pour 51 immeubles. L'ensemble de ces actions vient s'ajouter au traitement quotidien des 6000 signalements faits par des parisiens sur leur immeuble en 2018.

Entre 2008 et 2018, le nombre d'immeubles à surveiller chaque année a d'abord augmenté de 2008 à 2014, avant de diminuer régulièrement depuis 2014. Cette diminution est le signe d'une amélioration lente mais régulière du parc bâti parisien.

Une surveillance renforcée mise en œuvre par le Service Technique de l'Habitat (STH)

Le rôle central du STH

Le traitement de l'habitat indigne est complexe et mettait en jeu plus d'une dizaine de polices administratives distinctes jusqu'à l'ordonnance de simplification du 16 septembre 2020. Jusqu'en 2017, il existait une extrême complexité des responsabilités administratives dans l'exercice des polices à Paris, ce qui a pu compliquer le traitement des situations, le statut de Paris étant spécifique. Le Maire de Paris, le Préfet de Police, le Préfet de Paris, la commission des logements insalubres et le comité département d'hygiène bénéficiaient tous de pouvoirs et de champs de compétence différents. La politique de lutte contre l'habitat indigne lancée depuis 2002 a ainsi été l'occasion de réfléchir à des simplifications de nature à rendre l'action publique encore plus efficace. **Depuis juillet 2017, le Service Technique de l'Habitat de la Ville de Paris centralise les procédures liées au péril et à l'insalubrité dans l'habitat, en lien avec l'ARS et la DRIHL.** Ce transfert de compétences de la Préfecture de Police à la Ville de Paris au 1^{er} juillet 2017² a permis de regrouper les signalements d'habitat autour du STH et d'améliorer ainsi la visibilité de ce service auprès des habitants.

6 000 signalements traités par le STH en 2018

Le STH reçoit l'ensemble des signalements concernant l'habitat indigne et se charge de vérifier la présence et l'étendue de désordres éventuels. De 2006 à 2018, le STH a reçu en moyenne 5 000 signalements par an. En 2017 et 2018, le nombre de signalements a augmenté pour atteindre environ

6 000 signalements annuels. Tous les signalements ne sont pas pertinents. Parfois, ils traduisent une difficulté qui n'est pas liée à l'état du bâti et donc à un domaine de compétence du STH. Parfois même, les signalements sont le fait de locataires motivés par le souhait de voir aboutir plus rapidement une demande de logement social.

La réponse du STH, lorsque des désordres sont constatés, va de la mise en demeure de faire des travaux prescrits à l'arrêté au logement ou à l'immeuble, jusqu'à la réalisation de travaux d'office. **Lorsque les immeubles sont en très mauvais état et/ou que les problèmes ne tiennent pas seulement à l'état du bâti, l'action du STH est relayée par le travail d'opérateurs** (appropriation publique ou accompagnement incitatif à la réalisation de travaux).

Une hausse du nombre d'arrêtés : 300 par an en moyenne

La mise en œuvre des mesures de police administrative par la Ville, si elle ne relève pas de mises en demeure de faire des travaux au titre du règlement sanitaire départemental (RSD) passe nécessairement la prise d'arrêtés d'insalubrité. Ceux-ci rendent obligatoire la réalisation de travaux par les propriétaires, entraînent l'arrêt du paiement du loyer par les locataires et peuvent être assortis d'une interdiction d'occuper les lieux.

Le nombre d'arrêtés d'insalubrité a considérablement augmenté durant les années 2000. 90 arrêtés d'insalubrité ont été pris en 2006, 185 en 2007, 240 en 2008, puis 300 en moyenne chaque année de 2009 à 2018³. La prise d'arrê-

2 — Transfert des pouvoirs de police administrative en matière de sécurité des bâtiments à usage principal d'habitation et des bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement, en application du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du code de la construction et de l'habitation (CCH).

3 — Source : DRIHL.

La réponse du STH, lorsque des désordres sont constatés, va de la mise en demeure de faire des travaux prescrits à l'arrêt (au logement ou à l'immeuble) et jusqu'à la réalisation des travaux d'office.

tés plus forte a pu accélérer les réalisations de travaux et, *in fine*, les sorties d'insalubrité dans de nombreux cas, notamment en raison de la suspension des loyers qu'elle entraîne. Toutefois, il faut en mesurer l'impact sur le long terme. En effet, au début des années 2000, de nombreux arrêtés avaient été pris sans qu'il y ait de suites opérationnelles ni de suivi par les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Le suivi de ces situations a essentiellement été porté dans un cadre incitatif, par les acteurs missionnés par la Ville de Paris. Dans certains cas, les travaux avaient été réalisés sans que l'arrêt soit levé. Dans d'autres cas, les travaux n'avaient pas été réalisés, soit parce que les propriétaires n'en étaient financièrement pas capables malgré les aides, soit parce que, techniquement, les travaux permettant de remédier à l'ensemble des désordres n'étaient pas réalisables. Au final, à la fin des années 2010, le STH et l'ARS ont missionné l'opérateur Soliha, chargé de faire le point sur tous les arrêtés anciens pour indiquer les suites appropriées à donner : levée de la procédure ou relance active dans les cas où les désordres ayant motivé l'arrêt étaient toujours présents.

Depuis 2009, un recours systématique aux travaux d'office en cas d'inexécution des travaux prescrits

En cas de non-exécution des travaux prescrits par arrêté, pour éviter que l'immeuble ne continue à se dégrader, la Ville de Paris dispose de la possibilité de réaliser des travaux d'office, à la place des propriétaires défaillants. Les sommes avancées par la ville sont alors recouvrées *a posteriori* auprès des propriétaires défaillants.

