

ORCOD-IN de Grigny 2

Dossier d'enquête

préalable à la Déclaration
d'Utilité Publique

F

Annexes

F2

Évaluation socio-économique : avis du SGPI, contre-expertise et réponse de l'EPFIF





PREMIÈRE MINISTRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général
pour l'investissement

Paris, le 16.04.2023

la Secrétaire générale adjointe
Dossier suivi par Pascal GAUTIER
contre-expertise@pm.gouv.fr
Réf : ML/PG/n°145

Avis 2023-n°129

AVIS DU SGPI PROJET ORCOD-IN GRIGNY 2	
Ministère concerné :	Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des territoires
Date de réception du dossier	24 Novembre 2022
Date du rapport ESE	12 Avril 2023
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
Coût total du projet examiné (Financement État selon le décret 2013-1211)	580 M€ (en valeur 2022 pour le scénario central, ou option 2 du dossier) (514 M€)
VAN socio-économique	317 M€ (pour le scénario central)
Principaux bénéfiques	<ul style="list-style-type: none">- Réduction des émissions gaz à effet de serre- Amélioration du cadre de vie- Amélioration du confort des habitants- Gains de pouvoir d'achat- Baisse de la pauvreté
Dimensionnement	<ul style="list-style-type: none">- 921 logements démolis- 4000 logements rénovés- 750 nouveaux logements
Calendrier	Durée des travaux : 10 ans Date de démarrage des travaux : 2023
Projet déclaré à l'inventaire	oui.

1. Présentation du projet

Le présent avis concerne l'évaluation socioéconomique de l'Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées d'Intérêt National (ORCOD-IN) de Grigny 2.

Ce quartier de près de 50 hectares, situé dans la commune de Grigny (Essonne), accueille une population parmi la plus pauvre d'Île-de-France. Le quartier se caractérise par des bâtiments d'habitation souvent dégradés, des copropriétés en faillite financière, des équipements publics vétustes et insuffisants, l'absence de commerces et de services à la population et un cadre de vie dégradé.

Jusqu'en 2022, les 5 000 logements du quartier étaient constitués en une copropriété unique, gérée par un syndicat principal, qui avait notamment en charge la gestion des espaces à vocation publique (voiries, espaces verts, éclairage public, etc.). Des syndicats « secondaires » avaient la charge de l'entretien courant des bâtiments. Ce double niveau de charge, entre le syndicat principal et les syndicats secondaires, multipliait les frais de gestion et était illisible pour les copropriétaires. Faute de trésorerie suffisante, ces espaces à vocation publique ont souffert d'un manque d'entretien important, ce qui a fortement contribué à la dégradation du quartier. Le syndicat principal a été placé sous administration judiciaire en 2011, son endettement vis-à-vis des fournisseurs culminant à 15 millions d'euros en 2015. Huit syndicats de copropriété sont également sous administration judiciaire du fait de leurs problématiques financières et de gestion.

Faute de moyens pour l'entretien courant, les bâtiments se sont dégradés et sont parfois devenus dangereux (stabilité des balcons, ascenseurs en panne pendant plusieurs mois dans des immeubles en R+15, etc.). Les incendies, dont certains très importants, se sont multipliés et ont augmenté la sinistralité des bâtiments.

Ce quartier accueille près de 17 000 habitants, représentant près de la moitié des habitants de la commune. Ils connaissent de fortes difficultés économiques et sociales ; plus de la moitié des habitants vit sous le seuil de pauvreté. De très nombreux copropriétaires connaissent des situations d'endettement préoccupantes, voire de surendettement pour certains, notamment liées aux conditions de prêts bancaires et aux montants élevés des charges de la copropriété. Par ailleurs, la sur-occupation des logements est répandue, et la présence de marchands de sommeil aggrave la déqualification des immeubles et du quartier.

Enfin, la densité urbaine du quartier, exceptionnelle en seconde couronne d'Île-de-France, a aussi accéléré la déqualification du quartier et la dégradation des bâtiments et des espaces publics. Le niveau élevé d'insécurité et de vandalisme affecte également les conditions de vie des habitants.

La structure de l'habitat dans le quartier, ses caractéristiques urbaines et les logiques de peuplement ont fait de Grigny une ville d'accueil des populations les plus fragiles. Cette spécialisation a progressivement réduit toute forme de mixité urbaine et sociale.

Alors que l'action publique en faveur du logement des plus démunis en France se concentrait traditionnellement sur le parc social et les bâtiments publics (politiques de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville), les logements en copropriété avaient jusqu'ici fait l'objet de moins d'attention. Pourtant, les situations les plus dégradées engagent des effets négatifs qui dépassent largement les copropriétés. La spirale négative de détérioration de l'espace public, d'insalubrité des logements et de colère sociale vient alors porter atteinte au bien commun. Ainsi, les pouvoirs publics sont impliqués au titre de leur obligation de prévenir les risques de péril et d'insalubrité pour les occupants.

Alors qu'aucun des dispositifs mis en œuvre auparavant n'était parvenu à lui seul à agir efficacement pour enrayer le processus de dégradation de quartiers comme celui de Grigny 2, la loi ALUR a mis en place un nouvel outil : l'Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées (ORCOD). Cet outil permet de confier à un opérateur le pilotage d'une opération globale, à travers : la mobilisation des outils de la lutte contre l'habitat indigne, l'acquisition et le portage de tout ou partie des logements, le pilotage de plans de sauvegarde, la définition et la coordination d'un nouveau projet urbain, avec notamment la réhabilitation et la reconstruction de bâtiments, le relogement et l'accompagnement social.

L'ORCOD-IN de Grigny 2 a été engagée par le décret du 26 octobre 2016 puis la signature de la convention entre partenaires publics en 2017. C'est la deuxième opération de ce type en France, après l'ORCOD-IN du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois (93), qui a elle-même fait l'objet d'une évaluation socio-économique en 2019.

Cette ORCOD-IN est une opération ambitieuse visant à « changer la donne » du quartier et reposant sur « trois piliers d'intervention » :

- « l'acquisition (le rachat) et le portage massif de logements. Cette stratégie s'accompagne d'actions d'accompagnement social, de lutte contre l'habitat indigne et de relogement ;
- un projet d'aménagement urbain, inscrit dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : il doit permettre la requalification du quartier et des actions à court terme visant à améliorer le cadre de vie (la gestion urbaine et sociale de proximité) ;
- la réhabilitation et/ou transformation des copropriétés du site, grâce à la mise en œuvre conjointe d'un Plan de sauvegarde et du projet d'aménagement. ».

C'est une opération complexe. D'une part, elle implique de nombreuses parties prenantes : la convention ORCOD compte en effet 13 signataires et une douzaine de « prestataires et partenaires ».

D'autre part, elle traite de nombreux sujets : gouvernance de la copropriété ; transformation de l'environnement construit et du cadre de vie ; rénovation ou « recyclage » des logements ; désendettement des ménages. En outre, elle s'articule avec d'autres politiques locales en matière de sécurité, d'éducation, de santé ou d'accompagnement social.

C'est une opération de grande ampleur au regard de la population concernée, qui représente environ la moitié de la population de la commune, et qui, rapporté à la taille du parc de logements concerné, représente environ 120 k€ par logement.

Les choix structurants ou sensibles ont fait l'objet de négociations et de compromis politiques entre l'État et les acteurs locaux, notamment la Ville de Grigny. Ces choix ont concerné : le parti général d'aménagement, la décision de démolir 920 logements et d'en convertir 400 en logements locatifs sociaux, le recours envisagé à la procédure d'expropriation, les relogements hors de la commune de Grigny voire, pour 40% environ des ménages à reloger, hors du territoire de Paris Grand Sud, la transformation de l'offre commerciale...

Le dossier présenté et soumis à la contre-expertise définit trois scénarios projets, dont l'option de projet privilégiée à date par les différentes autorités compétentes qui comprend principalement : la démolition de 13 adresses et 3 centres commerciaux la rénovation de près de 4000 logements et la construction de 750 logements et de 10 équipements (dont pôle éducatif, centre de vie sociale, extension du groupe scolaire). Son coût est estimé à environ 580 M€, financé à 90 % par l'état et ses établissements publics.

Le dossier présente la vision du projet à date et les principaux chiffrages et différentes estimations réalisées par l'epfif. Le chiffrage théorique de deux autres options projets a pour objectif de tester la robustesse des grandes options du projet en cours concernant principalement le volume des démolitions et le nombre de logement sociaux proposés à l'issue du projet.

Il propose une analyse socioéconomique des trois scénarios visant à analyser la création de valeur et les principaux impacts de chacun d'eux et ne propose pas une description opérationnelle détaillée de ces différentes options.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier socio-économique transmis, original dans sa construction a tenu compte de certaines des recommandations issues de la précédente contre-expertise précédente, réalisé dans le cadre de l'ORCOD de Clichy sous-bois. Il a néanmoins nécessité de nombreux échanges et demandes d'explications complémentaires.

Options et variantes examinées : Trois scénarios différents ont été évalués. Le scénario 2 correspondant au scénario actuellement privilégié par l'EPFIF et en cours de déploiement dans sa phase d'amorçage.

Dimensionnement proposé : démolitions de 13 adresses (correspondantes à 5 copropriétés) et 3 centres commerciaux la rénovation de près de 4000 logements et la construction de 750 logements et de 10 équipements (dont pôle éducatif, centre de vie sociale, extension du groupe scolaire).

Calendrier : Le démarrage des travaux est programmé en 2023 sur une durée de 10 ans.

Indicateurs socioéconomiques : L'évaluation socio-économique établit une Valeur Actuelle Nette en déclinant plusieurs impacts importants du programme (Confort et cadre de vie, émission GES, pouvoir d'achat...). Elle apporte des éléments innovant (réduction de la pauvreté)

Mode de réalisation : L'EPFIF intervient au titre des compétences par le décret, conditionnant la création de l'ORCOD IN.

Cartographie des risques : une analyse de risque complète est présentée.

Rappel des guides méthodologiques de référence : Un guide d'évaluation dédié à cette thématique a été publié en 2022, « Référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain ».

3. Contre-expertise réalisée

Le SGPI a préalablement vérifié les curriculums vitae et déclarations d'intérêt des trois experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le SGPI fut constituée de M. Alexandre BREERETTE (planification de projets), M. Olivier COUTARD (socio-économiste), Mme Sabine BEYSSON (aménagement).

Une réunion de lancement le 24 Novembre 2022 a permis au SGPI de préciser aux contre-experts la nature, les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier.

De très nombreuses auditions sont venues enrichir cette contre-expertise, compte tenu du nombre important d'acteurs intervenant sur ce projet :

- Madame Anne Frackowiak-Jacobs, Préfète déléguée pour l'égalité des chances de l'Essonne, et Monsieur Philippe Rogier, Directeur départementale des territoires, Préfecture de l'Essonne ;
- Monsieur Benoît Zeller, Directeur opérationnel, Madame Sarah Andras-Marcy, chargée de mission évaluation, et Monsieur Damien Kacza, Chargé de mission territorial, ANRU ;
- Messieurs Arnaud Cursente, Directeur des grands projets et de la rénovation des copropriétés dégradées, et Aurélien Souchet, Directeur adjoint de la rénovation des copropriétés dégradées, CDC Habitat ;
- Monsieur Philippe Rio, Maire, Madame Léa Znaty, Directrice générale adjointe en charge de l'aménagement, et Madame Rehema Mhadjou, Responsable du pôle ORCOD-IN, Ville de Grigny ;
- Monsieur Sébastien Catté-Wagner, Responsable du service habitat digne et durable, ANAH ;
- Monsieur Stéphane Garcia, Co-gérant, Ozone ;
- Monsieur Jérôme Plaquin, Commissaire divisionnaire, Chef de la circonscription d'agglomération de Juvisy-Sur-Orge, Police nationale ;
- Maître Tulier-Polge, Administratrice judiciaire, étude Tulier-Polge – Alirezai ;
- Mesdames Clémentine Pesret, Directrice Adjointe, et Nathalie Knight, Adjointe au chef de service pour le développement et l'amélioration de l'offre de logement, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL).

Les Contre experts ont pu également assister à deux réunions publiques en présence de Monsieur le Préfet de l'Essonne, monsieur le Maire de Grigny et madame la directrice générale adjointe de l'EPPFIF en charge du Pôle ORCOD-IN.

La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre- experts est la suivante :

« L'opération de requalification de copropriété dégradée d'intérêt national (ORCOD-IN) de Grigny 2 consiste à redresser cette copropriété de plus de 4 900 logements, en proie à de graves difficultés financières, sociales et techniques, en déployant des moyens considérables. Le projet retenu consiste, d'une part, à acquérir – par voie amiable ou par expropriation – 2320 appartements, soit près de la moitié des logements, pour en démolir 920, en transformer 800 en logements locatifs sociaux (400 par conversion d'immeubles entiers, 400 par conversion diffuse de logements dans le reste du parc), et en revendre 600 sur le marché privé après rénovation. Le projet vise, d'autre part, à réhabiliter l'ensemble du quartier dans le cadre d'un grand projet d'aménagement qui comporte une transformation profonde de l'espace public, la démolition d'un centre commercial et la construction de 750 nouveaux logements.

Sur le projet

(avec trois recommandations à l'attention des pouvoirs publics et des aménageurs)

Le projet d'ORCOD-IN de Grigny2 est hors normes par son coût très élevé : sur un total de plus de 584 millions d'euros, les établissements publics de l'État apportent 404 millions pour la partie Eppif, 70,9 millions pour l'ANAH, 40,1 millions pour l'ANRU, alors que la valeur marchande de ce patrimoine privé ne dépasse pas 285 millions d'euros. Il est également exceptionnel par la taille du quartier concerné qui comporte un grand nombre de logements (près de 5 000, dont certains situés dans des immeubles de 14 étages) concentrés sur un territoire restreint, à proximité immédiate d'une gare RER, et dont le bâti est, d'avis général, de bonne facture. Le projet s'inscrit en outre dans un contexte territorial très défavorisé, l'observatoire des inégalités ayant classé en 2021 la commune de Grigny commune la plus pauvre de France.

L'ampleur des moyens publics mobilisés peut se justifier comme une réparation d'erreurs commises dans la conception même du projet d'origine au tournant des années 1970. L'optimisation, voire le rationnement, des financements publics d'État à cette époque de construction massive a ainsi conduit à

des aberrations sur le plan de l'urbanisme comme sur celui de la situation financière des copropriétaires et de la collectivité. De fait, ce programme de logements, disproportionné à la taille de la commune, a été réalisé sans être accompagné des équipements publics (écoles, ...) à hauteur des besoins. La voirie et les réseaux divers au sein du quartier ont été laissés à la charge des copropriétaires. Il s'en est suivi une spirale de dévalorisation : la proximité immédiate de la gare aurait dû être un facteur d'attractivité mais, en favorisant l'installation d'activités illégales (trafic de drogues), elle s'est transformée en handicap ; la densité très élevée du quartier, incongrue par rapport à sa situation géographique, a rapidement conduit les ménages qui le pouvaient à déménager vers d'autres types d'environnement urbain et de logements (pavillonnaire, notamment) en mettant leur bien en location ou en le revendant à des bailleurs peu scrupuleux ; la charge des espaces publics et des infrastructures a contribué à la dégradation des comptes des copropriétés.

Recommandation : Éviter de reproduire l'erreur de densités excessives et de quartiers monofonctionnels autour de gares situées en dehors de la zone centrale très équipée et déjà valorisée.

Une opération de grande ampleur est apparue nécessaire au vu de l'expérience des vingt dernières années où les mesures de redressement habituelles se sont avérées inefficaces pour enrayer le processus de dégradation des copropriétés. Les procédures d'administration provisoire interviennent souvent trop tard et mériteraient d'être améliorées.

Recommandation : À partir de l'expérience des ORCOD-IN, accentuer la politique de prévention des difficultés des copropriétés très dégradées

Ce niveau d'aide n'est possible que grâce aux moyens extrabudgétaires de l'Epif et à des modalités exceptionnelles de contribution financière de l'ANAH. Elle pose alors une question d'équité vis-à-vis des territoires qui n'ont pas accès à ces ressources exceptionnelles.

Recommandation : Inscrire les projets d'ORCO-IN dans une vision régionale voire nationale pour s'assurer de la bonne allocation des aides publiques, indépendamment de la source de financement.

Le caractère d'intérêt national de l'opération et les moyens exceptionnels qui en découlent (en termes de financements engagés et de modalités d'intervention) ont indéniablement un effet d'entraînement qui dépasse le strict cadre de l'opération elle-même : l'excellente coopération entre les principaux porteurs du projet (préfet, maire, Epif) a induit une dynamique plus large impliquant notamment les services de police, le tribunal d'Evry, les services éducatifs, les bailleurs sociaux, l'ARS. Leur action coordonnée conditionne la réussite du projet de transformation en profondeur du quartier. Ce pilotage complexe, relativement informel, implique d'importants moyens d'ingénierie internes et externes. Ces moyens semblent au stade actuel bien dimensionnés et ont permis d'atteindre certains objectifs préalables, tels que la scission judiciaire de la copropriété. De premiers résultats concrets sont visibles et favorisent la constitution d'un capital de confiance auprès d'habitants déçus par les échecs des interventions antérieures.

Sur la démarche d'évaluation

(avec une recommandation à l'attention des experts en charge de l'évaluation socio-économique)

L'évaluation socio-économique réalisée pour le projet de Grigny2 enrichit la démarche habituelle en présentant et en chiffrant plusieurs options d'investissement (correspondant à des variantes du projet) et en s'efforçant de valoriser certaines composantes spécifiques telles que la réduction de la pauvreté. La qualité générale de l'évaluation est notable mais celle-ci connaît toutefois certaines limites. De manière générale, il convient de noter en préalable que, contrairement à l'évaluation socio-économique des opérations de transport, celle des opérations d'aménagement est de pratique très récente. La démarche est encore peu normée et ne peut mobiliser que très peu d'analyses ex post d'opérations comparables. Les recommandations qui suivent ont donc pour but essentiel d'améliorer la qualité des travaux futurs.

- l'option de référence, censée représenter au mieux l'évolution du quartier si l'ORCOD n'était pas mise en œuvre, est cantonnée en l'occurrence à une dégradation limitée et très progressive de la situation qui ne pourrait advenir sans intervention publique par les outils classiques (plan de sauvegarde, projet de rénovation urbaine) Or, ces derniers ne sont pas chiffrés, la référence apparaît alors peu réaliste, même s'il convient de noter que ce choix conduit sans doute, par différence, à réduire la rentabilité socio-économique estimée des options d'investissement.
- la présentation des différentes options d'investissement a un caractère assez théorique au stade actuel du projet.
- le périmètre est variable selon les effets, ce qui n'est pas critiquable en soi ; mais l'ESE privilégie de manière sans doute excessive les effets du projet sur la situation des habitants actuels et futurs du quartier en négligeant les conséquences en chaîne sur les quartiers avoisinants. Par ailleurs, d'une manière générale, la description des périmètre (géographiques, temporels, des parties prenantes) considérés manque de clarté dans le dossier.
- l'évaluation est très orientée par les besoins du chiffrage de la VAN et ne valorise pas suffisamment certaines dimensions pourtant stratégiques telles que l'amélioration attendue de la sécurité, du cadre de vie ou plus globalement de l'image du quartier. Même s'il est difficile pour ne pas dire parfois impossible de leur accorder une valeur monétaire, l'ESE aurait pu décrire de manière plus détaillée les objectifs visés et les effets probables des actions prévues ou envisagées dans ces différents domaines.
- la présentation des aides publiques privilégie la vision par procédure (ANRU, ANAH, ORCOD) et non selon les différentes dimensions du projet. Il est donc difficile, voire impossible, d'estimer les coûts des différents volets de l'opération et leur part dans le montant global de l'investissement public.
- l'ESE ne détaille pas les coûts et bénéfices socio-économiques par grands postes et par catégories d'acteurs. Les chiffrages sont très globaux et agrègent des effets divers (ex : économies de loyer et de charges qui résultent d'actions très différentes) pour des acteurs assez disparates (ex parmi les propriétaires occupants, ceux expropriés et les autres). Il est donc difficile de mettre en regard les coûts et les bénéfices pour les différentes catégories et sous-catégories d'acteurs.
- la situation financière de la commune de Grigny est très fragile et une analyse, même sommaire, des conséquences de la réalisation de l'ORCOD (par rapport à l'option de référence sans ORCOD) sur la fiscalité et les dépenses municipales aurait été bienvenue.

Recommandation : Effectuer une présentation plus lisible des éléments de l'évaluation socio-économique par catégorie d'acteur et par poste de coûts ou de bénéfices

Sur les résultats de l'évaluation

La comparaison entre les différentes options d'investissement ne tient pas compte de leurs effets respectifs sur l'offre nette de logements créés ou détruits, ou seulement de manière très qualitative. Or, dans un marché du logement local et régional relativement tendu, les effets sur le pouvoir d'achat ou le confort doivent intégrer les interactions avec le parc social du bassin d'habitat. Il aurait donc fallu corriger les effets calculés au regard de la population actuelle à reloger pour les réduire significativement en cas de non-reconstitution de l'offre, ou les accroître en cas de création nette de nouveaux logements.

La méthode de valorisation du patrimoine est contestable : l'ESE ne tient pas compte de la création de patrimoine social. Ce gain pourrait être appréhendé, pour la construction neuve à travers les gains de pouvoir d'achat des locataires (cf. supra). Pour le parc existant, la monétarisation est délicate dans la mesure où il est particulièrement peu liquide. En revanche, l'amélioration de l'attractivité de la zone peut générer un meilleur équilibre de gestion (réduction de la rotation et du nombre de logements vacants notamment) et réduire les besoins de réhabilitation lourde, voire de démolition à terme.

L'écart de VAN par rapport à l'option centrale (démolition de 920 logements existants et construction de 750 logements nouveaux) est de - 28 M€ pour l'option de démolition pure et - 66 M€ pour l'option de réhabilitation sans démolition. Toutefois, les différentes options comportent des programmes différents et ne sont pas directement comparables. En outre, le calcul de la VAN conduit à privilégier l'option centrale qui apporte des bénéfices socio-économiques très différenciant dans deux domaines :

- la réduction de la pauvreté : il y a plus de 70 M€ d'écart entre option centrale et option « réhabilitation sans démolition » ;
- la valorisation du patrimoine : selon les hypothèses, celle-ci s'élève, par rapport à l'option de référence, à 94 M€ (option « réhabilitation sans démolition »), à 127 M€ (option « démolition pure ») et à 183 M€ (hypothèse centrale).

Sur le premier point, la monétarisation effectuée s'appuie sur des études encore partielles, dont les résultats ne sont pas immédiatement transférables au cas spécifique de Grigny et reposant sur un raisonnement, susceptible d'être discuté, selon lequel plus la démolition est importante, plus les habitants vont accéder à un environnement plus favorable, et plus le quartier va se valoriser. Les études disponibles ne permettent pas de déterminer quelle part de cette revalorisation est due au changement de population du quartier rénové à la faveur des relogements opérés et au déplacement des ménages pauvres plutôt qu'à la diminution du nombre total de ménages pauvres.

Sur le deuxième point, le calcul se base sur une approche probablement erronée en sommant la valeur totale du patrimoine privé sur chaque année de la période de calcul. Il favorise aussi de manière artificielle l'option centrale en lui attribuant une revalorisation deux fois supérieure aux autres options. Les échanges sur ce point avec le porteur de projet ont permis d'affiner le calcul (a) en introduisant un taux de transaction des biens immobiliers, permettant de traduire la dynamique du marché immobilier, (b) en tenant compte de la création de logement social avec un taux de rotation moindre, et (c) en élargissant le périmètre de valorisation du patrimoine à l'ensemble des quartiers et communes environnants dont l'image est altérée par le voisinage de la copropriété dégradée. Ces calculs sont plus favorables à l'option 3 « réhabilitation sans démolition », créatrice nette de biens immobiliers.

Les différences en faveur du projet retenu, telles qu'elles ressortent de l'évaluation socio-économique, sont donc à relativiser si l'on prend en compte les effets du projet dans un périmètre plus large, aussi bien du point de vue de l'évolution des situations de pauvreté au sein de la population initiale du quartier que de la valorisation du patrimoine. Les écarts de VAN entre options tels qu'ils résultent des calculs effectués ne paraissent en définitive pas déterminants.

De manière plus générale, le recours à la méthode des scénarios est dans son principe un exercice intéressant, mais il arrive en l'occurrence tardivement dans le processus de construction du projet. De fait, le recours à l'ESE de plusieurs scénarios est utile au stade préliminaire, pour définir le projet. Au stade de l'enquête publique, il aurait été plus utile de disposer d'un scénario central mieux justifié par le

compromis obtenu entre les diverses parties prenantes (en termes de niveau de démolitions/recyclage en particulier), avec des tests de sensibilité afin d'évaluer le poids des principaux éléments du projet. Au total, la destruction d'un parc de bonne qualité, bien desservi en transports en commun et proche d'espaces verts est difficile à justifier du point de vue de la stricte analyse de la valeur socio-économique. Toutefois, l'option de projet apparaît à ce stade comme la plus réaliste du point de vue de l'implication de l'ensemble des acteurs. Elle se justifie également par des effets plus qualitatifs et difficiles à monétariser : cadre de vie, image du territoire, amélioration de la sécurité...

* * *

Cette opération de grande envergure a été engagée au terme d'une spirale de dévalorisation traduisant des difficultés croissantes. L'échec des tentatives de redressement selon les politiques de droit commun a entretemps montré les limites d'une intervention trop partielle sur le bâti et la gestion des copropriétés. Il était donc devenu nécessaire de changer d'échelle en termes de moyens et de modalités d'actions, en construisant un projet d'aménagement ambitieux. On peut néanmoins regretter l'absence de projet d'installation d'un lycée polyvalent à Grigny, malgré la situation géographique privilégiée de la commune et les recommandations fortes du rapport inter-administrations de 2016. De fait, un tel équipement serait sans doute un élément clef d'une politique de lutte contre la pauvreté grâce à une amélioration significative des conditions de parcours éducatif des jeunes Grignois.

Tout grand projet d'aménagement inscrit dans le temps long comporte des risques : aléas juridiques, financiers, commerciaux notamment. Le risque majeur serait peut-être qu'une fois passée la phase d'élaboration du projet, il soit difficile de conserver un niveau aussi élevé de mobilisation dans l'action quotidienne. Il convient donc d'assurer le suivi des engagements et de mesurer les effets du projet à une échelle assez large pour en tirer les leçons pour l'avenir. Il convient en outre de veiller à assurer la cohérence dans la durée entre l'ORCOD de Grigny 2 et l'ensemble des autres politiques publiques conduites sur le territoire de Grigny.

Enfin, ce projet issu d'une étroite concertation entre partenaires est une réponse d'ultime recours à une situation exceptionnelle. Il apparaît justifié, non à travers la seule grille habituelle, mais par l'amélioration du paysage urbain, de l'image du quartier et de la ville, ou encore de la sécurité. Ces dimensions sont difficiles à monétariser aujourd'hui mais devraient procurer une meilleure qualité de vie et une augmentation notable de la valeur du patrimoine privé et public.

4. Avis du SGPI

Le dossier soumis à la contre-expertise, en respectant le cadre général des études socio-économiques, témoigne de la volonté du porteur de projet de valoriser au mieux les impacts de cet ambitieux programme d'aménagement urbain et de chiffrer aussi précisément que possible les éléments de création de valeurs que celui-ci peut générer pour la collectivité nationale.

Les ambitions de calendrier, la complexité du projet et de son chemin d'élaboration ont conduit le porteur de projet à proposer une démarche innovante dans son approche, certes simplifiée mais pertinente au regard des principaux attendus d'une analyse socioéconomique. La présentation de trois scénarios très différenciés, notamment en terme de dédensification du quartier permet d'éclairer les différents enjeux du projet. Néanmoins, le degré d'avancement du projet en a rendu l'analyse théorique au détriment d'une présentation plus détaillée et plus opérationnelle de l'option centrale de projet.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base des informations qui leur ont été fournies par l'EPFIF. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts, que le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Les contre-experts ont pu valider :

- le caractère « d'urgence » du dossier compte tenu de l'état actuel du quartier, notamment de la situation financière de certaines co propriétés ;
- la qualité de la gouvernance et l'excellent niveau de coopération entre les différents acteurs, facteur essentiel du succès de cette opération urbaine de très grande ampleur ;
- le choix du scénario central prévoyant notamment la démolition totale ou partielle de 5 ensembles, à proximité de la gare, chacune correspondante à des situations de copropriétés extrêmement dégradées, en dépit d'une analyse socioéconomique peu discriminantes entre les différents scénarii.
- la création de valeur globalement positive du projet en dépit de son coût élevé et malgré un niveau d'incertitude encore important sur son séquençage et déploiement. Des dimensions importantes du projet n'ont, par ailleurs, pas été monétarisées;
- la prise en compte des enjeux environnementaux en tant que donnée intrinsèque du projet, comme soulignée par l'avis de l'autorité Environnementale du 22 octobre 2022.
- les réelles difficultés de déploiement et de planification du projet compte tenu du cadre « public-privé » de l'opération, au sein d'un nombre important de co propriétés, relativement hétérogène et des conditions particulière d'intervention des différents opérateurs dans ce quartier « sensible »,
- un effort important et régulier de communication, dialogue et concertation avec les habitants concernés.

Néanmoins, les contre-experts ont relevé :

- le scénario de référence, incomplètement décrit, biaise la valorisation d'ensemble du projet (mais probablement en pénalisant les options projets) ;
- le choix, pas toujours cohérent du périmètre du projet, qui aurait pu être élargi, dans sa dimension géographique aux quartiers avoisinants ;
- certaines dimensions stratégiques du projet, telle la sécurité, ne sont pas traitées dans l'ESE ;
- l'analyse par acteurs du projet est partielle et ne permet pas de préciser pour chacun d'eux les principaux coûts et bénéfices relatifs à l'opération. D'une façon générale, l'estimation des différents paramètres de coûts du projet aurait pu être mieux documentée ;
- le choix de certains indicateurs d'impact est discutable (la notion de « pauvreté » par exemple), alors que certains impacts comme l'amélioration du paysage urbain, celle de l'image du quartier et de la ville ne sont pas traités.

