



HAL
open science

La lutte contre l'habitat indigne : préoccupations et stratégies d'acteurs locaux, rôle du RST : retours d'enquêtes

G. Quincieu, G. Geoffroy

► To cite this version:

G. Quincieu, G. Geoffroy. La lutte contre l'habitat indigne : préoccupations et stratégies d'acteurs locaux, rôle du RST : retours d'enquêtes. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2007, 93 p., tableaux, illustrations, bibliographie. hal-02150433

HAL Id: hal-02150433

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150433v1>

Submitted on 7 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La lutte contre l'habitat indigne

*Préoccupations
et stratégies d'acteurs locaux,
rôle du RST : retours d'enquêtes*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

La lutte contre l'habitat indigne

*Préoccupations
et stratégies d'acteurs locaux,
rôle du RST : retours d'enquêtes*

Certu

centre d'études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9 rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone : 04 72 74 58 00
télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Atelier Habitat

L'Atelier Habitat DGUHC-Certu-CETE, fondé en 2004, est un réseau professionnel qui rassemble les chargés d'études des CETE travaillant dans le domaine de l'habitat. Ses objectifs sont la formation et l'échange, par l'organisation de journées thématiques, la valorisation et la capitalisation de méthodes ou d'expériences locales et la production de connaissances à travers des études exploratoires.

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Ils pourront y trouver des repères qui les aideront dans leur démarche. Mais le contenu présenté ne doit pas être considéré comme une recommandation à appliquer sans discernement, et des solutions différentes pourront être adoptées selon les circonstances.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel doit savoir. Le Certu a suivi une démarche de validation du contenu et atteste que celui-ci reflète l'état de l'art. Il recommande au professionnel de ne pas s'écarter des solutions préconisées dans le document sans avoir pris l'avis d'experts reconnus.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

N° Production : 12330

N°Produit : 04

Organisme commanditaire : DGUHC (Atelier Habitat)			
Titre : La lutte contre l'habitat indigne			
Sous-titre : Préoccupations et stratégies d'acteurs locaux, rôle du RST : retours d'enquêtes.		Date d'achèvement : Juin 2007	Langue : Français
Organismes auteurs : Certu - CETE		Rédacteurs ou coordonnateurs : G. Quincieu (CETE de Lyon) G. Geoffroy (Certu)	Relecteurs assurance qualité : G. Guinard (Certu) M.-L. Fronteau et V. De Baecque (DGHHC)
<p>Résumé :</p> <p>Les évolutions législatives récentes et les impulsions politiques données à travers le Pôle national de Lutte contre l'Habitat Indigne ont conduit les chargés d'études Habitat des CETE, dans le cadre de l'Atelier DGHHC-CETE-CERTU, à interroger leur positionnement actuel et leurs contributions possibles en matière de lutte contre l'habitat indigne.</p> <p>Cette réflexion a nécessité au préalable, en parallèle à une enquête interne au réseau des CETE, une enquête auprès d'acteurs locaux – réalisée courant 2006 – afin de mieux cerner, à l'échelon local, les stratégies mises en œuvre, les préoccupations et attentes des différents acteurs.</p> <p>Ce rapport d'études présente les principaux résultats de ces enquêtes.</p>			
Remarques :			
Mots clés : Lutte contre l'habitat indigne, insalubrité, indécence, amélioration de l'habitat, PDALPD		Diffusion : Libre avec mention de la source.	Web : Téléchargement gratuit sur : www.certu.fr
Nombre de pages : 52 + 48 (annexes)	Tirage : 30 exemplaires	Confidentialité : non	Bibliographie : oui

Réalisation

Coordination : G. Quincieu (CETE de Lyon), G. Geoffroy (Certu).

Composition du groupe de travail :

G. Quincieu (CETE de Lyon), qui a assuré la synthèse,
M. Bicrel et J.-P. Devars (CETE Normandie-Centre),
M.-P. Jay (CETE de l'Ouest),
H. Fagart et N. Blondel (CETE du Sud-Ouest),
G. Geoffroy (Certu).

L'ensemble des CETE a par ailleurs participé à l'enquête interne sur le rôle du RST et au débat organisé dans le cadre de l'Atelier Habitat. Ils ont également contribué à compléter, à partir d'expériences locales, ce rapport d'études.

Remerciements

Les coordinateurs et les participants au groupe de travail remercient, pour le temps qu'elles leur ont accordé, l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de ces enquêtes.

Ils remercient également, pour leurs relectures, M^{me} Fronteau et M. De Baecque (DGUIHC/IUH3 – Pôle national de lutte contre l'habitat indigne), M. Bourgau (DGUIHC/OE3) et M^{me} Marmottan (DDE33).

SOMMAIRE

Contexte de l'étude	7
Première partie : préoccupations et stratégies des acteurs locaux dans la lutte contre l'habitat indigne	11
1. Trois grands types d'intervention	11
1.1 La production et la diffusion de la connaissance	11
1.2 La sensibilisation et la mobilisation des acteurs locaux	15
1.3 Des démarches opérationnelles	16
2. Les principales catégories d'outils et dispositifs opérationnels mis en place	17
2.1 Les outils de lutte contre le saturnisme et de traitement des plaintes en matière d'insalubrité	18
2.2 Les dispositifs collectifs de travail	18
2.3 Le repérage	20
2.4 Les dispositifs d'intervention	20
2.5 Le financement	21
3. Les réflexions et préoccupations des acteurs interrogés	21
3.1 Temporalités et échelles d'intervention	21
3.2 L'articulation avec les objectifs du plan de cohésion sociale	22
3.3 Des obstacles sociaux et économiques	22
3.4 Les difficultés de la détection	22
3.5 Les capacités d'intervention des opérateurs	23
3.6 Les effets pervers de certaines contraintes réglementaires	23
Deuxième partie : fiches de cas	25
Des expériences en Bourgogne, Loire-Atlantique, Gironde et PACA	25
Fiche de cas 1 – L'émergence d'actions départementales en Bourgogne : le cas de la Côte-d'Or et de la Nièvre	27
Fiche de cas 2 – En Loire-Atlantique : des OPAH fortement marquées par la thématique habitat indigne	31
Fiche de cas 3 – De nouvelles démarches partenariales en Gironde	35
Fiche de cas 4 – En PACA, un outil opérationnel préfigurateur d'un futur observatoire nominatif ? L'observatoire régional de l'habitat de l'Etat et de ses partenaires (ORHEP)	40
Troisième partie : les CETE et la lutte contre l'habitat indigne	43
4. Les interventions des CETE en matière d'habitat indigne	43
4.1 Moyens humains et compétences	43
4.2 La nature des prestations réalisées	43
4.3 Les enseignements retirés	46
4.4 Le positionnement actuel des CETE	46
5. Réflexions sur des orientations possibles pour les CETE	46
5.1 Du pré-repérage aux actions de sensibilisation ?	46
5.2 D'un appui méthodologique pour la détection au suivi-évaluation ?	47
5.3 Le développement des pôles régionaux ?	48

Références documentaires	49
Quelques définitions	51
Annexes	53
1. Fiche « notions et procédures » du CETE Normandie-Centre	53
2. La lutte contre l'habitat indigne en Gironde	53
3. Présentation du Réseau Technique Régional PACA de lutte contre l'habitat indigne	53

Contexte de l'étude

La lutte contre l'habitat indigne est un plan d'action pluriannuel, lancé à l'échelon national à la suite du sommet européen de Nice en décembre 2000 et formellement engagé en septembre 2001. Il s'appuie sur plusieurs programmes de travail interministériels (PNAI, plan national Santé-Environnement, plan de cohésion sociale, lutte contre l'exclusion et pour l'insertion).

Notion politique, « l'habitat indigne » s'entend comme « *l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine* » : logements insalubres, exposant à un risque d'intoxication au plomb, menaçant ruine, hôtels meublés dangereux et habitat précaire. La politique de lutte contre l'habitat indigne s'articule ainsi, sans se confondre, avec l'ensemble des modes d'action publique sur l'habitat vétuste au sens large (lois sur les rapports bailleurs/locataires, actions incitatives type OPAH etc.).

Elle s'appuie de fait sur les différents dispositifs législatifs, juridiques et opérationnels qui ont été progressivement développés depuis la loi de 1850 sur le logement insalubre. Ces outils ont été récemment renouvelés par la loi SRU en décembre 2000 en matière de traitement de l'insalubrité, du saturnisme, du péril, des hôtels meublés dangereux, de protection du droit des occupants etc.. Ils ont été précisés et renforcés par des textes plus récents, notamment la loi du 9 août 2004 (en ce qui concerne le saturnisme) et l'ordonnance du 15 décembre 2005 (relative à l'habitat insalubre et dangereux) ratifiée par la loi ENL du 13 juillet 2006. La loi ENL a par ailleurs prévu qu'un volet spécifique « habitat indigne » figure désormais dans les PDALPD et que soient mis en place des observatoires nominatifs du logement indigne.

La LHI s'est concrétisée, fin 2001, par la mise en place d'un programme national d'actions prioritaires, d'abord sur 11 départements pilotes puis étendu dès 2002 à l'ensemble du territoire national. Ce programme est coordonné au plan central par un pôle national d'appui et, au plan départemental, par les préfets. Le Pôle national de LHI relève d'un partenariat interministériel et rassemble les administrations les plus concernées : DGUHC, directions générales de la Santé et de l'Action Sociale, l'ANAH, le FASILD, la CNAF, la CMSA, la direction de la Population et des Migrations, la DIV et la DGCL. L'ANIL est également associée aux travaux du Pôle national.

Pour plus de précisions sur le contenu de ce programme et ses modalités de mise en œuvre, cf. le site du pôle national.

↳ Ces évolutions récentes et les impulsions données à travers le pôle national de lutte contre l'habitat indigne ont conduit les chargés d'études Habitat des CETE, dans le cadre de l'Atelier DGUHC-CETE-CERTU, à interroger leur positionnement actuel et leurs contributions possibles en matière de lutte contre l'habitat indigne. Cette réflexion a nécessité au préalable, en parallèle à une enquête interne au réseau des CETE, une enquête auprès d'acteurs locaux afin de mieux cerner, à l'échelon local, les stratégies mises en œuvre, les préoccupations et attentes des différents acteurs.

Ce rapport d'études présente les principaux résultats de ces enquêtes.

LA DÉMARCHE DU GROUPE DE TRAVAIL « HABITAT INDIGNE » DE L'ATELIER HABITAT

Le groupe de travail sur l'habitat indigne (*voir encadré*) est né, dans le cadre des rencontres et des travaux de l'Atelier Habitat DGUHC-Certu-CETE, d'un besoin interne exprimé fin 2005 par le réseau des chargés d'études Habitat.

Deux objectifs principaux ont été définis :

- faire le point sur le positionnement actuel des CETE et réfléchir aux ressources que pourrait proposer le réseau des CETE aux acteurs locaux chargés de mettre en œuvre la politique de lutte contre l'habitat indigne ;
- chercher à améliorer la capacité d'intervention des CETE sur ce champ thématique, en fonction de leurs choix de positionnement.

La démarche retenue a été celle de l'acquisition d'une culture commune, à partir des travaux déjà effectués ou en cours dans le réseau des CETE, ainsi que l'amélioration et l'actualisation de la connaissance des politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne et des questions qui se posent aux principaux acteurs (services de l'État ou collectivités locales).

Pour cela, le groupe de travail a procédé à :

- une enquête sur les travaux effectués par les CETE sur la thématique habitat indigne,
- des entretiens auprès d'un échantillon d'acteurs locaux impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne, : DRE, DRASS, DDE, DDASS, ANAH, CAF, Conseil Général, EPCI etc.,
- une recherche documentaire (aspects juridiques et législatifs notamment).

Les premiers résultats des enquêtes ont été débattus en atelier au mois de juin 2006.

Composition et fonctionnement du groupe de travail :

Le groupe de travail était composé de chargés d'études des CETE de Lyon (G. Quincieu), Normandie Centre (J.-P. Devars et M. Bicrel), de l'Ouest (M.-P. Jay), du Sud-Ouest (H. Fagart et N. Blondel) ainsi que du Certu (G. Geoffroy).

Pilotage : G. Quincieu (CETE de Lyon) et G. Geoffroy (Certu).

Synthèse, enquête auprès des CETE : G. Quincieu.

Enquête auprès des acteurs locaux : G. Quincieu (Bourgogne), M.-P. Jay (Pays-de-la-Loire) ; H. Fagart et N. Blondel (Aquitaine) ; M. Bicrel et J.-P. Devars (Seine Maritime).

Une fiche pratique sur la notion d'habitat indigne (aspects juridiques et outils techniques) a par ailleurs été réalisée par le CETE Normandie-Centre (J.-P. Devars) – *cf. en annexe.*



Première partie : préoccupations et stratégies des acteurs locaux dans la lutte contre l'habitat indigne

Les enquêtes auprès des acteurs locaux ont été effectuées dans les régions Aquitaine, Bourgogne et Pays-de-la-Loire ; leurs résultats ont été complétés d'investigations menées en Seine-Maritime sur le secteur de Dieppe, ainsi que d'apports ponctuels sur d'autres territoires.

Réalisées par le biais d'entretiens semi-directifs, elles ont permis de recueillir, sur un même territoire, des regards croisés d'acteurs : services déconcentrés de l'équipement¹, délégations régionales ANAH, services de l'action sanitaire et sociale, CAF, collectivités locales (conseils généraux, établissement public de coopération intercommunale notamment) et, ponctuellement, le point de vue de quelques opérateurs.

Le texte qui suit propose un bilan comparé des principaux enseignements de ces enquêtes ; il faut souligner cependant les limites que pourrait avoir une généralisation trop hâtive de ces propos, notamment du fait du nombre relativement réduit d'acteurs rencontrés (6 ou 8 selon les cas).

1. Trois grands types d'intervention

En fonction de leur statut, de leur structure d'appartenance et de leur territoire d'action, les acteurs interrogés s'inscrivent dans des démarches différentes qui peuvent être classées en trois grandes catégories.

1.1 La production et la diffusion de la connaissance

1.1.1 Des études pour appréhender les situations d'habitat indigne

Dans le domaine des études générales ou études amont, ce sont les services de l'État qui apparaissent jusqu'à présent les plus dynamiques, avec des études visant à mieux appréhender le phénomène et à améliorer la connaissance des situations d'habitat indigne sur leur territoire aux échelons administratifs jugés pertinents (communes, EPCI ou départements).

Au niveau régional, les DRE réalisent des études de pré-repérage issues de l'exploitation des données Filocom, suivant la « méthode Square »². C'est ainsi que les DRE de Bourgogne, des Pays-de-la-Loire et de Lorraine ont effectué chacune

¹ Dont, au sein des services habitat / politique de la ville, les délégués locaux de l'Anah.

² Cette méthode, mise au point par le bureau d'études Square (retenu en 2000 par la DGUHC pour la réalisation d'une étude méthodologique de repérage de l'insalubrité à l'échelle départementale) s'appuie sur une exploitation du fichier Filocom (Fichier du Logement COMMunal, constitué de données issues des fichiers fiscaux et fonciers et qui croise ainsi des informations sur la qualité du parc de logement et sur les revenus des occupants). Elle a été largement diffusée par le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne, et sert à la réalisation du Cd-rom Parc Privé Potentiellement Indigne de l'Anah.

une étude de pré-repérage des situations d'habitat indigne. La DRASS Bourgogne, quant à elle, a fait réaliser une étude sur la typologie des situations de logement indigne, l'évaluation des dispositifs en place et la méthodologie de traitement.