La montée en puissance des travaux d'office s'est inscrite dans l'objectif de renforcer la lutte contre l'habitat indigne à Paris à la fin des années 2000. De ce fait, depuis 2009, des travaux d'office sont mis en œuvre systématiquement sur les immeubles frappés d'arrêtés d'insalubrité pour lesquels les mesures incitatives n'ont pas été suffisantes. En 2012, au sein du STH, un bureau dédié à l'exécution des travaux d'office (le bureau de la conduite d'opérations de travaux, BCOT) a permis de renforcer cette modalité d'intervention.

Le montant des travaux d'office passe ainsi d'environ 100 000 € en 2002 à 700 000 € en 2009 et il atteint 1 300 000 € en 2011. **De 2002 à 2018, ce sont au total près de 11 millions d'euros de travaux d'office qui ont été réalisés.** À partir de 2009, chaque année, environ 965 000 € de travaux sont réalisés d'office par la Ville de Paris en moyenne, représentant 904 chantiers exécutés d'office entre 2009 et 2018. La Ville enclenche systématiquement la procédure de recouvrement qui peut s'étaler sur plusieurs années.

À noter que l'éventualité de travaux d'office a un effet de « motivation » sur les propriétaires concernés. Dans plus de la moitié des cas, l'enclenchement des premières étapes de la procédure d'exécution d'office (envoi d'une dernière mise en demeure, visite préparatoire au chantier) conduit ainsi à la réalisation *in extremis* des travaux par les propriétaires. En dehors de Paris, rares sont les municipalités qui disposent des ressources suffisantes pour lancer les travaux d'office.

La substitution à un copropriétaire défaillant par la Ville de Paris

Lorsque les travaux ne sont pas réalisés par les propriétaires privés, la **Ville de Paris a aussi la possibilité de se substituer financièrement à un copropriétaire défaillant à hauteur de sa quote-part**, dès lors que l'assemblée générale de copropriété a voté les travaux prescrits. La Ville procède ensuite au recouvrement forcé des sommes avancées auprès du copropriétaire concerné. Cet outil permet ainsi de débloquer la situation d'immeubles dégradés en copropriété dans lesquels le refus d'une minorité de copropriétaires fait obstacle à la réalisation des travaux par l'ensemble de la copropriété.

La mise en œuvre de cette procédure est complexe. Elle nécessite, au préalable, que le syndicat des copropriétaires vote en assemblée générale la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité, répon-

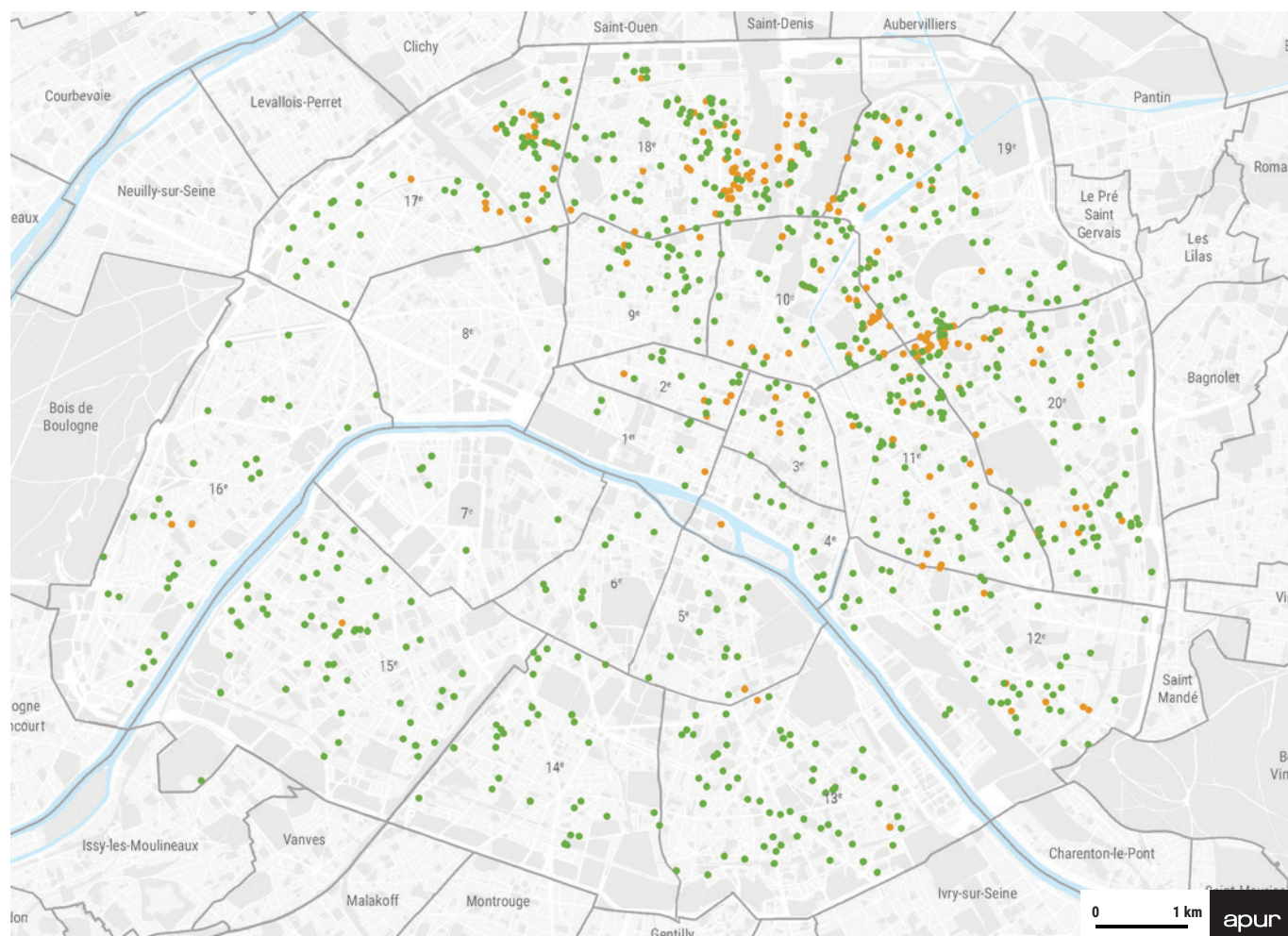
dant aux prescriptions de l'arrêté. Le syndicat procède ensuite aux appels de fonds et met en demeure les copropriétaires défaillants de verser les sommes correspondantes, rédige les attestations de défaillance, avant de saisir le maire d'une demande de substitution aux copropriétaires défaillants. Un arrêté municipal de substitution est pris à l'encontre de chaque copropriétaire défaillant, puis la municipalité finance les sommes correspondantes, avant de les recouvrer auprès des copropriétaires concernés.