Au global, en ligne avec les recommandations du rapport des contre-experts, l'avis du SGPI est favorable à la réalisation du projet « ORCOD-IN-Grigny2 » avec les recommandations importantes suivantes :

- préciser aussitôt que possible le planning du projet pour en sécuriser le coût et les principes de son déploiement, notamment concernant le volet relogement des habitants concernés par les ensembles en situation de démolition ;
- effectuer une présentation par catégorie d'acteur et par poste de dépense plus lisible en intégrant mieux les effets sur le périmètre du bassin d'habitat ;
- sécuriser les trajectoires des copropriétés maintenues en anticipant au mieux les zones à risque ;

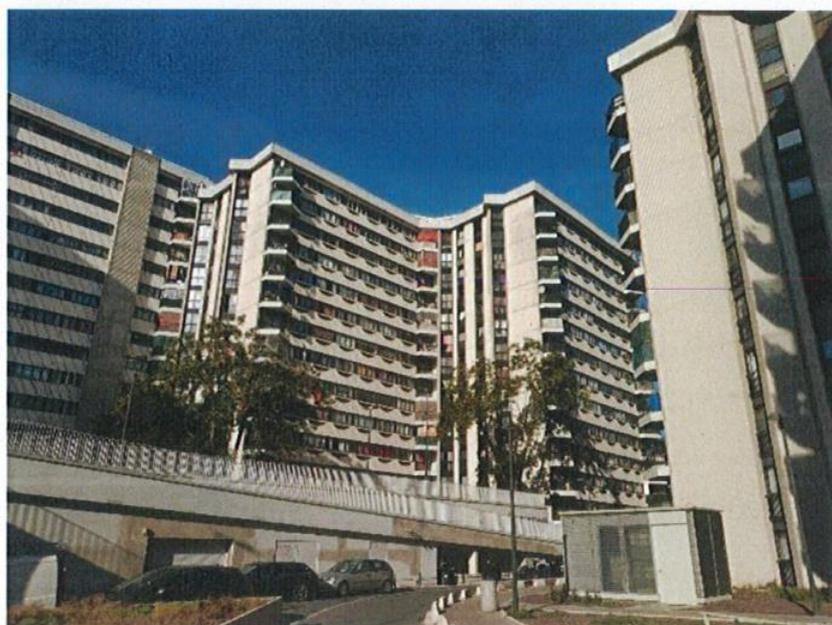
- fiabiliser la gestion de la phase transitoire (notamment à la l'aide du « plan d'urgence »). Un suivi précis de la population concernée (base de donnée) pourrait faciliter le déploiement et améliorer les mesures d'impacts ex post, comme recommandé dans l'avis précédent concernant le projet de Clichy sous-bois ;
- maintenir, en collaboration avec France Stratégie, l'effort de recherche sur ces sujets, concernant notamment l'impacts sur les territoires et l'amélioration des paysages urbains. Le traitement des thématiques directement liées aux questions de sécurité et de délinquance pourrait également faire l'objet d'approches spécifiques intégrées aux analyses socio-économiques.



Géraldine LEVEAU

Rapport au Secrétaire général pour l'investissement

Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet d'Orcod-IN de Grigny 2



Sabine BAIETTO-BEYSSON

Alexandre BREERETTE

Olivier COUTARD

12 avril 2023

Source de l'illustration de couverture : Citizing (2022), p. 13.

Préambule

L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012¹ instaure l'obligation d'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements et une contre-expertise indépendante de cette évaluation lorsque le niveau de financement public dépasse un certain seuil. Son décret d'application, le décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, précise en particulier le cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique à constituer, le seuil de 100 M€ au-delà duquel cette contre-expertise est obligatoire, ainsi que les modalités de son organisation.

C'est en respectant toutes les règles prévues dans ce décret d'application (compétences, déclaration d'intérêt, délais) que le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) a fait réaliser la contre-expertise indépendante du projet de rénovation urbaine (ORCoD-IN : opération d'intérêt national de rénovation de copropriétés dégradées) du quartier de Grigny 2 à Grigny (Essonne).

Ce rapport a été établi à partir des documents fournis par l'établissement public Foncier d'Ile de France (Epfi) que l'Etat a désigné comme pilote de l'opération et par les réponses qui ont été apportées tout au long de la contre-expertise aux questions des experts notamment lors des différentes auditions. Il ne saurait être reproché à ce rapport de ne pas tenir compte d'éléments qui n'auraient pas été communiqués à ses auteurs.

La présente contre-expertise a été réalisée du 24 novembre 2022 au 11 avril 2023. Le dossier soumis aux contre-experts était constitué d'un rapport d'évaluation socioéconomique (RESE) au format globalement conforme à l'état de l'art pour ce type d'exercice, ainsi qu'un tableur de calcul socioéconomique, qui, bien que partiellement paramétré, a permis de comprendre et contrôler les calculs réalisés.

Outre la réunion de démarrage complétée d'une visite de terrain réalisée le 24 novembre 2022, trois échanges entre les équipes de maîtrise d'ouvrage et les contre-experts ont été organisés les 13 décembre, 6 janvier et 3 avril 2023, permettant de faciliter la compréhension du dossier et les échanges techniques. En outre, 10 auditions ont été menées auprès des acteurs impliqués dans le projet. Complémentairement à ces auditions, la présence de contre-experts à deux réunions publiques a permis de mieux appréhender les réactions des habitants vis-à-vis de ce projet qui va profondément modifier leur quotidien.

Enfin, il convient de noter la disponibilité des équipes de maîtrise d'ouvrage qui ont répondu favorablement aux demandes de précisions et tests complémentaires dans les temps impartis.

¹ La loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 dispose dans son article 17 que :

« Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa. Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret. »

Sommaire

PREAMBULE	3
SOMMAIRE	5
1. UNE OPERATION D'AMPLEUR EXCEPTIONNELLE, SOUMISE A EVALUATION ET CONTRE-EXPERTISE	7
2. PRESENTATION DU TERRITOIRE ET DE L'OPERATION.....	8
2.1. GRIGNY : UN TERRITOIRE HORS NORME	8
2.2. GRIGNY 2 : UNE LONGUE DEGRADATION	10
<i>Le quartier de Grigny 2</i>	<i>10</i>
2.3. « CHANGER LA DONNE ».....	11
<i>L'ORCoD-IN de Grigny 2 (2016)</i>	<i>11</i>
<i>L'état d'avancement du projet (mars 2023).....</i>	<i>13</i>
3. LE CADRE DE L'EVALUATION	15
3.1. L'EVALUATION SOCIOECONOMIQUE DES OPERATIONS D'URBANISME : UNE PRATIQUE RECENTE, UNE METHODE ENCORE A MIEUX CADRER	15
3.2. UN PERIMETRE DE L'EVALUATION INSUFFISAMMENT DECRIT	16
<i>Périmètres géographiques.....</i>	<i>16</i>
<i>Périmètre temporel.....</i>	<i>16</i>
<i>Les opérations prises en compte</i>	<i>17</i>
<i>Les acteurs pris en compte</i>	<i>17</i>
<i>Cartographie des acteurs.....</i>	<i>19</i>
3.3. LES EFFETS PRIS EN COMPTE	21
3.4. LES EFFETS NON PRIS EN COMPTE.....	22
3.5. UNE OPTION DE REFERENCE TROP PEU ETAYEE.....	23
<i>Des hypothèses de dégradation très conservatrices.....</i>	<i>23</i>
<i>Aucun coût associé à l'intervention des pouvoirs publics</i>	<i>23</i>
4. ANALYSE DES EFFETS DU PROJET	25
4.1. DES OPTIONS DE PROJET TRES CLIVANTES.....	25
4.2. UNE EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE PERMETTANT DIFFICILEMENT DE DISCRIMINER LES OPTIONS DE PROJET	29
4.3. DES COUTS SOCIOECONOMIQUES ACTUALISES DU PROJET TROP PEU DECRITS	30
<i>Foncier (Epfif)</i>	<i>30</i>
<i>Aménagement (Epfif).....</i>	<i>31</i>
<i>Aménagement (périmètre élargi NPNRU, financeurs divers).....</i>	<i>31</i>
<i>Travaux d'urgence et plans de patrimoine (Anah, Epfif).....</i>	<i>31</i>
4.4. EFFETS DE CONFORT ET CADRE DE VIE : LES ESPACES EXTERIEURS AU LOGEMENT PEU VALORISES	32
<i>Le confort : un poste important du bilan, peu discriminant entre les options de projet.....</i>	<i>32</i>
<i>Gains de cadre de vie.....</i>	<i>34</i>
<i>Stationnement.....</i>	<i>36</i>
4.5. BILAN ENERGETIQUE ET ENVIRONNEMENTAL	37
<i>Phase de chantier : émissions de GES.....</i>	<i>37</i>
<i>Phase de chantier : déchets de chantier</i>	<i>38</i>
<i>Fonctionnement des bâtiments : émissions de gaz à effet de serre</i>	<i>39</i>
<i>Fonctionnement des bâtiments : consommation d'énergie.....</i>	<i>40</i>

4.6.	LE RELOGEMENT	40
	<i>Le cadre général.....</i>	<i>40</i>
	<i>Locataires actuels : une amélioration très sensible de leurs conditions de logement mais des effets en chaîne à intégrer dans l'évaluation</i>	<i>43</i>
	<i>Propriétaires bailleurs : des conditions de gestion atypiques et beaucoup de marchands de sommeil mais aussi des bailleurs « par inadvertance ».....</i>	<i>44</i>
	<i>Les propriétaires occupants face à la dévalorisation de leur patrimoine</i>	<i>45</i>
4.7.	UNE VALORISATION DU PATRIMOINE BATI FORTEMENT SURESTIMEE	46
	<i>Le calcul réalisé dans le rapport d'évaluation.....</i>	<i>46</i>
	<i>De nouvelles hypothèses de calcul proposée par les contre-experts.</i>	<i>47</i>
4.8.	LE POUVOIR D'ACHAT	49
	<i>Locataires</i>	<i>49</i>
	<i>Propriétaires bailleurs</i>	<i>49</i>
	<i>Propriétaires occupants : des situations différenciées.....</i>	<i>50</i>
4.9.	IMPACT SUR LA DIMINUTION DE LA PAUVRETE	50
4.10.	LES AUTRES EFFETS PEU ON NON DECRITS	51
	<i>Sécurité</i>	<i>51</i>
	<i>Enseignement scolaire.....</i>	<i>52</i>
	<i>Commerces</i>	<i>53</i>
	<i>Emploi.....</i>	<i>53</i>
	<i>Constructions nouvelles.....</i>	<i>55</i>
5.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	56
	<i>Sur le projet (avec trois recommandations à l'attention des pouvoirs publics et des aménageurs)</i>	<i>56</i>
	<i>Sur la démarche d'évaluation (avec deux recommandations à l'attention des experts en charge de l'évaluation socio-économique)</i>	<i>57</i>
	<i>Sur les résultats de l'évaluation</i>	<i>58</i>
6.	DOCUMENTS CITES	61
7.	AUDITIONS	62
8.	ANNEXE : STOCKES ET FLUX DE GES, LE PARADOXE DE L'APPROCHE PRECONISEE PAR FRANCE STRATEGIE	63
	LISTE DES SIGLES	65
	TABLE DES FIGURES	67
	TABLE DES TABLEAUX	68

1. Une opération d'ampleur exceptionnelle, soumise à évaluation et contre-expertise

L'ORCoD-IN (opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national) de Grigny 2 est exceptionnelle tant par les caractéristiques propres du quartier concerné que par la politique publique qui y est conduite.

Tout d'abord, le quartier lui-même cumule des difficultés économiques et sociales particulièrement graves : il présente des phénomènes aigus de pauvreté, d'économie informelle, de marchands de sommeil, de délinquance et de chômage connus de longue date. C'est aussi la plus grande copropriété de France et une de celles dont la gestion est la plus dégradée : les valeurs immobilières sont en chute libre et l'endettement des copropriétés, souvent placées sous administration judiciaire, rend très difficile leur redressement financier. Par comparaison, la situation des quartiers d'habitat social, tel celui voisin de la Grande Borne, apparaît moins catastrophique et leur peuplement mieux maîtrisé par des procédures d'attribution réglementaires.

Dans ce contexte, l'action publique en matière de rénovation urbaine est particulièrement délicate car elle s'inscrit dans le cadre juridique de la propriété privée et repose donc sur les décisions d'acteurs multiples aux intérêts parfois divergents. Elle a des impacts importants en matière de patrimoine privé qu'il s'agisse d'expropriation, d'aide à l'amélioration du parc ou de valorisation immobilière.

Les copropriétés des années 1960 et 1970 connaissent des problèmes croissants – obsolescence technique, besoins de rénovation thermique, difficultés sociales – auxquels le plan initiative copropriété apporte des réponses graduées. La procédure d'ORCoD-IN est celle qui mobilise le plus de moyens, en s'appuyant sur l'action d'établissements publics fonciers et leur ressource parafiscale, la taxe spéciale d'équipement.

L'évaluation socio-économique de cette opération présente elle-même une grande complexité par la multiplicité des effets, du jeu d'acteurs et des aléas multiples de réalisation. Elle a donc été confrontée à des difficultés méthodologiques spécifiques.

2. Présentation du territoire et de l'opération

2.1. Grigny : un territoire hors norme

La commune de Grigny a connu au tournant des années 1960 et 1970 une évolution démographique extrêmement rapide : de moins de 3 000 habitants en 1968, sa population est passée à plus de 25 000 habitants en 1975 (cf. Figure 1). Cette explosion démographique résulte principalement de la réalisation de deux grandes opérations d'aménagement : l'ensemble d'immeubles d'habitat social de la Grande Borne (3 600 logements) et l'ensemble d'immeubles en copropriété de Grigny 2 (4 900 logements). Le développement de Grigny aurait pu être plus important encore si le projet initial de construction de 8 000 logements à Grigny 2 avait été complètement réalisé.

Figure 1 - Photographies aériennes présentant la commune de Grigny dans les années 1950 et aujourd'hui

(Source : <https://remonterletemps.ign.fr/>)



Cette croissance imposée par l'État au nom du développement de l'agglomération parisienne n'a pas été accompagnée d'un soutien national adapté au plan financier comme en matière d'équipements. Le maire de Grigny relève par exemple, dans sa *Réponse au rapport d'observations définitives de la CRC² d'Île-de-France sur la gestion par la ville de Grigny des exercices 2006 et suivants* (7 juin 2012), que « l'absence de financement des équipements scolaires et éducatifs générés par les deux opérations de la Grande Borne et de Grigny 2 » a durablement pesé sur les finances de la commune et que ce déséquilibre a été renforcé par des manquements ultérieurs de l'État, notamment le non-versement par celui-ci des sommes prévues dans le plan de redressement 2003-2006, entraînant un manque à gagner d'un million d'euros en 2004, puis de 4 M€ en 2005 et à nouveau en 2006. Dans le même courrier, le maire de Grigny regrette le fait que la CRC « n'ait pas préconisé, à défaut du respect par l'État dudit plan de redressement, la mise en œuvre de la subvention exceptionnelle de fonctionnement ... [qui]

² Chambre régionale des comptes.

aurait contribué au redressement financier qui n'a été porté que par le contribuable grignois et une réduction des services publics locaux ».

De fait, le *Rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en œuvre à Grigny (Essonne)* coordonné par l'inspection générale de l'administration (IGA, 2016) note que « du fait de cette urbanisation contrainte et non compensée, la commune souffre de difficultés budgétaires récurrentes qui ne lui permettent pas de faire face à ses obligations » (IGA, 2016, p. 2). Les auteurs relèvent ainsi, parmi cinq priorités, « la question des services à la population, [qui, pour] la plupart d'entre eux font aujourd'hui cruellement défaut » (*op. cit.*, p. 5) et l'intensité des questions d'ordre budgétaire, « Grigny [étant] la seule commune d'Île-de-France à cumuler les difficultés sur une aussi longue période » (*ibid.*³). En particulier, les ressorts principalement résidentiels du développement de la commune et la dynamique de peuplement induite par ces deux grandes opérations a conduit à une situation selon laquelle, « à population égale, la commune de Grigny scolarise deux fois plus d'écoliers qu'une commune de la même strate » (IGA, 2016, p. 5), alors même que « le potentiel fiscal quatre taxes par habitant s'élève, en 2011, à 615 € », contre 803 € en moyenne au plan national pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants (Chambre régionale des comptes, 2012, p. 8), soit un potentiel fiscal inférieur de 23 % à la moyenne nationale. La CRC souligne d'ailleurs les risques relatifs à la solvabilité de la commune (p. 2), dont elle souligne la pauvreté des habitants : « En 2010, le revenu moyen des ménages s'est élevé à Grigny à 5 257 €, contre 17 051 € pour les communes de plus de 10 000 habitants dans la région Ile-de-France. » (p. 8)

Plus globalement, le rapport coordonné par l'IGA décrit une situation d'ensemble très préoccupante, qui « résulte d'une série de causes cumulées, mais aussi d'une difficulté à concevoir une politique publique cohérente et pérenne appliquée au territoire d'une commune entière, dans le cadre légal de la libre administration de la collectivité⁴... La population est la première victime de cette situation. Les statistiques rendent compte de sa souffrance. Taux de chômage, échec scolaire, état de santé, isolement, délinquance : Grigny fait partie de ces territoires de la République en décrochage, qui souffre[nt] d'un 'apartheid' social et territorial. » (p. 2)

Cette dernière expression, très forte⁵, sera reprise dans plusieurs documents officiels postérieurs. Le rapport de l'IGA relève que « Grigny a bénéficié de tous les programmes correctifs mis en place par l'État depuis le début des années 80 [mais que] leurs résultats ne furent pas toujours à la hauteur des investissements consentis » (p. 2). Il conclut que la réalisation du « processus de développement positif » sur lequel l'ensemble des parties prenantes s'accorde repose sur des conditions nombreuses qui « exigent une action à la fois décidée et concertée » (p. 6). C'est dans cette perspective que s'inscrivent les deux opérations d'aménagement majeures concernant le territoire de Grigny : l'opération de rénovation urbaine de la Grande Borne et l'ORCoD de Grigny 2, objet de la présente contre-expertise.

La comparaison des prix immobiliers fournit un indice supplémentaire du « décrochement » de la commune par rapport à son environnement immédiat. Selon la base de données des Notaires de France⁶, consultée en mars 2023, la valeur médiane des transactions à Grigny au cours des 12 derniers mois s'élève pour un appartement à 1270 euros au m², contre 2000 euros à Ris-Orangis, 2800 euros à Viry-Châtillon, 2940 euros à Draveil et 2980 euros à Fleury-Mérogis.

³ Les trois autres priorités concernent la mise en œuvre de l'ORCoD de Grigny 2 (cf. infra), la création d'un lycée polyvalent, et « l'emploi et la formation ».

⁴ Le rapport souligne ainsi que « le territoire de Grigny souffre par ailleurs d'une situation juridique anachronique. Elle n'est de fait responsable que d'une partie résiduelle de son territoire, l'essentiel appartenant à un bailleur social, en voie de dissolution, l'Office public interdépartemental Essonne Val-d'Oise Yvelines (OPIEVOY), aux copropriétaires de Grigny 2 ou encore à l'État » (IGA, 2016, p. 3).

⁵ Et d'ailleurs très discutable

⁶ <https://www.immobilier.notaires.fr/>

2.2. Grigny 2 : une longue dégradation

Le quartier de Grigny 2

Le quartier de Grigny 2, composé de près de 5 000 logements répartis dans une centaine de bâtiments sur une zone de 65 ha, compte une population estimée à 17 000 habitants. Il est souvent présenté comme la plus grande copropriété de France, voire comme une des plus importantes d'Europe⁷. « Première ZAC de France » après la création de cette procédure par la loi d'orientation foncière de 1967, Grigny 2 a vu le jour à partir de 1969 dans une configuration déséquilibrée dans laquelle, faute notamment de financements d'État dédiés en volume suffisant, le quartier a été d'emblée sous-équipé, en particulier en termes d'établissements scolaires. En outre, la gestion des espaces publics, infrastructures et équipements du quartier relevait de la copropriété, ce qui a représenté jusqu'en 2021 une charge considérable. Enfin, la gouvernance complexe de cette très grosse copropriété s'est avérée dysfonctionnelle, notamment à partir de 2008 sous l'effet de la crise. Cette gouvernance reposait (jusqu'à la fin de l'année 2021) sur une organisation en deux niveaux : un syndicat principal regroupant l'ensemble des copropriétaires des 5000 logements, en charge notamment de la gestion des espaces extérieurs et du règlement des factures d'eau et d'énergie ; 27 syndicats secondaires à l'échelle d'immeubles ou de groupes d'immeubles. Entre autres dysfonctionnements, cette organisation s'est révélée incapable de gérer des réhabilitations lourdes, au-delà même des enjeux d'insolvabilité d'une partie des ménages propriétaires.

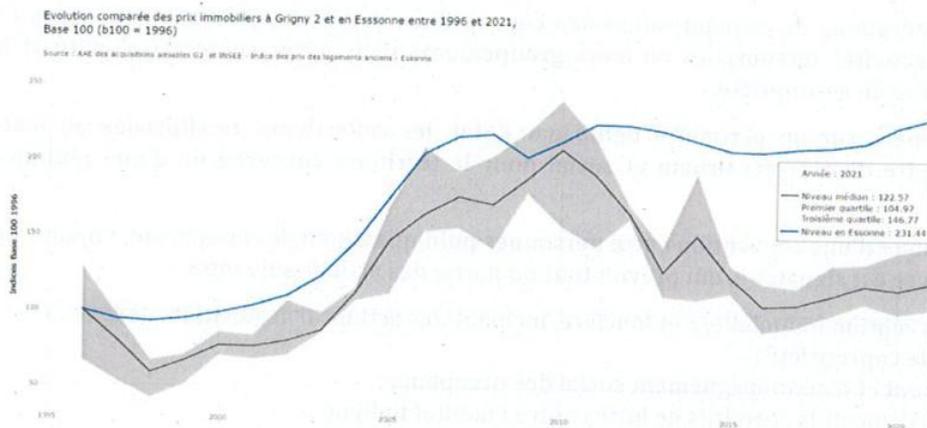
Après une période initiale de relative prospérité, le quartier a connu selon le maire de Grigny deux phases successives de dévalorisation. Jusqu'aux années 2000, les logements de Grigny 2 ont pâti de la concurrence avec le marché en développement rapide des maisons individuelles dans la région et dans le voisinage proche du quartier ; de nombreux habitants, lorsqu'ils le pouvaient, ont alors quitté ce quartier sous-équipé et ces logements soumis à des charges très élevées. Depuis le début de la décennie 2010, Grigny 2 a subi de plein fouet les effets de la crise de 2008.

La fragilité de Grigny 2 a été identifiée par les pouvoirs publics de manière précoce et a donné lieu à une succession continue, et parfois une accumulation, de dispositifs *ad hoc*. En 1996 (décret 96-1156 du 26 décembre 1996), le quartier, de même que la Grande Borne, est inscrit dans la liste des 750 zones urbaines sensibles (ZUS). Il fait ensuite l'objet de trois plans de sauvegarde successifs : de 2001 à 2006, de 2007 à 2011 ; de 2014 à 2019 (prolongé jusqu'en 2021). Concomitamment, il fait l'objet d'un premier projet de rénovation urbaine (ANRU 2007-2015). En 2011, le syndicat principal, en faillite, est placé sous administration judiciaire.

Ces différents dispositifs n'ont pas empêché une accélération brutale de la dégradation du quartier à partir de la fin de la décennie 2000 : appauvrissement de la population ; premier « pic de dettes » des charges de copropriété en 2015-16 (communication Epfif, mars 2023) ; dévalorisation immobilière ; etc. Le « décrochage » de Grigny 2 depuis 2010 apparaît clairement dans la Figure 2, qui compare l'évolution des prix immobiliers à Grigny 2 et dans le reste du département de l'Essonne.

⁷ Préfet de la Région d'Île-de-France, communiqué de presse du 28 mars 2019.

Figure 2 - Évolution comparée des prix de l'immobilier à Grigny 2 et en Essonne entre 1996 et 2021 (base 100 = 1996)
(Source : Citizing (2022), p. 110.)



Graphique 9. Evolution comparée des prix de l'immobilier à Grigny 2 et en Essonne entre 1996 et 2021 (base 100 = 1996)
Source : G. Wald, pour l'EPFIF

2.3. « Changer la donne »

L'ORCoD-IN de Grigny 2 (2016)

L'article 65 de la loi ALUR (2014) crée un cadre pour la réalisation d'opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD) par l'ajout de dispositions au code de la construction (cf. Encadré 1). Ces ORCoD peuvent être déclarées d'intérêt national (ORCoD-IN) en cas de cumul important de facteurs de difficulté et de complexité, notamment « si l'opération de requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements, si le site comporte une ou plusieurs copropriétés bénéficiant d'un plan de sauvegarde » (art. 741.2 du code de la construction). La copropriété de Grigny 2 répond manifestement à ces critères. C'est ainsi qu'après une période de préfiguration en 2015-2016, l'ORCoD-IN de Grigny 2 a été créée en octobre 2016⁸ et est opérationnelle depuis la signature de la convention ad hoc en avril 2017. Sa mise en œuvre a été confiée à l'EPF d'Île-de-France.

Cette ORCoD-IN est une opération ambitieuse visant à « changer la donne » du quartier et reposant sur « trois piliers d'intervention » :

- « L'acquisition (le rachat amiable ou forcé) et le portage massif de logements. Cette stratégie s'accompagne d'actions d'accompagnement social, de lutte contre l'habitat indigne et de relogement ;
- Un projet d'aménagement urbain, inscrit dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : il doit permettre la requalification du quartier et des actions à court terme visant à améliorer le cadre de vie (la gestion urbaine et sociale de proximité) ;
- La réhabilitation et/ou transformation des copropriétés du site, grâce à la mise en œuvre conjointe d'un Plan de sauvegarde et du projet d'aménagement. » (Dossier de presse Epfif, mars 2021, p. 15).

⁸ Décret n° 2016-1439 du 26 octobre 2016 déclarant d'intérêt national l'opération de requalification de copropriétés dégradées du quartier dit «Grigny 2» à Grigny.

Encadré 1 : loi no 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

L'article 65 de la loi ALUR complète ainsi le code de la construction et de l'habitation :

« Art. L. 741-1. – Des opérations de requalification des copropriétés dégradées peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements pour lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

Ces opérations sont menées sur un périmètre défini par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire, qui prévoit tout ou partie des actions suivantes :

- 1) Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- 2) Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- 3) La mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- 4) La mise en œuvre des actions prévues à l'article L. 303-1 ;
- 5) Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du présent code ainsi que de la procédure d'administration provisoire renforcée prévue à l'article 29-11 de la loi no 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
- 6) La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, intégrant les objectifs de l'opération ;

L'opération de requalification de copropriétés peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé prévu à l'article L. 211-4 du même code. L'instauration du droit de préemption urbain renforcé peut être assortie de l'obligation de joindre un rapport relatif à la salubrité et à la sécurité du bien établi par les autorités compétentes et transmis selon les modalités prévues à l'article L. 213-2 dudit code. Pour obtenir la réalisation de ce rapport, le vendeur peut se prévaloir des dispositions de l'article 25-1 A de la loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Art. L. 741-2. – L'Etat peut déclarer d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, une opération de requalification de copropriétés dégradées, dont il définit le périmètre par décret en Conseil d'Etat, si l'opération de requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements, si le site comporte une ou plusieurs copropriétés bénéficiant d'un plan de sauvegarde défini à l'article L. 615-1 du présent code et si le droit de préemption urbain renforcé assorti de l'obligation mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 741-1 a été instauré et que la commune s'est engagée formellement à le déléguer à l'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'opération d'intérêt national. Le décret en Conseil d'Etat est pris après avis du représentant de l'Etat dans la région et consultation des communes ainsi que, le cas échéant, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat concernés.

Pour assurer le relogement, à titre temporaire ou définitif, des occupants des logements dans les copropriétés situées dans le périmètre des opérations d'intérêt national mentionnées au premier alinéa du présent article, sur proposition de l'établissement public chargé de réaliser l'opération, le représentant de l'Etat dans le département peut user des prérogatives qu'il tient de l'article L. 441-2-3, de même que le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale, signataires de la convention prévue à l'article L. 741-1, de celles qu'ils tiennent des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 521-3-3.

Afin de faciliter la mise en œuvre des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne prévus au 3) de l'article L. 741-1, lorsque l'établissement public foncier chargé de conduire l'opération mentionnée au premier alinéa du présent article effectue un signalement auprès des personnes publiques disposant des prérogatives de police spéciale dans le cadre des actions d'acquisition, qui lui sont confiées en vertu du 1o de l'article L. 741-1, concernant un immeuble ou un logement situés dans le périmètre de l'opération, le déplacement d'un agent assermenté pour établir un rapport doit intervenir dans un délai d'un mois à compter du signalement. »

C'est une opération complexe. D'une part, elle implique de nombreuses parties prenantes : la convention ORCoD compte en effet 13 signataires et une douzaine de « prestataires et partenaires » (Dossier de presse Epfif, mars 2021, p. 16). D'autre part, elle traite de nombreux sujets : gouvernance de la copropriété ; transformation de l'environnement construit et du cadre de vie ; rénovation ou « recyclage » des logements : désendettement des ménages. En outre, elle s'articule avec d'autres politiques locales en matière de sécurité, d'éducation, de santé ou d'accompagnement social.

C'est une opération de grande ampleur au regard de la population concernée, qui représente environ la moitié de la population de la commune, et en termes d'investissements et autres financements publics : estimé début 2016 entre 300 et 400 M€, le montant des sommes à engager est désormais évalué à un peu moins de 600 M€ (Citizing, 2022, p. 56), ce qui, rapporté à la taille du parc de logements concerné, représente un investissement public d'environ 120 k€ par logement.

Les choix structurants ou sensibles ont fait l'objet de négociations et de compromis politiques entre l'État et les acteurs locaux, notamment la Ville de Grigny. Dans le cadre d'un parti général d'aménagement visant la dédensification et le désenclavement du quartier, le projet doit se traduire par la démolition de 921 logements, la conversion de 800 logements supplémentaires en logements locatifs sociaux (400 dans le cadre de la conversion d'immeubles entiers en immeubles d'habitat social et 400 via l'acquisition « diffuse » de logements par l'Epfif qui les porte puis les revend à des bailleurs sociaux dans des copropriétés mixtes), et le rachat de 600 logements en vue de leur rénovation et de leur revente sur le marché privé. Au total, 2320 logements (soit 46 % de la copropriété) sont concernés. Le recours à la procédure d'expropriation sera possible sur un ensemble d'immeubles représentant au total 1320 logements, la base juridique de l'expropriation étant une déclaration d'utilité publique justifiée par le projet d'aménagement. La majorité des relogements opérés dans le cadre du projet⁹ s'opèrera hors de la commune de Grigny voire, pour 40% environ des ménages à reloger, hors du territoire de Paris Grand Sud. Enfin, le projet vise une transformation de l'offre commerciale et de l'environnement urbain.

L'état d'avancement du projet (mars 2023)

Les grands choix en matière d'aménagement et de restructuration et recyclage des bâtiments ont été présentés aux habitants et propriétaires en mars 2021 (Dossier de presse Epfif, 2021, p. 8).