L'objectif des DRE et DRASS est de diffuser, auprès des DDE et DDASS de leur région, un « socle » de connaissances qui les sensibilise à la problématique de l'habitat indigne et leur fournisse des informations utiles à leur rôle auprès des collectivités locales. À l'occasion de leurs études, DRE et DRASS développent également des outils de communication à destination des élus (de type diaporama, plaquette ou dépliant), qui renvoient aux ressources et missions de conseil des DDASS et DDE (exemple de la Bourgogne).

Les sources de connaissance des acteurs en Loire-Atlantique

Les principaux acteurs (*voir fiche de cas n° 2*) ont en commun une connaissance statistique générale de la problématique au travers de l'étude menée par le CETE de l'Ouest en 2002 pour le compte de la DRE Pays-de-la-Loire, sur la base de la méthode Square. Dans le réseau équipement, ces résultats ont pu être affinés et actualisés par les éléments extraits du Cd-rom PPPI de l'ANAH.

Cette connaissance résulte d'une diffusion de l'étude DRE au sein du réseau et de sa présentation ponctuelle dans le cadre d'un groupe de travail départemental « habitat indigne », qui se réunit sous l'égide de la DDE depuis 3 ans et qui associe les principaux acteurs (DDASS, CAF, Conseil général, Villes principales...). L'étude statistique DRE et les travaux qu'a ensuite menés le CETE sur des actions de repérage physique des logements ont été présentés au sein de ce groupe en juin 2004.

Cette approche statistique fournit aux acteurs une vision assez généraliste de la thématique : ils connaissent les secteurs du département les plus concernés en terme de taux et/ou de volume ; ils ont par ailleurs une vision concrète des problèmes rencontrés pour ceux qui ont eu l'occasion de faire des visites de logements (DDE, DDASS, villes et opérateurs). Certains soulignent cependant les difficultés terminologiques qui entourent la notion d'habitat indigne, proche de l'insalubrité et de l'indécence, mais non synonyme, ainsi que les différences de références culturelles entre acteurs sur la qualité de l'habitat.

La DDASS, hormis les études globales, ne dispose pas d'une vision plus précise au travers des signalements (ils ne sont qu'une vision tronquée car ils sont le fait de ménages en capacité de réagir). Une autre vision est apportée par les ERAP³ (états des risques d'accessibilité au plomb effectués lors des ventes de biens immobiliers, obligatoires depuis la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998) qui sont reçus depuis 2003 par la DDASS et qui constituent un autre signe de problème de qualité dans les logements. L'exploitation des 2 000 ERAP qui sont reçus chaque année pourrait à l'avenir être une source complémentaire de connaissance.

Certaines DRE, à l'exemple de celles de Lorraine et d'Aquitaine, envisagent d'aller plus loin dans cette communication grâce aux futurs observatoires nominatifs définis par la loi ENL (*voir encadré en 3.4.*), en utilisant leurs résultats sur l'évolution régionale de l'habitat indigne et sa résorption.

³ État des risques d'accessibilité au plomb, transformés aujourd'hui en CREP (constat des risques d'exposition au plomb), depuis le décret n° 2006-474 du 25 avril 2006 qui modifie la législation en matière de lutte contre le saturnisme.

Il faut noter qu'avec la sortie du Cd-rom de l'ANAH sur les données de cadrage du parc privé potentiellement indigne (PPPI)⁴, les délégations régionales de l'ANAH sont davantage présentes aujourd'hui dans la diffusion locale des résultats de pré-repérage statistique des situations d'habitat indigne, en lien avec les DRE (exemple de la délégation régionale ANAH Aquitaine).

DRE et ANAH dans la diffusion de connaissances en Aquitaine

La DRE reçoit l'appui de la délégation régionale ANAH pour ses interventions dans le domaine de la lutte contre l'Habitat Indigne. DRE et ANAH interviennent régulièrement ensemble dans le cadre du club Habitat d'Aquitaine, club interne à l'Équipement, pour faire le point sur les actions Habitat Indigne menées dans le cadre des programmes OPAH* RU et RR, PIG* insalubrité... (* : cf. définitions)

Le délégué régional de l'ANAH a largement communiqué auprès des DDE sur la méthode mise au point par le bureau d'études Square pour la détection du parc privé potentiellement indigne à partir des données Filocom. Il a lui-même réalisé, à partir de l'étude nationale, une compilation et quelques exploitations des données concernant l'Aquitaine.

Sauf besoin express⁵, l'intervention des DDE dans la production des études Filocom répond alors davantage à la nécessité de compléter l'analyse sur des parties élémentaires de territoire (exemple de la DDE de la Côte-d'Or). En Gironde, la DDE a pu réaliser également une exploitation fine des données Filocom afin de définir un Programme d'Intérêt Général (PIG) expérimental et initier un travail de coopération entre les différents partenaires (cf. fiche de cas n° 3).

Enfin, il semble bien que, jusqu'ici, les EPCI n'investissent pas dans les études amont de repérage statistique⁶ ou dans les études à caractère méthodologique. Cela est peut-être moins vrai pour les EPCI des très grosses agglomérations qui disposent de moyens d'ingénierie importants (exemple de la communauté urbaine de Bordeaux⁷).

1.1.2 La mise en place de réseaux d'échanges d'expériences et de savoir-faire

En ce qui concerne la constitution (impulsée par le pôle national) de réseaux d'échanges, de partage d'expériences, de capitalisation et de diffusion des savoir-faire, ce rôle est dévolu principalement aux directions régionales et départementales de l'Équipement et de la Santé, avec des nuances d'objectifs selon l'échelle territoriale du réseau. Au niveau régional, l'accent est mis sur la qualification et la formation⁸, la maîtrise des procédures et de la réglementation. Au niveau départemental, il s'agit davantage de sensibiliser les élus locaux (cas de la Loire-Atlantique) ou de mettre en place des dispositifs collectifs de réflexion et d'action, en lien avec le PDALPD (voir partie 2).

Au moment des entretiens, les DRE et DRASS des régions Bourgogne et Pays-de-la-Loire n'étaient pas encore engagées dans le montage de réseaux régionaux

⁴ Edition mai 2005 : traitement, selon la méthode Square, des données Filocom 2003.

⁵ En matière de pré-repérage, toutes les DRE n'ont pas pour stratégie de couvrir systématiquement l'ensemble des départements de leur zone d'action.

⁶ Bien qu'accessible aux collectivités locales, Filocom reste plutôt une ressource des services de l'Etat.

⁷ La CUB a passé à l'Agence d'urbanisme de Bordeaux une commande de diagnostic de la situation du logement indigne sur l'ensemble du territoire communautaire.

⁸ En lien avec le réseau de formateurs mis en place par le Pôle National.

d'échanges, comme ceux qui existent par exemple en PACA ou en Rhône-Alpes. La DRE Aquitaine, quant à elle, abordait la question de l'habitat indigne (point sur les actions engagées dans les différents départements) dans le cadre de son Club Habitat Aquitaine, interne à l'Équipement.

Le Réseau Technique Régional LHI en PACA

C'est pour répondre à la mise en place de la politique prioritaire de LHI en région PACA que s'est créé en janvier 2005, à l'initiative du CETE Méditerranée et avec l'aide financière de la DRE PACA puis du Pôle national de LHI, le premier réseau régional de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle nationale.

Un partenariat fort et actif

Organisé autour des compétences de la DDE du Var, de la DDASS des Bouches du Rhône, de l'ANAH, de l'ADIL 13 et des organismes régionaux de formation et de qualification, le Réseau a très vite été rejoint par d'autres acteurs et partenaires – services de l'État d'autres départements ou régionaux, associations, opérateurs sociaux et techniques, milieux de la santé, juridiques, de la recherche, etc..

Des objectifs ambitieux mais réalistes

L'objectif du réseau est de favoriser la conduite d'actions collectives sur l'ensemble de la région, par l'acquisition d'une culture commune, pour une plus grande efficacité de la lutte contre l'habitat indigne et, plus généralement, contre les problèmes d'exclusion par le logement.

Il vise à réunir, qualifier et dynamiser un milieu institutionnel, professionnel et associatif, présent sur certaines parties du territoire régional mais très inégalement organisé et actif, à travers :

- l'amélioration de la connaissance de la situation de l'Habitat Indigne en Paca ;
- l'inventaire des compétences mobilisables en DDE et DDASS et plus largement parmi les acteurs de la LHI ;
- l'élargissement du partenariat dans une perspective d'action ;
- la mise en œuvre d'un plan de formation régionale en collaboration directe avec les organismes de formation et de qualification compétents ;
- la capitalisation de méthodes et d'expériences...

Le RTR PACA participe également à des missions d'expertise, de conseil et d'aide à la décision des maîtres d'ouvrage.

Une illustration : "les journées du réseau"

« Les journées du réseau » constituent l'action qui aura eu le plus d'impact auprès des personnes concernées (plus de 700 personnes touchant toutes les structures publiques, privées, associatives). Ces journées d'échanges s'appuient sur une analyse fine des contextes locaux et des besoins de tous les intéressés. Elles donnent lieu à l'édition d'une Lettre au contenu pédagogique et « problématisant », largement diffusée. Cf. annexe n° 3.

Le Réseau Technique Régional Rhône-Alpes « Habitat Indigne »

Créé sous l'égide du préfet de Région en accord avec le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne, le RTR Rhône-Alpes a été lancé officiellement en mars 2006. Il a pour objectif de créer des synergies entre les différents acteurs de la région impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne.

Il fonctionne à partir de deux instances (une assemblée plénière et un comité restreint) et de trois groupes de travail thématiques (GT).

- L'assemblée plénière est composée d'acteurs institutionnels, associatifs et professionnels (opérateurs, organismes de formation, collectivités, services de l'État...). Elle se réunit une fois par an sous la présidence du Préfet de Région pour prendre connaissance des travaux des groupes de travail et donner les grandes orientations sur le programme de travail de l'année suivante.
- Le comité restreint, de représentation institutionnelle plus limitée (SGAR, DRE, DRASS, ANAH...), met en œuvre les grandes orientations de l'assemblée plénière en organisant la convocation et l'animation des groupes de travail. Il se réunit au minimum deux fois par an.
- Le GT « connaissance du mal logement » a pour objectif de mettre à jour les données, les sources de connaissance du mal logement et de considérer les moyens de les partager.
- Le GT « formation » a pour objectif de recenser les formations proposées et les formations suivies avec les possibilités d'articulation entre les différents organismes de formation.
- Le GT « pratiques professionnelles » a pour objectif de garantir un échange entre les différents acteurs du réseau en offrant un lieu de débat.

Le CETE de Lyon a un rôle d'animateur des groupes de travail ; il s'appuie pour cela sur une ou plusieurs personnes ressources⁹ appelées référents. Il est chargé par ailleurs de restituer les travaux et avancées des GT à l'assemblée plénière et au comité restreint.

Le RTR Rhône-Alpes compte actuellement 225 membres et une centaine de participants aux différents groupes de travail.

1.2 La sensibilisation et la mobilisation des acteurs locaux

1.2.1 Les actions des DDE et des DDASS en direction des collectivités territoriales

Parce qu'elles sont en prise directe avec les collectivités locales et au fait de la politique de l'habitat, de la politique sociale et de la réglementation sur le logement, les DDE et les DDASS se positionnent dans des démarches de sensibilisation auprès des élus (départements, intercommunalités et leurs communes). Mais, suivant les départements, cette action revêt une forme plus ou moins dynamique, liée en partie à l'histoire du partenariat local, à une concomitance de réflexion sur le PDALPD ou sur la prise de délégation de compétence des aides à la pierre, à la convergence des politiques institutionnelles (que ce soit entre DDE et DDASS ou entre CAF, MSA¹⁰ et ANAH¹¹).

⁹ Selon les thèmes, un délégué régional de l'ANAH, un formateur du pôle national dans une DDASS, des personnels d'une DDE ou d'un PACT.

¹⁰ Mutualité sociale agricole.

Dans les cas étudiés, les actions de sensibilisation sont très souvent portées par les DDE (à l'exemple de celles de Loire-Atlantique, Côte-d'Or, Moselle, Gironde, Lot-et-Garonne) en collaboration avec les DDASS de leur département et la délégation locale de l'ANAH. La cible prioritaire des communes à sensibiliser est fonction de l'importance du nombre présumé de logements indignes sur la circonscription communale ou inter-communale, ainsi que de l'existence de démarches opérationnelles de type OPAH. Ainsi, la DDE de Loire-Atlantique présente systématiquement la problématique du logement indigne à toute collectivité locale engagée dans une OPAH. Les DDE et la délégation régionale de l'ANAH de la Région Aquitaine incitent également systématiquement les collectivités locales à inclure un volet habitat indigne dans leurs programmes de réhabilitation et à lancer des PIG spécifiques. Réunions d'information sur place et diffusion d'outils écrits de communication constituent l'essentiel de ces actions de sensibilisation.

Les actions de sensibilisation de l'ANAH (dans le cadre du Plan de cohésion sociale, qui a fait de la lutte contre l'habitat indigne une des priorités de l'Agence¹²) et de la CAF (en matière de lutte contre la non-décence) s'inscrivent généralement dans les actions collectives aux côtés des DDE et des DDASS. Dans le cadre de la réalisation des objectifs du PCS et de la politique générale de l'ANAH, des campagnes plus ciblées d'incitation à la remise sur le marché de logements vacants ou à la production d'une offre à loyer maîtrisé peuvent être également menées par les délégations régionales de l'ANAH.

1.2.2 Un relais au niveau local

Si la démarche de sensibilisation à la lutte contre l'habitat indigne portée par les services de l'État est nécessaire pour enclencher une démarche de projet, elle demande à être poursuivie et relayée par les élus locaux et leurs équipes opérationnelles. C'est ainsi que les communautés d'agglomérations, une fois convaincues, ont encore à sensibiliser les communes de leur zone d'action à la réalisation des objectifs fixés (cas de la communauté d'agglomération de Dijon). Des institutions locales telles qu'une CAF et/ou une chambre syndicale des propriétaires peuvent conjuguer leurs efforts pour sensibiliser propriétaires et locataires à agir contre le logement indigne ou indécent (exemple de la Nièvre). Grâce à l'information et aux conseils qu'elle dispense, une Adil peut également jouer un rôle non négligeable d'incitation à agir dans la lutte contre le mal logement, tant auprès des propriétaires que des locataires (exemple de l'Adil de la Gironde, voir *fiche de cas n° 3*).

1.3 Des démarches opérationnelles

1.3.1 Des origines diverses

En terme de compétences, ces démarches relèvent des collectivités locales (communes, départements, EPCI). Mais, dans les cas étudiés, celles-ci ne se positionnent pas nécessairement d'emblée comme initiateurs des projets de lutte contre l'habitat indigne. Elles s'y trouvent plus souvent impliquées soit en tant que maître d'ouvrage d'une opération d'amélioration du parc privé aux objectifs généralement plus larges, soit en qualité de délégataire ayant pris la compétence des aides à la pierre avec l'engagement de réalisation d'objectifs quantifiés de logements à réhabiliter dans le cadre plus général de la politique de l'habitat (exemples des communautés d'agglomération de Bordeaux, Dijon et de Nantes).

¹¹ CAF et ANAH ont en commun la volonté de remédier à la non décence.

¹² Cf. la brochure « La lutte contre l'habitat indigne » réalisée par l'ANAH en septembre 2006.

La problématique de lutte contre l'habitat indigne est souvent posée grâce à l'action de sensibilisation des services départementaux de l'État (cf. § précédent).