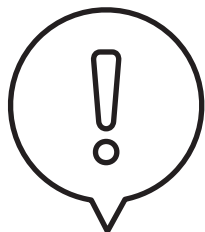
De 2007 à 2010, cette procédure a permis aux pouvoirs publics de se substituer à 37 copropriétaires défaillants pour réaliser des travaux sur parties communes dans 12 immeubles, pour un montant total des substitutions de près d'un million d'euros, soit plus de 25 600 € par copropriétaire. Cette procédure a rarement été mise en œuvre par la suite du fait de sa complexité.

TRAVAUX D'OFFICE RÉALISÉS PAR LA VILLE DE PARIS ENTRE 2012 ET 2020

- Travaux d'office de sortie d'insalubrité remédiable (art. L. 1331-26 du Code de la Santé publique)
- Travaux d'office liés à des urgences sanitaires de type incurie dans l'habitat, risques liés aux réseaux électriques et de gaz (art. L. 1311-4 du Code de la Santé publique)

Sources : Ville de Paris - Direction du Logement et de l'Habitat (DLH), 2020





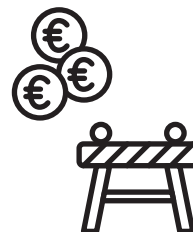
5 000 à 6 000

signalements traités
par le STH chaque année,
auxquels s'ajoutent
les contrôles des immeubles
repérés via la démarche
de prévention



300

arrêtés d'insalubrité
pris en moyenne
chaque année
de 2009 à 2018



11 millions d'€

de travaux d'office
mis en œuvre
par la Ville de Paris
de 2002 à 2018

Le développement d'un volet pénal à l'encontre des marchands de sommeil

Les réponses administratives ou opérationnelles ne suffisant pas toujours à arrêter les comportements délictueux et abusifs, une réponse pénale est aussi mise en œuvre. De lourdes peines d'amende et d'emprisonnement sont prévues à l'encontre des marchands de sommeil. Le 19 septembre 2016, un protocole de lutte contre l'exploitation des personnes soumises à des conditions d'habitat indigne, insalubre ou dangereux a été signé afin de renforcer le partenariat entre la Ville de Paris, le parquet de Paris, la Préfecture de Police et la Préfecture de Paris autour du volet pénal de la lutte contre l'habitat indigne.

Le nombre de dossiers signalés par le STH au parquet a considérablement

augmenté ces dernières années. Le parquet peut s'appuyer sur la cellule de lutte contre l'habitat indigne, une police judiciaire désormais rattachée à la sous-direction de lutte contre l'immigration irrégulière de la direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne. Créée le 7 avril 2014, cette unité de police spécialisée dans la lutte contre l'habitat indigne se charge de mener les enquêtes policières et judiciaires et apporter un soutien adapté aux victimes. La Ville de Paris a aussi décidé de se constituer partie civile pour l'ensemble des dossiers qui donneront lieu à des poursuites pénales par le parquet.

Ce volet de l'action du STH bénéficie de l'appui de l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre dans le cadre d'une convention de partenariat.

Des résultats rendus possibles par d'importants moyens financiers et un fort portage politique

Une priorité de l'action municipale

Dès 2001, le maire de Paris, Bertrand Delanoë, a décidé de faire de l'éradication de l'habitat indigne une priorité de l'action municipale. Cette volonté s'est traduite par un plan en 2002 d'une ampleur inédite. Un mandat n'aura pas suffi à venir à bout du stock de 1 000 immeubles identifiés en 2002, d'autant qu'au fil des ans, plus de 1 200 immeubles supplémentaires ont été identifiés par les acteurs de l'habitat. Anne Hidalgo, élue en 2014, a réaffirmé l'engagement de la Ville de Paris pour éradiquer l'habitat insalubre.

Cette forte volonté politique a été identifiée comme l'un des facteurs clés ayant permis le traitement d'un stock d'immeubles dégradés aussi conséquent.

Des moyens financiers importants

Ce fort engagement politique s'est traduit par des moyens financiers très importants. **De 2002 à 2018, la Ville de Paris a consacré plus de 426 millions d'euros à l'amélioration de l'habitat privé**, la majeure partie étant dédiée à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, sous la forme de subventions aux travaux en complément des aides de l'Anah, de financement des opérateurs (location de locaux, rémunération des équipes, prise en charge des déficits d'opération) et d'exécution de travaux d'office. Cette mobilisation exceptionnelle a aussi contribué à justifier la délégation des compétences de l'État à la Ville de Paris concernant l'octroi des subventions de l'Anah dans le champ de l'habitat privé et le financement du logement social.