Le syndicat principal a été dissous fin 2021 par voie judiciaire, laissant la place à 27 copropriétés indépendantes¹⁰. Jusqu'à cette date, la copropriété était en effet gérée par deux entités emboîtées : d'une part, un syndicat principal chargé des espaces extérieurs et de la fourniture d'énergie et de fluides, d'autre part, des syndicats secondaires chargés de la gestion et des travaux sur les immeubles. Cette organisation complexe a généré de multiples dysfonctionnements auxquels la scission a mis un terme en lui substituant des unités moins démesurées et plus gérables. En prévision de cette scission, la gestion des voiries, espaces verts, aires de jeux et réseaux ont été transférés à la ville de Grigny et l'agglomération de Grand Paris Sud en 2021. Un effacement partiel de la dette des fournisseurs de fluides (eau, gaz) a été négocié avec les fournisseurs à hauteur de 4 M€ sur les 10 M€ de dette accumulée. Ces différentes mesures ont permis de simplifier sensiblement la gestion des 27 copropriétés désormais indépendantes, de réduire significativement le niveau des charges (pour les propriétaires et les locataires) et de rembourser une partie des créances que les copropriétaires à jour du paiement de leurs charges possédaient sur leur copropriété.

⁹ Le droit au relogement concerne seulement les ménages résidant dans le périmètre d'expropriation (1320 logements).

¹⁰ Auxquelles s'ajoutent trois copropriétés de parkings en ouvrage et trois copropriétés commerciales.

<https://www.grigny2.fr/la-scission-de-la-copropriete/>

Des travaux d'urgence (électricité, ascenseurs, inondations, sécurité incendie) ont été engagés suite à un incendie, même si un certain nombre de difficultés dans leur réalisation sont signalées par les ménages ; ces travaux bénéficient d'un financement intégral (toutes taxes comprises) par l'Anah, sur décision gouvernementale annoncée par le Premier ministre Castex en conclusion d'un comité interministériel à la ville organisé à Grigny le 29 janvier 2021. De premiers travaux d'amélioration des espaces communs (aire de jeu, ...) sont également en cours dans le cadre d'un dispositif de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP).

Fin 2022, l'Epifif avait déjà procédé à l'acquisition à l'amiable, par préemption ou à la barre du tribunal de 842 logements pour la somme de 42 M€ (soit en moyenne 50 k€ par logement) afin de faire échec à des tentatives d'achat par des marchands de sommeil et de jouer le rôle de propriétaire vertueux dans les assemblées générales de copropriété. Un premier immeuble recyclé en immeuble de logements locatifs sociaux (gestion I3F) joue un rôle de « vitrine » locale de promotion du logement social.

Selon le maire de Grigny, un début d'amélioration concrète du cadre de vie est perçu par les habitants et rétablit un surcroît de confiance entre habitants et pouvoirs publics locaux. Mais des signes de tension perdurent, qui prennent notamment la forme d'une opposition d'une partie des copropriétaires au rachat de leurs logements par l'Epifif, a fortiori au tarif proposé, et à leur relogement dans le parc social.

Ces évolutions s'inscrivent dans un projet urbain plus large, reposant notamment sur deux opérations d'aménagement d'intérêt national (OIN) : l'ORCoD qui fait l'objet de la présente contre-expertise et l'OIN « Porte Sud du Grand Paris » dont la coordination doit être renforcée. Des évolutions sont également à l'œuvre dans d'autres domaines d'action publique. Ainsi, « zone de sécurité prioritaire » (ZSP) depuis le début des années 2010, le quartier de Grigny 2, comme la Grande-Borne, a été classé en février 2019 en quartier de reconquête républicaine (QRR), un dispositif qui a « pour but de combattre efficacement les trafics, de prévenir la radicalisation et de rétablir le lien de confiance avec les habitants »¹¹. Cela s'est traduit par l'arrivée d'une quinzaine de fonctionnaires de police supplémentaires¹². Dans le domaine scolaire, la commune de Grigny dans son ensemble bénéficie du dispositif REP+, qui se traduit par un renfort significatif de plus de cinquante emplois¹³. En outre, le dispositif de GUSP a représenté, pour la période 2019-2022, un engagement financier conjoint de l'Anah et de Grand Paris Sud s'élevant à 15 M€. Plus largement, il convient de souligner l'importance de l'ingénierie de projet notamment financée par l'Anah et l'Epifif.

Enfin, même si le TGI d'Évry reste sous-doté, l'institution judiciaire se mobilise davantage pour sanctionner les « marchands de sommeil » : après une première condamnation en 2012, dix ans se sont écoulés sans nouvelles condamnations ; depuis deux ans, 25 condamnations ont été prononcées à la faveur d'une évolution de la loi (nouvelles dispositions de la loi ELAN).

Au total, les rapports avec les services de l'État, qui souffraient d'un long passif, se sont transformés. Le plan pauvreté lancé début 2023 symbolise ce nouveau partenariat : c'est la mobilisation du préfet qui a permis l'obtention d'aides financières majorées¹⁴. En revanche, le maire déplore l'insuffisance des moyens humains, tant au niveau des services techniques et sociaux de la Ville que faute d'un engagement suffisant du Département, pour accompagner les transformations urbaines majeures en cours.

¹¹ <https://www.essonne.gouv.fr/contenu/telechargement/26973/211645/file/CP+PSQ-QRR+8+f%3%a9vri+2019.pdf>

¹² Entretien avec le commissaire Jérôme Plaquin

¹³ IGA, 2016, p. 2.

¹⁴ Entretien avec Ph. Rio, maire de Grigny.

3. Le cadre de l'évaluation

Après une brève présentation des principes et des objectifs de l'évaluation socioéconomique, ce chapitre étudie le corpus d'hypothèses retenu pour mener à bien l'évaluation socioéconomique : périmètres retenus, acteurs pris en comptes, effets valorisés. La définition et la déclinaison de la situation de référence est également analysée.

Il est à noter que l'évaluation intervient tard dans le processus : elle se place à l'origine du projet en 2016, alors que certaines actions ont déjà été réalisées avant 2023. Cette situation permet de disposer d'éléments sur ses premiers effets positifs et d'actualiser les différents paramètres au moment de l'enquête publique, mais elle présente aussi des inconvénients : en particulier, l'option de référence paraît en contradiction avec la réalité observée.

3.1. L'évaluation socioéconomique des opérations d'urbanisme : une pratique récente, une méthode encore à mieux cadrer

L'évaluation socio-économique vise à déterminer si, compte tenu de son coût, un projet est suffisamment créateur de valeur. Elle s'attache à étudier en se plaçant du point de vue de la collectivité, les coûts et les bénéfices de toutes natures, pour l'ensemble des acteurs impactés par le projet.

Le bilan socioéconomique est régi par des principes qu'il est bon de rappeler :

- **Monétarisation** : Le bilan socioéconomique est calculé en valeurs monétarisées, afin de converger vers un nombre d'indicateurs limités mais quantifiés (contrairement à l'analyse multicritères).
- **Actualisation** : le bilan tient compte de la préférence pour le présent par le biais de l'actualisation.
- **Le bilan est temporel** : il calcule les avantages et coûts sur une période longue et tient compte le cas échéant des coûts d'entretien et de réparation sur l'ensemble de la période définie.
- **Le bilan est différentiel** : il compare une situation de référence à une situation de projet. La situation de référence, ou situation « contre factuelle », est définie comme la situation la plus probable en cas de non-réalisation du projet.

Le rapport d'évaluation socio-économique (RESE) objet de la présente contre-expertise tient bien compte de ces diverses dimensions. Il fait référence aux documents-cadres existants régissant l'évaluation : rapport Quinet de 2013, Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics publié en décembre 2017 par France Stratégie, référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain, publié en 2022 par France Stratégie. Ces récentes publications ont permis de mieux définir la méthode d'évaluation pour ces opérations d'urbanisme très complexes. Le cadre méthodologique demeure cependant moins précis que pour les projets de transport qui bénéficient d'un retour d'expérience de plusieurs décennies. En particulier, en dehors de l'impact carbone, il n'y a pas de valeurs tutélaires permettant de faciliter le calcul socioéconomique et assurer la comparabilité entre projets.

3.2. Un périmètre de l'évaluation insuffisamment décrit

Comme le rappelle le guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics, le périmètre et l'évaluation socioéconomique, à l'inverse de l'évaluation financière, se place du point de vue de la collectivité dans son ensemble (française, européenne ou mondiale). Le périmètre retenu doit être justifié par le porteur de projet et ne peut pas refléter uniquement le point de vue d'une entité particulière liée à l'investissement considéré.

Périmètres géographiques

Le RESE ne mentionne pas explicitement le périmètre géographique considéré.

- Le scénario de référence, qui cadre l'environnement socioéconomique dans lequel s'insèrent les diverses options d'intervention, est présenté p. 31 à 36 du rapport à l'échelle de l'Ile de France.
- Les différentes options de projet décrites p. 42 à 53 sont quant à elles présentées sur le périmètre opérationnel de la ZAC Grigny2.

On comprend implicitement que les effets socio-économiques sont à considérer à l'échelle régionale, et que les coûts applicables au projet sont quant à eux inscrits à l'échelle du quartier. **Il aurait été souhaitable que le rapport soit plus explicite sur le sujet.**



Figure 3 - Périmètre de l'ORCoD-IN de Grigny2
(Source : Epfif / Citizing, 2022, p. 20)

Périmètre temporel

La période de calcul est également une notion fondamentale dans le calcul socioéconomique. Le rapport se contente p. 29 de renvoyer le lecteur au référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain (France Stratégie, 2022), déjà cité, sans toutefois rappeler quelles sont les bornes temporelles effectivement retenues.

Ledit référentiel d'évaluation recommande (p. 42) une période de calcul de 30 ans après les dernières livraisons de l'ensemble des équipements. Selon le tableur de calcul fourni aux contre-experts, il apparaît que les opérations d'aménagement courent de 2015 à 2040 (bornes temporelles également rappelées p. 50 dans le descriptif de l'option de projet 3), ce qui impliquerait une période de calcul couvrant l'intervalle 2015-2070, auquel il convient d'ajouter une période de durée égale à la durée de vie des constructions pour le calcul de la valeur résiduelle, soit 2071-2100.

En pratique, les calculs sont réalisés sur la période 2015-2066, puis la valeur résiduelle sur la période 2067-2096. Une légère incohérence entre période d'investissement et période de calcul est donc à relever : un calcul sur quatre années supplémentaires (2097 à 2100) pourrait se justifier si les aménagements courent bien jusqu'en 2040. Au regard du taux d'actualisation très faible à ces horizons, ce problème n'est cependant pas de nature à remettre en cause la valeur actualisée nette de l'opération.

Parmi les collectivités régissant le territoire, la Ville de Grigny joue un rôle particulier : elle se porte garante du relogement, point sensible de l'opération, même si la responsabilité opérationnelle revient à l'Epifif qui devra assumer les conséquences de l'expropriation. Elle intervient comme relais des préoccupations de ses administrés. Les autres collectivités locales que sont la communauté d'agglomération, le département et la région ont un rôle moins central dans l'opération, en intervenant sur l'espace public, la voirie, la desserte en transport.

La gestion des copropriétés est assurée par différents acteurs : les syndicats de copropriétés, issus du démantèlement du syndicat principal en 2021, mais aussi l'administrateur judiciaire qui se substitue aux syndicats pour les copropriétés en grande difficulté financière. L'Anah apporte son appui financier pour l'aide à la gestion et subventionne les travaux d'amélioration, ainsi que l'ingénierie (administration provisoire, accompagnement par des opérateurs spécialisés).

Les propriétaires sont responsables de la gestion des copropriétés via leurs conseils syndicaux et participent financièrement au redressement de ces dernières.

Locataires et propriétaires concernés par les expropriations bénéficient d'un droit au relogement, sous la coordination des bailleurs sociaux. Ceux-ci interviennent également de manière plus structurelle, via le rachat d'immeubles réhabilités par l'Epifif et transformés en logement sociaux. En contrepartie de leur implication dans la gestion des logements sociaux issus du processus de recyclage, les bailleurs concernés ont obtenu des garanties d'accès à la ressource foncière pour construire de nouveaux logements.

Les opérations lourdes de démolition / construction sont assurées par des promoteurs sur financement et maîtrise d'ouvrage de l'Epifif.

Les acteurs concernés indirectement par le projet (riverains, collectivité dans son ensemble), sensibles aux effets du projet dans son environnement proche (pollution de l'air, nuisances sonores, prix du foncier, attractivité du territoire) ou au plan global (effet de serre) ne sont pas représentés dans ce tableau par souci de simplification mais bien intégrés au calcul socioéconomique.

In fine, l'Epifif apparaît bien comme le principal coordonnateur de l'opération. Pour ce faire il s'est doté d'une importante ingénierie interne dédiée à l'ORCoD. Son intervention directe est toutefois très centrée autour des opérations d'acquisition et de recyclage d'immeubles d'habitation ou de logements diffus. Il s'appuie sur des divers relais pour la mise en œuvre et le suivi du projet. La commune a ainsi un rôle spécifique comme interface entre les habitants et les divers intervenants techniques de l'opération.

La multiplicité des acteurs impliqués nuit toutefois à la lisibilité de l'action publique, notamment dans le cadre du suivi des opérations sur le terrain. Par exemple, le financement des travaux d'urgence est assuré à 100% du montant TTC par l'Anah. CdC habitat joue le rôle de maître d'ouvrage délégué, mais la maîtrise d'ouvrage relève des syndicats de copropriétaires ou de l'administrateur provisoire, si bien qu'en pratique ce sont bien les propriétaires qui, via leur syndicat, sont responsables du suivi et de la réception des travaux d'urgence. Les réunions publiques ont bien montré que cette responsabilité n'est pas perçue par les principaux intéressés ; l'accompagnement par les opérateurs mandatés par l'Anah, présents au quotidien s'avère indispensable dans cet univers institutionnel très complexe.

Cartographie des acteurs

Pour les besoins de la contre-expertise, un recensement des acteurs a été réalisé afin de s'assurer de l'exhaustivité de l'évaluation, mais aussi pour mieux cerner la mécanique complexe du dispositif. Le tableau ci-après est le fruit de ce travail. Il permet de déterminer pour chaque acteur, son rôle principal dans le projet, ses différentes fonctions.

Tableau 2 - Recensement des acteurs et rôle de chacun

acteur	rôle principal dans l'investissement	rôle dans le déroulement du projet
Epfif	finance les acquisitions, les démolitions, maître d'ouvrage des travaux, des travaux espaces extérieurs, agit comme copropriétaire, action en justice, finance l'ingénierie et les actions annexes (accompagnement Anah, communication, déménagement, etc.)	Coordination du projet
Anru	Financement principalement sur l'espace extérieur aux logements Recyclage immobilier : rachat des logements rénovés par les bailleurs sociaux Compensation de suppression de logement Aides au relogement, Espaces publics.	appui financier
Anah	subventionne les travaux d'urgence, les équipes de suivi animation les travaux non urgents, appui à la gestion de copropriétés	appui à la gestion des copropriétés
Commune	finance et gère les équipements publics de proximité	rôle politique et réglementaire : garant du relogement, action contre les marchands de sommeil, relais des préoccupations du public
Autres collectivités territoriales	le Département finance le TZEN, qui ne fait pas partie du projet mais est un élément du scénario de référence	la CA gère les espaces publics rétrocédés.
préfecture et DDT	instruisent les dossiers d'aide, signent les arrêtés (ZAC, expropriations)	participation aux instances de coordination, rôle d'entraînement des acteurs
syndicats de copropriété	maîtres d'ouvrage des travaux d'urgence	officiellement responsable du suivi des travaux d'urgence
administrateur judiciaire	se substitue au syndicat de copropriétaires en cas de carence	
propriétaires bailleurs privés	participent à la gestion de la copropriété perçoivent les loyers, paient les charges et le solde à financer des travaux	sur le périmètre d'expro, encaissent les indemnités
propriétaires occupants	participent à la gestion de la copropriété paient les charges et le solde à financer des travaux	sur le périmètre d'expro, encaissent l'indemnité et sont relogés
locataires bailleurs sociaux	paient les loyers et les charges achètent les immeubles réhabilités à l'Epfif	sur le périmètre d'expro, sont relogés assurent le relogement
promoteurs	achètent les charges foncières à l'Epfif et construisent	
opérateurs (Ozone...)		suivi sur le terrain de la mise en œuvre du programme, remontées, des difficultés, veille et appui social

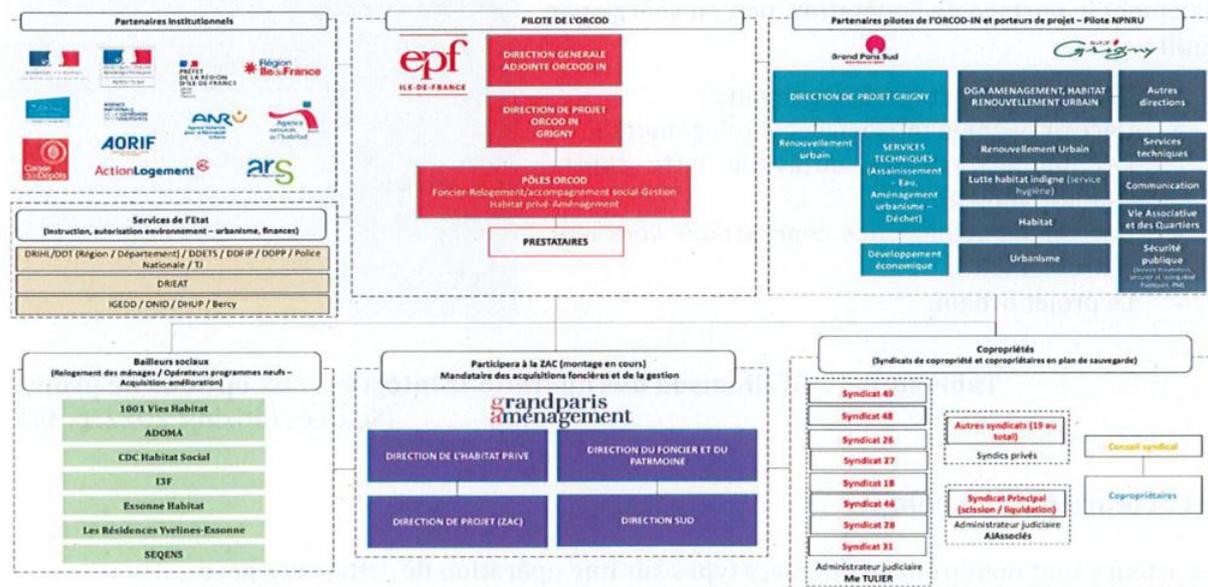
Cette présentation probablement encore simplificatrice, confirme et précise le rôle de l'Epfif comme principal pilote de l'opération. L'Epfif a ainsi un rôle majeur dans la mise en œuvre des opérations de renouvellement des immeubles d'habitations. Son implication est moindre sur les constructions annexes et sur l'accompagnement des résidents. Des organismes tels que l'Anah et l'ANRU contribuent au financement de l'opération et interviennent sur les opérations de relogement et de redressement des copropriétés.

Dans le rapport d'évaluation, l'essentiel des acteurs est pris en compte dans l'évaluation. Néanmoins nous notons l'absence des opérateurs mandatés par l'Epifif pour la mise en œuvre opérationnelle de l'Orcod, par exemple le Cabinet OZONE. Ces derniers interviennent dans le cadre du plan de sauvegarde par le biais d'un contrat cadre sur 5 ans, renouvelable. Le coût pour l'Epifif de cet appui technique par un cabinet privé est de quelques 3,8 M€ sur la période de l'accord cadre. L'administrateur provisoire, mandaté par l'Etat pour suppléer aux syndicats de copropriété défaillant, n'est pas non plus identifié comme un acteur. Certains acteurs-clé de la mise en œuvre opérationnelle de l'ORCoD ne sont pas identifiés dans le rapport et dans les calculs.

Notons également que le rapport ne présente pas de bilan par acteur exhaustif, se contentant de quelques analyses parcellaires par exemple sur le bilan global de l'ensemble des locataires ou des copropriétaires.

Sollicité par les contre-experts afin de préciser quels sont les acteurs et leur organisation, l'Epifif a transmis le logigramme suivant.

Figure 4 - Organisation des acteurs
(source Epfif)



Ce schéma est utile à la compréhension de la mécanique institutionnelle complexe mise en place dans le cadre de l'opération. Ici sont mentionnés l'administrateur judiciaire et les prestataires de l'Epifif. Ce schéma se limite cependant aux acteurs publics et aux copropriétés.

Recommandation n°2 : Les contre-experts auraient souhaité disposer d'une liste exhaustive des acteurs pris en compte, et du détail des avantages et coûts qui leur sont attribuables. A noter que cette demande avait déjà été exprimée lors de la contre-expertise du projet ORCoD-IN de Clichy sous-Bois.

Recommandation n°1 : Il aurait été apprécié de lire précisément dans le rapport d'évaluation socioéconomique la période de calcul effective et sa justification, conformément aux recommandations du référentiel.

Les opérations prises en compte

Le tableau ci-contre précise les opérations intégrées aux options de projet. Les différentes opérations de démolition, reconstruction et réhabilitation du bâti sont bien prises en compte sur le périmètre de la ZAC, ceci tant pour le logement que pour les équipements, commerces et services.

D'un point de vue fonctionnel, les opérations prises en compte apparaissent cohérentes avec le périmètre fonctionnel du projet ORCoD-IN.

Au-delà du pur aspect fonctionnel, l'opération inclut également le portage de l'opération, pris en charge par l'Epfi :

- L'achat et le portage de logements ;
- L'accompagnement social et le relogement ;
- La mobilisation des outils de lutte contre l'habitat indigne ;
- L'accompagnement des copropriétés vers leur redressement ;
- Le projet urbain.

	Action
Logement	Démolition
	Rénovation
	Travaux d'urgence
	Plans de patrimoine
	Construction
Tertiaire (commerces et services)	Démolition
	Construction
Equipement	Démolition
	Rénovation
	Construction

Tableau 1 - Déclinaison des opérations intégrées aux options de projet
(Source : Citizing, 2022, p. 44)

Les acteurs pris en compte

Les acteurs sont nombreux et de divers types sur une opération de cette envergure :

- Établissement public foncier d'Ile de France (Epfi), maître d'ouvrage de l'opération.
- Organismes publics mobilisés autour de l'Epfi dans le cadre de conventions partenariales multiples dans le cadre du projet ORCoD :
 - État,
 - Agence nationale de l'habitat (Anah),
 - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU),
 - Agence Régionale de Santé (ARS),
 - Agence Nationale de la Cohésion des Territoire (ANCT),
 - Collectivités : commune de Grigny, communauté d'Agglomération Grand Paris Sud, Département de l'Essonne, Région Ile de France
- Les bailleurs sociaux : CDC Habitat, I3F, AORIF, etc.
- Les locataires des logements impactés,
- Les propriétaires, parmi lesquels on pourra distinguer propriétaires bailleurs et occupants.
- Le reste de la collectivité :
 - Les riverains, subissant notamment les nuisances sonores liées aux travaux,
 - L'ensemble de la collectivité, concerné par l'impact carbone de l'opération.

3.3. Les effets pris en compte

L'analyse du dossier de Grigny2 a pu bénéficier du retour d'expérience sur la première évaluation socioéconomique d'un projet d'ORCoD-IN, menée sur le territoire de Clichy. Les effets pris en compte sont résumés dans le tableau ci-contre.

En ce qui concerne les flux financiers, a priori les principaux postes d'investissement et de coût de fonctionnement ont été pris en compte. Nous revenons dans le détail plus loin dans ce document sur la décomposition précise de ces coûts.

Les externalités (effet de serre, pollution sonore et atmosphérique) sont également prises en compte, de même que l'amélioration de l'efficacité énergétique, qui est traduite en termes de réduction de coût pour les résidents.

Coûts socioéconomiques	Coût de l'opération
	<i>Dont pouvoirs publics (EPFIF, ANRU, ANAH, collectivités)</i>
	<i>Dont bailleurs sociaux</i>
	Emissions de gaz à effet de serre liées aux travaux
	Nuisances sonores des chantiers
Gains socioéconomiques	Pollution atmosphérique
	Total - coûts socioéconomiques
	Recettes de l'opération
	<i>Dont pouvoirs publics</i>
	<i>Dont bailleurs sociaux</i>
	Emissions de gaz à effet de serre évitées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique
	Amélioration du cadre de vie des habitants
	Amélioration du confort des résidents
	Pouvoir d'achat et patrimoine (locataire et propriétaire)
	Economie de facture énergétique (public et privé)
Dépenses publiques évitées par la diminution de la pauvreté	
Dépenses évitées de dégradation du bâti	
Total des gains socioéconomiques	

Figure 5 - Effets pris en compte

(Source : Extrait du tableau 29 du RESE, Citizing, 2022, p. 100)

L'amélioration du confort est appréhendée par l'application d'une « note » donnée à la qualité du logement, permettant de traduire les effets de la réhabilitation ou du déménagement vers un logement plus sain et mieux équipé. On ne tient cependant pas compte ici du confort lié à l'amélioration des parties communes (sécurité, éclairage, équipement) en ne considérant que le surcroît de confort apporté dans l'espace privatif du logement.

L'amélioration du cadre de vie est valorisée essentiellement par une estimation de l'impact de la dédensification du quartier résultant de la démolition de plusieurs bâtiments. L'impact de l'amélioration de l'espace public n'est abordé que partiellement via les recensements des espaces verts et liaisons piétonnes créées, et le développement des services n'est pas pris en compte. L'amélioration des parties communes des immeubles n'est pas traitée.

L'effet du projet sur l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages concernés est une traduction de l'évolution des charges et recettes pour les locataires et propriétaires, qu'ils soient résidents ou bailleurs. En matière de patrimoine, un exercice a été réalisé pour estimer l'accroissement de la valeur des logements créés ou réhabilités.

La prise en compte de l'impact du projet sur la diminution de la pauvreté est un exercice difficile. La contre-expertise de l'ORCoD-IN de Clichy avait recommandé de poursuivre les travaux pour étudier et si possible valoriser les conséquences de la pauvreté que sont la délinquance, la faible réussite scolaire, etc. Ici la valorisation se base sur une évolution contrastée, entre les différentes options d'investissement, du taux de pauvreté des résidents du quartier.

Enfin, le poste « dépenses évitées de dégradation du bâti » recouvre deux effets très différents : d'une part le risque d'occurrence d'un incendie comme celui survenu en 2017, avec les conséquences en termes de travaux de réparations à engager et de relogement des ménages affectés ; d'autre part le risque sanitaire, appréhendé en l'occurrence par le risque de survenue d'une épidémie de tuberculose similaire à ce qui a été observé à Clichy.

3.4. Les effets non pris en compte

La palette des effets pris en compte est large et globalement couvre bien les effets que l'on pressent pour une opération de réhabilitation lourde d'une copropriété dégradée. Certains aspects cependant sont peu ou non traités, ce qui est regrettable.

L'évaluation socioéconomique de l'ORCoD-IN de Clichy avait apporté un traitement détaillé des effets de l'amélioration du cadre de vie, au travers de l'amélioration des équipements et espaces publics environnants. Si l'application du consentement à payer pour les divers équipements avait fait l'objet de quelques réserves, l'approche était pertinente. Dans le cas de Grigny, le traitement de l'amélioration du cadre de vie par la seule approche de la dédensification apparaît restrictif (nous y reviendrons). Surtout, les transformations de l'espace public directement liées à l'ORCoD (hors TZEN donc), des équipements et de l'offre de commerces, qui vont améliorer l'accès aux services, aux loisirs, à l'éducation voire à l'emploi des résidents, ne sont pas prises en compte. L'approche est ainsi très centrée sur la fonction « logement » de l'opération.

Certains effets comme l'évolution des temps de parcours pour les actifs avaient été valorisés dans le cadre de l'évaluation de l'ORCoD de Clichy-sous-Bois, avec des réserves émises à l'occasion de la contre-expertise. Ici cet effet n'est pas pris en compte. Dans la mesure où l'accessibilité au quartier est déjà bonne et a vocation à s'améliorer encore avec l'arrivée des transports en commun en site propre, il y a un risque que les ménages relogés en dehors du quartier ne bénéficient pas d'une même qualité de desserte. Cet effet est cependant probablement difficile à mesurer faute de connaître les lieux effectifs de relogement des ménages. Par ailleurs, cet effet négatif ne concernerait que les actifs, qui ne représentent pas la majorité de la population.

D'autres aspects, qui se sont révélés importants aux yeux des contre-experts à l'occasion des auditions, n'ont pas été pris en compte. La perte de statut de propriétaire va concerner les propriétaires de 921 logements détruits, et 800¹⁵ appartements transformés en logements sociaux (option 2). Au-delà de la perte de patrimoine liée à la revente de logements ayant fortement perdu de leur valeur, les réunions publiques ont révélé l'inquiétude des propriétaires pour qui ce bien constituait le « projet d'une vie ».

L'attractivité du quartier est partiellement traitée via la revalorisation du patrimoine. La ville de Grigny est associée aux deux quartiers emblématiques que sont la Grande Borne et Grigny 2, ce qui nuit à son attractivité résidentielle mais aussi économique, commerciale. L'image de la ville de Grigny, voire également des quartiers limitrophes de Ris Orangis, devrait être sensiblement améliorée, ce qui pourra se traduire par une valorisation du patrimoine également dans ces secteurs.

Recommandation n°3 : Les contre-experts considèrent que l'amélioration de la qualité de vie, au travers de l'amélioration de l'environnement urbain, est insuffisamment prise en compte dans le projet. De même, il aurait été intéressant d'étudier l'impact du projet sur l'attractivité et l'image de la commune.

¹⁵ Le tableur « modélisation » de Citizing (onglet « Patrimoine », somme des cases I255 à I258) fait apparaître le nombre de 533 conversions en logements locatifs sociaux (LLS) au total. Cette valeur additionne :

- 401 logements transformés en LLS dans les lots 26, 27 et 31, correspondant (à une unité près) au nombre utilisé dans tout le rapport pour l'option d'investissement centrale dans le périmètre d'expropriation ;
- 132 logements transformés en LLS (l'intégralité du lot 44), acquis et gérés par I3F

Elle est donc intermédiaire entre le nombre annoncé de transformations en LLS dans le périmètre d'expropriation (400) et dans le périmètre ORCoD (800). *In fine*, la perte de statut de propriétaire concernera bien 1721 logements (921 démolitions + 400 transformations en LLS).

3.5. Une option de référence trop peu étayée

Décrite au §3.2 du rapport d'évaluation, la situation de référence est définie comme la poursuite de la situation et des tendances qui prévalaient avant le lancement de l'opération Orcod-In en 2015 :

- Dégradation de la situation financière des copropriétés, impliquant l'incapacité à réaliser les travaux d'entretien et de réparation sur des immeubles vieillissants
- Augmentation des risques de sinistres de type dégât des eaux, incendies,
- Dégradation de la santé des habitants dans des locaux ne présenteront les conditions sanitaires dignes,
- Poursuite de la dégradation de l'attractivité du quartier,
- Poursuite, voire intensification, de l'activité de marchands de sommeil en l'absence de politique d'acquisition de logements à grande échelle par l'Epifif.