Certaines DDE, au-delà des actions de sensibilisation, initient la mise en œuvre d'un dispositif collectif de réflexion et s'impliquent jusque dans la construction des premiers outils opérationnels. C'est ainsi que la DDE de la Côte-d'Or s'est investie dans l'élaboration d'une fiche signalétique de logement indigne, du protocole de lutte contre l'habitat indigne et du cahier des charges de consultation de la MOUS. D'autres exemples d'implication ont été repérés : ceux de la DDE de Gironde (mise en œuvre d'un PIG habitat indigne « à valeur d'exemple » sur le territoire de deux communautés de communes rurales, voir fiche de cas n° 3) et du tandem DDE-DDASS du Lot-et-Garonne pour un outil opérationnel de suivi des dossiers de « mal logement ».

Cependant, le constat de problèmes concrets par une commune ou une communauté de commune peut également être à l'origine de démarches de lutte contre l'habitat indigne – que cette problématique constitue alors l'un des axes d'action d'un projet (exemple de Clamecy dans la Nièvre) ou qu'elle soit inscrite comme l'une des thématiques principales d'une OPAH (exemple des communautés de Nozay et Derval en Loire-Atlantique, de la communauté urbaine de Nantes ou de la ville Bordeaux). Voir fiches de cas n° 1 et 2.

1.3.2 Les principaux acteurs impliqués

Aux côtés des collectivités et de certaines DDE, d'autres acteurs, par leurs missions propres, sont conduits à intervenir dans le champ des démarches opérationnelles :

- les opérateurs (Pact-Arim ou autres bureaux d'études), dans leur rôle de MOUS, que ce soit dans le cadre d'un plan de lutte contre l'habitat indigne, d'animation d'OPAH/RHI ou d'accompagnement des ménages au montage des dossiers en dehors des OPAH (exemple d'une « mission de guidance » en Loire-Atlantique financée dans le cadre du PDALPD, voir fiche de cas n° 2) ;
- l'ANAH, dans son rôle de financeur et d'accompagnateur des projets de résorption de l'habitat indigne et non décent, mais aussi dans celui d'aide au montage de PIG PCS¹³ ;
- la DDASS, dans son rôle d'instructeur et de contrôleur de l'insalubrité, du risque d'exposition au plomb, en liaison avec les DDE ;
- la CAF, dans son rôle d'identification du logement non décent aux fins de mieux gérer ses prestations d'allocation logement.

2. Les principales catégories d'outils et dispositifs opérationnels mis en place

Les synthèses des entretiens réalisés dans les trois régions mettent en évidence des situations contrastées dans le développement de la lutte contre l'habitat indigne. Il sera fait état ici des principaux dispositifs mis en place ou envisagés par les personnes rencontrées.

¹³ Jusqu'à fin 2006, l'ANAH pouvait financer à 100 % une équipe d'animation de PIG-PCS, sur des territoires non couverts par des programmes en cours (OPAH, PIG, PST) et uniquement hors délégation de compétences des aides à la pierre. Ces PIG sont orientés sur les objectifs du Plan de cohésion sociale et visent donc notamment la lutte contre l'habitat indigne.

2.1 Les outils de lutte contre le saturnisme et de traitement des plaintes en matière d'insalubrité

La lutte contre le saturnisme infantile continue d'être prise en charge par les services de l'État, en application de la loi de lutte contre les exclusions. Le traitement de l'insalubrité révélée à partir des plaintes s'effectue également dans le cadre des activités courantes des DDASS et des services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) des grandes communes. Ces dispositifs de l'activité courante des services, en lien avec les moyens de police administrative, continuent de fonctionner en association ou en parallèle d'actions plus spécifiques et territorialisées.

Le traitement de l'insalubrité à partir des plaintes des locataires : l'intervention de la DDASS en Loire Atlantique

L'intervention de la DDASS repose sur l'application du règlement sanitaire départemental, qui relève en principe de la compétence des maires. Toutefois en Loire Atlantique, la tradition est que les plaintes de ménages locataires concernant le logement soient envoyées directement à la DDASS qui réalise des contrôles et traite toute la procédure. Les deux exceptions sont les communes de Nantes et Saint-Nazaire pour lesquelles existe une délégation aux SCHS. En totalité, sur le département, 600 à 700 logements sont visités chaque année dont environ 200 directement par la DDASS.

Lorsque des logements sont visités, le constat est établi, quelques cas d'insalubrité sont relevés, une demande de travaux est faite auprès du propriétaire, avec dans certains cas des solutions amiables trouvées ; dans d'autres cas, un arrêté d'insalubrité est établi (moins de six par an pour la DDASS). La DDASS procède à certaines visites de logements avec la DDE ou des opérateurs.

Ce type d'intervention, par son déclenchement (sur signalement), reste peu efficace en terme de nombre de logements traités.

2.2 Les dispositifs collectifs de travail

La constitution d'un dispositif collectif de travail sur l'habitat indigne organisé en partenariat préfigure souvent la structure officielle qui va constituer la cheville ouvrière de l'action au niveau départemental ou intercommunal. Fréquemment initié à l'occasion de la révision du PDALPD, cet outil de réflexion, qui peut porter des noms divers¹⁴, est la condition nécessaire au montage du projet et à la démultiplication de l'action habitat indigne à une échelle départementale. Il s'agit du pôle de compétence départemental « habitat indigne » en Loire-Atlantique et Seine-Maritime, du comité « logement indigne » en Côte-d'Or, du réseau « partenaires logement » dans la Nièvre, du groupe de travail « habitat indigne » en Gironde et en Moselle¹⁵, de la commission départementale de « lutte contre l'habitat indigne » en Lot-et-Garonne.

¹⁴ Depuis janvier 2006, le pôle national s'est vu confier, parmi ses missions prioritaires, le développement de « pôles départementaux », en lien avec la mise en place des plans départementaux de LHI dans le cadre des PDALPD (lettre de mission du 4 janvier 2006 http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/pdf/lettremission_0106.pdf). Mais, dans différents départements, des groupes de travail informels préexistaient sous d'autres noms. Ils ont parfois été officialisés et renommés à cette occasion (comme par exemple en Loire-Atlantique).

¹⁵ Cf. également sur le site du pôle national de lutte contre l'habitat indigne la fiche : « La démarche partenariale de lutte contre l'habitat indigne en Moselle ».

Un exemple de dispositif collectif en Lot et Garonne : la commission départementale de lutte contre l'habitat indigne

Fin 2004, dans le cadre du PDALP, une mission de Contrôle technique d'habitabilité (CTH) a été confiée au PACT 47 pour homogénéiser la collecte des informations recueillies sur les logements signalés par les travailleurs sociaux. Au bout d'une année de pratique et une cinquantaine de contrôles réalisés¹, la DDE et la DDASS ont pris l'initiative de démarcher leurs partenaires pour valoriser ce travail¹ et bâtir avec eux un outil opérationnel de suivi des dossiers.

Fin 2005, une commission départementale de lutte contre l'habitat indigne est mise en place. Les modalités organisationnelles, fonctionnelles et financières¹ de ce dispositif collégial sont contractualisées dans une convention signée entre l'État (DDE et DDASS), l'ANAH, le conseil général, les CAF, MSA et CIL 47. Elle est appliquée depuis le 1er janvier 2006.

Cette commission constitue un guichet unique dont le secrétariat est assuré par la DDE.

Le fonctionnement du dispositif :

1. Une fiche de saisine (simple recto/verso) est remplie pour chaque situation de mal logement rencontrée¹ (auto saisine de l'ANAH).
2. Elle donne lieu à un premier examen devant la commission qui décide d'une instruction directe en régie ou d'une instruction confiée à un opérateur extérieur¹.
3. Les dossiers instruits sont ensuite réexaminés par la commission départementale qui décide des suites à donner :
 - soit le logement est conforme aux normes de décence et un simple courrier d'information est envoyé au propriétaire,
 - soit le logement est simplement non décent (80 % des cas) et différents courriers sont envoyés à destination du propriétaire, du locataire, du maire. Si le propriétaire est récalcitrant un appui est apporté au locataire pour saisir la commission de conciliation et le cas échéant assurer un accompagnement devant le juge (il n'y a pas d'ADIL 47). Si le propriétaire veut agir : aide de l'ANAH et assistance au bouclage de son dossier,
 - soit le logement est non conforme et il existe une insalubrité potentielle : application du code de la Santé Publique et mise en route de la procédure lourde et complexe qui l'accompagne.

La commission suit les dossiers (fichier Excel) et effectue en régie les relances nécessaires pour leur avancement.

¹ Les visites étaient regroupées dans le temps pour atteindre un nombre significatif de logements.

² Les fiches des CTH une fois réalisées étaient stockées sans exploitation de leur contenu.

³ État (10 000 €), conseil général (10 000 €) et CAF (5 000 €).

⁴ Le repérage est actuellement essentiellement assuré par les travailleurs sociaux.

⁵ Le PACT a été confirmé dans la réalisation des CTH après consultation d'autres bureaux d'études. C'est par ailleurs un acteur important de la LHI en Lot-et-Garonne, avec une mission de MOUS sur l'ensemble des programmes de l'ANAH.

2.3 Le repérage

Le repérage ou l'identification des logements indignes et non décents sur un territoire fait partie des outils indispensables à l'orientation territoriale de l'action et à la réalisation des objectifs : citons par exemple le projet de création d'une base de données interministérielle en Loire Atlantique, d'un observatoire en Côte-d'Or, d'un fichier de repérage des logements non-décents et indignes à l'échelle d'un canton dans la Nièvre.

En PACA, un outil opérationnel préfigurateur d'un futur observatoire nominatif ? L'Observatoire Régional de l'Habitat de l'État et de ses Partenaires (ORHEP)

L'ORHEP constitue un exemple d'outil de gestion partenariale des procédures de lutte contre l'habitat indigne. La base de données constituée au fil des ans en fait une source essentielle d'information dans le cadre d'une mise en œuvre à venir d'observatoires nominatifs de l'habitat indigne.

L'ensemble des logements soumis à un signalement ou à une procédure liées à la lutte contre l'habitat indigne (hors procédures de péril) y est enregistré ainsi que leurs conditions d'occupation.

L'application est ouverte à l'ensemble des services instructeurs (préfecture, DDASS, DDE et MOUS...), elle gère les différentes étapes et échanges interservices liés à l'instruction.

Quatre niveaux d'information sont pris en charge par ORHEP et permettront vraisemblablement de répondre aux enjeux d'un observatoire nominatif :

- L'immeuble ou résidence (y compris immeuble non bâti et habitat précaire)
- Le logement ou « lieu de vie »
- Les propriétaires
- Les occupants

L'ensemble des informations sont saisies dans le cadre de gestion de procédures (RHI, lutte contre le saturnisme, ERAP aujourd'hui CREP). La mobilisation des informations nécessaires à un futur observatoire ne supposerait donc aucune saisie supplémentaire.

L'extension du dispositif aux procédures de péril ne semble pas devoir poser de problème de compatibilité avec le système existant. L'ouverture du dispositif aux communes peut néanmoins alourdir considérablement le système et imposer de repenser les dispositifs de pilotage et de gestion de l'outil.

Cf. fiche de cas n° 4.

2.4 Les dispositifs d'intervention

Le dispositif pratique d'intervention repose généralement sur une MOUS habitat indigne associée à une OPAH et/ou à un PIG pour le repérage à l'adresse des logements indignes et la résolution des situations. Cette MOUS s'inscrit dans le cadre d'un protocole négocié entre l'État et une collectivité locale (cf. exemple de la Côte-d'Or ou du PIG expérimental en Gironde, *fiches de cas n° 1 et 3*).

À défaut de dispositif de lutte contre l'habitat indigne institué, les services de l'État suggèrent d'utiliser les ressources des équipes d'animation des OPAH ou des PIG-PCS pour prendre en compte la dimension habitat indigne à l'intérieur des périmètres concernés. Dans ce cas, le traitement des situations d'habitat indigne

rend plus lourde la mission de l'équipe d'animation (exemple des communautés de communes de Nolay et Derval qui ont dû prévoir une mission beaucoup plus importante de suivi-animation). Cf. *fiche de cas n° 2*.

2.5 Le financement

Enfin, en ce qui concerne le financement, les collectivités locales peuvent apporter des aides complémentaires aux dispositifs existants financés par l'État et l'ANAH, en fonction de leurs priorités affichées dans la lutte contre l'habitat indigne. Ces politiques visent généralement deux axes : le renforcement des aides pour la sortie d'insalubrité et/ou l'aide aux propriétaires occupants les plus modestes. C'est le cas par exemple des conseils généraux de Loire-Atlantique et de Gironde, ou encore de celui du Lot-et-Garonne, dans le cadre de la délégation de compétences des aides à la pierre.

3. Les réflexions et préoccupations des acteurs interrogés

Au dire des acteurs rencontrés dans cette enquête, si la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne bénéficie aujourd'hui de facteurs favorables (l'actualisation des PDALPD, la connaissance issue de Filocom, la prise de délégation de compétences des aides à la pierre, l'affirmation des objectifs du plan de cohésion sociale...), elle rencontre néanmoins un certain nombre de difficultés liées à la concrétisation des projets, à la situation du marché du logement, à des contraintes réglementaires.

3.1 Temporalités et échelles d'intervention

De la prise de conscience, par une collectivité locale, de la nécessité de lutter contre l'habitat indigne à la concrétisation de l'action, de l'intention à la définition d'objectifs, il existe une longue maturation. Par exemple, il a fallu pas moins d'un an et demi aux services de l'État en Côte-d'Or pour convaincre les collectivités de s'inscrire dans une démarche de lutte contre l'habitat indigne et aboutir à un projet formalisé. Bien qu'ils soient d'accord sur le principe, les élus des collectivités ont souvent d'autres priorités comme la production d'une offre nouvelle en construction neuve, plus « visible » que l'amélioration du parc privé. Convaincre les élus suppose de développer davantage l'information sur les outils concrets à disposition des maires et des secrétaires municipaux dans ce domaine. L'exemple du projet de réalisation d'un « kit de présentation » en Pays-de-la-Loire est en ce sens intéressant.

Par ailleurs, les procédures de traitement de l'habitat privé restent encore trop souvent de maîtrise communale et ne permettent pas de développer rapidement les actions les plus efficaces et à la bonne échelle (ex. dans l'agglomération nantaise) : que dire d'une action engagée sur la ville centre d'une agglomération, non partagée au niveau communautaire ? Sur ce point, le développement de PIG intercommunaux (ex. des communautés de communes de Castillon-Pujols et du Pays Foyen en Gironde) apparaît plus porteur, offrant une meilleure couverture territoriale et un gage de coordination. Voir *fiche de cas n° 3*.

3.2 L'articulation avec les objectifs du plan de cohésion sociale

L'autre question sensible, qui rebute parfois les collectivités et tend à faire obstacle au débouché des PLHI, est celle du contrat d'objectifs négocié dans le cadre du plan de cohésion sociale (PCS) en matière de lutte contre l'habitat indigne. Parfois vécus comme imposés par l'Etat, les objectifs quantitatifs apparaissent rétrospectivement trop ambitieux aux yeux des EPCI délégataires des aides à la pierre (exemple des communautés d'agglomération nantaise, dijonnaise et bordelaise). L'enjeu est vraisemblablement celui de la juste appréciation du nombre de dossiers à traiter, au regard des situations résolues antérieurement et en tenant compte des nouveaux moyens consentis. L'Etat espère que l'aide exceptionnelle aux collectivités, développée par l'ANAH¹⁶ pour activer la mise en œuvre et le lancement de PIG-PCS, permettra d'accélérer la réalisation des objectifs du plan de cohésion sociale.