Ce niveau de mobilisation des moyens financiers est un enjeu majeur dans la lutte contre l'habitat indigne. Il a notamment permis un haut niveau de subvention des travaux privés, ainsi que financé l'acquisition des immeubles ou la réalisation de travaux d'office lorsque les actions incitatives ou les mesures administratives n'étaient pas suffisantes.

Une ingénierie de haut niveau

Le pilotage des dispositifs opérationnels, le suivi du plan, l'accompagnement des propriétaires privés et des occupants ont nécessité la mise en place d'une ingénierie de haut niveau de la part des opérateurs. De 2002 à 2018, les opérateurs d'OAH et OPAH habitat dégradé et économies d'énergie ont bénéficié de plus de 70 millions d'euros de rémunérations de la Ville de Paris (incluant les frais d'antenne), soit 4 millions d'euros par an en moyenne. À titre de comparaison, de 2002 à 2018, les subventions aux travaux ont coûté près de 53 millions d'euros à la Ville de Paris⁴. Du point de vue de la Ville de Paris, le pilotage et l'accompagnement nécessitent ainsi des moyens financiers plus importants que les subventions aux travaux elles-mêmes. Cependant, la rémunération des opérateurs reste largement inférieure au total des aides versées par la Ville de Paris et l'Anah (144 millions) et plus encore, au montant total des travaux générés (y compris travaux non subventionnables).

La Siemp, la Semavip puis la Soreqa ont reçu sur la même période plus de 289 millions d'euros de la Ville de Paris, soit 17 millions d'euros par an en moyenne. En plus des rémunérations de ces opérateurs, il s'agit des participations versées par la Ville pour couvrir les déficits générés par les opérations d'aménagement qui portent sur l'habitat indigne.

⁴ — Parmi lesquels 41 millions d'euros ont été versés aux propriétaires des 2 172 immeubles dégradés ; le reste correspondant à des subventions dédiées aux rénovations énergétiques et non à des opérations visant l'habitat indigne. S'ajoutent à ces 53 millions d'euros, 3 millions d'euros correspondant à l'aide au redressement des copropriétés.

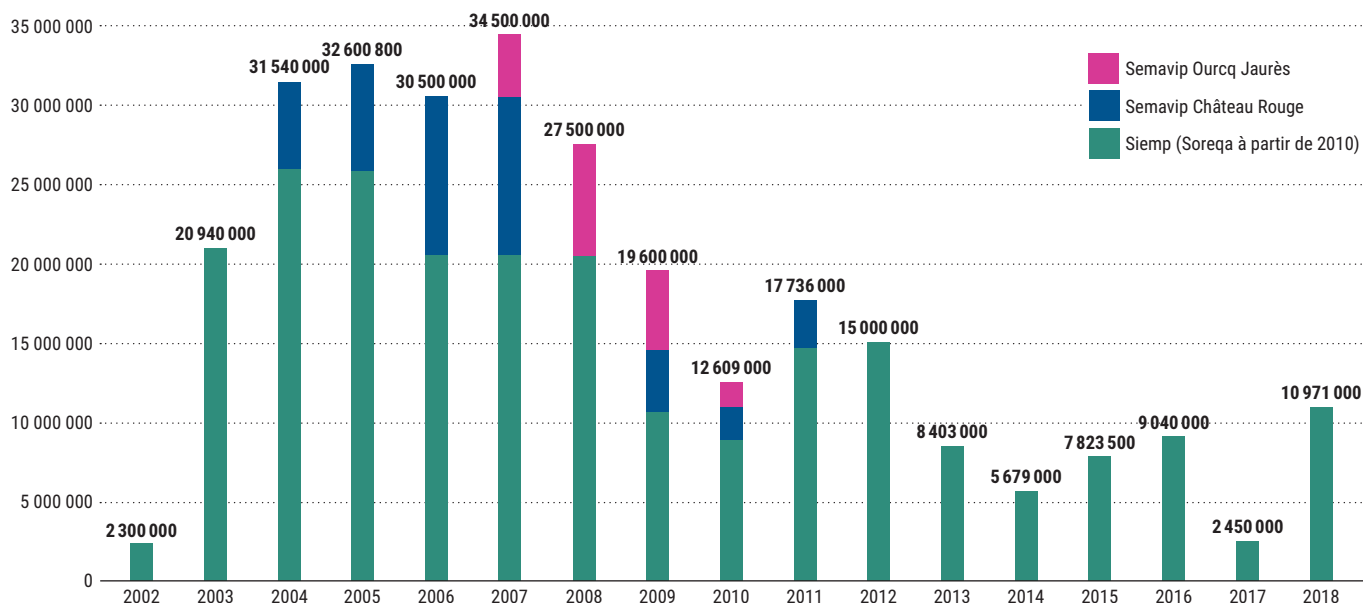
⁵ — Le coût économique et social du mal logement. Fondation des Villes/Crédoc/ Fédération des PACT, janvier 2015.

Le coût des acquisitions publiques et les faibles recettes dégagées par la revente du foncier (vente à prix administré à un bailleur social) sont ainsi un des principaux freins à une politique d'appropriation plus systématique.