Des hypothèses de dégradation très conservatrices

Ce tableau sombre décrit dans le rapport d'évaluation socioéconomique ne semble cependant pas se traduire par des hypothèses à la hauteur du risque de dégradation.

Ainsi, le taux de pauvreté de 50,8% est supposé constant à partir de 2019, après une décrue (53,2% en 2015). Ce niveau est certes déjà très élevé, mais Grigny 2 dispose encore aujourd'hui de propriétaires solvables, qui probablement auraient tendance à quitter le quartier si les conditions matérielles et sociales continuent à se dégrader. Il n'est donc pas interdit de penser que la situation pourrait encore se dégrader. Rappelons que le taux de pauvreté enregistré dans le quartier Surcouf était estimé à 62% en 2012.

Concernant la dégradation du quartier, là aussi les hypothèses sont très conservatrices, avec une hypothèse de survenue d'incendies tous les 2 ans, sans augmentation de la fréquence de ces événements, et une hypothèse de survenue d'épidémies de tuberculose tous les 10 ans, avec une valorisation très peu pondérante. Malgré la qualité intrinsèque des bâtiments (au contraire des bâtiments concernés par l'ORCoD-IN de Clichy-sous-Bois), il est très probable que la multiplication et l'aggravation des dégradations amènent à terme à rendre inhabitables un certain nombre de logements. La déclaration de péril ne se limite pas au risque structurel des bâtiments, mais peut également intervenir si les équipements communs d'un immeuble collectif d'habitation sont défectueux ou non entretenus et amènent à des risques sérieux pour les occupants ou les tiers ou compromettent gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation.

Les coûts liés à la dégradation du quartier sont ainsi valorisés à quelques 5,8 M€ actualisés, ce qui est particulièrement faible comparé aux surfaces en jeu. Rappelons que les montants des travaux d'urgence réalisés depuis 2010 (dont une part sur des immeubles à démolir ultérieurement dans le cadre de l'opération) s'élèvent à quelques 44 M€ !

Aucun coût associé à l'intervention des pouvoirs publics

L'intervention des pouvoirs publics est régulière sur le quartier depuis le début des années 2000. Ainsi la situation la plus probable en cas de non-réalisation de l'ORCoD aurait été une poursuite d'une intervention publique régulière, palliative, évitant une dégradation trop rapide de la situation des copropriétés sans toutefois disposer de la force de frappe financière et l'organisation de l'ORCoD. Rappelons en effet les opérations menées avant la mise en place de l'ORCoD :

- Trois plans de sauvegarde successifs : 2001-2006, 2007-2011, puis 2014-2023. le dernier aurait certainement été mené même sans ORCoD, peut être sous un format différent.
- Classement de Grigny 2 dans les QPV et intégration dans le PNRU (2004-2020) et NPNRU (lancé en 2014). Là aussi, il est peu réaliste de supposer que l'ANRU n'aurait mené aucun investissement dans ce contexte en cas de non-réalisation de l'ORCoD-IN.

Les contre-experts considèrent ainsi que la situation de référence est construite de manière trop simplifiée, ce qui sous-estime probablement les effets de l'ORCoD-IN : les hypothèses de dégradation du quartier dans ses diverses dimensions (pauvreté, insalubrité, insécurité, perte d'attractivité) sont peu réalistes car elles considèrent un statu quo, alors que les années 2010 ont montré à quel point la situation peut très rapidement se détériorer.

Ce *statu quo* aurait pu être une traduction d'un investissement public au moyen des outils classiques de type PDS ou NPNRU. Cependant ce n'est pas le cas puisqu'aucun coût public n'est considéré en situation de référence pour les pouvoirs publics, et notamment ANRU et Anah.

Ainsi deux options de références plus réalistes auraient pu être construites : l'une fondée sur une dégradation accentuée par un déficit accru de l'action publique, menant à moyen terme à une situation en termes de pauvreté, insalubrité et risques divers proches du quartier du Chêne Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois ; l'autre fondée sur une action publique limitée visant à maintenir l'état actuel, mais en prenant en compte dans ce cas les coûts liés aux outils classiques de la politique de la ville précités. Cette seconde option semble *in fine* la plus probable et sans doute la plus facile à construire à partir des coûts des plans de sauvegarde et actions menées dans le cadre de la PNRU avant 2015.

Recommandation n°4 : Afin de justifier d'une certaine stabilité de la situation sociale, économique et de la qualité des bâtiments dans le quartier, l'option de référence doit tenir compte des coûts liés à une intervention publique avec les outils classiques de la politique de la ville, par exemple en considérant les fonds publics injectés sur la période 2000-2015 sur les Plans de Sauvegarde et la PNRU.

4. Analyse des effets du projet

4.1. Des options de projet très clivantes



Figure 6 - Localisation du quartier de Grigny 2

Le quartier de Grigny 2, limitrophe de Ris Orangis et des lacs de l'Essonne, est décomposé en sous-quartiers différenciés (Cf. Figure 6) :

- le quartier des Sablons, proche de la gare RER, comportant les ensembles des plus dévalorisés,
- la dalle Barbusse, qui accueille actuellement un centre commercial en partie fermé et du stationnement à l'air libre servant aussi de lieu d'activités parfois illicites (réparation automobile, commerces),
- le secteur des Tuileries, plus résidentiel et comportant la réserve foncière de 5.6 ha du terrain de la Folie qui devait accueillir près de 3000 logements supplémentaires dans le projet d'origine au début des années 1970.

Le rapport présente une option de projet centrale et deux options. Certains éléments de projet sont, sous réserve de variantes, communs aux trois options :

- Redressement des copropriétés. Cette action est déjà largement engagée et produit des effets positifs déjà mesurables en particulier la simplification de la gestion et la réduction des charges de copropriété. Outre les travaux d'urgence déjà réalisés, sont prévus des travaux d'amélioration pour des immeubles placés sous plan de sauvegarde,

- Acquisition par voie d'expropriation sur la base d'une déclaration d'utilité publique motivée par le projet d'aménagement, de 1300 logements sur le quartier Surcouf,
- Portage transitoire par l'EPF de lots de copropriété sur l'ensemble du quartier : 1000 logements supplémentaires doivent ainsi être achetés et portés par l'Epfi pour favoriser le redressement des autres copropriétés avant revente à des particuliers (600 logements) ou à des bailleurs sociaux (400 logements), un premier immeuble a de fait été acquis et rénové par l'3F à titre de démonstration,
- Acquisition et démolition du centre commercial Barbusse,
- Traitement de l'espace public.

Le projet va également dans tous les cas (et y compris en option de référence) bénéficier d'une amélioration de la desserte (liaison T-Zen de Viry Chatillon à Corbeil).

Les trois options se différencient essentiellement par les formes du « recyclage » (démolitions vs. transfert à des bailleurs sociaux) des 1322 logements susceptibles d'expropriation sur le secteur Sablons d'une part et de l'ampleur de la construction neuve sur l'emprise du centre Barbusse et le terrain de la Folie, d'autre part.

Tableau 3 - Description des 3 actions de démolition / construction propres à chaque option de projet

	Démolition sans reconstruction : dédensification du quartier (1)	Démolition, reprise par des bailleurs sociaux et construction neuve : dédensification des tours (2)	Aucune démolition, reprise par des bailleurs sociaux : restructuration des tours (3)
Nombre de logements rachetés*	2322	2322	2322
Nombre de logements démolis	1322	921	0
Nombre de logements revendus à des bailleurs sociaux	400	800	1722
Construction neuve	0	750 logements dont 200 sur le secteur de la Folie	610 logements dont 360 sur terrain de la Folie et 22.650 m2 de tertiaire
Équipements	10 équipements démolis, 9 rénovés, 4 construits Espace vert 3ha sur secteur Barbusse	Programme 1 renforcé (+5000m2)	+/- (2) + Équipement structurant sur secteur Barbusse
Coût pris en compte en M€*	544,6	584,2	627,5

(* Dépenses non actualisées et non majorées du coût d'opportunité des fonds publics et du prix fictif de la rareté des fonds publics. Source : Citizing, 2022, tableau 9, p. 56.)

Le quartier des Sablons présente un caractère stratégique. Situé à la sortie de la gare RER, il constitue une vitrine négative du quartier avec sa densité très forte et ses tours très élevées (allant jusqu'à R+14). Il concentre également les copropriétés les plus fragiles financièrement et connaît des problèmes aigus de délinquance, spécialement dans les parties les plus enclavées. C'est ce quartier qui fait l'objet des transformations les plus profondes.

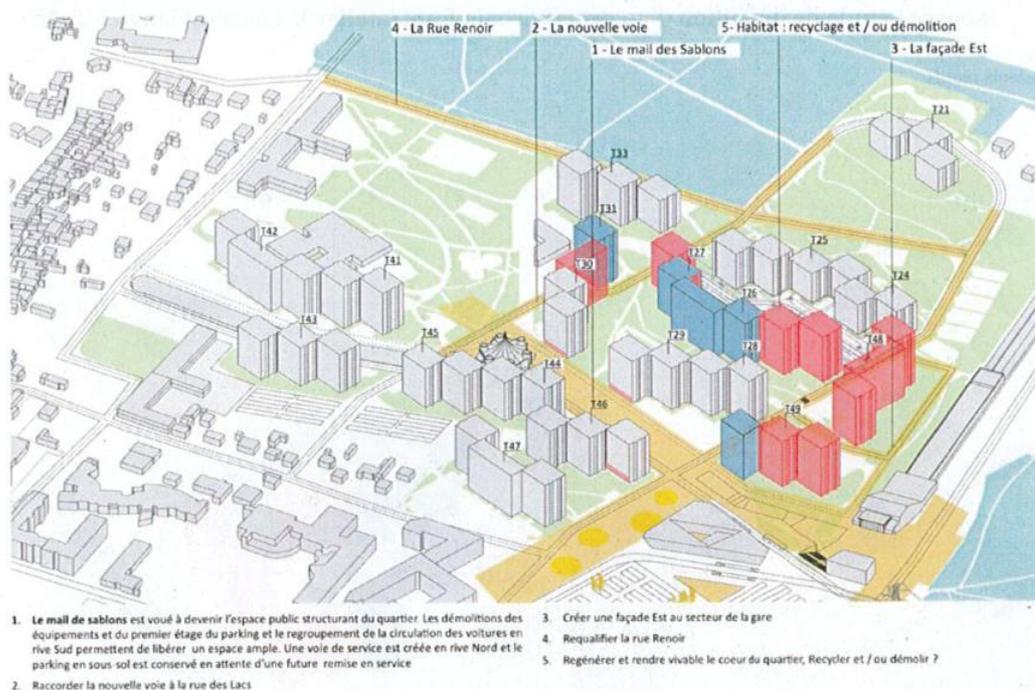


Figure 7 - Description illustrée des opérations du scénario 2

Le recyclage est central, selon deux modalités : démolition ou revente à des bailleurs sociaux.

La **démolition** a des objectifs et des effets multiples.

- Elle a une composante spatiale : elle permet d'ouvrir l'espace du quartier, de réorganiser les circulations, de dédensifier, de changer la perception du quartier, de créer de nouveaux espaces qualitatifs, de réduire les besoins en stationnement et d'améliorer la sécurité en réduisant l'enclavement de certains territoires.
- Elle a un objectif financier largement mis en avant lors des réunions publiques : apurer la situation financière de copropriétés trop endettées.
- Elle a un impact social car elle impose d'organiser un relogement systématique, majoritairement en logement social, de ménages parfois logés dans des logements surpeuplés et souvent incapables d'assumer financièrement des charges de copropriété.

Le choix des immeubles à démolir répond à ces différentes attentes. Toutefois, la démolition engendre une réduction de l'offre de logements abordables dans un secteur déjà soumis à une assez forte tension et elle a un fort impact sur la vie des ménages concernés et sur l'évolution de leur patrimoine.

La **revente d'immeubles entiers à des bailleurs sociaux** est une composante importante dans les options centrale et de réhabilitation sans démolition. Les immeubles ainsi transférés seront gérés dans des conditions meilleures sur le plan technique (maîtrise d'ouvrage professionnelle, gardiens salariés du bailleur, gestion à long terme du patrimoine et des charges) et sur le plan social dans la mesure où le peuplement est filtré par les règles et procédures d'attribution HLM.

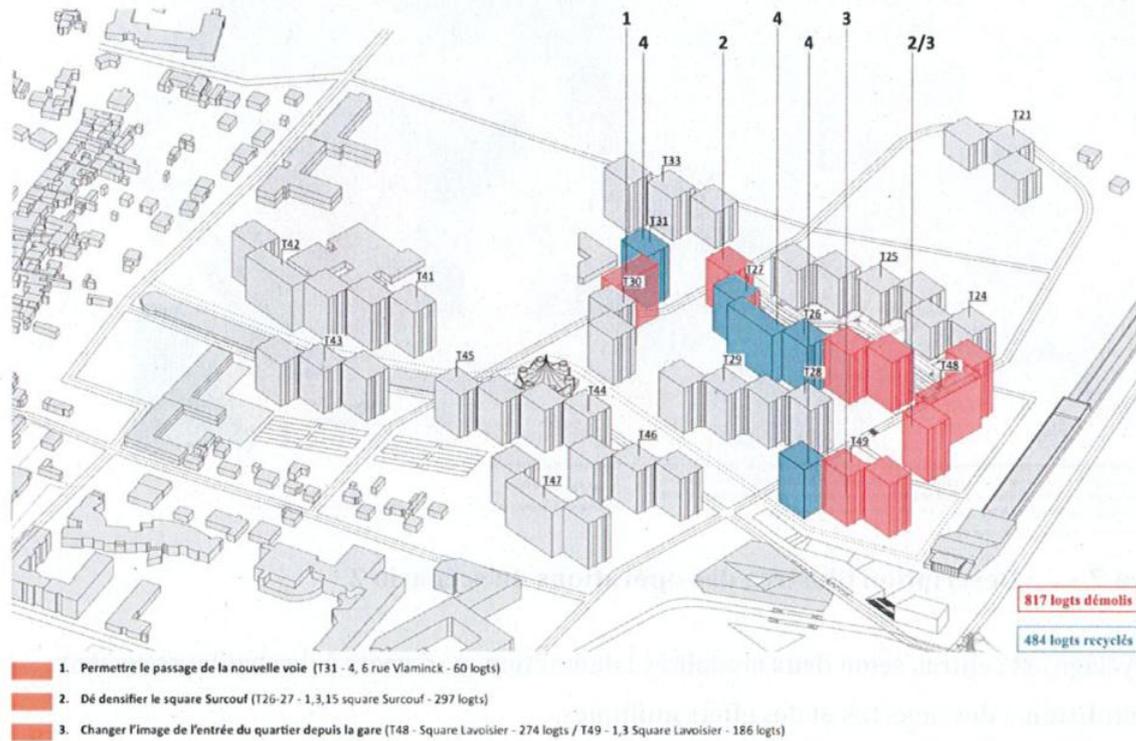
La volumétrie de la démolition, tout comme le choix des immeubles à démolir, sont moins le fruit d'une recherche d'un optimum socio-économique que le résultat d'un processus itératif impliquant la Ville, l'Epifif et les bailleurs sociaux. En particulier, les bailleurs sociaux ont subordonné leur engagement à un volume important de démolitions traduisant la volonté de transformer le quartier en profondeur.

Figure 8 - Détail des démolitions et recyclages

(Source : étude de définition d'un projet urbain Epifif/atelier X. Lauzeral janvier 2019)

C2 / Le quartier des Sablon

Démolitions : plusieurs motifs



La comparaison des différents scénarios permet de décrire et autant que possible de chiffrer les différents effets. Toutefois, à ce stade du projet, plus de cinq ans après le début de sa mise en œuvre, il s'agit d'un exercice assez théorique.

Recommandation n°5 : Dans des projets d'une aussi grande ampleur du point de vue de la durée et de l'impact financier, la contre-expertise recommande de conduire une première évaluation socio-économique à un stade amont, afin d'éclairer le choix entre différentes options.

4.2. Une évaluation socio-économique permettant difficilement de discriminer les options de projet

Le tableau ci-après, tiré du tableur de calcul fourni aux contre-experts, synthétise les principaux coûts et gains socioéconomiques procurés par l'opération, en distinguant les 3 options de projet.

Tableau 4 - **Bilan socioéconomique des diverses options**
(Source : tableur de calcul Citizing)

Coûts	Variante	HAUTE	CENTRALE	BASSE
Coût de l'opération		-474 216 032 €	-500 645 130 €	-527 233 396 €
<i>dont pouvoirs publics</i>		-469 245 837 €	-475 733 993 €	-455 882 690 €
<i>dont bailleurs sociaux</i>		-4 970 195 €	-24 911 137 €	-71 350 706 €
Emissions de GES liées aux travaux		-15 932 895 €	-45 024 303 €	-47 284 370 €
Nuisances sonores des chantiers		-1 475 137 €	-1 834 163 €	-1 796 983 €
Pollution atmosphérique		-2 786 €	-2 162 €	-263 €
Total - coûts		-491 626 851 €	-547 505 758 €	-576 315 012 €
Gains				
Recettes de l'opération		65 909 494 €	105 136 732 €	199 677 607 €
<i>dont pouvoirs publics</i>		48 902 212 €	60 098 152 €	73 268 559 €
<i>dont bailleurs sociaux</i>		17 007 282 €	45 038 580 €	126 409 048 €
Émissions de gaz à effet de serre évitées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique		49 532 427 €	45 190 977 €	49 101 218 €
Amélioration du cadre de vie des habitants		25 973 317 €	23 527 842 €	17 799 309 €
Amélioration du confort des résidents		239 242 632 €	239 978 770 €	230 722 453 €
Pouvoir d'achat et patrimoine (locataires et propriétaires)		212 559 370 €	280 772 683 €	226 465 573 €
Économie de facture énergétique (public et privé)		22 084 822 €	22 589 927 €	26 741 858 €
Dépenses publiques évitées par diminution de la pauvreté		159 312 962 €	141 611 522 €	70 805 761 €
Dépenses évitées de dégradation du bâti		5 845 885 €	5 845 885 €	5 845 885 €
Total - gains		780 460 909 €	864 654 338 €	827 159 665 €
Différences (VAN)		288 834 058 €	317 148 580 €	250 844 653 €

La lecture de ce tableau amène à plusieurs réflexions.

Le poste de coût pour les pouvoirs publics représente une somme considérable. Ramené au nombre de logements concernés, l'investissement public représente environ 100 000 € par logement, soit près de deux fois le prix de revente moyen actuel.

Les autres coûts sont d'un poids moindre dans la valeur actualisée nette du projet ; on note toutefois que le bilan relatif aux émissions de gaz à effet de serre lié aux travaux est non négligeable pour les options 2 et 3 : il est à peine compensé par les émissions évitées grâce à l'amélioration énergétique des bâtiments. C'est donc le scénario 1, qui ne prévoit pas de reconstructions, qui est le plus favorable du point de vue environnemental.

Les principaux postes de gains socioéconomiques sont :

- Les recettes de l'opération, fortement corrélées aux recettes des bailleurs sociaux, qui bénéficient du transfert de logements privés vers des logements aidés dont ils tirent des recettes locatives. Dans ce contexte le scénario 1, qui ne prévoit pas de tels transferts, présente un bilan bien moindre comparé aux autres scénarios.
- Le confort pour les habitants présente un gain positif à peu près homogène pour les 3 scénarios. On considère que les standards de confort des logements, qu'ils soient réhabilités ou neufs, sont dans tous les cas bien meilleurs que ceux de l'option de référence ;
- Le poste « pouvoir d'achat et patrimoine » place le scénario 2 en tête : ce résultat est principalement dû à une hypothèse d'amélioration de la valeur patrimoniale des biens favorable à ce scénario.
- Enfin, les dépenses publiques évitées par diminution de la pauvreté sont fortement corrélées à la dédensification du quartier : elles sont ainsi favorables aux deux premiers scénarios.

Quel que soit le scénario, la somme des avantages est supérieure à la somme de coûts : le rapport d'évaluation socioéconomique conclut ainsi que l'ORCoD-IN de Grigny 2 est créatrice de valeur, avec un scénario 2 « dédensification des tours » présentant une valeur actualisée nette légèrement meilleure que les autres scénarios.

L'écart entre scénarios demeure faible, avec une variation à +/-11% entre valeur haute et valeur basse. Les paragraphes suivants entrent en détail sur les méthodes et hypothèses de calculs des différents postes considérés, afin de juger de la robustesse globale de la valeur actualisée nette socioéconomique générée, ainsi que du bien fondé de la hiérarchie entre scénarios obtenue.

4.3. Des coûts socioéconomiques actualisés du projet trop peu décrits

L'ORCoD-IN de Grigny 2 représente un engagement financier considérable des acteurs publics concernés, au premier rang desquels l'Epifif IDF. Estimé en 2016 de l'ordre de 300 à 400 M€, cet engagement a été ensuite réévalué à « plus de 600 M€ » (Dossier de presse Epifif, mars 2021). Le montant indiqué dans le scénario (« option d'investissement ») central de l'évaluation socioéconomique s'élève à 584,2 M€ (dépenses non majorées et non actualisées).

Le rapport ESE est très succinct sur la présentation des éléments concourant à la formation des principaux postes de coûts. Les échanges avec l'Epifif et le cabinet Citizing au cours de la contre-expertise ont permis de préciser certains de ces éléments, tout en laissant subsister certaines imprécisions. Les commentaires qui suivent sont structurés selon les cinq principaux volets d'investissement retenus dans le rapport d'évaluation socio-économique : ORCoD-IN (foncier, aménagement, logement), NPNRU et plan de sauvegarde (part Anah).

Foncier (Epifif)

Les coûts fonciers (acquisition et portage) concernent l'acquisition de 2322 logements, en vue de leur démolition (921), de leur transformation en logements locatifs sociaux (800, dont 400 dans le secteur en expropriation sous forme de « vente en bloc des immeubles entiers aux bailleurs ») et 400 dans le secteur en redressement au sein de « copropriétés mixtes : LLS bailleurs / logements privés ») ou de leur revente à terme sur le marché privé (600). Seuls les 1320 logements situés dans le secteur en expropriation sont explicitement mentionnés dans l'évaluation socio-économique, comme d'ailleurs dans le dossier de presse publié par l'Epifif en mars 2021. En revanche, la somme de 130 M€ d'acquisitions par l'Epifif correspond effectivement aux 2320 logements selon les estimations des contre-experts au regard des données disponibles, soit 56 k€ en moyenne par logement.

Les coûts de portage sont estimés à 6 k€ par logement et par an. Ils sont différenciés entre les options d'investissement du fait des différences de « profils » de stock de logements détenus par l'Epifif chaque année pendant la durée de l'opération. Les profils présentés semblent correspondre au périmètre « 1320 logements » (cf. Rapport ESE, p. 59). Dans ce cas, le coût du portage, estimé entre 89 et 110 M€ selon les options, ne serait pas cohérent avec le coût d'acquisition.

Par ailleurs, il n'a pas été possible de disposer d'informations précises sur les éventuels coûts fonciers relatifs aux bâtiments et terrains commerciaux ou de bureaux et leurs modalités de prise en charge, bien que ceux-ci soient explicitement mentionnés comme étant à la charge de l'Epifif (Citizing, 2022, p. 56).

Aménagement (Epifif)

Les différents postes de coûts d'aménagement (études, travaux, honoraires, conduite d'opération, aléas) ont été détaillés par l'Epifif dans le cadre de la contre-expertise. Ils n'appellent pas de commentaires particuliers de la part des contre-experts.

A noter que ces coûts sont complétés par la contribution de l'Epifif au NPNRU, estimée à 19,4 M€ quelle que soit l'option d'investissement considérée.

Aménagement (périmètre élargi NPNRU, financeurs divers)

Les différents postes de coûts d'aménagement ont été détaillés par l'Epifif dans le cadre de la contre-expertise. Les volets « Aménagement » et « Équipement » n'appellent pas de commentaires particuliers de la part des contre-experts. Le volet « Convention intercommunale ANRU » s'est avéré impossible à interpréter, les périmètres d'intervention considérés dans les données relatives aux coûts d'investissement étant peu clairs et peu justifiés.

Travaux d'urgence et plans de patrimoine (Anah, Epifif)

Le financement public au titre de l'ORCoD-IN et des dispositifs associés concernant la rénovation des immeubles de logements comporte deux volets principaux : travaux d'urgence et plans de patrimoine (notamment : rénovation énergétique des logements). Ces deux volets relèvent, d'une part, de la ligne « habitat » des financements Epifif, soit 63 M€ quelle que soit l'option d'investissement, d'autre part, de la contribution Anah au titre des plans de sauvegarde successifs pendant la durée de l'opération, soit 70,9 M€ quelle que soit l'option d'investissement.

Il apparaît d'emblée surprenant que le montant ne varie pas en fonction des options, étant donné que le nombre de logements et les surfaces concernés par les travaux d'urgence comme par les plans de patrimoine varient selon l'option d'investissement considérée.

Les échanges avec les équipes de l'Epifif et de Citizing dans le cadre de la contre-expertise ont permis d'apporter diverses précisions. Ainsi, sur les 70,9 M€ de financement Anah, 44 M€ sont consacrés à la prise en charge par l'Anah de l'intégralité des coûts TTC de réalisation des travaux d'urgence, quelle que soit l'option d'investissement. Le même commentaire que précédemment s'applique. En outre, comme précisé au chapitre précédent, les contre-experts s'interrogent sur le choix ayant consisté à ne pas prendre en compte tout ou partie de ces travaux d'urgence dans l'option de référence, même si ce choix est sans doute conservateur, au sens où il augmente d'autant le coût socio-économiques des différentes options d'investissement, au détriment donc de leur rentabilité socio-économique.

Le reste de l'enveloppe dédiée Anah + Epifif, soit 89,9 M€ (63 + 70,9 - 44) est, par différence, consacré pour l'essentiel aux plans de patrimoine, c'est-à-dire à la rénovation des immeubles de logement. Dans l'option d'investissement centrale, ces travaux de patrimoine concernent 4026

logements (4947 logements avant ORCoD – 921 logements démolis), soit une dépense moyenne de 22,3 k€ par logement. Pour les logements acquis par l'Epifif, cette somme s'ajoute au coût d'acquisition, ce qui correspond à une moyenne (théorique) par logement de 78,3 k€. En d'autres termes, les travaux de patrimoine représentent en première approximation 40% de majoration par rapport au coût d'acquisition. Cette majoration est à comparer à l'hypothèse (toujours dans l'option d'investissement centrale) d'un accroissement à terme de 10 % de la valeur patrimoniale des logements par rapport à la valeur de départ (2021) (Citizing, 2022, p. 93). Sans même prendre en considération les effets bénéfiques attendus de l'opération dans son ensemble (revalorisation du quartier et de la commune), on constate que, sous ces hypothèses, la revalorisation patrimoniale des logements ne couvre qu'une fraction de l'investissement public consenti, les travaux étant subventionnés par l'Anah et l'Epifif à 100% HT et même 100% TTC pour les travaux d'urgence.

Recommandation n°6 : Il aurait été souhaitable que les différents éléments concourant à la formation des coûts de l'investissement réalisé au titre de l'ORCoD-IN soient explicités de manière plus détaillée dans l'évaluation socio-économique, de manière à faciliter l'analyse des relations entre coûts consentis et bénéfices attendus.

4.4. Effets de confort et cadre de vie : les espaces extérieurs au logement peu valorisés

Le confort : un poste important du bilan, peu discriminant entre les options de projet

La valorisation de ce poste varie entre 230 et 239 M€ selon l'option de projet, témoignant d'une assez grande homogénéité dans la valorisation de cet effet. Dans l'évaluation socioéconomique il constitue néanmoins un poste important, contribuant à hauteur de plus d'un quart des avantages, et plus des trois-quarts de la VAN. Le poids de ce poste est cependant cohérent avec les enjeux de l'opération visant à donner aux résidents l'accès à un habitat digne et salubre.

Pour aboutir à ce chiffre, le maître d'ouvrage fait référence aux travaux de D. Fujiwara¹⁶. Cet ouvrage propose, par une analyse d'une enquête réalisée auprès des ménages britanniques¹⁷, une valorisation monétaire du confort par la méthode de « régression de bien être ». La méthode utilisée est similaire à celle retenue pour l'évaluation socioéconomique de l'ORCoD-IN de Clichy. Le lecteur pourra se référer au rapport¹⁸ de contre-expertise afférent pour de plus amples explications sur la méthode retenue. Rappelons toutefois les grands principes de la méthode.

Fujiwara propose une notation purement descriptive du confort d'un logement sur une échelle de 1 à 7, 1 traduisant le niveau de confort d'un logement ne fournissant pas le minimum que l'on peut attendre d'un logement décent, 7 au contraire remplissant tous les critères. Les critères concernent principalement les nuisances sonores dues au voisinage, la qualité de l'éclairage, l'humidité, la condensation, la pourriture, le vandalisme.

En moyenne, il est considéré qu'un logement de mauvaise qualité dans le parc privé (ce qui apparaît la description la plus appropriée des logements visés par l'ORCoD-IN) présente une note moyenne cumulant 2,06 problèmes, quand un logement de bonne qualité n'en présente que

¹⁶ Fujiwara D. (2013) The social impact of housing providers. *Housing Associations' Charitable trust*

¹⁷ British Household Panel Survey. <https://www.iser.essex.ac.uk/bhps>

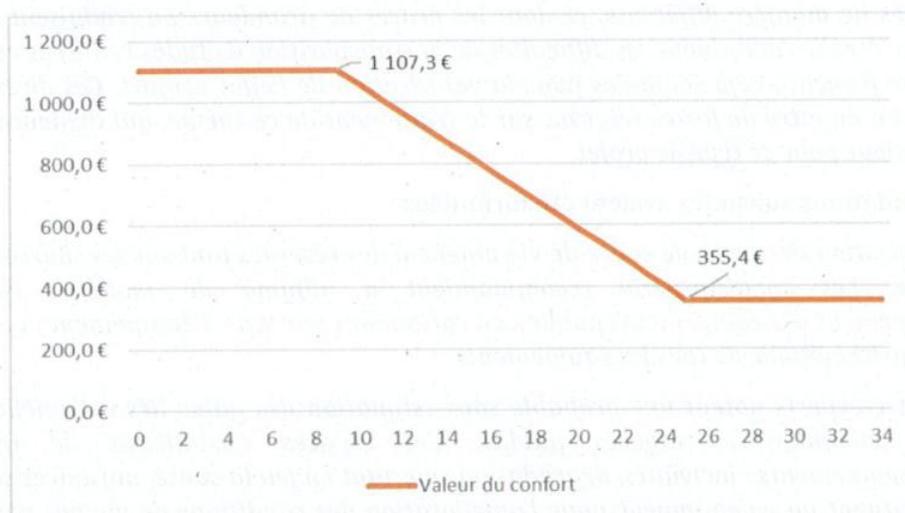
¹⁸ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/04/ce_orcod_in_clichy-sous-bois.pdf, p. 25 à 28

0.54. On considère ainsi que l'opération de réhabilitation ou de relogement permettrait de gagner quelques 1,5 points de « confort » au sens de la nomenclature de Fujiwara. Ce gain est valorisé après conversion en valeurs françaises actuelles à 1164,90 € par personne et par an.