3.3 Des obstacles sociaux et économiques

La tension du marché du logement dans les agglomérations complique par ailleurs l'action de lutte contre l'habitat indigne et contre la non-décence, et ce à plusieurs niveaux. La détection des logements indignes est rendue plus difficile en raison des moindres plaintes de locataires. Les chances de remédier à la non-décence sont également plus faibles, les locataires craignant de ne pas retrouver une offre économiquement équivalente s'ils doivent avoir à affronter leur propriétaire et se retrouver en situation conflictuelle. Les possibilités d'hébergement ou de relogement¹⁷, tant dans le parc privé que le parc public, sont par ailleurs considérablement réduites (ex : Nantes, Bordeaux), d'autant plus s'il existe parallèlement une action de relogement issue de programmes ANRU. De surcroît, les publics les plus en difficulté ne sont souvent plus souhaités par les propriétaires après rénovation du logement.

3.4 Les difficultés de la détection

La question de la détection et du suivi des logements indignes et non décents reste l'une des préoccupations de la plupart des acteurs, particulièrement de ceux qui sont au contact de la gestion de l'offre ou de prestations sociales, comme les ADIL¹⁸ et les CAF. L'implication collective et partagée de l'information, ainsi que l'établissement de règles de circulation et d'utilisation de cette information, sont au cœur de la question du montage des « observatoires » de l'habitat indigne – question que les récentes dispositions de la loi ENL rendent particulièrement d'actualité (voir encadré). Cela implique également une évolution des modes de travail au sein des services, notamment en matière de transmission et de centralisation des informations disponibles nécessaires aux opérateurs (cas de la Ville de Nantes).

¹⁶ Cf. note de bas de page 11.

¹⁷ Il existe également dans certains cas des résistances de certains ménages aux propositions de relogement, cf. *Recherche sociale* n°180, « Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion. Les processus sociaux qui font obstacle à la lutte contre l'habitat indigne », oct-déc. 2006.

¹⁸ Les ADIL reçoivent souvent des demandeurs de logements en provenance du parc privé indigne.

La loi ENL et la mise en place d'observatoires nominatifs des logements indignes et non décents

La loi ENL du 13 juillet 2006 modifie l'article 4 de la loi Besson du 31 mai 1990 concernant les PDALPD :

« [Le PDALPD] fixe, par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et garantir la mixité sociale des villes et des quartiers. À cette fin, il définit les mesures adaptées concernant :

« [...] g) Le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement.

« Aux fins de traitement des logements indignes, le comité responsable du plan met en place un observatoire nominatif des logements et locaux visés au g. La nature des informations recueillies et les modalités de fonctionnement de cet observatoire sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

3.5 Les capacités d'intervention des opérateurs

Le développement d'une action de lutte contre l'habitat indigne pose d'autre part la question de la capacité d'une MOUS à intervenir dans la résolution de situations sociales complexes, ou plus généralement celle de l'expérience et du savoir-faire des équipes d'animation dans ce domaine. Les acteurs rencontrés redoutent ou font le constat d'un déficit de compétences et/ou de disponibilités parmi les opérateurs locaux (cf. Pays de la Loire et Bourgogne), plus enclins à intervenir en OPAH classique, dans des missions moins consommatrices en temps. La rémunération de la mission MOUS habitat indigne, beaucoup plus lourde en l'occurrence que dans une démarche d'animation classique, est un des points d'achoppement. Cela peut amener à réfléchir aux contours des missions de MOUS et à la définition des rôles respectifs de l'opérateur et des services sociaux locaux.

3.6 Les effets pervers de certaines contraintes réglementaires

Enfin, il semblerait que certaines des contraintes réglementaires qui encadrent les interventions opérationnelles peuvent avoir, dans certains contextes, des conséquences paradoxales.

Il s'agit tout d'abord des « effets de seuil » de la grille de l'ANAH, dont les critères pour l'attribution des subventions apparaissent trop stricts à certains des acteurs rencontrés. Pour une différence minimale d'appréciation de la salubrité d'un logement, les écarts de niveau de subvention pour les travaux d'amélioration peuvent en effet être très importants. Les discussions autour des critères retenus freinent alors considérablement le montage de certains dossiers.

En ce qui concerne les propriétaires modestes âgés, la difficulté vient de leur réticence ou incapacité à engager de gros travaux : la possibilité pour l'ANAH d'accepter la remise en état partielle du logement ou un phasage des travaux, ainsi que la garantie de prêts par la collectivité, pourrait résoudre certains blocages.

Notons encore que les conditions de ressources fixées par l'ANAH pour l'attribution des subventions de travaux peuvent apparaître inadaptées dans certains secteurs urbains, où les revenus des propriétaires sont trop souvent supérieurs (cf. *fiche de cas n° 2 notamment*).

Deuxième partie : fiches de cas

Des expériences en Bourgogne, Loire-Atlantique, Gironde et PACA

Les trois premières fiches sont fondées sur les enquêtes réalisées par les CETE auprès d'acteurs locaux au printemps et à l'été 2006.

Elles restituent quelques éléments particuliers des actions menées en Bourgogne, en Loire-Atlantique et en Gironde mais ne retracent pas de façon globale l'action menée dans ces régions ou départements.

On trouvera ainsi :

- *Fiche de cas 1 – L'émergence d'actions départementales en Bourgogne : le cas de la Côte-d'Or et de la Nièvre*
- *Fiche de cas 2 – En Loire Atlantique : des OPAH fortement marquées par la thématique habitat indigne*
- *Fiche de cas 3 – De nouvelles démarches partenariales en Gironde. (En complément, on pourra lire en annexe 2 la plaquette réalisée par la DDE de la Gironde et l'ANAH.)*
- *Fiche de cas 4 – En PACA, un outil opérationnel préfigurateur d'un futur observatoire nominatif ? L'Observatoire régional de l'habitat de l'État et de ses partenaires (ORHEP)*

Concernant les initiatives menées en région Provence – Alpes – Côte-d'Azur, on pourra également consulter en annexes la plaquette de présentation ainsi que les Lettres n° 4 et n° 5 du « réseau technique régional de lutte contre l'habitat indigne en PACA ».

Fiche de cas n° 1

L'émergence d'actions départementales en Bourgogne : le cas de la Côte-d'Or et de la Nièvre

Dans les départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre, les actions de lutte contre l'habitat indigne ont des origines et des degrés d'aboutissement différents. Ces deux actions ont vocation à couvrir un territoire départemental même si l'une d'elles n'a pour l'instant qu'un caractère expérimental sur la circonscription d'une communauté de communes. Elles ont en commun le fait qu'elles sont initiées dans un cadre partenarial.

En Côte-d'Or : une mobilisation des services de l'État autour du PDALPD

L'action de lutte contre l'habitat indigne a pris naissance en 2004 sur la mobilisation des services de l'État, que ce soient ceux de l'Équipement ou de la Santé. Démarche d'inspiration individuelle¹⁹ au début, les réflexions des services de l'état se sont rejointes pour davantage de cohérence et de complémentarité. La DRE a cherché à utiliser la base de données Filocom pour repérer les sites potentiels d'habitat indigne sur l'ensemble des départements de la Bourgogne. La DRASS cherchait de son côté à aborder la problématique de l'insalubrité autrement que par les plaintes, à savoir par l'approche aménagement. DRASS et DRE se sont rapprochées pour engager un travail d'état des lieux et d'évaluation des actions de lutte contre l'habitat indigne en Bourgogne. Les études respectives de la DRE (sur le pré-repérage des situations d'habitat indigne à partir de la base de données statistiques Filocom) et de la DRASS (sur la typologie des situations de logement indigne, l'évaluation des dispositifs en place et les méthodes de traitement adaptées) étaient destinées à fournir des pistes aux services locaux de l'État pour améliorer la prise en compte des problèmes d'habitat indigne.

De son côté, la DDE de la Côte-d'Or s'emploie fin 2003 à relancer une dynamique d'acteurs autour de la reconstruction du PDALPD et du développement de la thématique habitat-santé en lien avec la DDASS²⁰, avec pour objectif de

construire un plan de lutte contre l'habitat indigne (PLHI) intégré au PDALPD. Lorsqu'à l'automne 2004 la DRE diffuse les résultats de l'étude Filocom, la DDE 21 s'en empare, la complète en faisant effectuer des exploitations territoriales plus fines et l'utilise pour convaincre les élus des communes et des collectivités locales du bien fondé de la lutte contre l'habitat indigne.

Dans le même temps est créé, en substitution des groupes de travail précédents sur le PDALPD et habitat-santé, un Comité Logement Indigne²¹ pour la mise en œuvre et le développement de l'action départementale de lutte contre l'habitat indigne. Ce comité a pour fonction la sensibilisation des élus, l'observation de l'habitat indigne, le pilotage des outils de traitement.

À la date de l'enquête, le plan de lutte contre l'habitat indigne (PLHI) de la Côte-d'Or est en cours de finalisation. Il fait l'objet d'objectifs quantifiés²² déclinés territorialement entre la circonscription du Grand Dijon et le reste du département. Une fiche de signalement à destination des partenaires du PLHI (collectivités territoriales, travailleurs sociaux et autres professionnels intervenant à domicile, prestataires tels la CAF, le conseil général, l'État, le Grand Dijon) a été définie en vue du repérage in situ. Par ailleurs, un guide technique des outils du

pour travailler sur le saturnisme infantile, ce qui a donné lieu à un plan de mesures d'urgences.

²¹ Composé de : DDE, DASS, préfecture, délégation départementale ANAH, conseil général, CAF, Grand Dijon, Beaune, Montbard, service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de Dijon.

²² Soit par an : 200 diagnostics et 100 dossiers à traiter (dont 40 relevant de l'insalubrité, 30 de l'indignité, 30 de la non-décence) avec une répartition par moitié entre le Grand Dijon et le reste du département.

¹⁹ Mais non dénué de liens avec le discours du Pôle national et ses incitations.

²⁰ En marge du groupe de travail habitat-santé-dignité, la DASS de Côte d'Or a sollicité la DDE

logement indigne a été élaboré à destination des élus. Sa diffusion a néanmoins vocation à être plus large et à toucher également les propriétaires bailleurs, les travailleurs sociaux etc.. L'action devait prendre effet en octobre 2006 grâce à une MOUS dont la charge sera partagée entre l'État, le conseil général, la communauté d'agglomération du Grand Dijon (COMADI) et la CAF.

Au dire des institutions régionales interrogées, l'action de plan de lutte contre l'habitat indigne en Côte d'Or est actuellement l'une des plus aboutie parmi l'ensemble des départements de la Bourgogne.

Cet avancement de l'action habitat indigne en Côte d'Or s'explique par le dynamisme et la compétence de la DDE²³ dans son travail de sensibilisation et de mobilisation des partenaires autour du PDALPD, la refonte du PDALPD constituant un événement important dans l'activation du partenariat à mobiliser. D'autres éléments contextuels sont à retenir comme étant des vecteurs favorables au développement de l'action : l'intention de prise de délégation de compétence des aides à la pierre par le conseil général, le rôle de délégataire effectif pris par le Grand Dijon, la politique affirmée de la CAF (en matière de non-décence), la confirmation, à l'occasion de la prise de délégation par le Grand Dijon, des objectifs fixés par le Plan de Cohésion Sociale. Enfin l'étude Filocom de pré-repérage²⁴ s'avère avoir été un bras de levier déterminant dans la conviction des élus pour la mise en œuvre du dispositif opérationnel Comité Logement Indigne associé à une MOUS. Il aura fallu néanmoins (selon la DDE 21) un an et demi pour mobiliser les élus concernés.

Parmi les questions que se posent les acteurs aujourd'hui figure celle de la réalisation des objectifs quantitatifs, considérés (par les collectivités locales) comme ambitieux au regard des situations résolues d'insalubrité les années précédentes. Avec une démarche engagée plus active aujourd'hui, les collectivités locales

²³ La personne de la DDE 21 qui porte l'action habitat indigne fait partie de l'une des ressources du Pôle national en régions en qualité de formateur de formateurs.

²⁴ Effectuée à l'initiative de la DRE Bourgogne mais appropriée et complétée par la DDE de la Côte d'Or.

reportent leurs espoirs sur le dynamisme et la capacité d'intervention de l'équipe de MOUS pour réaliser ces objectifs. Leur inquiétude, partagée par les services de l'État, est de pouvoir disposer d'un choix suffisant d'opérateurs qualifiés, en particulier dans le champ de la gestion des situations sociales. Cet aspect est ressenti comme étant l'un des plus délicat par la communauté du Grand Dijon (davantage que les problèmes de financement), étant donné la situation du marché du logement²⁵. Cette situation de marché risque de compliquer l'identification et le traitement des logements non décents tout comme la résolution des situations d'insalubrité par manque d'offre d'hébergement ou de relogement – offre déjà hypothéquée par l'enjeu du renouvellement urbain. Parmi les actions à développer, la CAF de Côte d'Or pointe la question des compétences de l'ingénierie dans l'accompagnement des locataires. Précisons que la détermination de la mission d'accompagnement social fixée aux MOUS renvoie, dans ce domaine, à la clarification et l'articulation des rôles entre celui de l'opérateur et celui des travailleurs sociaux locaux.

Par ailleurs la gestion territorialisée des dossiers entre le Grand Dijon et le reste du département, à l'intérieur du comité logement indigne, apparaît à l'autorité d'agglomération comme une nécessité par souci d'efficacité administrative à l'intérieur du PLHI départemental.

Dans la Nièvre, une action née d'une approche de problèmes sociaux à l'échelle d'un territoire communal

Dans la Nièvre, ce sont des problèmes sociaux concrets rencontrés par une commune qui ont servi de déclencheur à l'engagement du conseil général.

Le CCAS de la commune de Clamecy, dans le cadre de sa mission d'accompagnement aux familles, s'est en effet trouvé confronté à un ensemble de difficultés concrètes : progression des impayés de loyers, existence de besoins en matière de recherche de logement, présence d'habitat non décent voire insalubre, méconnaissance des droits et des devoirs des locatari-

²⁵ Marché globalement tendu sur l'agglomération quel que soit le type de parc avec seulement 1% de logements vacants dans le parc public.

res et des propriétaires... Le CCAS a alors sollicité l'aide de la CAF de la Nièvre, qui a pour habitude de soutenir les projets des centres sociaux. Etant donné l'éventail des problèmes rencontrés, il a été convenu de mettre en place un dispositif expérimental de réflexion associant différents partenaires²⁶ : le réseau Partenaires Logement coordonné par le CCAS de Clamecy. L'objectif du réseau est de rendre le rôle de chaque partenaire plus cohérent dans la résolution des situations concrètes. L'un des corollaires à cet objectif est de partager la connaissance que chacun détient grâce à la constitution d'un circuit d'information.

Après un premier travail collectif sur la prévention des expulsions, le réseau Partenaires Logement s'est attaché à construire l'action concernant le logement insalubre et non-décent avec comme perspective la mise en place d'un PIG départemental et d'une action de repérage effectuée grâce au réseau important de centres sociaux présents sur le département²⁷. L'intention du conseil général est en effet de généraliser le principe du Réseau Partenaires Logement en constituant des plates-formes locales articulées autour des centres sociaux (coordinateurs-animateurs) pour couvrir ainsi l'ensemble du département, selon un découpage par canton.