Ces coûts sont cependant à relativiser, rapportés à l'ensemble des dépenses de la collectivité dédiées au logement. De 2002 à 2015, les moyens financiers accordés à l'amélioration de l'habitat privé (crédits de l'Anah administrés par la Ville dans le cadre de la

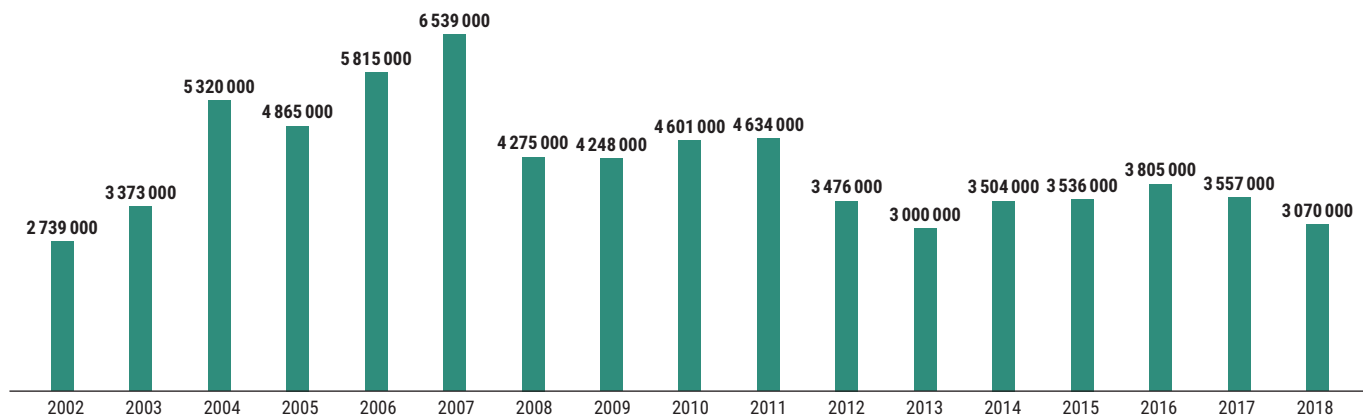
délégation de compétences inclus) ne correspondent qu'à 6 % de l'ensemble des dépenses relatives à l'habitat de la Ville de Paris, le reste des aides étant dévolu à la création de logements sociaux ou aux aides à caractère social. En outre, il peut être intéressant de rapporter ces dépenses au coût économique et social des situations de mal logement. Une étude estimait ainsi le coût global du logement indigne urbain à 7 600 € par ménage et par an en 2015⁵ (santé, capital humain, aspects financiers et économiques).

COÛTS DES OPÉRATEURS SIEMP, SEMAVIP ET SOREQA AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE (EN €) (RÉNUMÉRATION DES OPÉRATEURS ET PARTICIPATION AU COÛT DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENTS)



Source : Ville de Paris, Communication sur l'effort de la collectivité parisienne en matière de logement, bilans 2002-2018

RÉNUMÉRATIONS DES OPÉRATEURS D'OAHD ET D'OPAH HABITAT INDIGNE ET ÉCONOMIES D'ÉNERGIE (EN €)



Source : Ville de Paris, Communication sur l'effort de la collectivité parisienne en matière de logement, bilans 2002-2018

Aujourd'hui, des enjeux métropolitains : prendre la mesure des besoins et partager les savoir-faire

Un partage des savoir-faire

L'ingénierie et le savoir-faire développés par les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne à Paris permettent des interventions complexes et efficaces. Une partie de cette ingénierie profite désormais aux dispositifs incitatifs visant la rénovation énergétique des logements, tels qu'Eco-rénovons Paris.

Cette ingénierie est aussi en partie mutualisée à l'échelle du Grand Paris. Ainsi **la Soreqa, opérateur spécialisé dans le traitement global de l'habitat, est un outil partagé à l'échelle métropolitaine** : par Paris, Plaine Commune (à l'échelle du territoire et sur des opérations à Aubervilliers, La Courneuve, Pierrefitte, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains), Est Ensemble (à l'échelle du territoire et sur des opérations à Bagnolet, Bobigny, Le Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin), Paris Ouest La Défense (à Nanterre) et la Métropole du Grand Paris. Six collectivités sont présentes au capital de la Soreqa : le département de Paris (à hauteur de 51 %), mais aussi, dans l'ordre décroissant de participation, la Métropole du Grand Paris, l'Établissement Public Territorial (EPT) Plaine Commune, l'EPT Est Ensemble, la Ville de Montreuil et l'EPT Paris Ouest La Défense.

Les missions confiées aux opérateurs spécialisés par les différents acteurs (départements, communes, Région...) contribuent à la diffusion des bonnes pratiques et participent à la mutualisation d'une ingénierie de haut niveau. Il existe de nombreuses possibilités de coopération, d'échange de bonnes pratiques ou de mutualisation d'ingénierie avec d'autres grandes métropoles

françaises (notamment Marseille), mais aussi avec les communes et territoires de la Métropole du Grand Paris.

Une inégale répartition de l'habitat indigne dans la Métropole

Le traitement de l'habitat indigne constitue un enjeu majeur des politiques de l'habitat du Grand Paris, la faiblesse de l'offre de logements abordables contraignant les ménages pauvres à trouver refuge dans des logements de mauvaise qualité, constituant un parc social de fait (parc ancien dégradé dans les centres-villes, grandes copropriétés dégradées en faillite, division excessive dans les tisseurs pavillonnaires, squats...).