A Clichy, les contre-experts avaient conclu qu'au regard de la littérature disponible, la méthode de valorisation proposée pour le confort semblait adaptée aux améliorations de qualité du logement proposées par l'ORCoD-IN avec cependant deux réserves : une concernant la conversion des livres sterling en euros qu'il convenait de corriger pour refléter la parité de pouvoir d'achat, l'autre relative à la pérennité dans le temps du standard de confort.

L'évaluation socio-économique de l'ORCoD-IN de Grigny 2 a plutôt bien tenu compte de ces recommandations, en appliquant un coefficient réducteur permettant d'adapter les valeurs anglaises au cas français (0,95) et en appliquant un abattement de 30% à partir de 10 ans après la livraison du logement neuf ou réhabilité.

Figure 9 - Évolution de la valeur du confort selon l'année de vie du bâtiment
(source : Citizing)



Précisons que cette valorisation ne s'applique qu'aux parties privatives des bâtiments, et ne traite pas des parties communes. Pourtant ces dernières sont probablement les plus dégradées et cumulent bon nombre des indices d'inconfort listés par Fujiwara : dégradation, éclairage défectueux, humidité, pourriture, etc. Par ailleurs comme cela avait déjà été noté à Clichy, certaines nuisances comme le bruit sont très liées à la qualité et la sécurité des parties communes (seuils d'immeuble, cages d'escaliers), lieux qui sont notoirement très dégradés à Grigny. Une « mauvaise fréquentation » de halls d'immeubles non sécurisés constitue la source essentielle des nuisances sonore d'un logement situé par exemple au rez-de-chaussée. Le problème prend une dimension particulière à Grigny 2, avec divers commerces illicites (de stupéfiants notamment) au rez-de-chaussée de certains immeubles, les sous-sols étant consacrés au stockage des produits vendus. Cette situation a été dépeinte lors des auditions menées par les contre-experts¹⁹, certains interlocuteurs évoquant une situation critique pour les rez-de-chaussée des immeubles concernés. Il s'agit en l'occurrence de la prise de possession d'un bas d'immeuble par des trafiquants de stupéfiants : l'alimentation électrique des parties communes est neutralisée, les cages d'escaliers sont souillées, les caves rendues difficiles d'accès pour y installer les stocks des trafiquants. Selon les termes de l'administratrice judiciaire, pour maîtriser la réhabilitation d'immeuble, il faut maîtriser le territoire et à Grigny c'est une « guerre » permanente menée contre les trafiquants.

¹⁹ Auditions du commissaire de police et de l'administratrice judiciaire.

Recommandation n°7 : Si le champ d'application des travaux scientifiques mobilisés pour monétariser les gains (ou les pertes) de confort ne traite que des parties privatives, il semble nécessaire, pour couvrir l'ensemble de la problématique, de poursuivre les réflexions sur les modalités de prise en compte des dégradations des parties communes, dont la détérioration et la fréquentation sont particulièrement préoccupantes à Grigny 2.

Gains de cadre de vie

Par cadre de vie il est entendu l'amélioration faite dans l'espace public et le quartier dans son ensemble. A l'instar de la valorisation du confort, les évaluateurs ont utilisé une méthode similaire à celle déployée sur le périmètre de l'ORCoD-IN de Clichy.

Contrairement à la méthode de valorisation appliquée par le confort, celle dédiée au cadre de vie avait suscité un certain nombre de réserves sur le cas de Clichy :

le poste « effet sur le cadre de vie » est constitué de l'addition d'impacts de nature différente, valorisées de manière différente, et dont les ordres de grandeurs ne traduisent pas le sens commun. A cela s'additionne les difficultés de la transposition d'études réalisées en dehors du territoire français, déjà soulevées pour la valorisation de l'effet confort. Ces divers éléments amènent à émettre de fortes réserves sur le traitement de ce thème, qui demeure important voire majeur pour ce type de projet.

Les recommandations suivantes avaient été formulées :

La valorisation des gains de cadre de vie amène à des réserves tant sur les sources que sur la méthode. Les contre-experts recommandent a minima de modérer l'impact du développement des équipements publics, en raisonnant par type d'équipement et non par une somme arithmétique de tous les équipements.

Les contre-experts notent une probable sous-estimation des gains liés à l'amélioration des espaces communs et espaces publics. Ces espaces cristallisent de très graves dysfonctionnements : incivilités, dégradations mettant en jeu la santé, nuisances sonores, etc. ils constituent un enjeu majeur pour l'amélioration des conditions de vie des personnes, on peut supposer dans des proportions bien plus équilibrées que le rapport 1/1000 entre gains de confort et remise en valeur des bâtiments tels que valorisé ici. Au regard de l'importance du sujet, il est recommandé de poursuivre les recherches pour rendre plus robuste cette valorisation, au besoin par le recours à des enquêtes complémentaires. L'ampleur des programmes d'amélioration de copropriétés de l'Anah et de renouvellement urbain en France devrait permettre de disposer sans difficulté de terrains d'étude.

Le traitement du cadre de vie dans le cas de Grigny 2 n'apporte pas de plus-value notable suite à ces recommandations. Les aménagements sont chiffrés à environ 100M€ d'investissement quelle que soit l'option de projet. Leurs effets sont traduits uniquement en termes d'amélioration des espaces verts et d'augmentation du linéaire de cheminements piétons. Ces forts investissements n'apportent que 1,2 M€ à 3,3 M€ selon l'option de projet, soit un « rendement » insignifiant de l'investissement en espaces publics et communs.

Le poste dédié à l'amélioration de l'attractivité du quartier se base sur un calcul qui pose question. Le postulat de départ est que l'attractivité augmente avec la réduction du nombre de bâtiments vétustes dans l'environnement urbain, quels que soient leur nature et le volume des démolitions. On considère ensuite que le consentement à payer pour la destruction d'un bâtiment vétuste est de 3,68€ par an et par ménage. La règle s'applique à l'ensemble des ménages de la commune.

La méthode pose question à deux niveaux. D'une part la notion de bâtiment vétuste est très vague : en pratique on imagine une amélioration bien plus importante pour la destruction d'une

tour d'habitation délabrée qu'à la suppression d'un petit commerce présentant le cas échéant un certain intérêt patrimonial. Une telle distinction n'est pas prise en compte dans le calcul. D'autre part, il est probable que la destruction d'un bâtiment délabré sera plus fortement bénéfique pour le résident d'un immeuble voisin que pour un résident de la commune habitant à plusieurs kilomètres.

A ces arguments, l'évaluateur avance qu'à Grigny 2, on peut plus facilement justifier un effet homogène étendu à l'ensemble des habitants, car les tours détruites vont être proches de la gare RER qui est fréquentée par une large partie de la population grignoise. Le cadre de vie sera bien mieux amélioré pour les habitants qui transitent par ce lieu. Il pourrait être répondu que cela n'élimine pas le problème d'une valorisation homogène, que l'on soit riverain très proche desdits bâtiments ou que l'on habite à l'autre bout de la ville.

La thématique « amélioration du cadre de vie » est limitée, dans l'évaluation de l'ORCoD-IN de Grigny 2, à la création d'espaces verts et de linéaires de cheminements piétons et à la destruction de bâtiments vétustes. Pourtant le projet inclut également la création de nouveaux équipements et espaces de vie commune intérieurs et extérieurs, avec un effort particulier en termes de réappropriation au profit des piétons d'un espace public largement dédié au stationnement et à la circulation. Cette opération doit permettre d'ouvrir le quartier à son environnement immédiat : la gare, le centre historique de Grigny et les quartiers limitrophes de Ris Orangis. Les opérations de transformation des espaces public permettront aussi de mieux connecter Grigny 2 avec la ZAC en cours de développement près du centre-ville.

Figure 10 - Volumétries d'une option d'aménagement urbain appliqué au scénario 2 « restructuration des tours »
(Source Epfif & Atelier X. Lauzeral, décembre 2022)

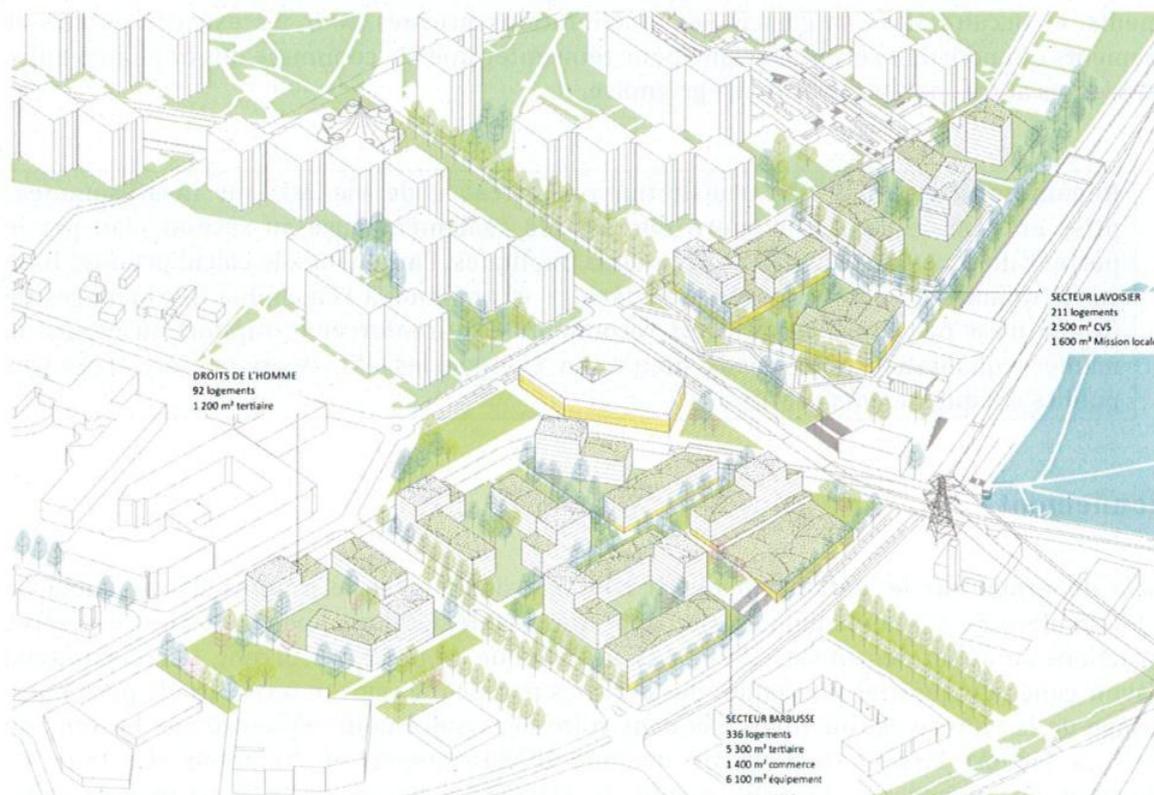


Figure 11 - Perspectives secteur Barbusse
(Source Epfif & Atelier X. Lauzeral, décembre 2022)



La présentation du projet à l'occasion des réunions publiques auxquelles les contre-experts ont assisté²⁰ demeure également très technique et financière, très orientée sur le devenir des logements, et occulte assez largement les améliorations prévues pour les espaces publics et équipements qui pourtant seront cruciaux pour réinventer une vie commune des habitants entre eux et avec les autres habitants de la cité grignoise.

Recommandation n°8 : La transformation du cadre de vie est très insuffisamment prise en compte dans le rapport. Elle semble également mise au second plan par le porteur de projet à l'occasion des réunions publiques. Par ailleurs, le calcul proposé basé sur le nombre de bâtiments vétustes détruits et appliqué à l'ensemble des ménages de Grigny n'est pas convaincant. Il est recommandé de renforcer le rapport au moins de manière qualitative pour mieux mettre en exergue les efforts en matière d'espaces publics et équipements prévus.

Stationnement

L'impact du projet sur le stationnement est très peu décrit dans le rapport d'évaluation. Le manque de place de stationnement est pourtant une problématique apparue dès les premières constructions au début des années 1970, avec un manque de places récurrent. L'erreur initiale est d'avoir conçu un quartier présentant des densités parisiennes sur un territoire de périphérie où l'usage de la voiture est bien plus fréquent voire nécessaire pour répondre aux besoins de mobilité, a fortiori lorsque le quartier manque d'équipements et d'emplois. Le taux de motorisation des ménages en Essonne, établi par l'INSEE²¹ à 83,5% en 2019 est plus de 2 fois supérieur au taux de motorisation parisien.

²⁰ 2 et 9 février 2023

²¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-91>

Le stationnement sur voirie est saturé. Le stationnement en sous-sol est soit condamné, soit sous-occupé car accaparé pour le commerce illicite. Le parking du centre commercial face à la gare est également utilisé pour des activités illicites, notamment des activités informelles d'entretien et de réparation d'automobiles. La réouverture du parking en ouvrage du square Surcouf sera un véritable test de longévité d'un espace de stationnement rénové dans le quartier.

La dédensification du quartier prévue dans les scénarios 1 et 2 aura nécessairement un effet positif en réduisant la pression sur le stationnement, à offre égale. Cependant aucun bilan entre offre et demande de stationnement n'est proposée dans le rapport.

Recommandation n°9 : La problématique du stationnement automobile ne bénéficie pas d'un traitement en adéquation avec l'importance que lui accordent les habitants du quartier. Il aurait été intéressant de se pencher sur les effets des différentes variantes en matière de réduction de la pression sur le stationnement et de sécurisation du stationnement résident.

4.5. Bilan énergétique et environnemental

Phase de chantier : émissions de GES

L'estimation des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux travaux (p. 61 sq) n'appelle pas de commentaire particulier. D'une part, elle applique des barèmes établis aux surfaces concernées par les différentes formes d'intervention (construction, démolition, rénovation/second œuvre, entretien). D'autre part, les hypothèses simplificatrices formulées p. 62 semblent raisonnables.

Leur monétarisation, en revanche, soulève un paradoxe qu'il serait important de résoudre. En effet, le rapport souligne (p. 62) que

malgré des émissions de GES plus élevées, le coût associé est moins élevé en option de projet « Dédensification des tours » qu'en option de projet « Restructuration des tours ». Cet effet contre-intuitif est expliqué par l'évolution de la valeur de l'action pour le climat, dont la valeur croit fortement dans le temps (cf. partie précédente), et à la période à laquelle est émis les GES. Ainsi, les GES de la première option sont émis davantage en début de période (démolition/construction) qu'en fin de période alors que ceux de la seconde option sont plus élevés en fin de période (entretien de surfaces plus anciennes).

Ainsi donc, l'application de la « valeur d'action pour le climat » telle que définie par le groupe *ad hoc* de France Stratégie aboutit à estimer que des émissions plus précoces et plus importantes (dans la première option) ont un coût socio-économique actualisé moins élevé que des émissions plus tardives et moins importantes. Ce résultat est en contradiction flagrante avec la physique du climat et notamment avec l'effet de stock des GES dans l'atmosphère²². Il n'apparaît pas non plus justifié par la prise en compte de considérations de coût direct de la tonne de CO₂ évitée. Certes des innovations futures pourront réduire ce coût, mais les gisements d'efficacité carbone les plus aisés à exploiter se seront amenuisés, ces deux évolutions ayant tendance à se compenser. Sur la base du raisonnement détaillé en annexe, nous formulons donc la recommandation suivante.

²² Une tonne de CO₂ émise, par exemple, reste dans l'atmosphère pendant une centaine d'années et contribue donc à l'effet de serre pendant toute cette période.

Recommandation n°10 : (à l'attention de France Stratégie) La méthode de monétarisation des émissions de gaz à effet de serre (GES) liés à la construction, au fonctionnement ou à la transformation d'un bâtiment doit évoluer pour mieux prendre en compte l'effet du stockage des GES dans l'atmosphère pendant une durée généralement longue au cours de laquelle ils contribuent à l'effet de serre.

Phase de chantier : déchets de chantier

L'analyse relative aux effets sur l'environnement des déchets de chantier est limitée à la pollution atmosphérique générée par leur transport en vue de leur mise en décharge (p. 64 sq). L'effet estimé, monétarisés à partir de valeurs tutélaires, est négligeable par rapport aux autres postes du bilan socio-économique (moins de 3 000 euros !, cf. p. 67). Des tests de sensibilité n'ont pas vocation à changer la donne.

En revanche, il est regrettable que l'ESE n'ait pas cherché à estimer le coût environnemental²³ de la mise en décharge de ces déchets de chantier²⁴. Ce coût comporte deux composantes : le coût direct des effets sur l'environnement ; et le coût indirect lié au fait que les matériaux de démolition non réemployés se seraient substitués aux matériaux neufs utilisés, dont la production engendre également des effets négatifs sur l'environnement. Dans l'option d'investissement 2 (option « centrale »), en s'appuyant sur les données et taux de conversion indiqués p. 65, on aboutit à 51 000 tonnes de déchets de chantier produits (contre 61 500 tonnes dans l'option 1 et 5 800 tonnes dans l'option 3), valeurs auxquelles le rapport propose d'appliquer un taux de réemploi sur site délibérément modeste²⁵ de 15%. Ce sont des volumes de matériaux importants et il aurait sans doute été important à cet égard d'analyser de manière au moins qualitative les enjeux associés à leur réemploi. Des études récentes peuvent y aider²⁶.

Recommandation n°11 : Dans une opération d'aménagement engendrant un volume important de déchets de chantier, comme c'est le cas de l'ORCoD-IN de Grigny 2, il serait souhaitable d'analyser de manière relativement détaillée, fût-ce qualitativement, les enjeux socio-économiques et environnementaux associés au réemploi de ces matériaux, y compris sur le site même dans le cadre des chantiers de construction prévus.

²³ Et même, plus largement, l'ensemble des bénéfices socioéconomiques associés au réemploi (et donc des coûts correspondants à ne pas le faire) : « Les avantages du réemploi sont multiples : réduction des déchets, source de matériaux à faible impact environnemental, opportunités socio-économiques et même création d'emplois. »

²⁴ Sans se prononcer explicitement sur la question du réemploi sur site de tout ou partie des matériaux produits par les démolitions, l'Ae relève que les éléments relatifs aux émissions de GES liées aux chantiers « doivent être complétés par une quantification des émissions qui seront générées (matériaux utilisés pour les nouvelles constructions et les rénovations, transports, consommations énergétiques des bâtiments, etc.) et des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation doivent être définies. (Ae, 2022, p. 31.)

²⁵ Et très en-deçà des obligations résultant de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGEC.

²⁶ Par exemple :

https://www.nweurope.eu/media/15808/bookletfcrbefr-1_impact_environmental.pdf

Fonctionnement des bâtiments : émissions de gaz à effet de serre

Les « émissions de gaz à effet de serre liées au fonctionnement des surfaces » dans les différentes options (DESE, p. 72-75) résultent de la combinaison de trois facteurs : surfaces concernées ; performance énergétique du bâti ; caractéristiques de l’approvisionnement énergétique. L’estimation opérée dans le cadre de l’évaluation socio-économique comporte trois volets :

- Les émissions du parc de logements dans le périmètre de l’ORCoD-IN, qui dépendent des caractéristiques de ce parc (quantité de logements, performance énergétique des logements) selon l’option considérée ;
- Les émissions des divers équipements, surfaces commerciales, surfaces de bureau, compte tenu des démolitions, constructions et rénovations prévues dans chaque option ;
- Les émissions des ménages relogés hors du périmètre du quartier, qui dépendent des performances supposées de leurs futurs logements.

L’impact du projet est ensuite calculé, comme il se doit, par différence actualisée sur l’ensemble de la période d’évaluation entre les diverses options d’investissement et l’option de référence.

L’évaluation prend en compte, dans l’option de référence comme dans les trois options d’investissement, les caractéristiques spécifiques de l’approvisionnement énergétique du quartier (réseau de chaleur Grigny-Rougnon).

Au total, les écarts entre les trois options d’investissement en termes de quantité d’émissions (tCO₂eq) et, par conséquent, en termes de coût socio-économique actualisé sont très faibles, a fortiori si on les rapporte au bilan socio-économique d’ensemble : moins de 3 % d’écart entre valeurs basses et valeurs hautes en termes de volumes émis et moins de 10 % en termes de coût actualisé, l’écart entre valeur basse et valeur haute représentant un bénéfice socio-économique actualisé de 4,3 M€ (soit moins d’un pourcent de l’ensemble des bénéfices socio-économiques estimés des différentes options d’investissement). L’élément « émissions de GES » est donc peu discriminant entre les trois options. Les gains socio-économiques associés aux réductions d’émissions de GES dans les différentes options représentent 6 à 7 % des gains socioéconomiques totaux (comparer les tableaux 19 p. 57 et 29 p. 100).

Les hypothèses relatives à la performance énergétique des différents types de bâtiments (avant rénovation, après rénovation, bâtiments neufs, surfaces de relogement) sont raisonnables au regard des études et référentiels techniques disponibles. En consultant les études techniques transmises par l’Epfif lors de la contre-expertise, les contre-experts ont relevé que les valeurs d’efficacité énergétique des bâtiments de logements existants avant et après rénovation, présentées comme des valeurs observées, résultent en fait d’estimations et de modélisation (dans le détail desquelles les contre-experts ne sont pas entrés). En particulier, pour des raisons inconnues – et regrettables –, l’audit énergétique du square Rodin (Inddigo, 2021) n’a pas pu s’appuyer sur la consommation réelle d’énergie avant rénovation des bâtiments audités pour le chauffage et la production d’eau chaude sanitaire, de loin les postes principaux, et a donc dû reconstituer ces consommations à l’aide d’un modèle de simulation. De même, il semble que la performance énergétique après rénovation du lot 44 repose davantage sur une estimation permettant de conclure que la rénovation répond aux exigences de l’Anah (amélioration de 35 % au moins de la performance énergétique après travaux) que sur une mesure de la consommation réelle après rénovation. Pour autant, le diagnostic susmentionné paraît sérieux et les valeurs retenues pour la performance énergétique avant/après rénovation apparaissent raisonnables. Pour les bâtiments neufs, les valeurs de consommation effective retenues dans les calculs suivent les recommandations du référentiel *ad hoc* (France Stratégie, 2022, p. 80) qui préconise, sur la base des quelques études *ex post* disponibles, de majorer de 50 à 100 % les valeurs de consommation théorique des bâtiments. Enfin, pour les surfaces de relogement, les hypothèses retenues (consommation moyenne des logements collectifs en France, intensité carbone moyenne des réseaux énergétiques en France) sont également raisonnables.

Les calculs appellent en définitive une seule interrogation, relative à la prise en compte des logements neufs dans les calculs d'émissions relatifs aux options d'investissement 2 et 3. Ces logements, dont le coût de construction n'est pas pris en compte dans l'évaluation, n'ont pas non plus vocation à accueillir des ménages à reloger dans le cadre de l'opération (DESE, p. 32). Il est donc difficile de comprendre à quel titre les émissions liées à leur fonctionnement (comme d'ailleurs à leur construction, cf. DESE, p. 62) sont prises en compte. Cela dit, tant en construction qu'en fonctionnement, sous les hypothèses retenues, les émissions correspondant aux logements neufs représentent de l'ordre de 4 % du total (en volumes comme en coût actualisé) : leur inclusion dans le calcul ne modifie donc pas sensiblement les ordres de grandeur.

Recommandation n°12 : Des audits de performance énergétique des bâtiments fondés sur la mesure des consommations effectives des bâtiments en conditions réelles de fonctionnement (avant et après rénovation pour les bâtiments rénovés) doivent être systématiquement encouragés dans les opérations d'aménagement urbain. Elles permettront d'éclairer les évaluations futures sur cette dimension des opérations dont le poids dans les évaluations socioéconomiques va croître rapidement compte tenu de la trajectoire retenue pour la « valeur d'action pour le climat ».

Fonctionnement des bâtiments : consommation d'énergie

Les estimations relatives à la consommation d'énergie, qui sous-tendent les calculs précédents et qui sont ensuite traduites en économies de factures énergétiques pour les ménages résidents (DESE, p. 76-77), n'appellent pas de commentaires supplémentaires de la part des contre-experts.

4.6. Le relogement

Le cadre général

La mise en œuvre des options de démolition suppose le relogement préalable des occupants, qu'ils soient locataires ou propriétaires. C'est l'Epifif qui est maître d'ouvrage du relogement, mais la démarche implique de nombreux autres acteurs. Le relogement dans le parc social est aussi une composante majeure de la VAN, grâce aux gains de pouvoir d'achat et de confort des habitants et à la diminution des situations de pauvreté induite par les relogements hors du quartier. Enfin, l'occupation du parc social fait l'objet d'un processus très encadré, alors que la location dans le parc privé ou l'acquisition de logements échappe au contrôle des élus. C'est donc un facteur clé de la réussite du projet.

Les ménages expropriés sont titulaires d'un droit au relogement et les ménages à reloger par suite d'une opération d'urbanisme bénéficient d'une priorité au titre du droit au logement opposable (DALO). Il s'agit d'une phase particulièrement délicate puisqu'il convient de proposer aux habitants actuels un logement locatif compatible avec leurs ressources et leurs habitudes de vie (bassin d'emploi, réseaux de solidarité familiale ou amicale, scolarité des enfants, etc.).

La vacance est importante dans certains immeubles, notamment lorsque l'Epifif ne reloue pas les appartements vacants dont il est devenu propriétaire par suite d'acquisitions amiables ou à la barre du tribunal dans les immeubles voués au « recyclage ». Pour évaluer les besoins de relogement, l'Epifif applique un taux de vacance (évalué à 40%), un taux de suroccupation (25%), et déduit la part de locataires non éligibles au parc social. Il estime ainsi le besoin de relogement total à 700 unités dont 570 dans le parc social pour reloger les occupants des 1320 logements du périmètre d'expropriation (cf. Charte locale de relogement, 2021, p. 9).

Dans le cas de l'ORCoD de Grigny, des difficultés particulières vont surgir : il faudra offrir des solutions de relogement à des loyers modestes : lorsque l'Epif rachète des biens détenus par des marchands de sommeil, il ramène immédiatement le loyer au niveau HLM (soit de 15 à 7 € environ ; cf. Citizing, 2022, p. 59).

Les locataires déplacés dans le cadre d'une démolition ont déjà bénéficié de la baisse de loyer qui figure dans l'évaluation socio-économique. C'est également le cas pour les habitants des logements rachetés hors périmètre d'expropriation : le parc ainsi constitué servira en période transitoire, en particulier pour reloger les locataires ou propriétaires occupants ne répondant pas aux exigences du logement social. Pour les locataires concernés par ce cas de figure, il ne sera pas forcément facile de trouver un logement au même niveau de loyer, sinon en ZUS, et dans ce cas la recherche de la mixité sociale grâce au relogement peut apparaître assez illusoire. En effet, les objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté qui visent à attribuer plus du quart des logements sociaux hors QPV et hors ZUS à des ménages du premier quartile de revenus sont très loin d'être atteints en Essonne, avec un taux observé de 15%.

Différents facteurs peuvent compliquer le processus de relogement. D'abord, la situation géographique de Grigny 2, au pied du RER, est, elle aussi, très favorable en termes d'accès à l'emploi même si la desserte n'est pas optimale. Ensuite, le parc social instaure des barrières à l'entrée (plafond de revenus, solvabilité, situation régulière...). Il est vraisemblable qu'une partie des locataires (et des copropriétaires occupants) actuels posera des difficultés à cet égard. La convention de relogement prévoit ainsi que 130 familles devront trouver une autre solution. Enfin, Grigny 2 est associé à l'insécurité, aux incivilités, et l'image des habitants en pâtit forcément auprès des bailleurs appelés à reloger ses habitants. Les acteurs publics risquent donc de se heurter à des difficultés particulières pour trouver chez les bailleurs deux solutions acceptables pour chaque famille : dans les opérations Anru, il a fallu souvent reloger les familles dans des logements plus coûteux et financer un différentiel de loyer.

Une convention organise le processus de relogement. Sont signataires, outre l'État (préfet de région²⁷) l'Epif la ville de Grigny, la CA Grand Paris Sud, le conseil régional, le conseil départemental, Action logement groupe, l'AORIF, ainsi que les bailleurs partenaires : 1001 vies habitat, Adoma, CDC Habitat social, Essonne Habitat, Immobilière 3 F, les Résidences Yvelines Essonne et Seqens. La convention fixe les besoins de relogement dans l'hypothèse centrale : pour 921 logements démolis, il convient d'ajouter une décohabitation touchant un ménage sur quatre en moyenne et de déduire les situations de vacance des logements et les départs spontanés de l'ordre de 40%. Les besoins sont donc estimés à 700 relogements dont 570 relevant du parc social. Ce besoin est décomposé par territoire, par réservataire et par bailleur.

La réussite de cette démarche repose en effet sur la mobilisation d'acteurs multiples sous l'égide du préfet et du maire. En effet, les logements sont proposés par les bailleurs au fur et à mesure de leur livraison et des vacances, selon les différents contingents de réservataires, et le maire de chaque commune assiste à la commission d'attribution. La taille importante des bailleurs rend les objectifs atteignables, sous réserve des contreparties. Celles-ci sont bien identifiées sous forme de droits à construire : une partie est cédée gratuitement aux filiales d'Action Logement en contrepartie du financement Anru, les autres seront vendues mais les bailleurs auront une garantie d'accès à la ressource foncière. Selon les enquêtes disponibles, environ la moitié des ménages souhaitent être relogés dans la commune, ce qui est cohérent avec la structure de l'offre envisagée.

²⁷ La version signée de la charte transmise aux contre-experts ne comporte pas la signature du préfet de région.

Tableau 5 - Localisation des relogements dans le parc social
a) par réservataire
b) par bailleur
(Source : Charte locale de relogement, 2021, p. 12.)

Localisation des relogements dans le parc social	Contingents mobilisés <i>(sur le modèle d'une gestion des contingents en stock)</i>												
	Ville de Grigny/GPS		Etat		Région*		Bailleurs		Action Logement		TOTAL		Moyenne annuelle sur 8 ans
Grigny	150	61%	45	18%			25	10%	25	10%	245	43%	31
GPS hors Grigny			50	45%			30	27%	30	27%	110	19%	14
Hors GPS			100	47%	50	23%	40	19%	25	12%	215	38%	27
TOTAL	150	26%	195	34%	50	9%	95	17%	80	14%	570		71
<i>Moyenne annuelle sur 8 ans</i>	19		24		6		12		10		71		

*La mobilisation de la Région Ile-de-France s'inscrit dans le cadre de la convention du 9 juillet 2015 signée avec l'Etat pour la mise à disposition d'une partie de ses droits de réservation.