Le réseau Partenaires Logement de Clamecy fonctionne actuellement à l'échelle de la circonscription²⁸ de la communauté de communes des Vaux d'Yonne, un protocole d'accord unissant ses différents participants. Une action d'information auprès des propriétaires et des locataires va être entreprise en accord avec la chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la Nièvre. Une réflexion est en cours sur la constitution d'un fichier de repérage des logements non-décents et indignes avec une traçabilité des logements. Parallèlement un travail de réflexion et de concertation sur la détection des logements très inconfortables

existe entre la CAF, la DDASS et les villes de la Nièvre. Sur le traitement opérationnel de la lutte contre l'habitat indigne, une convention départementale entre le conseil général, la CAF et un opérateur (à choisir) est en préparation. La mise en place d'un point d'accueil logement dans les centres sociaux de la Nièvre est actuellement pressentie par la CAF de la Nièvre, actuellement à la recherche d'une méthode simple de détection du logement non-décent.

En terme d'avancement, l'action sur le département de la Nièvre en est encore à ses débuts. Elle connaît aujourd'hui une démultiplication avec la mise en œuvre d'un dispositif de couverture départementale qui est encore en cours de construction. Le début d'opérationnalité reste limité à une circonscription cantonale et ne touche pour l'instant que les questions du repérage et de l'information auprès des propriétaires et des locataires, deux acteurs étant particulièrement présents, la CAF et la Chambre des propriétaires immobiliers de la Nièvre.

Si le CCAS est persuadé que le repérage du logement indigne sur sa circonscription arrivera à fonctionner assez bien, son inquiétude est de savoir comment passer à la phase opérationnelle – ce qui dépend de l'affirmation de volontés politiques : qu'il s'agisse de la communauté de communes des Vaux d'Yonne ou du conseil général. Pour l'instant, les projets opérationnels de ces deux collectivités territoriales ne sont pas encore arrivés à maturation.

Des préoccupations récurrentes

Dans les deux cas, ces démarches partenariales soulèvent un certain nombre de questions concernant :

- La détection et le suivi du logement indigne et non-décent : l'un des enjeux étant d'instituer une forme de repérage et de suivi tout au long des différentes étapes de la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne et le logement non-décent (que ce suivi s'appelle une veille, un tableau de bord, un observatoire). Cette forme de suivi nécessite une implication collective des principaux intervenants pour le partage de l'information et l'établissement de règles de circulation et d'utilisation de cette information. Les outils dont on nous a fait part en sont au

²⁶ Dont l'Espace social de la communauté des Vaux d'Yonne (centre social intercommunal associatif), la chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la Nièvre, des bailleurs sociaux, des associations.

²⁷ Il existe 32 centres sociaux présents dans le département de la Nièvre : l'aire d'intervention d'un centre social étant l'échelle intercommunale ou cantonale voire multi-cantonale.

²⁸ Qui correspond à peu de choses près à celle d'un canton.

stade de la conception ou au tout début de leur mise en place.

- La sensibilisation des élus, des propriétaires bailleurs, des occupants à la politique de lutte contre le logement indigne (à ce que recouvre cette notion, avec ses aspects techniques, réglementaires et juridiques). La stratégie de développement de cette information et les cibles touchées sont au cœur de la question. Des brochures, des guides viennent d'être élaborés, des réunions d'information des propriétaires et des locataires sont programmées, mais quel sera leur impact ?
- L'efficacité de l'action de lutte contre l'habitat indigne sur le terrain par rapport aux objectifs concrets retenus, aux moyens opérationnels consentis, aux situations rencontrées : l'un des enjeux étant d'apprécier l'adéquation objectifs/moyens, que ce soit a priori et/ou rétrospectivement. Quels sont les dispositifs de suivi ou d'évaluation prévus par les instances de pilotage et coordination ?

Entretiens réalisés au printemps 2006 par le CETE de Lyon auprès de représentants de :

La DRE et la DRASS Bourgogne ; la DDE, la délégation régionale et locale de l'ANAH, le conseil général et la CAF de la Côte d'Or ; la communauté d'agglomération de Dijon ; la Ville de Clamecy dans la Nièvre.

Fiche de cas n°2

En Loire-Atlantique : des OPAH fortement marquées par la thématique habitat indigne

Un travail de sensibilisation des acteurs locaux par la DDE, notamment autour des OPAH

Depuis quelques années, la DDE essaie de mobiliser les acteurs locaux sur la thématique habitat indigne. Cela passe par plusieurs voies :

- D'une part, un groupe de travail réunit les acteurs locaux (DDASS, DDE, CAF, conseil général, villes) dont les membres sont motivés pour avancer dans l'action. Leur objectif est de partager sur ce thème les informations dont chacun dispose, de coordonner les différentes interventions, de se structurer au regard des collectivités. Le PDALPD qui vient d'être approuvé en avril 2006 entérine la création d'un pôle de compétence « habitat indigne », validant et officialisant le groupe de travail antérieur. Ce pôle a pour mission de favoriser la mise en réseau des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs et autres acteurs, d'identifier les rôles des différents partenaires et de communiquer auprès des élus, des associations et du public. Le plan prévoit également de créer une base de données interministérielle sur ce thème et d'identifier des territoires prioritaires d'intervention à partir de l'état des lieux.

- En outre, face au constat de la complexité des procédures nécessaires pour la réhabilitation des logements, les partenaires du plan souhaitent financer des opérateurs privés pour une mission de « guidance », afin d'accompagner les ménages dans le montage des dossiers de sortie d'indignité. Cette mission sera à mobiliser surtout hors OPAH (objectif affiché dans le nouveau PDALPD).

- Enfin, la DDE a pris le parti d'intervenir au travers des OPAH qui se développent, en préconisant un volet habitat indigne dans chaque opération. C'est désormais le cas pour toutes les OPAH engagées depuis 2003. La DDE procède à des présentations systématiques de la problématique aux élus à l'occasion des réunions, des actions envisageables. Le responsable du service habitat participe lui-même à certaines présentations.

L'implication de collectivités dans des OPAH orientées sur l'habitat indigne

Dans le cadre des OPAH, le volet habitat indigne est systématiquement traité, conformément aux préconisations de la DDE. Par ailleurs, certaines OPAH sont spécialement orientées sur cette thématique.

Ainsi, pour l'OPAH sur les communautés de communes de Nozay et Derval, initiée en 2004, des objectifs quantitatifs et qualitatifs ont été identifiés sur ce thème.

Nantes et l'OPAH-RU « Bas Chantenay »

Pour la ville de Nantes, il existe au sein du service aménagement urbanisme des structures territorialisées (GEPA), qui traitent d'urbanisme opérationnel pour un secteur (quelques quartiers regroupés). Par ailleurs, si la politique de l'habitat est de la compétence de la communauté urbaine, la ville est, dans le cadre des actions de renouvellement urbain et de lutte contre l'habitat indigne, directement pilote de l'OPAH-RU du Bas Chantenay, par l'intermédiaire du GEPA ouest.

L'OPAH « Bas Chantenay » a pour thème le renouvellement urbain ; cette opération a été engagée suite à une étude lancée en 1999 sur ce quartier en mutation et comporte 3 volets : habitat, équipements, sites à enjeux. Cette étude avait mis à jour l'importance de la dégradation du parc de logement et a débouché sur une étude pré-opérationnelle en 2002-2003, puis au lancement de l'OPAH-RU fin 2004 (un cas de saturnisme repéré sur le quartier a débouché le dossier qui rencontrait, au départ, des difficultés de financement).

La collectivité a choisi un territoire d'OPAH assez vaste avec des critères sociaux affirmés :

- maintien de la mixité sociale avec la création de logements conventionnés ;
- remise sur le marché de logements vacants (400 estimés) ;
- aides aux copropriétés dégradées (35 repérées) ;

- aide au maintien à domicile des personnes en situation de handicap.

L'OPAH comprend également un volet d'amélioration thermique des logements.

L'OPAH des communautés de communes de Nozay et Derval

Ces deux communautés de communes se sont associées autour d'une OPAH commune. Une chargée de mission (habitat-tourisme-activités) de la communauté de communes de Nozay est en charge du thème et assure la coordination des actions pour les deux collectivités.

L'OPAH engagée en 2004 prend en compte la thématique habitat indigne²⁹ (en plus des thèmes logement des jeunes, maintien à domicile et énergies renouvelables) et prévoit pour le suivi-animation une mission beaucoup plus lourde de l'opérateur.

Depuis longtemps des OPAH classiques ont été développées sur la communauté de communes. L'insalubrité a été traitée et les actions les plus faciles ont été menées. Peu de cas de logements locatifs insalubres persistent car les réhabilitations ont été faites dans un marché dynamique et le souci d'entretien du patrimoine est fort dans ce secteur. Aujourd'hui les situations sont connues par les maires, les travailleurs sociaux servent de relais, les maires ont directement fait des démarches auprès des ménages. Mais il reste très difficile d'intervenir dans le cas des propriétaires occupants âgés.

La communauté de communes finance les sorties d'insalubrité à hauteur de 1 500 euros par logement. La permanence du Centre de l'Habitat (opérateur en charge de l'OPAH) sur le territoire déborde les périodes d'OPAH et permet aux propriétaires de trouver en tout temps des financements.

L'implication du conseil général en complément

Le conseil général de Loire-Atlantique a élaboré en 2005 un document définissant une politique départementale de l'habitat. Parmi cinq actions prioritaires figure l'augmentation

du soutien financier pour la production et la réhabilitation des logements, en habitat privé comme public.

Le conseil général intervenait certes traditionnellement en incitation financière dans le cadre des OPAH ; mais à compter de 2005, avec la prise de délégation de compétences des aides à la pierre, de nouvelles priorités sont affichées, notamment l'aide aux propriétaires les plus modestes à se maintenir dans un logement de qualité et le renforcement des aides pour les sorties d'insalubrité. Les montants de ces aides sont ainsi passés de 4 000 à 8 000 euros maximum pour un propriétaire occupant, de 4 000 à 7 000 euros pour un propriétaire bailleur, avec 4 000 euros supplémentaires en cas de sortie d'insalubrité.

Pour la mise en place de PIG qui suivraient une OPAH, le subventionnement des suivis-animations est calé sur celui des OPAH (25 %), notamment pour des PIG sur la résorption des logements insalubres.

En outre, après la disparition d'un FSH qui apportait des financements aux propriétaires modestes, un nouveau prêt spécifique logement indigne est en cours d'étude, qui permettrait de compléter les subventions pour que les propriétaires n'aient aucun apport financier immédiat à faire (prêt à 1 %).

Bilan et projets : au-delà des OPAH ?

Malgré des implications fortes de certains acteurs locaux, les résultats chiffrés sont pour l'instant éloignés des objectifs fixés par l'ANAH

Au titre du PCS, les objectifs pour les propriétaires bailleurs étaient de 150 sur la région (31 réalisés en 2005) et de 90 pour les propriétaires occupants (10 réalisés). Ces objectifs sont perçus comme irréalistes par certains au regard des situations locales et des possibilités concrètes de réalisation. L'objectif « sortie d'insalubrité » porte par exemple en 2006 pour le conseil général de Loire-Atlantique sur 98 logements alors que deux ont été traités en 2005.

²⁹ Suite à un diagnostic, relayé notamment par l'ANAH, faisant état de problèmes persistants d'insalubrité.

Des réflexions se font jour sur divers champs :

- La nécessité de faire évoluer les modes de travail au sein des services notamment à Nantes avec de nouvelles pratiques de transfert des informations disponibles, quelle que soit leur source, à l'opérateur. Pour aller plus loin, il faudrait constituer un observatoire par immeuble pour disposer en un seul lieu de l'ensemble de ce que les services collectent et éviter les « loupés ».

- Le financement aidé des travaux non couverts par les subventions, par des prêts garantis par le conseil général.

- Des PIG qui pourraient se développer à des niveaux supérieurs à ceux des OPAH actuelles : niveau de l'agglomération nantaise, niveau pays pour le reste du département ?

Des difficultés à surmonter

Les difficultés soulevées par les acteurs rencontrés au regard de la mise en œuvre de ces projets sont les suivantes :

Des difficultés de prise en compte de cette problématique et d'échelle d'intervention

- Il existe une forte différence de conception de « l'indignité » d'un logement entre les occupants et les services. Les locataires sont très réticents à faire visiter leur logement, car dans un contexte immobilier très tendu, ils ont peur de ne pas voir leur bail renouvelé. Pour les propriétaires occupants, leur situation ne leur pose pas de problème dans la plupart des cas. Les modes de pensée sont sur ce champ très différents entre les secteurs urbains et ruraux. L'étape la plus difficile à franchir est celle de la prise de décision.

- La prise en compte de la problématique par les élus est un cheminement long et complexe : il est possible aujourd'hui d'évoquer ce thème avec eux, cette notion est entrée dans les esprits. Cela n'apparaît pas le plus souvent dans les PLH récents, mais petit à petit les élus sont mobilisés. Les stratégies des collectivités en la matière ne sont pas encore toutes formalisées, elles ont souvent d'autres priorités, notamment la création d'offre nouvelle, lorsque l'on est en secteur tendu ; en outre, l'action sur la création d'offre est beaucoup plus « visible » que l'amélioration de l'habitat privé.

- Sur l'agglomération nantaise, le thème de l'habitat privé reste géré par chaque commune, même si les crédits sont alloués par Nantes Métropole dans le cadre de la convention de délégation de crédits. Ces visions communales devraient être dépassées, peut-être en allant vers un PIG intercommunal sur ce thème (proposition DDE).

Des contraintes réglementaires

- Les critères de l'ANAH pour l'attribution des subventions sont très stricts, même si le critère de l'arrêté d'insalubrité n'est plus exigé ; il existe notamment des effets de seuil dans la cotation prise en compte par l'ANAH entre les cas d'insalubrité et les autres, avec dans le second cas des subventions beaucoup moins intéressantes.

- Une simplification des procédures serait bienvenue : les interventions pour l'habitat privé sont très complexes car on est face à une multiplicité d'intervenants et de cas d'espèce. Dans le cas des propriétaires occupants, des démarches individuelles auprès de chacun et un accompagnement tout au long du processus sont nécessaires, avec pour conséquence un coût d'intervention élevé.

- Les critères de l'ANAH sont inadaptés à l'urbain en terme de ressources des ménages de propriétaires occupants (seuil trop bas). La ville a en conséquence décidé de retenir le plafond PLUS et négocié avec l'ANAH une mesure dérogatoire.

- Les ménages sans revenus suffisants ne peuvent engager certaines actions, d'autant que l'ANAH contraint à une intervention sur tout le logement et en une seule fois. La possibilité de ne pas financer la remise en état de tout le logement mais seulement d'une partie devrait être prise en compte, de même qu'une réalisation par tranche.

- Les financements sont plutôt en hausse actuellement et des sur-subventions sont accordées pour les dossiers habitat indigne. Les travaux à prévoir sont néanmoins très chers et il faut que les collectivités y apportent des moyens suffisants. Les outils disponibles semblent aujourd'hui suffisants pour les propriétaires bailleurs puisque les taux de subvention peuvent être très élevés. Toutefois, pour certaines personnes, malgré des subventions importantes, le reste à leur charge est conséquent.

En moyenne nationale, le coût des travaux est de 41 000 euros sachant que c'est plutôt moins à Paris (plutôt 50 000 euros dans nos régions). Des outils complémentaires tels que des prêts garantis par la collectivité sont à imaginer pour boucler les budgets.