La Métropole accueille ainsi 5,4 % de logements du « parc privé potentiellement indigne » (PPPI), qui se concentre notamment dans certains territoires comme Est Ensemble (8,5 %) ou Plaine Commune (14 %)⁶. Paris comprend 6,5 % de logements qui appartiendraient au PPPI. Le « Parc Privé Potentiellement Indigne » est un instrument d'approche des problématiques du parc privé de mauvaise qualité. Il s'appuie sur les données du fichier des logements par commune (FILOCOM) et identifie comme logements potentiellement indignes les logements situés dans les immeubles classés 6 (logements ordinaires), 7 (logements médiocres) ou 8 (logements très médiocres) et occupés par des ménages modestes. Ces données, non disponibles à l'adresse, ne permettent pas d'identifier des immeubles à traiter dans une perspective opérationnelle, mais permettent de mettre en lumière une répartition territoriale inégale de l'habitat indigne.

La Métropole du Grand Paris a défini ses compétences en matière d'habitat indigne

La Métropole du Grand Paris (MGP) a défini par une délibération du 7 décembre 2018 l'intérêt métropolitain en matière d'amélioration du parc immobilier bâti et de résorption de l'habitat insalubre, c'est-à-dire le partage entre les compétences relevant de la MGP et celles restant aux EPT et à la Ville de Paris. Cette répartition des compétences se traduit principalement par deux types d'actions de la part de la Métropole en matière d'habitat indigne.

D'abord, **la Métropole apporte un soutien technique et financier aux interventions** des EPT et des communes pour l'amélioration du parc immobilier bâti et la résorption de l'habitat insalubre. En outre, elle est entrée au capital de la Soreqa le 17 octobre 2019, et a annoncé la création d'un observatoire et d'un guichet unique pour informer les habitants.

De plus, **la MGP pourra prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'intérêt métropolitain** : opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou de requalification des copropriétés dégradées (Orcod). Le caractère métropolitain des opérations de RHI ou des Orcod sera défini au cas par cas. Les projets retenus seront engagés par la Métropole sur la base d'une délibération soumise au Conseil Métropolitain à la majorité des deux tiers.

⁶ — Apur, *L'habitat indigne : un enjeu social autant qu'immobilier dans la Métropole du Grand Paris*, 2018.



Habitat insalubre : quand tout commence à Paris



**Nancy Bouché, inspectrice générale de l'équipement honoraire,
présidente honoraire du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne**

L'insalubrité et Paris, c'est une longue histoire, comme le montre l'étude de l'Apur.

En effet, le premier rapport connu sur l'habitat insalubre date de 1829. Le docteur Villermé répond à l'enquête qui lui avait été demandée sur la santé des habitants des quartiers proches des miasmes de la Seine, que ce n'était pas les murs qui tuent les ouvriers mais la misère...

Et pourtant tout au long du XIX^e siècle et jusqu'aux années 1990, c'est bien cette approche hygiéniste (ce sont « les maisons qui tuent » qui justifiera les projets d'urbanisme, de résorption de l'habitat insalubre visant à démolir des secteurs entiers pour reconstruire à neuf, selon les principes de la modernité de chaque époque. Cela commence à Paris dès avant Haussmann, lui-même un hygiéniste, et se poursuit par les îlots insalubres, les opérations de Rénovation urbaine puis de Résorption de l'habitat insalubre (RHI), les secteurs d'aménagement et ZAC. Et pourtant, la contestation de cet urbanisme de démolition n'a pas cessé, soit pour des raisons architecturales, sociales ou financières : dès 1832 le pamphlet de Victor-Hugo : « halte aux démolisseurs ! » ; en 1892, l'alerte de Formigé qui conduit à l'institution de la commission du vieux Paris ; en 1962 loi Malraux, création des secteurs sauvegardés et de la restauration immobilière ; le mouvement PACT dès les années 1950 ; la publication en 1977 du rapport Nora-Eveno sur l'habitat privé.

Des occupants ainsi « déportés », on se préoccupe peu alors, sauf à les reloger, au mieux, loin de la ville. Il faut attendre le rapport Nora pour que toute cette philosophie de l'action publique soit intégralement repensée : le tournant est alors pris de systématiquement aider les propriétaires privés à réhabiliter leurs immeubles avec un recours réorganisé à l'ANAH, via la création des OPAH, en même temps que la sortie de la loi de 1948 s'accélère, les effets délétères du blocage des loyers depuis 1916 ayant effectivement freiné l'entretien des immeubles locatifs.

À Paris subsiste longtemps l'idée que l'insalubrité se traite par la démolition et, chez les occupants, qu'un arrêté d'insalubrité est un sésame pour le relogement.

Paris n'ayant pas saisi les opportunités offertes par la nouvelle politique d'amélioration de l'habitat, le traitement de l'insalubrité demeure sporadique et les relogements illusoire dans les années 1980 et 1990. Dès lors, les immeubles des quartiers populaires, souvent surpeuplés, continuent de se dégrader comme en atteste la résurgence du saturnisme chez les enfants en 1987-1988, maladie qui avait disparu, ainsi que les incendies et écroulements d'immeubles à l'hiver 1997. Ces événements et leurs drames humains provoquent d'une part la loi de 1998 qui traite du « risque plomb » dans l'habitat, et d'autre part, un rapport d'expertise du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées (CGPC) relatif aux outils d'intervention utiles pour traiter ces situations. La refonte des textes sur l'habitat insalubre, le péril et les hôtels meublés dangereux, est opérée par la loi SRU de décembre 2000 ; l'adaptation des textes aux structures de propriété et l'instauration d'un véritable droit des occupants en sont des priorités. Une politique publique nationale d'éradication de l'habitat indigne est lancée en 2002. Mais à Paris, la nouvelle municipalité a pris les devants en engageant un plan d'action dès 2001, les conclusions du rapport du CGPC ayant dénoncé la gravité de la situation parisienne.