Relogements à réaliser dans le parc social, par organisme HLM et par an					
	Grigny	GPS hors Grigny	Hors GPS	TOTAL annuel	Total sur 8 ans
1001 Vies Habitat		4	3	7	56
CDC Habitat		1	6	7	56
Essonne Habitat		5	2	7	54
Immobilière 3F	9	2	8	19	136
Les Résidences Yvelines-Essonne	19	0	0	19	152
SEQENS	3	2	8	13	120
Moyenne annuelle	31	14	27	71	574
<i>Total sur 8 ans</i>	245	110	215	570	

Globalement, le processus paraît bien anticipé et maîtrisable, Seul le relogement dans l'hypothèse d'une démolition massive sans reconstruction pourrait s'avérer difficile à réaliser : la charte de relogement rappelle que la CA doit faire face à 1900 démolitions outre celles prévues à Grigny et que le rythme de construction global sur l'agglomération est de 2400 logements/an dont 800 logements sociaux. Même en étalant l'opération dans le temps, la pression va être forte sur le parc social, et difficilement supportable en cas de réduction drastique des capacités d'accueil. Inversement, l'hypothèse de restructuration des tours sans démolition ne nécessite aucun relogement et produit au contraire une offre supplémentaire dans un secteur où la demande est forte.

Le département est plutôt bien doté en logements sociaux mais près du tiers du parc est situé en QPV, 34% des attributaires de logement social sont des ménages prioritaires, le taux de vacance est de 3% et le taux de rotation est particulièrement faible. Globalement, en 2021, sur un nombre de nouvelles demandes DALO sur l'ensemble de l'Essonne de plus de 4000, la commission de médiation a reconnu prioritaires 749 ménages et le flux de relogement était de 572. La Drihl considère que la pression de la demande est de 7,5 demandes pour un logement social offert à la location, soit sensiblement la moyenne régionale, alors même que Grigny est situé en grande couronne.

De son côté l'Epifif mobilisera le parc acquis en diffus pour offrir à titre temporaire une solution de relogement complémentaire en location, et pour développer un produit en location accession. Les quelque 130 locataires ou copropriétaires non éligibles au parc social seront relogés par l'Epifif à des conditions de loyer équivalentes à celle du parc social.

Locataires actuels : une amélioration très sensible de leurs conditions de logement mais des effets en chaîne à intégrer dans l'évaluation

Globalement, la proportion de locataires sur l'ensemble de la copropriété est de l'ordre de 57%, et sur un immeuble elle atteint 90%. Le gain pour les locataires est chiffré à 61 M€ en hypothèse basse, 75,4 M€ en hypothèse centrale et 94.5 M€ en hypothèse haute par différence entre le loyer actuel et le loyer social. En option de « basse dédensification » tous les logements (1320) sont conservés et transformés en logements sociaux.

Le gain estimé de pouvoir d'achat ou de confort est en gros proportionnel au nombre de ménages relogés dans le parc social. Dans tous les cas, l'offre de logements sociaux sur le quartier s'accroît de 400 unités grâce aux achats en secteur diffus. En hypothèse centrale, 800 logements sont transformés en logements sociaux et ce nombre monte à 1722 (1322 dans le secteur d'expropriation et 400 en diffus dans le reste du périmètre de l'ORCoD) dans l'option sans démolition. NB En cas de décohabitation (cas de figure concernant environ un ménage sur quatre, soit une centaine de logements en hypothèse basse ou centrale), il y a un gain de confort et certainement un impact positif en termes de réussite scolaire par exemple, mais le gain en loyer est plus incertain puisqu'un seul loyer était supporté par plusieurs ménages.

Le correctif le plus important apporté par les contre-experts concerne la concurrence entre candidats au logement social. Dans la contre-expertise de Clichy-sous-Bois, le gain pour les locataires avait été pondéré par le taux de remplacement des logements détruits, soit 50 % ; on avait ainsi fait subir un abattement pour perte de chance des autres candidats au parc social. En appliquant la même règle de calcul à Grigny 2, le gain serait nul dans l'hypothèse de destruction sans remplacement.

Dans l'hypothèse centrale, en compensation de 921 logements démolis qui génèrent un besoin de relogement estimés à 700 dont 570 dans le parc social, 800 logements sont transformés en logements sociaux et 750 logements seraient construits. Une partie de ces logements pourrait être accessible aux ménages correspondants, en particulier si un produit de type location accession est mis en place soit sur le patrimoine Epifif soit sur les programmes de construction neuve. Les acquisitions sur le reste du parc pourraient permettre à l'Epifif de satisfaire la demande en location-accession et en locatif non-HLM.

Les locataires bénéficient de la baisse générale des charges liées à l'amélioration de la gestion des ensembles immobiliers et aux travaux d'économies d'énergie. Lorsqu'ils y sont éligibles, leur relogement dans le parc social leur permet de bénéficier à la fois d'un gain de confort, d'un gain de pouvoir d'achat et du droit au maintien dans les lieux. Selon les variantes toutefois, le gain de pouvoir d'achat et de confort pour les locataires en place est à pondérer par les effets en chaîne sur le parc social qui subit une forte tension. Lorsqu'il n'y a aucune reconstruction après démolition, il faudrait par conséquent réaliser un abattement au gain constaté pour intégrer les

conséquences de la ponction nette sur le parc existant. Inversement, dans l'hypothèse de construction nette importante (610 logements en hypothèse haute dont sans doute la moitié de logements sociaux ou intermédiaires), il conviendrait d'intégrer les effets positifs sur le pouvoir d'achat des occupants correspondants, même provenant d'autres sites.

Tableau 6 - Évaluation des besoins nets de relogement selon les options

	Option démolition » »	Option centrale	Option restructuration sans démolition
Nombre lgts acquis par l'Epifif	2322	2322	2322
Besoin de relogements induit par la démolition	1003	921	0
Dont relogements en parc social (1)	819	570	0
Nombre logements transformés en LS (2)	400	800	1722
Nombre ménages bénéficiant d'une baisse de dépenses et d'un gain de confort (1+2)	1219	1370	1722
Construction neuve (3)	0	750	610
Pression sur l'offre de logement social (1- 2)	419	-230	-1722

Au total, dans l'option de démolition pure, sur 1219 ménages ayant accès au logement social, une offre nette de 419 logements doit être trouvée dans l'environnement. Au contraire, dans l'option sans aucune démolition, le projet augmente l'offre globale de logement social de 1722 unités, l'option centrale étant sensiblement équilibrée. En outre, la construction neuve apporte elle aussi un gisement d'offre nouvelle dans les options 2 et 3.

Propriétaires bailleurs : des conditions de gestion atypiques et beaucoup de marchands de sommeil mais aussi des bailleurs « par inadvertance »

Grigny 2 est présenté fréquemment comme un point d'entrée de l'immigration illégale, en lien avec une présence marquée de « marchands de sommeil ». Ces derniers se sont montrés très actifs au début de la décennie 2000. Il s'agit de bailleurs indécents qui louent leurs biens à des populations précaires (revenus irréguliers, absence de titre de séjour) dans des conditions parfois à la limite de la légalité : division en logements indécents, suroccupation, non-paiement des charges de copropriété... Globalement, les prix de vente de l'immobilier sont beaucoup plus volatiles que les loyers, à la hausse comme à la baisse. Dans le contexte de baisse brutale des prix (-50% en six ans) et d'indexation des loyers sur l'inflation, la rentabilité locative est devenue anormalement élevée, traduisant une gestion risquée.

Les procédures à l'encontre des marchands de sommeil se sont multipliées et le tribunal d'Evry a augmenté ses moyens pour traiter ces dossiers. L'ARS est sollicitée pour constater les situations de non-respect des critères de décence ou d'occupation. L'action de l'Epifif s'inscrit dans une stratégie de normalisation des conditions de logement : acquisition de biens sur déclaration d'intention d'aliéner (DIA), à l'amiable ou à la barre du tribunal pour empêcher le développement du phénomène des marchands de sommeil, gestion à caractère social.

Toutefois, une partie (non quantifiée) des propriétaires bailleurs ne correspond pas au portrait-type du marchand de sommeil. Ce peut être le cas, en particulier, d'héritiers, ou d'occupants « historiques » qui ont mis leur bien en location du fait de la difficulté à le vendre à des conditions satisfaisantes.

Les propriétaires occupants face à la dévalorisation de leur patrimoine

La part de propriétaires occupants varie fortement selon les syndicats : 10% sur la tranche 26 (Cambacérès), 54% à Vlamincq, où le niveau des impayés est particulièrement élevé, et autour de 40% dans les autres tours destinées au recyclage. Le montant global des impayés de charges sur les immeubles à racheter par l'Epifif est de 44% du total (données Epifif) alors que le nombre de logements correspondant n'est que du quart environ. La proportion de copropriétaires en impayés est particulièrement élevée dans les immeubles 48 et 49 situés à la sortie de la gare.

Pour des ménages modestes, l'achat d'un logement peut être préférable à l'accès au parc locatif HLM qui impose des conditions à l'entrée, l'inscription dans une liste d'attente et une localisation contrainte. Dans certains cas, la décision a pu être irréfléchie, mal éclairée par les différents intervenants. Une frange des ménages est ainsi sans doute trop fragile pour assumer l'ensemble des charges afférentes au statut de propriétaire, alors que ces ménages ne bénéficient de fait pas d'aide personnelle et que leurs dépenses de logement seraient en partie compensées par l'APL dans le parc locatif.

Cependant, la perte du statut de propriétaire, même avec la garantie de relogement dans des conditions comparables ou améliorées de coût et de confort, est souvent vécue comme une régression de leur statut social, la fin d'un projet de vie autour de la constitution d'un patrimoine et un signe d'échec.

En outre, pour les propriétaires « vertueux » à jour de leurs charges, la dévalorisation constatée sur le marché est perçue comme une injustice. Ils considèrent qu'ils ont une forme de droit à l'enrichissement immobilier général alors qu'ils imputent la perte de valeur de Grigny à une action insuffisante des pouvoirs publics (trafics, insécurité, répression insuffisante des squats et des marchands de sommeil...). La valeur d'acquisition par l'Epifif ne leur permet pas de devenir propriétaire d'un logement équivalent dans les environs, compte tenu de la chute des valeurs immobilières à Grigny (si l'on met à part les opérations de construction neuve dans la ZAC centre, commercialisées à des prix comparables à ceux des communes avoisinantes).

En pratique, les marges de manœuvre de l'Epifif pour les indemniser sont juridiquement limitées. Le prix retenu dans l'évaluation est celui fixé par les domaines : en droit, le juge devra lui-même s'appuyer sur les valeurs de marché constatées. Le code de l'expropriation prévoit une valeur décotée en cas de garantie de relogement alors que les bailleurs peuvent prétendre à une indemnité complémentaire. Les propriétaires pourraient préférer renoncer à cette clause mais même dans ce cas le produit de la vente resterait très inférieur au prix d'un logement comparable dans le voisinage (3000€ le m² en moyenne en Essonne, 2000€ à Ris Orangis, Grigny étant en moyenne selon le site des notaires à 1270€/m²). Si cependant l'opération d'aménagement réussit, on ne peut exclure que la hausse de 10% escomptée des valeurs immobilières s'applique aussi en cas de vente forcée, le juge anticipant sur la valorisation du quartier. Le contentieux lié aux arrêtés de cessibilité peut causer des retards et renchérir le coût d'acquisition, mais le précédent de Clichy-sous-Bois suggère que ce risque est modéré.

Pour ceux d'entre eux dont les revenus permettent de supporter les charges de copropriété après redressement (sans doute quelques dizaines selon l'Epifif), la commune souhaite la mise en place de produits de location-accession. Habituellement, la location-accession est destinée à des ménages dépourvus d'apport personnel. Pendant une période transitoire, ils s'acquittent d'un loyer HLM et constituent une épargne préalable et peuvent lever leur option d'achat au bout de quelques années. Ces opérations bénéficient d'une TVA à taux réduit. Dans le cas de Grigny 2, les

propriétaires occupants disposeront d'un apport personnel issu de leur indemnité d'expropriation et la TVA à 5.5% est de droit. Il s'agit donc de transposer le principe de la location avec option d'achat pour offrir la possibilité de conserver un statut de propriétaire dans l'opération en bénéficiant d'un logement rénové : le ménage devra démontrer en phase transitoire sa capacité à se passer de l'APL pour, le cas échéant, rembourser le capital restant dû sur un ancien prêt et assumer les charges de copropriété. Cette variante n'a toutefois pas été chiffrée dans l'ESE, ni en dépenses pour l'Epifif ni en bénéfice pour les ménages concernés. Selon l'Epifif, un nombre restreint de ménages devrait se porter candidat et l'Epifif ne devrait donc pas subir de conséquences financières significatives.

4.7. Une valorisation du patrimoine bâti fortement surestimée

Le calcul réalisé dans le rapport d'évaluation

L'accroissement de la valeur du patrimoine est un poste important du bilan socioéconomique. Elle est estimée à 94 M€ pour l'option « restructuration des tours » (option 3, sans démolitions), 126,9 M€ pour l'option « dédensification du quartier » (option 1) et 182,7 M€ pour l'option « dédensification des tours » (option 2 finalement mis en œuvre).

Le prix de l'immobilier à Grigny 2 a fortement décliné de 2011 à 2016 (-50%) suite à la dégradation de la situation du quartier, pour se stabiliser ensuite à une valeur de 930,6 € par m² de SHAB : l'action de l'Epifif a permis d'enrayer la chute des valeurs. Les prix immobiliers de la commune demeurent néanmoins les plus bas de l'agglomération parisienne : le prix médian des appartements²⁸ à Grigny est de 1330 € par m², contre 2000 € pour la voisine Ris-Orangis, 3000€ à l'échelle de l'Essonne, 6090 m² à l'échelle de l'Île de France. Les évaluateurs considèrent que ce prix continuera à baisser en situation de référence pour atteindre à terme une valeur de 725 € par m² de SHAB, valeur très faible mais crédible en cas de poursuite de la dégradation de l'état des copropriétés.

Pour les options de projet, le calcul considère une stagnation du prix de l'immobilier pendant la durée des travaux à 930,6 €/m² SHAB (2021 à 2036, année des dernières démolitions), puis une lente reprise du marché de l'immobilier sous l'effet de l'ORCoD-IN, avec un prix moyen de 977,4 €/m² SHAB pour les options 1 et 3, et 1023,9 €/m² SHAB pour l'option de projet 2. Cette appréciation de 5 à 10% du prix de l'immobilier par rapport à la situation actuelle semble très conservatrice : on resterait malgré les efforts financiers exceptionnels mis en œuvre par l'ORCoD-IN sur un prix moyen au plus bas à l'échelle de l'Île-de-France.

Les évaluateurs calculent pour chaque année de la période d'évaluation la valeur totale du parc immobilier privé et effectuent la somme actualisée de cette valeur sur toute la période d'évaluation. Les gains de patrimoine sont ensuite obtenus par différence entre options de projet et option de référence. Le tableau 7 ci-après restitue le résultat de ce calcul.

Le nombre de logements détenus par des propriétaires privés à la fin de l'opération est le même quelle que soit l'option d'investissement considérée. En effet, dans les trois options, l'EPFIF acquiert 1322 logements dans le périmètre d'expropriation, logements qui sont démolis ou transformés en logements locatifs sociaux dans des proportions variables selon l'option d'investissement considérée.

NB : Ce tableau ne prend pas en compte les 1000 logements acquis par l'Epifif en diffus (hors périmètre d'expropriation), dont 600 ayant vocation à être revendus sur le marché privé.

²⁸ Estimation sur la base des ventes d'appartements sur les 12 derniers mois.
<https://www.immobilier.notaires.fr/fr/>

Tableau 7 - **Evaluation du patrimoine selon les diverses options**
(source : Citizing, Tableur socioéconomique)

	Surface détenue par les copropriétaires en m ²	Valeur totale logements, en M€	Valeur propriétaires occupants, en M€	Valeur propriétaires bailleurs, en M€
Option de référence	288 640	6 564	2 998	3 567
Option haute	208 555	6 691	3 174	3 519
Option centrale	208 555	6 747	3 205	3 540
Option basse	208 555	6 658	3 160	3 498

Cette méthode pose problème à plusieurs niveaux :

- Les valeurs absolues obtenues pour chaque option sont excessivement élevées et ne sauraient représenter la valeur totale du patrimoine du quartier : les 6,5 Md€ représentent environ 1,3 M€ par appartement ; pour rappel ces derniers ont une valeur à la revente actuellement autour de 55 k€.
- L'appréciation de +10% à terme retenue pour l'option 2 – contre 5 % seulement pour les deux autres options – est fondée, selon les termes du porteur de projet, sur un « faisceau d'indices » permettant de considérer qu'un équilibre entre rénovation, d'une part, démolitions et reconstructions, d'autre part, mais aussi un plus fort développement des activités, rendra le quartier plus attractif pour cette option que pour les autres. Cette plus-value accordée à l'option *in fine* retenue, malgré les quelques arguments qualitatifs avancées par l'Epfif, apparaît artificielle.
- La revalorisation foncière se limite au quartier de Grigny 2. Ce dernier participe aujourd'hui, peut-être plus encore que la Grande Borne, au défaut d'attractivité de la commune, ce qui a un impact sur le prix du foncier dans les autres quartiers de Grigny, voire dans les communes adjacentes, en particulier Ris-Orangis.
- Enfin, la prise en compte de la valeur du patrimoine se limite strictement au parc privé. Il est considéré que le parc social n'a pas de valeur patrimoniale. Si ce parc n'a pas en effet la fluidité de l'immobilier privé, il semble excessif de considérer qu'il n'a aucune valeur patrimoniale.

Dans ce contexte les contre-experts ont sollicité la maîtrise d'ouvrage pour réaliser un certain nombre d'améliorations dans les hypothèses de calcul et produire des tests de sensibilité afin de mieux cerner le poids de la valeur patrimoniale dans le bilan socioéconomique.

De nouvelles hypothèses de calcul proposée par les contre-experts.

La méthode consistant à valoriser le total du patrimoine immobilier chaque année et à actualiser la somme des valeurs obtenues sur toute la période pose problème. La valeur du patrimoine se manifeste lorsque le bien change de main. Les données de mobilité résidentielle indiquent que les habitants de l'Essonne changent de logement environ tous les 10 ans. Il est alors proposé de considérer que les biens dans le domaine privé sont revendus tous les 10 ans (taux de rotation de 10%). L'application de cette nouvelle hypothèse a pour conséquence de diviser mécaniquement la valeur actualisée nette du poste patrimoine par 10, amenant à des valeurs de 9 à 18 M€ selon l'option : avec ce seul poste de valorisation, plus conforme à la dynamique du marché de l'immobilier, le poste « patrimoine » n'est plus discriminant entre les options de projet et n'est pas suffisant pour justifier l'option « restructuration des tours ».

Les échanges avec le porteur de projet et son prestataire ont permis de réaliser plusieurs tests de sensibilité pour tâcher de mieux appréhender la valorisation du patrimoine (cf. figure 12).

Un premier test réalisé par Citizing a consisté à ajouter une hausse de la valeur du patrimoine des habitations hors Grigny 2 de +10% entre 2030 et 2040, en appliquant une hausse linéaire de 1% par an pendant cette période de 10 ans. A partir d'une hypothèse initiale de 2150 €/m², le test amène à un gain de patrimoine pour les propriétaires grignois hors Grigny 2 de 77 M€, homogène pour tous les scénarios. Un test avec une valeur supérieure pour l'option 2 a également été réalisé, mais se confronte aux mêmes problèmes évoqués plus haut de justification du « bonus » accordé à l'option « dédensification des tours ».

Un autre test consiste à valoriser le patrimoine du parc de logements sociaux en considérant un taux de rotation plus faible. Ce test amène, avec un taux de rotation de 5 %, à des gains logiquement faibles pour l'option « démolition pure » et maximaux pour l'option « sans démolition », cette dernière totalisant un plus grand nombre de constructions et de transformations en logements sociaux. On obtient un gain socioéconomique de 11,4 M€ pour l'option 1, 35,4 M€ pour l'option 2 et 85,7 M€ pour l'option 3. Un test plus conservateur ramenant le taux de rotation à 2,5%, traduisant une hypothèse de rotation moyenne du parc tous les 40 ans, amène à un gain socioéconomique de 5,4 M€ pour l'option 1, 17,7 M€ pour l'option 2, et 42,8 M€ pour l'option 3. Ce mode de valorisation du parc social présente un caractère théorique compte tenu des restrictions juridiques à la vente des logements HLM, mais il traduit une meilleure attractivité du parc qui entraîne des conséquences économiques positives pour les bailleurs, en termes de taux de vacance notamment.

Enfin, un test dernier test permet d'estimer l'impact de l'application d'une hypothèse moins conservatrice sur la revalorisation du prix de l'immobilier, avec une valeur de 1200 €/m² à terme (au lieu de 1023,9 €/m² pour l'option 2), valeur un peu plus conforme à un marché de l'immobilier normalisé grâce aux actions de l'ORCoD-IN. Les gains supplémentaires pour cette hypothèse sont alors échelonnés de 42,4 à 72,1 M€.

Le tableau ci-après (figure 12) résume les tests réalisés et leur portée. Il est ressort que pour la plupart des tests, c'est l'option 3 « restructuration des tours » qui in fine présente les gains de patrimoine les plus élevés. Ceci est logique car cette dernière évite les démolitions, équivalentes à de la destruction de patrimoine, tout en proposant également la construction de logements neufs.

Figure 12 - Tests de sensibilité sur la valorisation du patrimoine (source : Citizing)

	Hypothèses	Variante Haute	Variante Centrale	Variante Basse
Ajouter augmentation de la valeur du patrimoine à Grigny (hors Grigny 2)	<ul style="list-style-type: none"> Taux annuel de rotation : 10% Valeur moyenne : 2 155€/m² Hausse observée sur la période 2030-2040 de la valeur du patrimoine hors Grigny 2 : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : +10%, quelle que soit la variante Test 2 : <ul style="list-style-type: none"> Variante Haute et Basse : +10% Variante Centrale : +15% 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 77,7 M€ Test 2 : 77,7 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 77,7 M€ Test 2 : 116,5 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 77,7 M€ Test 2 : 77,7 M€
Ajouter surfaces transformées en logements sociaux dans la valorisation du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> Taux annuel de rotation : 5% (vs 10% dans le privé) Valeur et évolution similaires au parc privé Taux annuel de rotation (vs 10% dans le parc privé) : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 5%, quelle que soit la variante Test 4 : 2,5%, quelle que soit la variante 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 11,4 M€ Test 4 : 5,4 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 35,4 M€ Test 4 : 17,7 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 85,7 M€ Test 4 : 42,8 M€
Tester des hypothèses d'hausse de la valeur du patrimoine moins conservatrices	<ul style="list-style-type: none"> Valeur moyenne : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 1200€/m² pour toutes les variantes Test 6 : <ul style="list-style-type: none"> Variante Haute et Basse : 1100 €/m² Variante Centrale : 1200€/m² 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 66,6 M€ Test 6 : 42,4 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 66 M€ Test 6 : 66 M€ 	Valeur de l'impact : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 72,1 M€ Test 6 : 43,9 M€
		Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 290,1 M€ Test 2 : 290,1 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 377 M€ Test 2 : 415,9 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 1 : 453,5 M€ Test 2 : 453,5 M€
		Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 290,1 M€ Test 4 : 284,7 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 377 M€ Test 4 : 346,7 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 3 : 453,5 M€ Test 4 : 401,5 M€
		Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 290,1 M€ Test 6 : 265,4 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 377 M€ Test 6 : 377 M€ 	Valeur de la VAN-SE : <ul style="list-style-type: none"> Test 5 : 453,5 M€ Test 6 : 416,4 M€

Recommandation n°13 : Afin de valoriser le patrimoine, il est nécessaire de tenir compte de la fluidité du marché de l'immobilier. Une méthode consiste à introduire un taux de transaction annuel des biens immobiliers. La valorisation du parc social peut également être approché de cette manière, en considérant un taux de rotation très nettement plus faible. Il est également recommandé d'élargir le périmètre de l'appréciation du prix de l'immobilier à l'ensemble des quartiers et communes environnante qui pâtissent d'une image dégradée par les copropriétés dégradées.

4.8. Le pouvoir d'achat

Locataires

Les locataires bénéficient d'un gain significatif de pouvoir d'achat sur les loyers et sur les charges locatives. Pourtant, le loyer en situation initiale (et en option de référence) est estimé de manière prudente. En effet, la valeur retenue est issue des enquêtes de l'Olap pour lesquelles les effectifs sont relativement faibles ; en particulier, les données du parc informel sont inexistantes alors que les loyers y sont plus élevés.

Le gain est calculé globalement sur l'ensemble des locataires actuels et futurs, y compris ceux occupant le parc acquis par l'Epfif en phase de portage. A noter que les locataires du parc social jouissent d'un droit au maintien dans les lieux : cette amélioration de leur sécurité résidentielle n'est pas valorisée.

Propriétaires bailleurs

Ils bénéficient de la réduction des charges non récupérables, encaissent le cas échéant un prix de vente égal à celui constaté sur le marché mais perdent alors des revenus locatifs élevés.

La rentabilité exceptionnelle des revenus locatifs traduit une situation atypique : elle est de l'ordre de 12 % (loyer net de charges, de 120 € par m² et par an et prix au m² < 1000€). Dans un marché privé classique, la rentabilité est plutôt de l'ordre de 3 à 4% au plus, mais elle est augmentée par une plus-value latente. Dans le cas de Grigny, le niveau de loyer très élevé par rapport aux prix constaté compense cette absence de perspective de plus-value et explique la présence de situations en marge ou en dehors de la légalité (logement indécents, suroccupation organisée). La commune, avec l'appui de l'ARS, a lancé une campagne active de répression pour obtenir la condamnation des bailleurs indécents qui profitent de la précarité de certains locataires. Le tribunal d'Evry, qui a dégagé des moyens supplémentaires, fait preuve d'une sévérité croissante vis-à-vis de ces pratiques et de nombreuses condamnations pénales ont été prononcées. Dans ce cadre, le calcul de l'indemnisation ne peut traduire la simple capitalisation de revenus anormalement élevés. La décote effectuée sur la perte de recettes du fait d'une gestion risquée est donc tout à fait logique.

Au total, l'ensemble des bailleurs bénéficie de l'économie de charges de copropriété, ils doivent contribuer de manière assez marginale au financement des travaux et, pour ceux qui ne sont pas expropriés, ils bénéficient de la valorisation du patrimoine décrite ci-dessus. A contrario, les bailleurs expropriés le sont sur la base de la valeur actuelle de leur bien avant travaux et transformation du quartier.

Propriétaires occupants : des situations différenciées

Pour les propriétaires occupants expropriés (environ 500), deux hypothèses se présentent :

- S'ils sont relogés comme locataires, ils vont bénéficier de l'APL, et leur gain est estimé par différence entre le prix d'achat par l'Epfi et les loyers qu'ils devront acquitter dans le parc social. A noter que les propriétaires occupants devenus locataires bénéficieront de l'APL soit de l'ordre de 2500 € par an et par ménage, ce qui a été négligé par l'expertise.
- S'ils n'optent pas pour le relogement, ils sont indemnisés sur la base d'un tarif majoré. Pour certains d'entre eux, la mairie a demandé que leur soit proposée une formule d'acquisition progressive sous forme de location avec option d'achat, désignée comme location-accession. (cf. *supra*).

L'évaluation par acteurs consolide les conséquences pour différentes catégories d'acteurs de différentes catégories d'effets. Or, la situation des propriétaires occupants expropriés est très particulière : ils encaissent leur indemnité mais doivent soit payer un loyer (s'ils sont devenus locataires), soit racheter un logement. Les autres propriétaires de Grigny 2 vont conserver leur statut, bénéficier des économies de charges, des travaux de rénovation à titre quasi gratuit et de la valorisation du quartier. Pour les bailleurs également, l'indemnité d'expropriation est à mettre en regard des pertes de loyer et du fait que la valorisation du quartier ne leur profite pas.

4.9. Impact sur la diminution de la pauvreté

Les « dépenses publiques évitées par la diminution de la pauvreté » représentent une part significative des gains socio-économiques totaux associés à l'opération : 159,3 M€ (20 % des gains totaux) dans l'option 1 ; 141,6 M€ (16 %) dans l'option 2 ; 70,6 M€ (5,5 %) dans l'option 3 (ESE, tableau 29, p. 100).

En termes de facteurs sous-jacents, les évaluateurs ont considéré que la diminution de la pauvreté associée à la réalisation du projet résultait des effets combinés des processus suivants : dynamisation de l'activité locale ; accompagnement social renforcé ; acquisition de logements ; relogements ; « etc. » (p. 83). Mais les travaux sur lesquels ils s'appuient pour l'estimation quantitative de la diminution de la pauvreté renvoient à d'autres mécanismes.

Le RESE se réfère notamment à une étude menée par Nina Guyon dans le cadre d'un partenariat avec le CGET (Guyon 2016), qui met en évidence un effet statistiquement significatif des projets de rénovation urbaine en termes de diminution de la pauvreté au sein de la population résidant dans les QRU, notamment des 25% de QRU ayant connu les démolitions les plus intenses (groupe distingué dans l'étude de Guyon, noté « QRU+ » ci-après).

Si l'on met de côté le fait qu'elle concerne une copropriété et non un quartier à dominante d'habitat social et si l'on se réfère à l'option d'investissement correspondant à l'opération effectivement mise en œuvre (option centrale), l'ORCoD-IN de Grigny 2 présente des taux de démolitions (921 sur 4947, soit 21,6 % du parc initial) et de constructions (750 sur 4947, soit 15,2 %) comparables aux QRU+ (24,7 % de démolitions et 12,4 % de constructions en moyenne ; Guyon, 2016, tableau 5.3, p. 49). Le niveau et l'intensité de la pauvreté à Grigny 2 sont sans doute au moins aussi élevés que dans un quartier QRU+, même si nous ne disposons pas d'indicateurs strictement comparables. Cependant, le contexte est différent puisque les QRU sont des quartiers à dominante d'habitat social, dans lesquels le peuplement fait l'objet de procédures d'autorisation et de contrôle.