Des difficultés pour la réalisation des travaux

- La question du relogement des occupants, en cas de travaux nécessitant la libération des logements, est cruciale dans une ville comme Nantes où le marché de l'habitat est très tendu et où très peu de logements sont vacants (notamment HLM).

- Les travaux de réhabilitation seuls sont parfois insuffisants : certains publics nécessiteraient également un relogement en structure de type « maisons relais » ou un accompagnement social spécifique, car à l'insalubrité du logement s'ajoutent parfois des usages inadéquats (aérations calfeutrées etc.).

- L'organisation d'opérations- tiroir pendant la durée des travaux est complexe, la mobilisation de logements dans le quartier ou au sein du parc HLM n'est pas toujours possible, d'où le recours parfois obligé à des logements en sous-location.

Des impacts sociaux ?

- Une des difficultés de la rénovation des logements locatifs vient du refus des propriétaires de reprendre dans le logement rénové des publics en grande difficulté, susceptibles de mal entretenir ou dégrader l'appartement.

- Pour certains locataires, l'opération est synonyme, du fait du manque de logements à loyer abordable ou de logements HLM vacants, d'une impossibilité à retrouver un logement sur le territoire de la ville de Nantes.

- Certains propriétaires bailleurs, qui vivent parfois dans des situations similaires ou sont habitués à faire les travaux par eux-mêmes (artisans par exemple), sont quelquefois réticents à intervention de la puissance publique dans la gestion de leurs logements.

Un besoin d'organisation des partenaires et de communication

- Les services de l'État doivent s'organiser : les départements de la région sont à des degrés d'avancement différents sur le thème de l'habitat indigne avec un démarrage en Loire-Atlantique³⁰, une situation plus avancée en Mayenne (mise en place d'une MOUS habitat indigne). Au niveau national, les axes sont bien tracés, mais le niveau local doit encore s'organiser (notamment le couple DDE-DDASS, par exemple à travers le PDALPD). Le pôle de compétence institué dans le cadre du renouvellement du plan doit permettre d'améliorer cette organisation.

- Il apparaît important que la DDASS poursuive et consolide sa mission d'établir des arrêtés d'insalubrité suite aux plaintes des locataires, car ce rôle de gendarme est difficile pour les élus seuls.

- Il semble qu'il y ait aujourd'hui un manque d'opérateurs capables d'assurer ces missions, qui sont bien plus lourdes que dans les OPAH classiques.

- Malgré l'aide apportée par les services de l'État, il manque encore un « kit » de présentation simple des outils à la disposition des maires et secrétaires de mairie, afin de mieux les informer leurs possibilités d'action.

Entretiens réalisés au printemps 2006 par le CETE de l'Ouest auprès de représentants de :

La DRE Pays-de-la-Loire, la délégation régionale ANAH, la DDE, la DDASS et le conseil général de Loire Atlantique, la Ville de Nantes, les communautés de communes de Nozay et Derval (réunies dans une OPAH), le Centre de l'Habitat (opérateur en charge d'une OPAH sur Nantes).

³⁰ Au moment de l'enquête.

Fiche de cas n°3

De nouvelles démarches partenariales en Gironde

En Gironde, en matière de lutte contre l'habitat indigne, les outils traditionnels (OPAH, PIG) ont été complétés par différents dispositifs partenariaux et démarches expérimentales.

Les outils traditionnels

À l'échelle régionale, une quarantaine d'OPAH et de PIG sont en cours sur l'Aquitaine dont une petite moitié sont nouveaux³¹. Les DDE et la délégation régionale ANAH incitent les collectivités à inclure un volet Habitat Indigne dans ces programmes et à lancer des PIG spécifiques. Les conventions du PST départemental, les PLH et les PDALPD en cours de révision incluent des objectifs chiffrés de résorption de l'Habitat Indigne.

Concernant le département de la Gironde, pratiquement tous les programmes de l'ANAH ont une dimension de lutte contre l'insalubrité ou l'indignité ; on peut citer ainsi :

- un OPAH Renouvellement Urbain avec un volet traitement de l'habitat indigne et un PRI³², mise en place par la ville de Bordeaux et conduite par sa propre SEM (In'Cité) ; le service Architecture de la ville de Bordeaux suit attentivement le travail d'In'Cité ;
- deux OPAH Revitalisation Rurale avec un volet insalubrité³³ ;
- deux OPAH copropriétés dégradées³⁴ ;
- deux copropriétés privées en procédure Plan de Sauvegarde ;
- un PIG de lutte contre l'Habitat Indigne³⁵ « expérimental », évoqué plus loin ;
- un PIG mal logement et production de logements à loyer maîtrisés³⁶ ;
- un PST départemental, avec une forte implication du conseil général ; la CUB, après avoir pris la délégation de

compétences des aides à la pierre, a signé en 2006 la convention du PST pour assurer la continuité des engagements, en attendant la mise en place d'un PIG « mal logement et production de logements à loyers maîtrisés » reprenant les objectifs du PST et intégrant un volet habitat indigne (PIG prévu pour 2008, préparé par la réalisation d'un diagnostic de l'indignité sur le territoire de la CUB).

Les nouvelles démarches partenariales

En Gironde, un groupe de travail Lutte contre l'Habitat indigne qui se teste autour d'un PIG Insalubrité expérimental.

En Gironde, à l'initiative de la DDE, un groupe de travail « Lutte contre l'Habitat Indigne » (LHI) a été mis en place en mai 2003 dans le cadre du PDALPD. Il comprend toutes les institutions départementales citées ci-dessous, ainsi que les trois services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) de la Gironde (Bordeaux, Libourne et Bassin d'Arcachon). Il s'est donné pour premier objectif d'arriver à construire une culture collective sur ce thème pour favoriser la coopération entre les partenaires. Son ambition est double : mobiliser les acteurs sur le thème et mettre en œuvre un fonctionnement partenarial pour le repérage et le traitement des dossiers, là où existent encore des fonctionnements cloisonnés contre-productifs.

Pour amorcer ces nouvelles pratiques, le groupe a décidé de réaliser en commun – chaque service apportant ses connaissances du territoire – une étude de pré-diagnostic sur le périmètre d'un PIG Insalubrité. Après une exploitation fine des données FILOCOM (selon la méthode SQUARE) par le service des études de la DDE, le choix s'est porté sur un site regroupant deux communautés de communes rurales³⁷.

³¹ Postérieurs à 2005.

³² Bordeaux.

³³ Sud Gironde et Haut-Entre-Deux-Mers.

³⁴ Talence « Thouars » et Lormont « Hautefort ».

³⁵ Communauté de communes de Castillon/ Pujols et communauté de communes du Pays Foyen.

³⁶ Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon sud – mais la collectivité n'a pas souhaité afficher la dimension habitat indigne.

³⁷ CC de Castillon/ Pujols et CC du Pays Foyen.

Le PIG en cours, dit « expérimental », est animé par une équipe de MOUS (Equipe Urbanis) recrutée après consultation sur un cahier des charges établi en commun. Il est attentivement suivi et devrait servir de « vitrine » pour inciter d'autres collectivités à initier ce type de démarche. La convention de partenariat mise au point par la MOUS pour préciser le rôle de chacun des intervenants est considérée comme exemplaire.

Le groupe de travail Lutte contre l'Habitat Indigne est suivi avec assiduité par tous les partenaires. Ils se réunissent une fois par trimestre dans les locaux de la DDE pour échanger sur les dossiers difficiles, les expériences nouvelles.

La DDE tient à jour, alimente et transmet aux partenaires un fichier informatisé sur le traitement au plomb. Elle a par ailleurs construit depuis 2005, à défaut de tableau de la DDASS, un fichier informatisé (tableau Microsoft Office Excel) des arrêtés d'insalubrité. Ce fichier est communiqué à la CAF et au FSL. La CAF l'intègre dans son propre tableau Excel qu'elle souhaiterait enrichir d'informations sur les logements indignes ou non décentes repérés par les autres partenaires (Points Relais Logement entre autres – cf. encadré).

Les partenaires :

La DDASS participe au groupe de travail mais n'est pas un élément moteur. Ses effectifs sont peu nombreux et une partie de ses compétences (dont celles concernant l'application du code de la Santé Publique) ont été déléguées au SCHS de Bordeaux³⁸ et au SCHS du bassin d'Arcachon. Le SCHS de Bordeaux intervient ainsi sur un périmètre élargi aux trois-quarts des communes de la CUB. C'est un partenaire incontournable.

La CAF et le FSL³⁹ sont directement concernés par la lutte contre l'habitat indigne et par l'obligation qui leur est faite de veiller à ce que les aides qu'ils versent n'encouragent pas les propriétaires indéli-cats et le développement des situations de mal logement. La CAF de la Gironde a mis la lutte contre l'habitat indigne parmi ses trois axes de travail prioritaires pour l'année 2006.

Les services du conseil général sont très assidus aux réunions du groupe de travail « Lutte contre l'Habitat Indigne ». L'amélioration de l'habitat est un enjeu fort pour cette collectivité très proche des communes rurales.

Le PACT de la Gironde, historiquement fortement impliqué dans la lutte contre le mal logement, n'est associé que de façon ponctuelle dans la lutte contre l'Habitat Indigne, essentiellement en milieu rural et sur quelques quartiers de Bordeaux. Il anime la MOUS du PST départemental.

L'ADIL est la structure d'accueil des Points Relais Logement (PRL), mis en place dans le cadre du PDALPD pour gérer l'offre et la demande de logements à faible coût. Les PRL sont en contact direct avec les demandeurs et visitent des logements signalés comme insalubres par leurs habitants. Ces visites donnent lieu à un « relevé d'observation du logement ».

La Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a pris la compétence logement au début de l'année 2006. Depuis, le service Développement Urbain et Planification assiste régulièrement au groupe de travail habitat indigne de la Gironde et a commandé à l'A'Urba (agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine) un diagnostic habitat indigne sur son territoire.

³⁸ La DDASS et le SCHS de Bordeaux ont tenu à nous rencontrer ensemble

³⁹ Groupement d'intérêt public placé sous la responsabilité du conseil général

À Bordeaux : une expérience à l'échelle d'un quartier⁴⁰ pour limiter les besoins de relogement

Cette démarche partenariale pragmatique associe l'ADIL (*via* les Points Relais Logement notamment), le FSL, la MDSI⁴¹ du quartier, le SCHS et le PACT.

Elle vise à éviter les relogements en essayant de résoudre les difficultés (insalubrité, péril) à l'origine d'une demande de nouveau logement. Elle fonctionne de la façon suivante, à partir du repérage de situations de mal logement par le service social ou le PRL :

- visite du logement par le PRL et le service social. Si une suspicion d'insalubrité ou de péril est détectée, le SCHS de Bordeaux est prévenu ;
- après mise à jour des éventuels impayés de loyer avec l'aide du FSL, le PRL prend contact avec le propriétaire et l'informe sur les dispositifs existants lui permettant d'effectuer les travaux nécessaires à la remise en état du logement ;
- l'accompagnement social de la famille est assuré par le travailleur social du FSL ;
- le PRL contacte le PACT lorsque des interventions lourdes sur le bâti sont nécessaires, ce dernier établit la liste des travaux à effectuer, les chiffre et propose des solutions de financement.

Pour les propriétaires occupants, les compagnons bâtisseurs ont été sollicités pour accompagner des démarches d'auto réhabilitation.

L'accompagnement social nécessaire à ces actions limite à une dizaine le nombre de dossiers gérés simultanément par le travailleur social.

En projet : un Observatoire de la lutte contre l'habitat indigne

À l'initiative de la DDE de la Gironde, la DRE Aquitaine a lancé une étude de faisabilité⁴² sur les conditions de création et de fonctionnement d'un observatoire régional de l'habitat indigne, avec une première approche à l'échelle du

département de la Gironde (étude à ses débuts au moment de l'enquête)⁴³.

L'objectif de la création de cet observatoire est double :

- se doter d'un outil permettant de suivre et de quantifier le travail mené dans la lutte contre l'habitat indigne ;
- veiller à l'efficacité des dispositifs d'action existants ou à créer.

La méthode suppose de travailler, à partir des données des différents partenaires, sur la localisation des situations repérées, le suivi et le traitement des dossiers et, dans la mesure du possible, le suivi de la production de l'offre en logements à faible coût. Une attention particulière doit être portée aux secteurs sur lesquels des projets spécifiques de lutte contre l'habitat indigne sont en cours.

Le traitement des informations collectées permettrait de guider l'action et d'effectuer les réorientations jugées nécessaires.

L'état d'avancement des actions et les préoccupations des acteurs locaux.

Les conséquences en termes de moyens humains

Dans toutes les structures girondines, le renforcement de la politique de lutte contre l'habitat indigne n'a pas entraîné jusqu'ici de modifications dans les organigrammes, ni de mise à disposition de personnel supplémentaire. C'est le plus souvent une seule personne (parfois deux quand il s'agit d'un chef de service) qui porte la thématique dans sa structure. À la DDE, plus impliquée, plusieurs personnes sont cependant concernées : le chef adjoint du service Habitat Ville et Quartiers, également délégué local de l'ANAH, est entouré des responsables des bureaux « amélioration de l'habitat ancien », « aide et conseil au logement » et « études politique de l'habitat ».

L'état d'avancement en quelques chiffres

Les tableaux mis en place par la délégation régionale ANAH pour suivre les résultats chiffrés du pan de cohésion sociale pour la Lutte contre l'habitat indigne en Aquitaine ont le mérite de prendre en compte la situation

⁴⁰ Celui des Chartrons/ Grand Parc au nord de Bordeaux en bordure de l'OPAH RU.

⁴¹ Maison départementale de solidarité et d'insertion du Grand Parc (ancien centre médico-social, dépendant du conseil général).

⁴² Confiée au CETE du Sud-Ouest.

⁴³ Ce travail n'est à l'heure actuelle pas abouti.

de l'habitat privé depuis l'année 2003. Ils montrent une très forte augmentation des sorties d'indignité entre 2003 et 2004 due à des chiffres 2003 très faibles (48 sorties en 2003, 121 en 2004). Les objectifs plus ambitieux de l'année 2005 (280 sorties) fixés sur la base de cette première évolution sont loin d'avoir été atteints (à peine 50 % de l'objectif) et les résultats de 2006 visant des d'objectifs encore plus optimistes (470 sorties) peinent à dépasser ceux de 2005 (86 réalisations enregistrées fin octobre 2006).

En gironde, les chiffres reflètent ceux de la région avec une augmentation sensible entre 2003 (25 sorties) et 2004 (61 sorties), des objectifs 2005 (111 sorties) basés sur cette augmentation loin d'être atteints (moins d'une cinquantaine de réalisations...) et des objectifs 2006 (186 sorties) encore plus ambitieux qui ne le seront pas non plus. Les objectifs fixés au plan de cohésion sociale paraissent à l'heure actuelle difficiles à réaliser, dans un contexte de prise de conscience effective mais encore récente de la problématique de l'habitat indigne, notamment à l'échelle de la CUB.

Les difficultés et les préoccupations des acteurs locaux

- Les résultats de l'**OPAH RU de Bordeaux**, à l'image de ceux de la Gironde, restent modestes⁴⁴. Les procédures sont lourdes, le manque particulièrement crucial⁴⁵ de logements à faible coût rend extrêmement complexes les relogements même temporaires et les entreprises pour réaliser les travaux sont de plus en plus difficiles à trouver (l'auto réhabilitation préconisée dans l'**expérience de relogement sur place de Bordeaux** n'a pas qu'un objectif de réduction des coûts pour les propriétaires occupants à faibles revenus, c'est aussi une réponse à la pénurie de main d'œuvre). S'ajoutent parfois à ces contraintes technico-

⁴⁴ Et se heurtent notamment à la question de l'adéquation objectifs/moyens ; les objectifs ont été entre autres réévalués au vu des évolutions des taux de subventionnement de l'ANAH.