L'étude de l'Apur montre le chemin parcouru en 20 ans, dont la dimension exemplaire tient, en particulier, à la combinaison des outils incitatifs et coercitifs, à la coordination entre acteurs aux métiers différents, aux mécanismes juridiques mis en place, aux financements ouverts et à la montée en compétences des intervenants. Les acteurs publics et sociaux de Paris ont su appréhender la complexité des situations immobilières, techniques et sociales, sources de l'habitat indigne, les logiques de propriétaires peu scrupuleux (la rentabilité locative est inversement proportionnelle au niveau qualitatif des logements) pour entreprendre un tra-

vail continu en dentelle, à l'immeuble, au logement, à la cage d'escalier. Cette démarche combinant les ressources d'un recours courageux aux mesures de police de l'insalubrité et du péril, allant jusqu'aux travaux d'office (exceptionnel à ce niveau, en France où la frilosité est extrême) celles des aménageurs mixant un travail d'appui aux propriétaires et aux copropriétés, le cas échéant d'acquisition publique des situations bloquées, alliant des travaux lourds de réhabilitation, des démolitions ponctuelles et des reconstructions, est remarquable en ce qu'elle témoigne de ce que la combinaison structurée des outils de police, d'aménagement et d'amélioration de l'habitat, peut permettre. Ni le STH ni la Siemp ou la Soreqa, ni les opérateurs, Urbanis et Soliha, ne se sont laissés rebuter par la complexité des situations à améliorer et à traiter. Ils peuvent témoigner que la supposée complexité des procédures était moins un obstacle à l'efficacité de l'intervention publique que les innombrables ressources du droit immobilier ou du Code de commerce, de la précarité de certaines situations d'occupation ou les arcanes du droit de la copropriété, des SCI et sociétés commerciales. L'importance de ce travail de fourmi est souvent méconnue. La fréquence et l'indépendance des contentieux entre le civil et l'administratif laissent subsister des situations de « non droit » pour certains occupants, et entraînent, par exemple, un coût élevé d'acquisition d'immeubles insalubres, souvent squattés, pour la ville. Être efficace suppose autant des compétences pointues qu'un soutien politique sans failles. Celui-ci n'a jamais manqué depuis 2002.

Paris est certainement la ville qui recourt le plus systématiquement à l'expropriation en « loi Vivien », donc au meilleur prix, grâce à sa maîtrise des polices administratives, même si les opérations sont globalement coûteuses.

Enfin, la protection des occupants est suivie par des acteurs sociaux, l'hébergement et le relogement sont organisés dans les processus opérationnels et dans le traitement de l'habitat indigne, grâce aux partenariats mis en place.

Certes, tout n'est pas parfait et demeurent à traiter, au jour le jour, des situations de péril ou d'insalubrité, des locaux impropres à l'habitation, des hôtels meublés dégradés et dangereux, voire des immeubles locatifs sociaux devenus indignes en attente de programme de rénovation. Le monde associatif reste vigilant et n'hésite pas à interroger régulièrement la ville de Paris sur des cas emblématiques ou sur des retards... La Fondation Abbé Pierre, via l'Espace Solidarité Habitat (ESH), est un aiguillon permanent. En permettant le déblocage de situations humaines, la reconnaissance des droits des occupants les plus fragiles, elle a permis tant de contribuer à la résolution de situations indignes qu'à faire avancer le droit, grâce à sa politique de contentieux, notamment au civil et au pénal, pouvant accompagner la ville, comme partie civile, dans des procédures pénales emblématiques.

Dans le champ de l'habitat indigne, rien n'est jamais terminé et le bilan, positif, ne doit pas arrêter l'action, le maintien de moyens administratifs et humains sans quoi, tel Sysiphe...

Et d'autres grandes cités pourraient s'inspirer de l'expérience parisienne.

SIGLES

ACD : Accord Collectif Départemental	HLM : Habitation à Loyer Modéré
AL : Allocation Logement	INED : Institut National d'Études Démographiques
ALUR : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové	MGP : Métropole du Grand Paris
ANAH : Agence Nationale de l'Habitat	MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	OAHD : Opération d'Amélioration de l'Habitat Dégradé
AORIF : Association des organismes de logement social d'Ile-de-France – Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France	OEHI : Observatoire de l'Éradication de l'Habitat Insalubre
APL : Aide Personnalisée au Logement	OLAP : Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne
ARC : Association des Responsables de Copropriété	OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ARS : Agence Régionale de Santé	OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
ASE : Aide Sociale à l'Enfance	OPAHM : Opération Programmée d'Amélioration des Hôtels Meublés
BCOT : Bureau de la Conduite d'Opérations de Travaux	OPAH-CD : OPAH-Copropriétés Dégradées
BHD : Bureau de l'Habitat Durable	OPAH-RU : OPAH- Renouvellement Urbain
BHP : Bureau de l'Habitat Privé	OPATB : Opération Programmée d'Amélioration Thermique des Bâtiments
CAF : Caisse d'Allocation Familiale	ORCOD : Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées
CASVP : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris	ORI : Opération de Restauration Immobilière
CCH : Code de la Construction de l'Habitation	PECSI : Prévention Expérimentale et Conjointe du Saturnisme Infantile
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales	PIC : Plan Initiative Copropriétés
CIFRE : Convention Industrielle de Formation par la Recherche	PIG : Programme d'Intérêt Général
CPA : Convention Publique d'Aménagement	PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
CRDS : Contribution à la Réduction de la Dette Sociale	PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
CSG : Contribution Sociale Généralisée	PLS : Prêt Locatif Social
DGI : Direction Générale des Impôts	PMI : Protection Maternelle et Infantile
DIHAL : Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement	PNLHI : Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne
DLH : Direction du Logement et de l'Habitat	POS : Plan d'Occupation des Sols
DPU : Droit de Préemption Urbain	PPA : Projet Partenarial d'Aménagement
DPUR : Droit de Préemption Urbain Renforcé	PPPI : Parc Privé Potentiellement Indigne
DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement	QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité
EH1 : Éradication de l'Habitat Indigne	RHI : Résorption de l'Habitat Insalubre
ELAN : loi n° 2018-1 021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique	RSD : Règlement Sanitaire Départemental
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale	SEMAVIP : Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Ville de Paris
EPT : Établissement Public Territorial	SIEMP : Société Immobilière d'Économie Mixte de la Ville de Paris
ESH : Espace Solidarité Habitat (de la Fondation Abbé Pierre)	SPLA : Société Publique Locale d'Aménagement
FILOCOM : Fichier des Logements par Commune (base de données)	SPLA-IN : Société Publique Locale d'Aménagement d'Intérêt National
FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement	SOREQA : Société de Requalification des Quartiers Anciens
GOU : Grande Opération d'Urbanisme	SRU : loi n° 2000-1 208 du 13 décembre 2000 sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains
HBM : Habitation à Bon Marché	STH : Service Technique de l'Habitat
	ZAC : Zone d'Aménagement Concertée