Surtout l'étude de Guyon compare la composition de la population des quartiers QRU+ a posteriori en la comparant à une estimation de ce qu'elle aurait été en l'absence de projet de rénovation, alors que, pour apprécier un effet de réduction de la pauvreté de la population de départ et non simplement un effet de déplacement d'une partie des ménages pauvres hors du

quartier, il conviendrait en toute rigueur de suivre les ménages formant la population de départ quel que soit leur lieu de résidence au terme du processus – ce que Guyon indique explicitement ne pas faire et ne pas pouvoir faire. Au contraire, elle insiste sur le fait qu'une partie au moins de l'effet mis en évidence résulte de modalités de démolition qui ciblent de manière sélective les habitants les plus modestes des quartiers QRU+, ce qui va dans le sens d'une hypothèse de déplacement des ménages pauvres plutôt que de réduction du nombre total de ménages pauvres.

Certes, compte tenu de la grande pauvreté d'ensemble de la population de départ, on peut supposer que les ménages quittant Grigny 2 pour une autre localisation résidentielle bénéficient en moyenne d'une amélioration de leur environnement résidentiel et donc d'un « effet de quartier » bénéfique à moyen terme (parcours de vie des enfants des ménages concernés, par exemple) dans leur nouveau lieu de résidence, effet que certains travaux s'attachent à mesurer. Cependant, ce n'est pas la méthodologie qui a été retenue dans l'évaluation socio-économique. La décision de retenir, pour l'option de projet centrale et l'option de démolition, un taux de réduction de la pauvreté de 4,5 % et de 4 % respectivement, « dans la continuité de l'observation de N. Guyon » (p. 85), n'apparaît donc pas fondée.

Pour autant, l'ensemble des mesures d'accompagnement social dont bénéficient les ménages devant être relogés dans le cadre de l'ORCoD, de même que leur relogement dans des conditions économiquement plus favorables, produit très certainement des effets positifs, sans doute significatifs, sur leur situation socio-économique. Une articulation étroite avec les politiques territoriales dans d'autres domaines (éducation, formation, sécurité...) pourrait produire des effets bénéfiques concomitants pour les ménages non concernés par les relogements (ou relogés dans le quartier ou à proximité). Ces différents facteurs d'amélioration possible auraient pu faire l'objet d'une description plus détaillée, voire d'une première évaluation, au-delà des gains monétaires immédiats liés à la diminution des dépenses de logement.

Au regard de ces éléments, des tests de sensibilité auraient pu être conduits, portant tant sur l'ampleur de la diminution de pauvreté attendue que sur les différences entre options d'investissement. Les écarts obtenus sous les hypothèses indiquées ci-dessus (141,6 M€ pour l'option centrale contre 71,8 M€ pour l'option « sans démolition ») sont du même ordre de grandeur que les écarts de VAN totale entre ces deux options, alors qu'ils reposent comme on l'a vu sur des bases pour le moins fragiles.

Recommandation n°14 : Il serait souhaitable de poursuivre les réflexions théoriques et méthodologiques, mais aussi et peut-être surtout les études empiriques, sur l'effet espéré d'une réduction de la pauvreté résultant d'une opération de rénovation urbaine. Les programmes nationaux successifs de rénovation urbaine offrent un cadre idéal pour de tels travaux.

4.10. Les autres effets peu ou non décrits

Sécurité

Le rapport d'ESE traite peu des questions de sécurité, alors que leur importance dans l'évolution récente, la situation actuelle et les perspectives d'évolution du quartier est reconnue comme majeure. Le rapport inter-inspections de 2016 note ainsi :

C'est surtout la résolution des problèmes de sécurité qui apparaît pour tous comme l'une des conditions nécessaires au redressement. L'omniprésence de la délinquance locale, qui impose son « couvre-feu » à l'heure où commencent les trafics de stupéfiants et ralentit les travaux de rénovation des quartiers, constitue une contrainte insupportable. ... le renforcement des

moyens de la circonscription de Juvisy pour la remettre à la norme paraît nécessaire et urgent. Par ailleurs, la commune pourrait être invitée à se doter d'une police municipale et à envisager l'extension de la vidéoprotection aux espaces publics. Surtout, il conviendra d'associer les forces de police à la redéfinition des quartiers, car leur conception initiale rend très compliquées les interventions : vastes zones piétonnières dépourvues de voies circulantes, nombreuses impasses, coursives masquées, surplombs et contre-allées forment autant de pièges pour les représentants de l'ordre. (IGA, 2016, p. 4)

Le rapport évoque également l'importance d'un renforcement du tribunal de grande instance d'Évry en appui « des interventions fortes et déterminées [nécessaires] pour stopper les flux d'acquisition de logements par des acquéreurs en recherche de forte rentabilité aux pratiques parfois frauduleuses, ou par de futurs acquéreurs mal informés et insolvables » (p. 4), comme pour « gérer les expulsions dans les situations de suroccupation et les dossiers d'habitat indigne » (p. 10).

L'inscription de Grigny 2 comme quartier de reconquête républicaine (QRR) a incontestablement apporté des moyens de police supplémentaires (une quinzaine de fonctionnaires) dédiés au quartier. Cependant nos auditions font apparaître la persistance des activités délictueuses, au premier chef le trafic de drogue, mais aussi la prostitution de personnes mineures et le phénomène de marchands de sommeil, même si une amélioration récente a été notée sur ce dernier point avec une forte augmentation des condamnations au cours des dernières années sur la base des dispositions de la loi ELAN. En outre, la réalisation des travaux s'annonce délicate ; des destructions récurrentes d'engins de chantier sont observées. Surtout, au-delà du problème général d'insécurité, les auditions ont confirmé, ou parfois révélé, les liens directs entre les activités liées au trafic de stupéfiants et le mauvais état général de certains immeubles. Dès lors qu'un pied d'immeuble accueille ce trafic, l'éclairage des parties communes, l'usage de l'ascenseur ou la fréquentation des caves sont perçus par les personnes impliquées comme autant de facteurs de perturbation, ce qui expliquerait en (grande ?) partie les pannes d'électricité et d'ascenseur comme les tuyaux d'eaux usées endommagés dans les caves fréquemment observés dans ces immeubles. Certes, la réouverture physique du quartier qui résulterait de la démolition programmée de plusieurs immeubles faciliterait les interventions de police. Cependant, le rapport d'ESE n'examine pas le risque de voir s'opérer un simple déplacement du trafic de stupéfiants d'un immeuble à l'autre au sein du quartier à la suite des transformations envisagées, déplacement qui pèserait sans doute fortement sur la dynamique de revalorisation recherchée. La dimension sécuritaire est d'ailleurs absente de l'analyse de risques effectuée (section 5.3) ; seul est mentionné le « développement du sentiment de sécurité des riverains » parmi les « impacts identifiés non quantifiés » dont l'évocation est limitée à un tableau d'une demi-page dans le rapport (p. 103).

<p>Recommandation n°15 : Préciser l'ensemble des mesures qui seraient nécessaires pour mettre un terme au trafic de stupéfiants à Grigny 2 et mieux apprécier le risque associé.</p>

Enseignement scolaire

Au regard de la prédominance presque exclusive de la fonction résidentielle de la commune, d'une proportion particulièrement élevée d'enfants en âge scolaire liée au peuplement des quartiers²⁹

²⁹ « La ville de Grigny est probablement la ville la plus jeune d'Île-de-France, avec un taux de 29,8 % de moins de 25 ans, supérieur à un échantillon de villes comparables retenu par la commission. Les moins de 10 ans pèsent particulièrement et démontrent la singularité de la démographie grignoise puisqu'ils représentent 21% de la population alors que la moyenne régionale est de 13%. » (ANRU, 2019, p. 16.)

de la Grande Borne et de Grigny 2 et du déficit originel d'infrastructures scolaires faute de financement suffisant apporté par l'État, la question de la scolarisation des jeunes Grignois est un enjeu majeur, encore accentué par la forte mobilité de la population scolaire. Le rapport inter-inspections de 2016 estime que le dispositif de REP+ a été bien mobilisé, mais sa préconisation centrale est restée lettre morte : il recommandait la construction à brève échéance d'un lycée polyvalent sur le territoire communal :

Cet établissement permettrait d'accueillir de façon plus adaptée les élèves de la ville qui, dispersés actuellement dans plusieurs lycées, ne sont que 25% à obtenir le baccalauréat trois ans après la 3ème alors que dans les lycées de villes socialement comparables ils sont plus de 47% (IGA, 2016, p. 11.)

Cette construction ne semble pas à l'ordre du jour. Elle n'est même pas évoquée dans le rapport ANRU de 2019. Le projet mentionne seulement l'existence d'une réserve foncière destinée à un équipement structurant en lieu et place du centre commercial Barbusse. Il aurait été souhaitable que l'ESE de l'ORCoD-IN examine de manière plus précise l'impact de ce déficit d'offre scolaire sur les perspectives de réduction de la pauvreté de la population de Grigny 2. De manière plus générale, la question des conditions de scolarisation des jeunes habitants du quartier n'est pas évoquée, alors qu'elle représente également un facteur de risque important sur les hypothèses retenues de réduction de la pauvreté.

Recommandation n°16 : Approfondir l'analyse des effets des conditions de scolarisation des jeunes habitants de Grigny 2, et de leur évolution prévisible, sur les hypothèses de réduction de la pauvreté associées à la réalisation de l'ORCoD-IN.

Commerces

Le diagnostic relatif à l'offre commerciale accessible aux habitants de Grigny 2 et à leurs pratiques commerciales est sans appel : une offre très insuffisante entraînant une dépendance forte aux grandes surfaces les moins éloignées (magasin Leclerc de Viry-Châtillon, situé à environ 2km à pied ou 2,5km en voiture, et dans une moindre mesure magasin Lidl de Ris-Orangis, situé à 800 mètres).

L'option centrale du projet prévoit la création de 2000 m² environ de surfaces commerciales, auxquelles s'ajoutent plus de 5000 m² de bureaux afin de diversifier les activités au sein du quartier (Rapport ESE, p. 24, 48). Cependant ni l'évaluation socio-économique, ni les éléments supplémentaires obtenus dans le cadre de la contre-expertise ne font apparaître une politique explicite de développement d'une offre commerciale adaptée. Le dossier de presse publié par l'Epfif en mars 2021, par exemple, indique seulement « une nouvelle offre de commerces et de services », sans davantage de précision, et les documents produits dans le cadre de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage ne sont guère plus loquaces.

Il aurait pourtant été souhaitable, sur la base d'un diagnostic approfondi des raisons ayant conduit à la constitution de ce « désert commercial » (Rapport ESE, p. 13), d'analyser les facteurs de succès et les facteurs de risque de ce volet de l'ORCoD important en termes de cadre et de conditions de vie des ménages résidents.

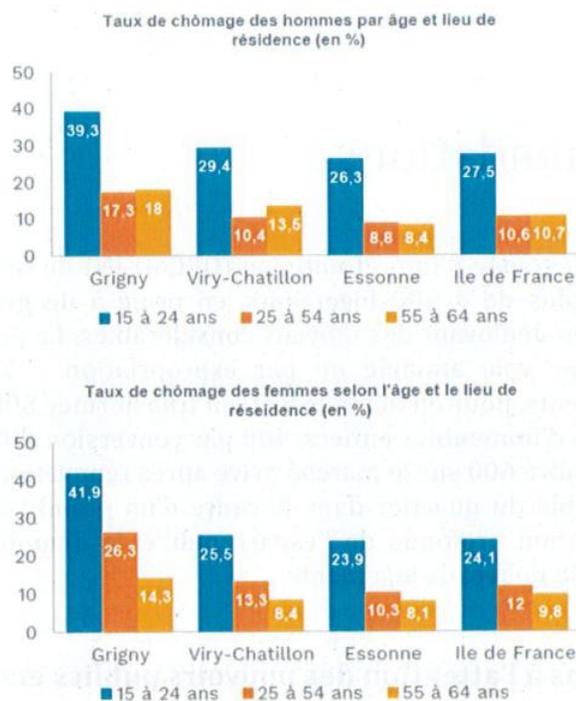
Emploi

S'agissant de la situation du quartier en termes d'emplois (présence d'activités dans le quartier ou à proximité, accès à l'emploi de la population résidente), le diagnostic souligne un cumul de handicaps ou de fragilités : un quartier (et même une commune) marqué par une forte mono-

fonctionnalité résidentielle ; une population d'ouvriers et d'employés peu formés ; une faible accessibilité aux importants bassins d'emploi du territoire (notamment : Évry, Massy-Palaiseau, Orly-Rungis). Il en résulte un niveau de chômage très élevé de la population, avec des niveaux particulièrement préoccupants pour les jeunes et pour les femmes (cf. Figure 13).

Le projet d'ORCoD comporte un volet relatif à la création de surfaces de bureaux (de l'ordre de 5000 m² en option de projet centrale) et devrait bénéficier de l'amélioration de l'offre de transports collectifs prévue par ailleurs (liaison TZEN). L'enjeu d'une « amélioration de l'offre immobilière pour TPE et PME » est évoqué par l'Epifif (lors des échanges dans le cadre de la contre-expertise), mais n'a pas donné lieu à des dispositions particulières dans le projet.

Plusieurs autres politiques territoriales traitent également du problème du niveau élevé de chômage à Grigny, notamment le Pacte pour l'emploi, la formation et la réussite économique et la politique de développement de « l'écosystème de formation professionnelle » (cf. ANRU, 2019, p. 323 sq ; voir aussi « Feuille de route partagée pour le développement de Grigny », *Contrat d'intérêt national Porte sud du Grand Paris*, juillet 2016, p. 4-5). Les cohérences nécessaires et les synergies possibles entre ces différents programmes auraient gagné à être examinées de manière plus approfondie.



Source : INSEE, RP2014 exploitation principale, géographie au 01/01/2016

Figure 13 - Taux de chômage à Grigny rapporté à diverses références, en fonction du sexe et de l'âge

Constructions nouvelles

Des constructions nouvelles de logements locatifs sociaux sont prévues dans deux des trois options d'investissement : de l'ordre de 750 logements³⁰ en option centrale, 610 en option de réhabilitation sans démolition. Ces logements nouveaux, comme d'ailleurs les logements existants au sein de la copropriété qui doivent être convertis en logements sociaux (400 logements sont concernés dans l'une comme l'autre de ces deux options d'investissement) auraient pu théoriquement jouer un rôle significatif dans le relogement dans le même quartier des ménages délogés dans le cadre de l'opération. Cela semble cependant impossible : « le projet prévoit d'une part la construction de logements sociaux et d'autre part, l'acquisition par des bailleurs sociaux de logements privés existants pour les transformer en logements sociaux. Pour autant, ces logements sociaux ne contribueront pas directement au relogement des ménages concernés par les démolitions compte tenu du calendrier du projet » (Rapport ESE, p. 32). Un phasage différent des constructions, des transformations et des démolitions n'aurait-il pas permis de lever cette difficulté ?

Par ailleurs, la création de patrimoine que constitue la construction de logements sociaux est mal prise en compte dans l'évaluation socio-économique (cf. section 4.7 de la présente contre-expertise).

³⁰ « Le volume de logements construit sera stabilisé ultérieurement au regard des conclusions des études urbaines et de programmation. » (Rapport ESE, note 60 p. 45.)

5. Conclusion et recommandations

L'opération de requalification de copropriété dégradée d'intérêt national (ORCoD-IN) de Grigny 2 consiste à redresser cette copropriété de plus de 4 900 logements, en proie à de graves difficultés financières, sociales et techniques, en déployant des moyens considérables. Le projet retenu consiste, d'une part, à acquérir – par voie amiable ou par expropriation – 2320 appartements, soit près de la moitié des logements, pour en démolir 921, en transformer 800 en logements locatifs sociaux (400 par conversion d'immeubles entiers, 400 par conversion diffuse de logements dans le reste du parc), et en revendre 600 sur le marché privé après rénovation. Le projet vise, d'autre part, à réhabiliter l'ensemble du quartier dans le cadre d'un grand projet d'aménagement qui comporte une transformation profonde de l'espace public, la démolition d'un centre commercial et la construction de 750 nouveaux logements.

Sur le projet (avec trois recommandations à l'attention des pouvoirs publics et des aménageurs)

Le projet d'ORCoD-IN de Grigny2 est hors normes par son coût très élevé : sur un total de plus de 584 M€, les établissements publics de l'État apportent 404 M€ pour la partie Epfif, 71 M€ pour l'Anah, 40 M€ pour l'Anru, alors qu'actuellement la valeur marchande de ce patrimoine privé ne dépasse pas 285 M€. Il est également exceptionnel par la taille du quartier concerné qui comporte un grand nombre de logements (près de 5 000, dont certains situés dans des immeubles de 14 étages) concentrés sur un territoire restreint, à proximité immédiate d'une gare RER, et dont le bâti est, d'avis général, de bonne facture. Le projet s'inscrit en outre dans un contexte territorial très défavorisé, l'observatoire des inégalités ayant classé en 2021 la commune de Grigny commune la plus pauvre de France.

L'ampleur des moyens publics mobilisés peut se justifier comme une réparation d'erreurs commises dans la conception même du projet d'origine au tournant des années 1970. L'optimisation, voire le rationnement, des financements publics d'État à cette époque de construction massive a ainsi conduit à des aberrations sur le plan de l'urbanisme comme sur celui de la situation financière des copropriétaires et de la collectivité. De fait, ce programme de logements, disproportionné à la taille de la commune, a été réalisé sans être accompagné des équipements publics (écoles, ...) à hauteur des besoins. La voirie et les réseaux divers au sein du quartier ont été laissés à la charge des copropriétaires. Il s'en est suivi une spirale de dévalorisation : la proximité immédiate de la gare aurait dû être un facteur d'attractivité mais, en favorisant l'installation d'activités illégales (trafic de drogues), elle s'est transformée en handicap ; la densité très élevée du quartier, incongrue par rapport à sa situation géographique, a rapidement conduit les ménages qui le pouvaient à déménager vers d'autres types d'environnement urbain et de logements (pavillonnaire, notamment) en mettant leur bien en location ou en le revendant à des bailleurs peu scrupuleux ; la charge des espaces publics et des infrastructures a contribué à la dégradation des comptes des copropriétés.

Recommandation : Éviter de reproduire l'erreur de densités excessives et de quartiers monofonctionnels autour de gares situées en dehors de la zone centrale très équipée et déjà valorisée.

Une opération de grande ampleur est apparue nécessaire au vu de l'expérience des vingt dernières années où les mesures de redressement habituelles se sont avérées inefficaces pour enrayer le processus de dégradation des copropriétés. Les procédures d'administration provisoire interviennent souvent trop tard et mériteraient d'être améliorées.

Recommandation : À partir de l'expérience des ORCoD-IN, accentuer la politique de prévention des difficultés des copropriétés très dégradées

Ce niveau d'aide n'est possible que grâce aux moyens extra-budgétaires de l'Epifif et à des modalités exceptionnelles de contribution financière de l'Anah. Elle pose alors une question d'équité vis-à-vis des territoires qui n'ont pas accès à ces ressources exceptionnelles.

Recommandation : Inscrire les projets d'ORCoD-IN dans une vision régionale voire nationale pour s'assurer de la bonne allocation des aides publiques, indépendamment de la source de financement.

Le caractère d'intérêt national de l'opération et les moyens exceptionnels qui en découlent (en termes de financements engagés et de modalités d'intervention) ont indéniablement un effet d'entraînement qui dépasse le strict cadre de l'opération elle-même : l'excellente coopération entre les principaux porteurs du projet (préfet, maire, Epifif) a induit une dynamique plus large impliquant notamment les services de police, le tribunal d'Evry, les services éducatifs, les bailleurs sociaux, l'ARS. Leur action coordonnée conditionne la réussite du projet de transformation en profondeur du quartier. Ce pilotage complexe, relativement informel, implique d'importants moyens d'ingénierie internes et externes. Ces moyens semblent au stade actuel bien dimensionnés et ont permis d'atteindre certains objectifs préalables, tels que la scission judiciaire de la copropriété. De premiers résultats concrets sont visibles et favorisent la constitution d'un capital de confiance auprès d'habitants déçus par les échecs des interventions antérieures.

Sur la démarche d'évaluation (avec deux recommandations à l'attention des experts en charge de l'évaluation socio-économique)

L'évaluation socio-économique réalisée pour le projet de Grigny2 enrichit la démarche habituelle en présentant et en chiffrant plusieurs options d'investissement (correspondant à des variantes du projet) et en s'efforçant de valoriser certaines composantes spécifiques telles que la réduction de la pauvreté.

La qualité générale de l'évaluation est notable mais celle-ci connaît toutefois certaines limites. De manière générale, il convient de noter en préalable que, contrairement à l'évaluation socio-économique des opérations de transport, celle des opérations d'aménagement est de pratique très récente. La démarche est encore peu normée et ne peut mobiliser que très peu d'analyses ex post d'opérations comparables. Les recommandations qui suivent ont donc pour but essentiel d'améliorer la qualité des travaux futurs.

- L'option de référence, censée représenter au mieux l'évolution du quartier si l'ORCoD n'était pas mise en œuvre, est cantonnée en l'occurrence à une dégradation limitée et très progressive de la situation qui ne pourrait advenir sans intervention publique par les outils classiques (plan de sauvegarde, projet de rénovation urbaine) Or, ces derniers ne sont pas chiffrés, la référence apparaît alors peu réaliste, même s'il convient de noter que ce choix conduit sans doute, par différence, à réduire la rentabilité socio-économique estimée des options d'investissement.
- La présentation des différentes options d'investissement a un caractère assez théorique au stade actuel du projet.

- Le périmètre est variable selon les effets, ce qui n'est pas critiquable en soi ; mais l'ESE privilégie de manière sans doute excessive les effets du projet sur la situation des habitants actuels et futurs du quartier en négligeant les conséquences en chaîne sur les quartiers avoisinants. Par ailleurs, d'une manière générale, la description des périmètre (géographiques, temporels, des parties prenantes) considérés manque de clarté dans le rapport.
- L'évaluation est très orientée par les besoins du chiffrage de la VAN et ne valorise pas suffisamment certaines dimensions pourtant stratégiques telles que l'amélioration attendue de la sécurité, du cadre de vie ou plus globalement de l'image du quartier. Même s'il est difficile pour ne pas dire parfois impossible de leur accorder une valeur monétaire, l'ESE aurait pu décrire de manière plus détaillée les objectifs visés et les effets probables des actions prévues ou envisagées dans ces différents domaines.
- La présentation des aides publiques privilégie la vision par procédure (Anru, Anah, ORCoD) et non selon les différentes dimensions du projet. Il est donc difficile, voire impossible, d'estimer les coûts des différents volets de l'opération et leur part dans le montant global de l'investissement public.
- L'ESE ne détaille pas les coûts et bénéfices socio-économiques par grands postes et par catégories d'acteurs. Les chiffrages sont très globaux et agrègent des effets divers (ex : économies de loyer et de charges qui résultent d'actions très différentes) pour des acteurs assez disparates (ex parmi les propriétaires occupants, ceux expropriés et les autres). Il est donc difficile de mettre en regard les coûts et les bénéfices pour les différentes catégories et sous-catégories d'acteurs.
- La situation financière de la commune de Grigny est très fragile et une analyse, même sommaire, des conséquences de la réalisation de l'ORCoD (par rapport à l'option de référence sans ORCoD) sur la fiscalité et les dépenses municipales aurait été bienvenue.

Recommandation : Effectuer une présentation plus lisible des éléments de l'évaluation socio-économique par catégorie d'acteur et par poste de coûts ou de bénéfices

Recommandation : Dans des projets d'une aussi grande ampleur du point de vue de la durée et de l'impact financier, conduire une première évaluation socio-économique à un stade amont, afin d'éclairer le choix entre différentes options.

Sur les résultats de l'évaluation

La comparaison entre les différentes options d'investissement ne tient pas compte de leurs effets respectifs sur l'offre nette de logements créés ou détruits, ou seulement de manière très qualitative. Or, dans un marché du logement local et régional relativement tendu, les effets sur le pouvoir d'achat ou le confort doivent intégrer les interactions avec le parc social du bassin d'habitat. Il aurait donc fallu corriger les effets calculés au regard de la population actuelle à reloger pour les réduire significativement en cas de non-reconstitution de l'offre, ou les accroître en cas de création nette de nouveaux logements.

La méthode de valorisation du patrimoine est contestable : l'ESE ne tient pas compte de la création de patrimoine social. Ce gain pourrait être appréhendé, pour la construction neuve à travers les gains de pouvoir d'achat des locataires (cf supra). Pour le parc existant, la monétarisation est délicate dans la mesure où il est particulièrement peu liquide. En revanche, l'amélioration de l'attractivité de la zone peut générer un meilleur équilibre de gestion (réduction de la rotation et du nombre de logements vacants notamment) et réduire les besoins de réhabilitation lourde, voire de démolition à terme.

L'écart de VAN par rapport à l'option centrale (démolition de 921 logements existants et construction de 750 logements nouveaux) est de - 28 M€ pour l'option de démolition pure et - 66 M€ pour l'option de réhabilitation sans démolition. Toutefois, les différentes options comportent des programmes différents et ne sont pas directement comparables. En outre, le calcul de la VAN conduit à privilégier l'option centrale qui apporte des bénéfices socio-économiques très différenciants dans deux domaines :

- la réduction de la pauvreté : il y a plus de 70 M€ d'écart entre option centrale et option « réhabilitation sans démolition » ;
- la valorisation du patrimoine : selon les hypothèses, celle-ci s'élève, par rapport à l'option de référence, à 94 M€ (option « réhabilitation sans démolition »), à 127 M€ (option « démolition pure ») et à 183 M€ (hypothèse centrale).

Sur le premier point, la monétarisation effectuée s'appuie sur des études encore partielles, dont les résultats ne sont pas immédiatement transférables au cas spécifique de Grigny et reposant sur un raisonnement, susceptible d'être discuté, selon lequel plus la démolition est importante, plus les habitants vont accéder à un environnement plus favorable, et plus le quartier va se valoriser. Les études disponibles ne permettent pas de déterminer quelle part de cette revalorisation est due au changement de population du quartier rénové à la faveur des relogements opérés et au déplacement des ménages pauvres plutôt qu'à la diminution du nombre total de ménages pauvres.

Sur le deuxième point, le calcul se base sur une approche probablement erronée en sommant la valeur totale du patrimoine privé sur chaque année de la période de calcul. Il favorise aussi de manière artificielle l'option centrale en lui attribuant une revalorisation deux fois supérieure aux autres options. Les échanges sur ce point avec le porteur de projet ont permis d'affiner le calcul (a) en introduisant un taux de transaction des biens immobiliers, permettant de traduire la dynamique du marché immobilier, (b) en tenant compte de la création de logement social avec un taux de rotation moindre, et (c) en élargissant le périmètre de valorisation du patrimoine à l'ensemble des quartiers et communes environnants dont l'image est altérée par le voisinage de la copropriété dégradée. Ces calculs sont plus favorables à l'option 3 « réhabilitation sans démolition », créatrice nette de biens immobiliers.

Les différences en faveur du projet retenu, telles qu'elles ressortent de l'évaluation socio-économique, sont donc à relativiser si l'on prend en compte les effets du projet dans un périmètre plus large, aussi bien du point de vue de l'évolution des situations de pauvreté au sein de la population initiale du quartier que de la valorisation du patrimoine. Les écarts de VAN entre options tels qu'ils résultent des calculs effectués ne paraissent en définitive pas déterminants.

De manière plus générale, le recours à la méthode des scénarios est dans son principe un exercice intéressant, mais il arrive en l'occurrence tardivement dans le processus de construction du projet. De fait, le recours à l'ESE de plusieurs scénarios est utile au stade préliminaire, pour définir le projet. Au stade de l'enquête publique, il aurait été plus utile de disposer d'un scénario central mieux justifié par le compromis obtenu entre les diverses parties prenantes (en termes de niveau de démolitions/recyclage en particulier), avec des tests de sensibilité afin d'évaluer le poids des principaux éléments du projet.

Au total, la destruction d'un parc de bonne qualité, bien desservi en transports en commun et proche d'espaces verts est difficile à justifier du point de vue de la stricte analyse de la valeur socio-économique.

Toutefois, l'option de projet apparaît à ce stade comme la plus réaliste du point de vue de l'implication de l'ensemble des acteurs. Elle se justifie également par des effets plus qualitatifs et difficiles à monétariser : cadre de vie, image du territoire, amélioration de la sécurité...

* * *

Cette opération de grande envergure a été engagée au terme d'une spirale de dévalorisation traduisant des difficultés croissantes. L'échec des tentatives de redressement selon les politiques de droit commun a entretemps montré les limites d'une intervention trop partielle sur le bâti et la gestion des copropriétés. Il était donc devenu nécessaire de changer d'échelle en termes de moyens et de modalités d'actions, en construisant un projet d'aménagement ambitieux. On peut néanmoins regretter l'absence de projet d'installation d'un lycée polyvalent à Grigny, malgré la situation géographique privilégiée de la commune et les recommandations fortes du rapport inter-administrations de 2016. De fait, un tel équipement serait sans doute un élément clef d'une politique de lutte contre la pauvreté grâce à une amélioration significative des conditions de parcours éducatif des jeunes Grignois.

Tout grand projet d'aménagement inscrit dans le temps long comporte des risques : aléas juridiques, financiers, commerciaux notamment. Le risque majeur serait peut-être qu'une fois passée la phase d'élaboration du projet, il soit difficile de conserver un niveau aussi élevé de mobilisation dans l'action quotidienne. Il convient donc d'assurer le suivi des engagements et de mesurer les effets du projet à une échelle assez large pour en tirer les leçons pour l'avenir. Il convient en outre de veiller à assurer la cohérence dans la durée entre l'ORCoD de Grigny 2 et l'ensemble des autres politiques publiques conduites sur le territoire de Grigny.

Enfin, ce projet issu d'une étroite concertation entre partenaires est une réponse d'ultime recours à une situation exceptionnelle et il présente une valeur socio-économique largement positive. Le choix de l'option retenu apparaît moins justifié du point de vue de sa valeur socio-économique mesurable que par des éléments plus qualitatifs tels que l'amélioration du paysage urbain, de l'image du quartier et de la ville, ou encore de la sécurité. Ces dimensions sont difficiles à monétariser aujourd'hui mais devraient procurer une meilleure qualité de vie et une augmentation notable de la valeur du patrimoine privé et public.

6. Documents cités

AE (2022) *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la création de la zone d'aménagement concertée (Zac) de Grigny 2 (91)*, octobre 2022. 34 p.

ANRU (2019) *Dossier de présentation en vue de la signature par l'ANRU des conventions pluriannuelles des projets de renouvellement urbain (Grande Borne / Plateau et Grigny 2)*, novembre 2019. 351 p.

Charte locale de relogement (2021) « Charte locale de relogement concernant le quartier de Grigny 2 (ORCOD-IN) », *Projet de renouvellement urbain de Grigny*, juin 2021. 30 p.

Citizing (2022) *Évaluation socioéconomique de l'ORCOD-IN Grigny 2*, CITIZING pour l'Epifif, mars 2022. 112 p. & tableurs de calcul & Epifif (2023) *Note complémentaire*, mars 2023, 35 p.