⁴⁵ Dans le parc HLM la démolition (ou le gel en attente de démolition) des logements à loyer accessible se conjugue avec le vieillissement de la population dans ce même parc pour limiter l'offre de façon drastique. Dans le parc privé, c'est l'augmentation de la valeur des logements en centre-ville qui incite à la revente à de nouveaux propriétaires les logements locatifs anciens peu rentables.

économiques des interventions d'associations de défense des habitants qui s'opposent aux actions d'In'Cité et freinent certains dossiers. La SEM peine effectivement à respecter ses engagements⁴⁶ en matière de conventionnement des loyers faute de réussir à convaincre les propriétaires.

En réponse à ces difficultés, il a été décidé d'une part, que les subventions aux propriétaires bailleurs seraient prioritairement attribuées à ceux qui produisent des logements en loyers conventionnés ; d'autre part, In'Cité et le service Architecture de la ville de Bordeaux proposent que la Ville fasse jouer son droit de préemption et se porte acquéreur des immeubles occupés les plus dégradés du PRI pour y réaliser des logements sociaux. Ce choix a un coût mais il aurait entre autres avantages celui d'éviter que les aides financières importantes mobilisées pour ces travaux lourds soient une « prime » aux marchands de sommeil. Reste à convaincre les élus.

- Les résultats du **PIG Insalubrité** sont plus encourageants avec un dépassement des objectifs de sorties pour le parc des propriétaires bailleurs (une vingtaine de logements concernés). Les actions en direction des propriétaires occupants restent plus difficiles à mettre en œuvre.

- Si le **groupe de travail Lutte contre l'Habitat** a permis d'initier une nouvelle démarche partenariale, il doit encore poursuivre son travail d'acculturation des différents acteurs.

Aux difficultés évoquées plus haut, qui limitent les interventions de chacun dans ce domaine, s'ajoutent des différences de logiques d'action entre institutions, en particulier entre les services impliqués dans l'action sociale et technique et ceux chargés de l'animation et de l'observation.

La DDASS et le SCHS de Bordeaux s'inquiètent de l'impact du renforcement de la lutte contre l'habitat indigne sur l'augmentation du nombre déjà important des dossiers et par voie de conséquence sur les délais de traitement.

L'ADIL, appréciée dans son rôle d'information et de conseil dans les domaines administratif, juridique et financier, est regardée parfois avec

⁴⁶ A minima 20 % des logements remis sur le marché devraient être conventionnés.

défiance dans ses activités en lien avec les Points Relais Logements. Il lui est reproché d'aller au-delà de ses compétences et de poursuivre des objectifs propres qui ne sont pas toujours partagés par ses autorités de tutelle.

Les PRL, directement en contact avec les demandeurs de logements, cherchent à les aider à résoudre concrètement leurs problèmes d'habitat. Très impliqués dans l'action, ils s'agacent du temps passé à « rendre compte » et estiment avoir répondu aux attentes en ce sens de leurs partenaires en mettant en ligne le contenu de leurs dossiers informatisés⁴⁷. Une nouvelle définition de leurs missions devrait intervenir dans le cadre de la révision du PDALPD.

Le FSL s'est fortement impliqué dans l'expérience menée à Bordeaux pour permettre aux ménages de rester dans leur logement quand les problèmes posés ont une réponse technique. Ce travail sur mesure est pour le FSL et ses partenaires (ADIL/PRL, SCHS de Bordeaux, PACT) la bonne réponse aux problèmes de mal logement dans cette période de marché très tendu et quand il existe une réelle volonté de ne pas changer la population d'un quartier. Il s'inquiète d'actions de plus grande envergure dans ce contexte.

C'est dans ce contexte institutionnel encore fragile que devra se mettre en place l'Observatoire de l'habitat indigne en Gironde avant d'être étendu à l'échelle de l'Aquitaine.

Conclusion

Le choix d'accentuer la lutte contre l'habitat indigne au moment où le marché du logement à faible coût, tant public que privé, est exceptionnellement tendu, semble s'expliquer entre autres par la volonté de lutter contre le développement de l'activité des marchands de sommeil que cette tension alimente, mais il ne facilite pas l'action des services impliqués dans cette lutte.

D'autant que la plupart d'entre eux sont directement concernés par les bouleversements liés aux repositionnements respectifs, notamment dans le domaine de l'habitat, des structures de l'État, des collectivités territoriales (déléguataires ou susceptibles de l'être) et des communes...

Pour en savoir plus : cf. en annexe la plaquette de la DDE33 et de l'ANAH diffusée lors de la journée du pôle national du 30 novembre 2006.

Entretiens réalisés au printemps 2006 par le CETE de Bordeaux auprès de représentants de :

la DRE Aquitaine et la délégation régionale ANAH, les DDE, ADIL, DDASS, CAF et FSL de Gironde, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), ainsi que, à l'échelle de la commune de Bordeaux : le SCHS, le service Architecture de la ville et la SEM In'Cité, intervenant sur le périmètre de rénovation immobilière de l'OPAH Renouvellement Urbain du centre de Bordeaux.

Une grande partie de ces entretiens a été menée avec l'A'Urba (Agence d'Urbanisme de Bordeaux Aquitaine), missionnée par la CUB pour établir un diagnostic de la situation de l'habitat indigne sur son territoire. D'autres l'ont été par chacun des deux bureaux d'études (CETE et A'Urba), les informations recueillies étant mises en commun. Le CETE n'a pas eu de contact direct avec le conseil général et le PACT de la Gironde. Il a rencontré seul l'ADIL33 et le service Architecture de la Ville de Bordeaux..

47 Le logiciel utilisé (langage PHP) permet la saisie en direct des données (remplissage de bordereaux) depuis les différents Points Relais Logements et leur consultation à distance sur le net par des personnes accréditées. Mais l'organisation de la restitution de ces informations (requêtes et états pré-établis), conçue pour les besoins des PRL, ne répond pas toujours à ceux des autres partenaires.

Fiche de cas n°4

En PACA, un outil opérationnel préfigurateur d'un futur observatoire nominatif ? L'observatoire régional de l'habitat de l'Etat et de ses partenaires (ORHEP)

L'ORHEP constitue un exemple d'outil de gestion partenariale des procédures de lutte contre l'habitat indigne. La base de données constituée au fil des ans en fait une source essentielle d'information dans le cadre d'une mise en oeuvre à venir d'observatoires nominatifs de l'habitat indigne.

L'ensemble des logements soumis à un signalement ou à une procédure liés à la lutte contre l'habitat indigne (hors procédures de péril) y est enregistré ainsi que leurs conditions d'occupation.

L'application est ouverte à l'ensemble des services instructeurs (préfecture, DDASS, DDE et MOUS...), elle gère les différentes étapes et échanges interservices liés à l'instruction.

Quatre niveaux d'information sont pris en charge par ORHEP et permettront vraisemblablement de répondre aux enjeux d'un observatoire nominatif :

- *L'immeuble ou résidence (y compris immeuble non bâti et habitat précaire)*
- *Le logement ou « lieu de vie »*
- *Les propriétaires*
- *Les occupants*

L'ensemble des informations sont saisies dans le cadre de gestion de procédures (RHI, lutte contre le saturnisme, risques d'exposition au plomb). La mobilisation des informations nécessaires à un futur observatoire ne supposerait donc aucune saisie supplémentaire.

L'extension du dispositif aux procédures de péril ne semble pas devoir poser de problème de compatibilité avec le système existant. L'ouverture du dispositif aux communes peut néanmoins alourdir considérablement le système et imposer de repenser les dispositifs de pilotage et de gestion de l'outil.

ORHEP : principes et fonctionnement

L'outil informatisé ORHEP (Observatoire Régional de l'Habitat de l'Etat et de ses Partenaires) est le résultat d'une démarche partenariale engagée dans les Bouches-du-Rhône à partir de 1992 sous l'égide de la DDASS.

ORHEP est avant tout un dispositif d'aide à la conduite (voire d'anticipation) des procédures coercitives concernant le logement indigne.

Aujourd'hui le système prend en charge :

- les procédures de résorption de l'habitat insalubre ;
- les procédures liées à la lutte contre le saturnisme ;
- la connaissance des états des risques d'accessibilité au plomb (ERAP et maintenant CREP⁴⁸).

Il ne gère cependant aujourd'hui que les procédures Etat et n'intègre donc pas les arrêtés de périls dont la compétence appartient aux communes.

La prise en charge complète de ces procédures implique une action locale interministérielle (DDASS, DDE...) et une transmission des dossiers et informations permettant la meilleure réactivité possible des services.

La conception de l'outil rend possible ces échanges : c'est une application « full web » (application fonctionnant entièrement sur Internet et ne nécessitant donc aucune licence ni installation logicielle pour l'utilisateur).

Elle est ouverte aux services instructeurs (Préfecture, DDASS, DDE) et à leurs prestataires (MOUS) pour alimenter et mettre à jour une base de données qui sert de support à l'instruction des procédures.

⁴⁸ – Les ERAP, états des risques d'accessibilité au plomb, ont été transformés en CREP (constats des risques d'exposition au plomb), depuis le décret

n° 2006-474 du 25 avril 2006 qui modifie la législation en matière de lutte contre le saturnisme.

Elle est également ouverte en consultation à d'autres partenaires (CAF, services instructeurs de l'ALT) afin de vérification de la situation des logements avant versement des aides.

Conçu à l'origine pour le seul département des Bouches du Rhône, l'application est aujourd'hui hébergée par la DRASS. Elle donc utilisable par l'ensemble des départements de la région PACA.

Le département du Gard envisage également sa mise en oeuvre et l'application pourrait donc être ouverte aux départements de Languedoc Roussillon.

Si l'extension est encore récente, elle montre cependant que les limites mêmes de l'outil tiennent moins dans sa conception technique que dans l'organisation partenariale qui va l'alimenter.

L'investissement des autres départements reste très différencié en fonction des problématiques locales. La constitution d'une base de données suffisamment étayée pour être représentative peut elle-même prendre plusieurs années (2 500 logements sont enregistrés pour le département du Vaucluse contre 11 000 pour les Bouches du Rhône).

La constitution d'une base de connaissance du parc d'immeubles et de logements anciens

La base de connaissance constituée par l'outil ORHEP constitue sans doute sa principale originalité.

Cette base de connaissance reste « indépendante » de l'état d'avancement des procédures et reste donc accessible en permanence et peut être mise à jour.

La base de connaissance reste unique quelle que soit l'origine de l'information : signalement d'insalubrité, ERAP (ou CREP).

Chaque immeuble et (ou) logement ayant fait l'objet d'un signalement est ainsi renseigné dans la base quelle que soit l'issue donnée à la procédure, et y est conservé.

L'alimentation du système

Elle est le point fort et sans doute également sa plus grande fragilité.

L'harmonisation des pratiques de diagnostic et la volonté partagée par les acteurs et opérateurs de mutualiser leurs informations dans un système unique permet de consolider la conduite

des procédures et de « rendre compte » en temps réel du traitement des signalements.

Mais cela ne permet en aucun cas d'anticiper les besoins de résorption de l'habitat indigne, ni même de l'habitat vétuste ou présentant des risques.

Une action essentielle soutenue par les promoteurs du système (DDASS13) est donc de multiplier les sources potentielles de signalement par des actions de sensibilisation, notamment auprès des travailleurs sociaux du Conseil Général ou des médecins de ville (pour le saturnisme).

Cependant, la facilitation du traitement des signalements apporté par ORHEP contribue vraisemblablement à rendre possible cet « appel » à signalement et à rendre plus efficace l'ensemble du dispositif partenarial, qui dépasse largement le seul traitement administratif des dossiers et inclut une sensibilisation des acteurs amonts (acteurs des signalements) et aval (acteurs de la réhabilitation).

En tout état de cause, la question restera d'évaluer la représentativité du nombre des situations signalées par rapport à l'ensemble des logements réellement vétustes ou dangereux constituant la cible des politiques publiques.

L'alimentation du système demeure par ailleurs la plus lourde charge imposée par le système qui en fait le principal frein à une généralisation. Elle pose directement la question des moyens humains (ou financier) que les services peuvent affecter à ces missions, que ce soit en terme de diagnostic logement ou en terme de saisie des ERAP/CREP.

Les très grandes différences d'organisation et de problématiques locales restent apparemment le principal point de blocage quant à l'adoption de l'outil dans certains départements.

Perspectives

Les évolutions récentes de l'outil, ont démontré qu'il était un système en évolution permanente.

Il intègre désormais l'ensemble des procédures coercitives de l'État en matière de logement indigne. Reste bien entendu la question du péril dont l'instruction revient aux communes.

L'extension d'ORHEP aux procédures de péril ?

Si la « philosophie » du système, ou le développement de modules informatiques d'aide à la gestion de procédures spécifiques, ne semble pas être une limite à l'intégration des procédures de péril, celle-ci pose néanmoins certaines limites précises.

L'extension du partenariat à l'ensemble des communes du département concerné (voire au-delà) multiplierait les charges d'administration de la base de données bien au-delà du rôle d'animateur ou de coordinateur tenu par la DDASS aujourd'hui. Elle nécessiterait probablement une professionnalisation des tâches de gestion et d'administration informatique qui ne peut relever de la seule compétence technique d'un service déconcentré de l'État.

Le choix des outils de gestion utilisés par les communes ne peut être imposé par un service de l'État. Certaines d'entre elles se sont peut-être déjà équipées de systèmes propres. Une mise à disposition gratuite de l'outil, l'organisation de formations spécifiques destinées aux services des communes serait peut-être à même de convaincre une partie d'entre elles d'adopter ORHEP.

Le développement de modules spécifiques d'aide à la gestion des procédures de péril reste à faire. La prise en charge de son financement et l'implication des communes dans ce financement semble particulièrement complexe dans la forme du partenariat actuel. Seule une « externalisation » (sous forme de GIP par exemple ?) permettrait une réelle implication de partenaires très différents, mais sans pour autant garantir l'exhaustivité des représentations.

Vers une approche de la non-décence et de la vétusté des logements ?

L'évolution d'ORHEP vers une approche de l'indignité et de la vétusté des logements est offerte par l'évolution du contexte réglementaire.

L'apparition des CREP en lieu et place des ERAP ouvre de nouvelles perspectives à l'utilisation de l'outil dans la lutte contre l'habitat indigne et non seulement pour la gestion des procédures coercitives. Les CREP incluent en effet un diagnostic sommaire des facteurs de dégradation du bâti au-delà de la présence de plomb dans les revêtements et sont susceptibles de représenter une source d'information nouvelle.

Contact au CETE Méditerranée :
Christian.Boyer@equipement.gouv.fr

Troisième partie : les CETE et la lutte contre l'habitat indigne

L'enquête, effectuée par questionnaire auprès des sept CETE, a été réalisée au premier trimestre 2006. Elle portait essentiellement sur les moyens humains mobilisés, la nature des travaux effectués et les enseignements retirés par les CETE lors de leurs interventions en matière d'habitat indigne entre 2002 et début 2006.

L'analyse des réponses obtenues a permis un premier bilan du positionnement actuel des CETE ; elle a donné lieu d'autre part à une première réflexion sur leur positionnement possible, eu égard aux stratégies et préoccupations exprimées aujourd'hui par les acteurs locaux.