BIBLIOGRAPHIE



- Jacques Lucan: *Eau et gaz à tous les étages*. Paris, 100 ans de logement (1992)
- Nancy Bouché: *Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres* (1998)
<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/994001342.pdf>
- Apur: *Résorption de l'habitat indigne à Paris 2002-2007* (2007)
<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/resorption-habitat-indigne-paris-2002-2007>
- Apur: *Les hôtels meublés à Paris. Diagnostic et premier bilan du plan d'action engagé* (2007)
<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/hotels-meubles-paris-diagnostic-premier-bilan-plan-action-engage>
- Apur: *Vers un outil de prévention de la dégradation des immeubles anciens à Paris. Étude préparatoire: mise en place d'indicateurs de veille* (2009)
<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/etude-preparatoire-mise-place-indicateurs-veille>
- Pascale Dietrich-Ragon: *Le logement intolérable, Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité* (2011)
- Siemp: *Réhabi(li)ter* (2014)
<http://elogie-siemp.paris/wp-content/uploads/2017/05/149-file-54.pdf>
- Fondation Abbé Pierre/Comité Actions Logement (CAL): *Habitat indigne et droits des occupants - Guide de l'accompagnement* (2017)
https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/2017.03_-_habitat_indigne_et_droits_des_occupants_-_guide_de_l'accompagnement.pdf
- Apur: *L'habitat indigne: un enjeu social autant qu'immobilier dans la Métropole du Grand Paris* (2018)
<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/habitat-indigne-un-enjeu-social-aux-metropoles-du-grand-paris-extrait>
- IAU IdF-DRIHL: *L'habitat indigne en Ile-de-France, enjeux et politiques* (2018)
https://www.institutparisregion.fr/fi-admin/NewEtudes/Etude_797/L_habitat_degrade_et_indigne_en_IDF_.pdf
- Christian Nicol: *La requalification du parc immobilier privé à Marseille* (2015)
<https://marsactu.fr/en-matiere-dhabitat-indigne-letat-et-la-ville-ne-font-pas-leur-boulot/>
- Apur: *Paris, prévention de la dégradation du bâti* (2019)
<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/prevention-degradation-bati-paris>
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées: *Marseille, de la crise du logement à une crise humanitaire* (2019)
www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_marseille-2.pdf
- Fondation Abbé Pierre: *L'état du mal-logement en France. Rapport annuel #26* (2021)
<https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/26e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2021>

La lutte contre l'habitat indigne à Paris

BILAN DES ACTIONS MENÉES DE 2002 À 2018

En 2001, la Ville de Paris et l'État affichent ensemble l'ambition d'éradiquer l'habitat indigne du territoire parisien en y consacrant des moyens très importants et en mettant en œuvre de nouveaux outils de traitement. Plus de 1 000 immeubles étaient alors identifiés comme insalubres ou dégradés. Ces outils ont perduré et, au final, ce sont près de 2 200 immeubles et 56 000 logements qui ont bénéficié de dispositifs de lutte contre l'habitat indigne depuis lors. Cette étude fait le bilan de cette politique menée sur près de deux décennies (2002-2018).

En plus des mesures de police administrative (arrêtés d'insalubrité et de péril notamment), la puissance publique a mis en œuvre deux stratégies de traitement. Les 450 immeubles les plus dégradés ont fait l'objet d'une acquisition publique et ont été démolis et reconstruits, ou lourdement réhabilités, afin de construire plus de 5 300 logements sociaux. En outre, plus de 1 700 immeubles privés ont été accompagnés et subventionnés dans la réalisation de 238 millions d'euros de travaux subventionnables.

Afin d'accompagner ces actions et de repérer les immeubles parisiens en voie de dégradation, un observatoire de la prévention de la dégradation du bâti a été conçu par l'Apur dès 2008. À l'échelle métropolitaine, la lutte contre l'habitat indigne peut bénéficier du savoir-faire et des outils développés lors de l'expérience parisienne, comme c'est déjà le cas avec la Soreqa, opérateur spécialisé partagé entre Paris, Montreuil, Est Ensemble, Plaine Commune, Paris Ouest La Défense et la Métropole du Grand Paris.

L'Apur, Atelier parisien d'urbanisme, est une association loi 1901 qui réunit autour de ses membres fondateurs, la Ville de Paris et l'État, les acteurs de la Métropole du Grand Paris. Ses partenaires sont :