CRC (2012) *Rapport d'observations définitives, commune de Grigny (91). Exercices 2006 et suivants*, Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, février 2012. 33 p. & Réponse de Philippe Rio, maire de Grigny.

Dossier de presse Epifif (2021) « Transformation de 1 320 logements à Grigny 2 : un logement digne pour chaque habitant », Dossier de presse EPFIF, mars 2021. 18 p.

Feuille de route Grigny (2016) « Feuille de route partagée pour le développement de Grigny », Contrat d'Intérêt National Porte Sud du Grand Paris – Convention d'application du contrat de ville, juillet 2016. 15 p.

France Stratégie (2019) *La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques*, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, février 2019. 190 p.

France Stratégie (2022) *Référentiel méthodologique de l'évaluation socio-économique des opérations d'aménagement urbain*, Rapport du groupe de travail présidé par Sabine Baïetto-Beysson pour France stratégie, le Secrétariat général pour l'investissement et le ministère de la Transition écologique, mars 2022. 174 p.

Guyon, N. (2016) *Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013*, Rapport pour le Commissariat général à l'égalité des territoires et le Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP, Sciences Po), décembre 2016. 131 p.

IGA (coord.) (2016) *Rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en œuvre à Grigny (Essonne)*, rapport inter-inspections coordonné par l'Inspection générale de l'administration, juillet 2016. 14 p.

Iddigo (2021) *Square Rodin, Grigny (91) : audit énergétique*, mars 2021. 41 p.

MTE (2022) *Prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact*, ministère de la Transition énergétique, février 2022. 92 p.

Villes de Grigny et de Viry-Châtillon & Territoires des lacs de l'Essonne (2015) *Contrat de ville de cohésion sociale et urbaine 2014-2020*, décembre 2015. 144 p.

[Un ensemble de documents produits à l'attention de l'Epifif dans le cadre de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou en préparation de la convention de renouvellement urbain ont également été mis à disposition de l'équipe de contre-expertise.]

7. Auditions

Équipe Epfif* (24 novembre 2022 ; 13 décembre 2022 ; 6 janvier 2023)

Madame Anne Frackowiak-Jacobs, préfète déléguée à l'égalité des chances de l'Essonne, et Monsieur Philippe Rogier, Directeur départementale des territoires, Préfecture de l'Essonne (18 janvier 2023)

Monsieur Benoît Zeller, directeur opérationnel, Madame Sarah Andras-Marcy, chargée de mission évaluation, et Monsieur Damien Kacza, chargé de mission territorial, ANRU (27 janvier 2023)

Messieurs Arnaud Cursente, directeur des grands projets et de la rénovation des copropriétés dégradées, et Aurélien Souchet, directeur adjoint de la rénovation des copropriétés dégradées, CDC Habitat (30 janvier 2023)

Équipes Citizing** et Epfif* (2 février 2023)

Monsieur Philippe Rio, maire, Madame Léa Znaty, directrice générale adjointe en charge de l'aménagement, et Madame Rehema Mhadjou, responsable du pôle ORCoD-IN, Ville de Grigny (2 février 2023)

Monsieur Sébastien Catté-Wagner, responsable du service habitat digne et durable, Anah, 24 février 2023

Monsieur Stéphane Garcia, cogérant, Ozone (10 mars 2023)

Monsieur Jérôme Plaquin, Commissaire divisionnaire, chef de la circonscription d'agglomération de Juvisy-Sur-Orge, Police nationale (20 mars 2023)

Maître Tulier-Polge, administratrice judiciaire, étude Tulier-Polge – Alirezai (27 mars 2023)

Mesdames Clémentine Pesret directrice adjointe, et Nathalie Knight, adjointe au chef de service pour le développement et l'amélioration d l'offre de logement, direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) (28 mars 2023)

Réunions publiques sur la transformation de Grigny 2 (Grigny, centre culturel Sidney Bechet, 2 février 2023, 9 février 2023)

* Epfif: Joëlle Boneu, directrice générale adjointe en charge des ORCoD-IN ; Lara Tobin, directrice de l'ORCoD-IN de Grigny ; Julie Mezrag, cheffe de projet aménagement et ORCoD-IN.

** Citizing : Julie de Brux, associée et directrice du pôle évaluation socio-économique ; Louis Guillet.

8. Annexe : stocks et flux de GES, le paradoxe de l'approche préconisée par France Stratégie

Dans son rapport sur la valeur de l'action pour le climat (VAC), France Stratégie justifie une approche centrée sur les flux d'émissions (par exemple : flux annuels) plutôt que sur les stocks cumulés de GES dans l'atmosphère. Les auteurs notent ainsi que :

L'externalité climatique est une externalité de stock, liée au niveau de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. C'est pourquoi la prise en compte de cette externalité s'exprime traditionnellement en budget carbone, c'est-à-dire en plafond d'émissions de CO₂e cumulées dans le temps à ne pas dépasser pour contenir l'élévation des températures. Le cinquième rapport du GIEC publié en 2013 et 2014 a montré qu'en l'absence d'effort spécifique sur la réduction des émissions, le budget carbone mondial pour limiter à 2 °C la hausse des températures serait épuisé avant le milieu du siècle.

L'épuisement rapide des budgets carbone mondiaux conduit aujourd'hui à compléter les objectifs de stock – la gestion prudente d'un budget carbone pluriannuel – par un objectif en flux : « zéro émissions nettes » de gaz à effet de serre liées aux activités humaines.

Cette logique en flux d'émissions nettes est désormais la norme :

- *c'est la référence de l'Accord de Paris de 2015, dont la logique s'adosse aux travaux du GIEC ;*
- *c'est la référence du rapport spécial du GIEC sur la limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C publié en octobre 2018 ;*
- *c'est la référence adoptée par la France, ainsi que plusieurs autres pays, notamment européens (Norvège, Suède, Portugal, Espagne, etc.). Dans le cas français, les émissions résiduelles émises jusqu'au « zéro émissions nettes » restent cohérentes avec la consommation du budget carbone à notre disposition, si celui-ci était défini sur la base de notre part dans les émissions mondiales. (France Stratégie, 2019, p. 16-17.)*

Le rapport poursuit :

La règle de Hotelling recommande dans sa version élémentaire une croissance de la valeur carbone au rythme du taux d'actualisation public, soit une valeur actualisée demeurant constante au cours du temps : à condition de partir d'un point initial suffisamment élevé pour garantir un effort total adéquat, cette valorisation uniforme des actions garantit leur bonne répartition dans le temps.

La commission a considéré que la règle de Hotelling était une référence pertinente à long terme, mais qu'il pouvait être légitime de s'en affranchir en début de période pour lisser la revalorisation de la valeur de l'action pour le climat. (op.cit., p. 18)

L'approche proposée par France Stratégie est de partir d'une VAC de 54 euros en 2018, de la faire croître beaucoup plus rapidement que le taux d'actualisation pour atteindre 87 euros en 2020, 250 euros en 2030, 500 en 2040 et 775 en 2050 (France Stratégie, 2019, p. 32). En l'état actuel des connaissances et prévisions, le rapport indique que cette valeur en 2050 permettra d'assurer la neutralité carbone du pays à la même date.

Cette trajectoire équivaut à un accroissement en euros constants de la VAC de l'ordre de 14% par an entre 2018 et 2030, de 7% par an entre 2030 et 2040, et de 4,5% entre 2040 et 2050. Ces chiffres sont à comparer au taux d'actualisation actuellement en vigueur en France : 3,2%.

L'évolution de la VAC vise donc à atteindre en 2050 une valeur permettant d'assurer la neutralité carbone du pays, sur la base d'une approche de coût-efficacité « se fondant sur un objectif reflétant les préférences collectives » (p. 16) plutôt que d'une approche coût-avantage reposant sur le calcul au niveau mondial du « dommage subi par l'humanité du fait de l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre » (ibid.). Dans l'approche de France Stratégie, la VAC initiale (2018) est en fait très en-deçà de la valeur qui permettrait d'atteindre la neutralité carbone en 2050 par l'application de la formule de Hotelling (i.e., VAC réévaluée chaque année future pour compenser exactement la dévaluation induite par l'actualisation des coûts futurs). En outre, l'approche néglige complètement l'effet de stock de GES dans l'atmosphère. Ces deux facteurs conjugués favorisent une prolongation de la tendance à reporter dans le futur les efforts de réduction des émissions de GES.

Or le guide méthodologique *ad hoc* pour les études d'impact du ministère de la Transition écologique (MTE, 2022) indique, à juste titre, que :

Les estimations des émissions seront présentées d'une part à travers une chronique des émissions annuelles exprimées en t CO₂eq (et si pertinent par gaz à effet de serre) pour chacune des phases du projet : la phase de construction, fonctionnement et le cas échéant, démantèlement et réaménagement des terrains concernés, et d'autre part par la quantité estimée des émissions cumulées sur l'ensemble de la durée de vie du projet. (p. 14)

L'approche préconisée par France Stratégie induit donc un paradoxe, qui est manifeste dans le projet qui nous occupe et qu'il convient de résoudre. En effet, avec l'évolution de la VAC préconisée par France Stratégie et en actualisant les flux monétarisés au taux de 3,2% :

- 1 tCO₂e émise en 2022 représente un coût socio-économique de 125,5 €₂₀₂₂
- 1 tCO₂e émise en 2032 représente un coût socio-économique de 315,3/1,03210 = 230,1 €₂₀₂₂,

soit un coût actualisé presque double pour la tCO₂e émise en 2032, sachant qu'en outre 1 tCO₂e émise en 2022 sera pour l'essentiel toujours présente dans l'atmosphère en 2032 (et jusqu'en 2096 d'ailleurs) et qu'elle contribuera donc davantage à l'effet de serre. Ainsi, si on considère un immeuble de logement neufs ou rénovés livré en 2022 et ayant une durée de vie de 50 ans (2022-2071), 1 tonne émise en fonctionnement en 2022 contribuera à l'effet de serre 1,25 fois plus qu'une tonne émise en 2032, car elle contribuera pendant 50 ans au lieu de 40.

L'évolution de la VAC telle que proposée par France Stratégie incite donc à préférer des émissions plus importantes aujourd'hui plutôt que des émissions plus faibles dans le futur, à rebours de ce qu'exigerait la lutte contre le changement climatique.

Références

France Stratégie (2019) La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Paris, France Stratégie, février 2019.

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-rapport-la-valeur-de-laction-pour-le-climat_0.pdf

MTE (Ministère de la Transition écologique) (2022) Prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact : guide méthodologique, Paris, MTE (CGDD), février 2022.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Prise%20en%20compte%20des%20%C3%A9missions%20de%20gaz%20%C3%A0%20effet%20de%20serre%20dans%20les%20%C3%A9tudes%20d%E2%80%99impact_0.pdf

Liste des sigles

AE : Autorité environnementale
Anah : Agence nationale de l'habitat
ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoire
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL : Aide personnalisée au logement
ARS : Agence Régionale de Santé
CA : communauté d'agglomération
CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires
CRC : Chambre régionale des comptes
DALO : droit au logement opposable
RESE : rapport sur l'évaluation socio-économique de l'ORCoD-IN de Grigny 2 (Citizing, 2022)
DRIHL : direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
Epifif : Établissement public Foncier d'Ile de France
GES : gaz à effet de serre
GUSP : gestion urbaine et sociale de proximité
HLM : habitat à loyer modéré
IGA : Inspection Générale de l'Administration
IGN : Institut géographique national
INSEE : Institut National de la statistique et des études économiques
Loi ALUR : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
loi ELAN : lois pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
NPNRU : nouveau programme national de renouvellement urbain
OIN : opération d'intérêt national
OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
ORCoD-IN : opération de rénovation de copropriétés dégradées d'intérêt national
PDS : plan de sauvegarde
PME : petites ou moyennes entreprises
PNRU : programme national de renouvellement urbain
QPV : quartier de politique de la ville
QRR : quartier de reconquête républicaine
QRU : quartier de rénovation urbaine
REP : réseau d'éducation prioritaire

RER : Réseau express régional

SGPI : Secrétariat général pour l'investissement

SHAB : surface habitable

TGI : tribunal de grande instance

TPE : très petites entreprises

VAN : valeur actualisée nette

ZAC : Zone d'aménagement concertée

ZSP : zone de sécurité prioritaire

ZUS : zones urbaines sensibles

Table des figures

Figure 1 - Photographies aériennes présentant la commune de Grigny dans les années 1950 et aujourd'hui (Source : https://remonterletemps.ign.fr/).....	8
Figure 2 - Évolution comparée des prix de l'immobilier à Grigny 2 et en Essonne entre 1996 et 2021 (base 100 = 1996) (Source : Citizing (2022), p. 110.)	11
Figure 3 - Périmètre de l'ORCoD-IN de Grigny2 (Source : Epfif / Citizing, 2022, p. 20).....	16
Figure 4 - Organisation des acteurs (source Epfif).....	18
Figure 5 - Effets pris en compte (Source : Extrait du tableau 29 du RESE, Citizing, 2022, p. 100).....	21
Figure 6 - Localisation du quartier de Grigny 2	25
Figure 7 - Description illustrée des opérations du scénario 2	27
Figure 8 - Détail des démolitions et recyclages (Source : étude de définition d'un projet urbain Epfif/atelier X. Lauzeral janvier 2019)	28
Figure 9 - Évolution de la valeur du confort selon l'année de vie du bâtiment (source : Citizing).....	33
Figure 10 - Volumétries d'une option d'aménagement urbain appliqué au scénario 2 « restructuration des tours » (Source Epfif & Atelier X. Lauzeral, décembre 2022).....	35
Figure 11 - Perspectives secteur Barbusse (Source Epfif & Atelier X. Lauzeral, décembre 2022).....	36
Figure 12 - Tests de sensibilité sur la valorisation du patrimoine (source : Citizing)	48
Figure 13 - Taux de chômage à Grigny rapporté à diverses références, en fonction du sexe et de l'âge.....	55

Table des tableaux

Tableau 1 - Déclinaison des opérations intégrées aux options de projet (Source : Citizing, 2022, p. 44).....	17
Tableau 2 - Recensement des acteurs et rôle de chacun.....	19
Tableau 3 - Description des 3 actions de démolition / construction propres à chaque option de projet.....	26
Tableau 4 - Bilan socioéconomique des diverses options (Source : tableur de calcul Citizing).....	29
Tableau 5 - Localisation des relogements dans le parc social a) par réservataire b) par bailleur (Source : Charte locale de relogement, 2021, p. 12.).....	42
Tableau 6 - Évaluation des besoins nets de relogement selon les options.....	44
Tableau 7 - Evaluation du patrimoine selon les diverses options (source : Citizing, Tableur socioéconomique).....	47



ILE-DE-FRANCE

Affaire suivie par Lara Tobin

☎ (+33)6 98 13 40 66

Mail : ltobin@epfif.fr

Monsieur le Secrétaire Général pour l'Investissement
Hôtel de Cassini
32, rue de Babylone
75007 Paris

Paris, le 8 juin 2023

Monsieur le Secrétaire Général,

J'accuse bonne réception de votre avis relatif à l'Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées d'Intérêt National (ORCOD-IN) de Grigny 2, qui permet d'objectiver les impacts du projet et de mettre en lumière les enjeux de sa mise en œuvre. L'étude socio-économique, contre-expertisée par vos services, a permis de quantifier et démontrer les forts gains socio-économiques produits par l'ORCOD-IN.

J'ai également bien noté les remarques et recommandations qui accompagnent cet avis. A ce titre, vous trouverez joint à ce présent courrier des éléments répondant aux cinq recommandations principales mises en exergue dans votre avis.

J'en profite pour remercier vos services, en particulier M. Gautier qui s'est montré disponible et constructif pour mener à bien ce travail de contre-expertise, ainsi que les contre-experts, Mme Baietto Beysson, M. Brèrette et M. Coutard, pour la qualité de leurs travaux et du dialogue que nous avons pu avoir. Les échanges avec les contre-experts ont permis d'enrichir la réflexion et d'améliorer certains points cruciaux de l'évaluation, comme le calcul de la valeur totale du patrimoine privé.

Etablissement Public Foncier Ile-de-France

Siège : 4/14, rue Ferrus 75014 Paris

Agence Opérationnelle du Val d'Oise : 10/12 boulevard de l'Oise – CS 20706 – 95031 Cergy-Pontoise cedex

Agence Opérationnelle des Yvelines : 2 esplanade Grand Siècle 78000 Versailles

Tél. - 01 40 78 90 90/ Fax - 01 40 78 91 20

contact@epfif.fr

Siren 495 120 008 – Naf 8413Z

Après l'évaluation socio-économique de l'ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois en 2018, l'ESE de Grigny 2 fût une nouvelle fois une expérience particulièrement enrichissante pour le pôle des ORCOD-IN de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France. La réflexion menée par l'EPPFIF et Citizing s'est appuyée sur le référentiel méthodologique des ESE d'aménagement produit par France Stratégie en 2022 et sur les retours d'expérience des opérations d'aménagement qui ont fait l'objet d'ESE.

Comme indiqué en annexe du présent courrier, l'Etablissement se tiendra à la disposition de France Stratégie pour participer et contribuer à ses travaux autant que besoin.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'assurance de ma considération respectueuse.

Le Directeur Général,

Gilles BOUVELOT



Évaluation socio-économique de l'ORCOD-IN de Grigny 2

Mémoire en réponse

JUIN 2023

L'ORCOD-IN de Grigny 2 a fait l'objet d'une évaluation socio-économique remise au Secrétariat Général pour l'Investissement Public (SGPI). Ce dernier a remis son avis en date du 24 avril 2023 à la suite de la contre-expertise menée par trois contre-experts indépendants. Le SGPI a formulé 5 recommandations sur lesquelles l'EPFIF et Citizing apportent les compléments ci-dessous.

Recommandations du SGPI sur l'ESE

- 1. Préciser aussitôt que possible le planning du projet pour en sécuriser le coût et les principes de son déploiement, notamment concernant le volet relogement des habitants concernés par les ensembles en situation de démolition ;**

Le planning du projet dépend avant tout du planning de l'expropriation et du relogement. Ces deux plannings impactent le coût du projet en particulier par le biais de la durée de portage des logements.

En ce qui concerne le calendrier de l'expropriation, en lien avec la Ville, l'Agglomération et la Préfecture, les procédures permettant d'engager concrètement le projet démarrent : l'enquête publique de la DUP doit débuter au premier trimestre 2024. Les arrêtés de déclaration d'utilité publique et le premier arrêté de cessibilité sont attendus pour mi-2024, à la suite de quoi la phase judiciaire pourra démarrer. Des discussions sont en cours avec le Tribunal Judiciaire d'Evry afin que la juridiction soit dotée des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation.

En parallèle, les relogements ont démarré en 2021 après l'annonce du projet aux habitants. En juin 2023, sur le secteur en démolition, 49 relogements ont été effectués ou sont en cours de finalisation. En complément, 15 ménages sont identifiés comme immédiatement relogeables. Pour le reste des ménages locataires de l'EPFIF, au nombre de 62, un accompagnement social est mis en place pour permettre leur relogement dans les meilleurs délais.

Dans l'évaluation socioéconomique, l'EPFIF a fait l'hypothèse de 13 relogements en 2021, 39 relogements en 2022 et 59 relogements en 2023, puis 80 ménages relogés par an de 2024 à 2031.

Le retour d'expérience de l'ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois permet d'affirmer que cet objectif, s'il nécessite une implication forte de l'ensemble des partenaires du relogement, à l'échelle locale, intercommunale et régionale, est réaliste. Après un démarrage en dessous des objectifs entre 2017 et 2019, la remobilisation des acteurs du relogement à l'échelle régionale, la remobilisation des prestataires, ainsi que la livraison de logements neufs sur site ont permis et vont permettre d'atteindre un nombre de relogements annuel supérieur à 80. Ainsi, pour le projet de Clichy-sous-Bois, en 2021, 89 ménages ont été relogés ; ce nombre s'élève à 106 en 2022 et sera certainement plus élevé en 2023.

La mobilisation des partenaires de l'EPFIF est la garantie de la sécurisation du calendrier et donc des coûts de l'opération.

Les premiers travaux de démolition seront engagés en maîtrise d'ouvrage directe par l'EPFIF, qui a déjà conduit des études avant démolition et démarre la constitution des dossiers de maîtrise d'œuvre de démolition.

Les travaux d'aménagement auront pour priorité la restructuration de l'avenue des Tuileries et de la dalle Barbusse, avec la démolition du centre commercial. Ceux-ci sont conditionnés à la réalisation des études urbaines nécessaires et l'obtention de différentes autorisations. L'objectif est de démarrer ces travaux concomitamment aux premiers chantiers de démolition de logements.

2. Effectuer une présentation par catégorie d'acteur et par poste de dépense plus lisible en intégrant mieux les effets sur le périmètre du bassin d'habitat ;

La catégorisation par acteur (ou bilan par acteur) est une pratique importante de l'évaluation socioéconomique. En effet, cette décomposition des résultats permet d'avoir une vision des « gagnants » et des « perdants » de l'opération. Ce type de représentation est facilement opérable pour les impacts « mono-acteur ». C'est par exemple le cas des économies de facture réalisées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique, où l'acteur est l'occupant (propriétaire ou locataire). Pour autant, dans le cas d'un impact « multi-acteurs », comme la diminution des émissions de gaz à effet de serre, la catégorisation par acteur est plus difficile. Plusieurs cas de figures peuvent illustrer cette difficulté :

- La stratégie de monétarisation des émissions de gaz à effet de serre, qui conduit à utiliser la valeur de l'action pour le climat, comprend plusieurs acteurs bénéficiaires : l'Etat, l'environnement, les habitants du quartier et hors quartier. Ainsi, il n'est pas possible d'attribuer une part du résultat obtenu à chacun des acteurs. Une solution est d'ajouter une partie-prenante « société dans son ensemble », comprenant ce type d'impact.
- La méthode des coûts/bénéfices complets, mobilisée pour monétariser certains impacts, peut concerner plusieurs parties-prenantes. Prenons l'exemple de la diplomation, la valeur du diplôme recommandée par France Stratégie¹ est un bénéfice complet comprenant des gains pour les finances publiques, pour le diplômé et pour d'autres parties-prenantes (cf. « externalités de la diplomation »). Ainsi, cet impact ne peut être ventilé dans un bilan par acteur. Toutefois, la présente évaluation n'est pas concernée par la diplomation. Cependant elle l'est par le coût complet de la pauvreté. Cet impact implique à la base la personne qui sort de la pauvreté. Pourtant, la stratégie de monétarisation mène à quantifier une incidence pour les finances publiques. Il est donc possible de s'interroger sur la catégorie dans laquelle cet impact doit être comptabilisé.

3. Sécuriser les trajectoires des copropriétés maintenues en anticipant au mieux les zones à risque ;

Parmi les 27 copropriétés du quartier, six sont concernées par une acquisition totale par l'EPIF (5 copropriétés en situation de « faillite », et la copropriété 44 détenue à 95% par le bailleur social I3F)

Pour chacune des 21 copropriétés vouées au redressement, les pouvoirs publics agissent sur le redressement de la copropriété par une action ciblée d'acquisition de logements et via les plans de sauvegarde. Un travail fin sera mené avec les instances représentatives des copropriétaires, y compris lorsque la copropriété est gérée par une administratrice provisoire (AP), habilitée à prendre les décisions à la place des copropriétaires. Le programme de travaux et le reste à charge pour les ménages, le désendettement et le recouvrement des impayés, la gestion des charges et des comptes seront particulièrement étudiés.

¹ « [L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche](#) », groupe de travail présidé par Emile Quinet (2019) – à partir de la page 80

Parmi ces 21 copropriétés, 5 copropriétés sont identifiées comme particulièrement fragiles et donc davantage à risque : il s'agit de 2 copropriétés sous administration provisoire : Davout (28), Las Cases (18), respectivement placées sous AP en 2019, et 2014, ainsi que trois autres copropriétés Bonaparte (24), Bernadotte (25) et Macdonald (46). Des mesures importantes sont et seront prises pour les mener au redressement.

D'une part, l'EPFIF conduit une politique foncière plus ambitieuse sur ces syndicats. En avril 2023, l'EPFIF est propriétaire de :

- 25 logements dans le syndicat 18 (16%)
- 48 logements dans le syndicat 24 (26%)
- 40 logements dans le syndicat 25 (20%)
- 30 logements dans le syndicat 28 (19%),
- 19 logements dans le syndicat 46 (11%).

A terme, l'EPFIF envisage l'acquisition des appartements de ces copropriétés jusqu'à 50%, ciblant prioritairement les ménages les plus endettés et les plus fragiles. Ce ciblage permet à la fois de proposer une solution de logement aux ménages en difficulté face à leur situation de copropriétaire, et de participer au désendettement de la copropriété.

Compte tenu de la fragilité de la situation de ces syndicats, la sortie de portage n'est pas prévue sur le marché privé. La présence d'un bailleur social institutionnel est envisagée, dans l'objectif de créer des copropriétés « mixtes », à 50% détenues par des propriétaires privés et à 50% détenues par un bailleur social. Ce montage permettra une gestion encadrée de la situation, limitant les impayés de charges, la présence de marchands de sommeil ou la démobilitation des instances de la copropriété.

4. Fiabiliser la gestion de la phase transitoire (notamment à la l'aide du « plan d'urgence »). Un suivi précis de la population concernée (base de données) pourrait faciliter le déploiement et améliorer les mesures d'impacts ex post, comme recommandé dans l'avis précédent concernant le projet de Clichy sous-bois ;

Les travaux d'urgence ont effectivement permis, sur les copropriétés concernées par l'expropriation mais également sur les autres, la mise en œuvre de travaux indispensables pour la sécurité des immeubles et des personnes. Ceux-ci limiteront la dégradation trop rapide des bâtiments et les risques pour les habitants.

Par ailleurs, l'EPFIF a mis en place un système de « veille technique et social » expérimental sur les copropriétés 48 et 49. Cette expérimentation propose des actions similaires à celles de la GUSP, mais au sein même des immeubles, pour accompagner la transformation des 5 copropriétés concernées. L'expérimentation a permis de :

- Tester un format d'ingénierie d'accompagnement au fonctionnement d'une copropriété en voie d'extinction et vulnérable sur le maintien des conditions d'habitabilité des immeubles ;
- Financer les « surcoûts de fonctionnement » et prévenir les risques de défaillances

Plusieurs outils ont été mis en place :

- Outils de veille :
 - o Des tours d'immeubles réguliers dans les parties communes intérieures et extérieures permettant de recenser et suivre les dysfonctionnements et points durs en matière d'occupation et d'usage
 - o Des diagnostics en marchant avec les acteurs de la GUSP et les habitants volontaires
- Outils de suivi :
 - o Plateforme en ligne
 - o Note de dysfonctionnement mensuel
 - o Synoptique des logements vacants
 - o Réunions techniques régulières avec les gestionnaires



Sur le syndicat 49, le bilan est le suivant : 60% du fond annuel consommé, pour 97 interventions financées :

- Plomberie : 58
- Sur-entretien (PC, espaces verts) : 19
- Maintenance : 11
- Electricité : 5
- Ascenseurs : 4
- Mise en place d'un gardien T49

Sur le volet qualitatif, l'expérimentation a montré qu'un enjeu fort pour la généralisation de l'expérimentation est de dépasser la posture de l'injonction et le constat de la défaillance pour :

- canaliser les signalements et réduire la perte sur le suivi des dysfonctionnements
- établir des liens de confiance avec l'AP et les partenaires (Ville, MDP, CLSPD)
- soulager la gestion de l'urgence et retrouver une capacité à réagir aux événements
- répondre aux enjeux de la vacance structurelle

A l'issue de ces constats, l'EPFIF ambitionne d'étendre et de calibrer le fonds aux 3 autres copropriétés en recyclage.

Ces outils de gestion transitoire permettront de maintenir des conditions d'habitabilité décentes dans les immeubles voués à l'expropriation, de rassurer les habitants et de proposer des solutions de manière réactive aux dysfonctionnements.

Concernant la mise en place d'une base de données, l'EPFIF récupère différents types de données dans le cadre de ses missions

- des données à l'échelle de chaque syndicat de copropriété (budget et dépenses, participation en AG, etc...)
- des données individuelles sur les propriétaires : impayés de charges, statut de propriétaire, accompagnement social, caractéristiques du logement lorsqu'il y a un projet de vente ;
- des données individuelles sur ménages locataires de l'EPFIF : gestion locative (loyers, impayés, travaux dans le logement), l'accompagnement social et au relogement.

Un travail est en cours pour permettre un suivi consolidé de l'ensemble de ces données par l'EPFIF et qui pourra être mis à disposition pour les évaluations ex-post.

5. **Maintenir, en collaboration avec France Stratégie, l'effort de recherche sur ces sujets, concernant notamment l'impacts sur les territoires et l'amélioration des paysages urbains. Le traitement des thématiques directement liées aux questions de sécurité et de délinquance pourrait également faire l'objet d'approches spécifiques intégrées aux analyses socio-économiques.**

Depuis le 1er janvier 2022, l'EPFIF a mis en place un centre de ressources sur les copropriétés en difficulté pour valoriser et partager les pratiques opérationnelles et les savoir-faire développés au travers de ces opérations. Le centre de ressources a trois missions principales :

- **La production et la valorisation de l'expérience de l'EPFIF en matière de traitement de copropriétés en difficulté**

Pour favoriser la diffusion des pratiques et réflexions, le centre de ressources produit régulièrement des fiches thématiques, fiches retours d'expériences, exemples de cahiers des charges...

- **Des échanges et un accompagnement d'autres maitrises d'ouvrage**

L'appui du centre de ressources peut prendre des formes diverses comme :

- Des réunions de travail et ateliers ;
- Des visites de sites ;
- L'organisation et animation de journées d'échanges thématiques ;
- La transmission d'exemples des documents produits.

- **La création de partenariats et l'animation d'un réseau d'acteurs**

Le centre de ressources constitue le point d'entrée pour les partenaires souhaitant mobiliser le pôle ORCOD-IN de l'EPFIF pour :

- Intervenir dans des tables rondes ou temps d'échanges entre professionnels ;

- Intervenir dans des cycles de formations ;
- Développer la connaissance et l'expertise sur le traitement des copropriétés en difficulté (programmes de recherche notamment).

Dans ce cadre, un partenariat a pu être noué avec l'École d'Économie de Paris, débouchant sur un stage qui a permis d'explorer l'utilisation des données de l'EPFIF sur deux points en particulier :

- L'historique des prix d'acquisition, grâce aux données indiquées dans les prix de vente, alors que les bases de données traditionnelles, ne remontent pas très loin dans le temps (BIEN par exemple), ou ne couvrent pas les grandes copropriétés de Grigny et Clichy (DVF) ;
- L'impact positif du portage de logements sur les impayés des copropriétés.

L'EPFIF se tiendra à la disposition de France Stratégie pour participer et contribuer à ses travaux autant que besoin.