4. Les interventions des CETE en matière d'habitat indigne

4.1 Moyens humains et compétences

Suivant les CETE, le nombre de personnes pouvant intervenir sur la thématique habitat indigne varie de deux à cinq. Il faut préciser que ces personnes interviennent ponctuellement en fonction des opportunités plutôt qu'au regard de stratégies affirmées au préalable.

La plupart des CETE (6 sur 7) font appel aux ressources conjuguées des cellules Habitat et Construction. De façon générale, les compétences mobilisées concernent des chargés d'études⁴⁹ et des assistants d'études dans les champs de la statistique, de la cartographie et des techniques du bâtiment (expertise sur les pathologies) le plus souvent. À noter que le CETE Nord-Picardie travaille à l'exploitation des données Filocom directement pour le compte de la DGUHC, sous le contrôle de la DAEL. À cela s'ajoutent quelques interventions dans le domaine juridique (CETE Normandie-Centre) ainsi que des missions d'animation de réseaux techniques régionaux de lutte contre l'habitat indigne (CETE Méditerranée et Lyon).

L'importance des travaux d'exploitation des résultats statistique Filocom explique par ailleurs la mobilisation, par la majorité des CETE, de compétences en cartographie pour la mise en forme des données de pré-repérage sur un territoire.

4.2 La nature des prestations réalisées

Les CETE sont amenés à intervenir pour différentes catégories de travaux classés ci-dessous par ordre décroissant de fréquence.

⁴⁹ Eventuellement en coordination avec un directeur d'études (cas du CETE de Lille).

4.2.1 Les études de pré-repérage

Les travaux effectués par les CETE concernent le plus souvent des études de pré-repérage des logements potentiellement indignes par une approche statistique, effectuées sur la base du fichier Filocom (méthode square) pour le compte des DRE ou DDE. Le budget moyen consacré à ce type d'études varie de 14 K€ à 24 K€. Ces études de pré-repérage, qui permettent d'identifier le nombre potentiel de logements indignes par grands territoires, constituent souvent la matière de base du porter-à-connaissance des DDE auprès des élus locaux. Elles intègrent parfois l'implication du CETE aux côtés de la DDE dans la démarche de sensibilisation des communes ou intercommunalités concernées.

4.2.2 L'assistance méthodologique aux démarches de repérage ou détection

En matière de détection de l'habitat indigne⁵⁰, les prestations des CETE consistent en de l'assistance méthodologique. Il peut s'agir de la mise au point d'une méthode de repérage physique (à l'échelle de l'îlot ou de l'immeuble) et d'analyse des logements indignes (CETE de l'Ouest), ou d'une étude exploratoire pour une mise en commun des informations détenues par les différents partenaires (y compris les acteurs de terrain – travailleurs sociaux, élus...) en vue d'un approfondissement qualitatif et géographique de la connaissance de l'habitat indigne (CETE du Sud-Ouest et de l'Est⁵¹). Ces démarches exploratoires, qui impliquent la mobilisation de différents acteurs, sont généralement engagées dans la perspective de montage d'observatoires partenariaux.

Ces interventions des CETE apparaissent moins fréquentes que les travaux de pré-repérage (3 contre 9 pour la période couverte par l'enquête). Leur montant varie de 18 K€ à 35 K€.

4.2.3 Le suivi ou l'évaluation

Dans le domaine du suivi ou de l'évaluation, seul le CETE de Lyon est intervenu jusqu'à présent. Il s'agissait d'un travail de bilan des actions de DDE en matière de lutte contre l'habitat indigne et de restitution de ces expériences – travail effectué pour la DRE Rhône-Alpes qui souhaitait diffuser cette connaissance à l'ensemble des DDE de sa zone d'action.

4.2.4 L'aide au montage de réseaux d'échanges

Deux CETE (Méditerranée et Lyon) interviennent actuellement pour le compte de DRE, en lien avec les SGAR, pour l'aide au montage et à l'animation de réseaux d'échanges (en l'occurrence de réseaux techniques régionaux – voir encadré en 1.1.2.). Il s'agit de prestations de secrétariat et d'animation relativement lourdes⁵² dont le budget annuel dépasse les 50 K€.

4.2.5 Les autres actions

Au-delà de ces grandes catégories d'interventions, les CETE ont effectué quelques prestations marginales, liées à des commandes spécifiques, ayant un rapport plus ou moins direct avec l'action de lutte contre l'habitat indigne. Il faut citer une action de communication sur les risques liés au plomb, à l'amiante et au radon

⁵⁰ La détection, ou repérage, est à distinguer du pré-repérage statistique issu de la banque de données Filocom. Cf. les définitions données en fin de rapport.

⁵¹ Le CETE de l'Est effectue actuellement un travail sur la région Lorraine, pour la mise en place d'indicateurs pertinents destinés aux départements et aux EPCI délégataires des aides à la pierre.

⁵² Au moins en phase de démarrage.

(CETE Nord-Picardie), l'expertise d'un bâtiment public concernant l'insalubrité (CETE Normandie-Centre), le diagnostic d'un bâtiment d'accueil de rapatriés (CETE du Sud-Ouest).

Notons enfin que, d'après les résultats de l'enquête, aucun CETE n'est intervenu jusqu'à présent dans l'assistance à l'élaboration d'une convention ou d'un protocole de lutte contre l'habitat indigne.

Les interventions des CETE 2002-début 2006
Tableau récapitulatif

CATEGORIE DE TRAVAUX	CETE INTERVENANTS	TYPE DE PRESTATIONS	ECHELLE D'ETUDE	DOMAINES D'INTERVENTION
Connaissance préalable : pré-repérage	Est Lyon Normandie-Centre Nord – Picardie Ouest	Étude générale	Régionale Départementale Inter-communale Communale	Statistique et cartographique Social (catégorie d'occupants)
Appui méthodologique aux démarches de détection ou repérage	Est Ouest Sud-Ouest	Appui méthodologique	Intercommunale Communale Infra-communale	Technique Social Juridique et réglementaire Analyse financière (coûts) Cartographique
Suivi d'actions opérationnelles	Lyon	Etude de suivi-évaluation	Infra-communale	Technique (mode opératoire) Sociale (relogement)
Aide au montage d'un réseau d'échanges	Méditerranée Lyon	Animation	Régionale	A priori tous, dont la formation
Actions ponctuelles et spécifiques	Normandie-Centre Nord – Picardie Sud-Ouest	Etude opérationnelle Expertise Communication	Bâtiment Nationale	Technique et économique Réglementaire et juridique

4.2.6 Quelques difficultés

Les CETE ont pu signaler quelques difficultés ponctuelles dans la réalisation de leurs prestations : difficulté de collecte de données sur le terrain (signalé par le CETE de l'Ouest dans le cadre d'une action-test de diagnostic), de recueil d'information touchant à l'aspect social de l'occupation (signalé par le CETE de Lyon dans un contexte de suivi d'une action opérationnelle de lutte contre l'habitat indigne), ou de définition des limites d'une prestation d'animation relative au montage d'un pôle régional (CETE de Lyon).

Enfin, si la collecte des données Filocom ne pose pas particulièrement⁵³ de problème, les résultats issus des dénombrements obtenus suivant la méthode « Square » font parfois l'objet de remises en cause de la part des élus concernés ou des bureaux d'études opérateurs. La principale critique porte sur une sur-évaluation du dénombrement réalisé, en lien avec une insuffisante mise à jour des fichiers fiscaux lors des travaux d'amélioration réalisés par les propriétaires.

⁵³ Aujourd'hui, les données Filocom sont transmises à chaque DDE par le biais du CD-Rom PPPI de l'ANAH (données sur la région), mais les CETE n'en sont pas directement destinataires.

4.3 Les enseignements retirés

Le domaine spécifique de l'habitat indigne présente la particularité d'être transversal à d'autres champs thématiques en matière de logement (logement des populations défavorisées, politiques locales de l'habitat, OPAH...) ou de construction (pathologie du bâtiment). Si les études de pré-repérage sont jugées, en elles-mêmes, peu qualifiantes par les CETE, les prestations réalisées ont permis de renforcer ces compétences et d'acquérir de nouvelles connaissances, par exemple :

- d'appréhender la diversité des textes régissant les notions d'insalubrité, de décence, d'indignité ;
- de se doter d'éléments de méthode, par exemple sur la caractérisation des logements indignes (cas du CETE de l'Ouest : adaptation et test d'une grille de diagnostic utilisée lors des visites des logements) ;
- généralement de mieux identifier les partenaires impliqués dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne ;
- de développer des interventions conjointes de personnes issues d'unités et de cultures différentes (domaines aménagement-habitat et bâtiment-construction notamment).

Les CETE ont assez peu de retours directs sur les débouchés et suites opérationnelles de leurs travaux. Il semble cependant que leurs résultats soient largement diffusés et utilisés comme base d'engagement de réflexions diverses.

4.4 Le positionnement actuel des CETE

Pris globalement, les CETE n'ont pas adopté jusqu'ici une orientation systématique d'offre de service en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ils s'attachent plutôt à maintenir les compétences internes acquises dans ce domaine pour répondre à de nouvelles commandes des DDE – dénombrement des logements indignes sur un territoire, expertise sur la pathologie de bâtiments (CETE de l'Ouest et Normandie-Centre) – voire de l'administration centrale (cas du CETE Nord-Picardie). Cet attentisme s'explique par le fait que, pour les CETE, les commandes d'études sur l'habitat indigne restent malgré tout ponctuelles, à deux exceptions près (le CETE Normandie-Centre⁵⁴ et le CETE de l'Est).

Si les études de pré-repérage ont constitué jusqu'ici la majeure partie des interventions des CETE sur la thématique de l'habitat indigne, les nouvelles règles d'accès aux données Filocom⁵⁵ risquent à l'avenir de diminuer pour eux ce type de commande. Il existe vraisemblablement un champ à creuser entre les études de repérage et le diagnostic opérationnel.

5. Réflexions sur des orientations possibles pour les CETE

5.1 Du pré-repérage aux actions de sensibilisation ?

La plupart des CETE s'accorde à penser que le principal intérêt du pré-repérage d'approche statistique réside moins dans la fiabilité de ses chiffres que dans sa valeur pédagogique, utile à l'interpellation des élus. N'y a-t-il pas là une piste

⁵⁴ Qui envisage une formation spécifique du type formation-action sur le thème de la résorption de l'habitat insalubre pour ses équipes habitat et construction.

⁵⁵ Cf. note de bas de page n°21.

à explorer, pour dépasser l'offre traditionnelle d'études de pré-repérage et proposer une assistance aux DDE ou aux communautés de communes ? Nombreuses sont celles qui semblent rencontrer des difficultés à enclencher le processus de lutte contre l'habitat indigne sur certaines parties de leur territoire, notamment dans les zones rurales. L'importance des moyens en matière de communication dont disposent généralement les CETE constitue sur ce plan un atout pour la réalisation des brochures ou des guides utilisés dans les actions de sensibilisation.

5.2 D'un appui méthodologique pour la détection au suivi-évaluation ?

En ce qui concerne le champ opérationnel (diagnostics internes aux logements relatifs au traitement du bâti ou à la gestion des situations d'occupation), il paraît aujourd'hui peu opportun pour les CETE de s'engager dans cette voie, qui supposerait de s'affronter à la concurrence des opérateurs locaux.

Plutôt que de s'engager dans des démarches de diagnostic internes, les CETE pourraient davantage valoriser leurs compétences en conduisant des approches méthodologiques⁵⁶ visant à fiabiliser la détection de l'habitat indigne.

La capacité de détection étant indispensable au suivi, cette approche pourrait déboucher sur la construction de dispositifs de veille ou d'observation du logement indigne et de l'offre de logements redevenus décentes. De tels dispositifs intéressent de fait très directement les gestionnaires de prestations sociales et d'offre en logements (CCAS, services logement, CAF, associations d'aide à l'accès et au maintien dans le logement...). Ne s'agit-il pas, là encore, d'un domaine sur lequel les CETE pourraient chercher à maintenir et renforcer leur qualification ?

Certes, en terme d'évaluation des actions de lutte contre l'habitat indigne, l'enquête menée auprès des acteurs locaux (cf. partie 1) ne permet pas encore d'identifier de besoins clairement exprimés. Cela peut s'expliquer par le lancement récent ou en cours de la plupart des actions et par le renvoi plus général aux dispositifs de suivi des engagements pris par les délégataires des aides à la pierre (conseils généraux et communautés d'agglomération en particulier). Néanmoins, le souci de l'efficacité des actions de lutte contre l'habitat indigne pose bien la question de l'évaluation de l'action opérationnelle, des difficultés rencontrées dans le montage des dossiers ou dans la gestion des situations d'occupation (maintien dans le logement ou re-logement).

Il sera vraisemblablement nécessaire de ré-interroger ultérieurement les services de l'État et les collectivités concernés quant à leur satisfaction concernant les évaluations produites par les équipes de terrain. Le principe d'une évaluation externe, à partir d'un « audit » des principaux acteurs d'une action de lutte contre l'habitat indigne sur un territoire, pourrait être proposé par les CETE aux services locaux de l'État, voire aux EPCI ayant pris la compétence logement souvent à l'initiative du lancement des actions afin d'en tirer les enseignements et opérer les réajustements éventuels. Cela implique de la part des CETE une formation complémentaire sur les procédures et outils opérationnels (OPAH, RHI, PRI...) traitant de l'habitat indigne ainsi que sur les aspects réglementaires et juridiques qui leur sont associés.

⁵⁶ Intégrant les dimensions technique et sociales.

5.3 Le développement des pôles régionaux ?

Enfin, le développement de pôles régionaux de compétences et d'échanges entre acteurs de la lutte contre l'habitat indigne permet d'entrevoir, pour les CETE, un rôle possible d'aide au montage et au fonctionnement de ces pôles, comme cela a pu être engagé en Rhône-Alpes et en PACA.

Références documentaires

- Cf. site internet du *pôle national de lutte contre l'habitat indigne*.

<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

notamment, les actes de la journée nationale du 30 novembre 2006 :

http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/pdf/journee_echanges/journee_bordeaux_30112006.pdf

- Cf. brochure « *la lutte contre l'habitat indigne* » et les *fiches de cas « insalubrité » de l'ANAH*.

<http://www.anah.fr>

<http://www.anah.fr/technique/fiches-habitat-sante/pdf/dossier-insalubrite.pdf>

- *La Lettre des études* de la DGUHC, « La politique de lutte contre l'habitat indigne. Une enquête de terrain », mars 2006.

- *Recherche Sociale* n°180, « Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion. Les processus sociaux qui font obstacle à l'action contre l'habitat indigne », hiver 2006.

- Fijalkow Y., « Les mots français du mauvais logement, 19^e 20^e siècle : taudis, bouge, gîte, habitat incommode, insalubre, insuffisant, défectueux, inhabitable, indigne... », in Depaule J.-C., Topalov C., *Les mots de la stigmatisation urbaine*, UNESCO/EHESS, avril 2006.

- Lévy-Vroelant C., « Le diagnostic d'insalubrité et ses conséquences sur la ville. Paris, 1894-1960 », in *Population* n°4-5, juillet-octobre 1999, p. 707-743.

On peut consulter également les études récentes des CETE sur le sujet :

cf. « *références d'études Habitat des CETE* » sur le site internet ou intranet du CERTU (domaine Urbanisme Habitat, page Atelier habitat).

<http://www.certu.fr>

Quelques définitions

L'habitat indigne

L'habitat indigne est un concept politique et non juridique. Il recouvre des formes d'habitat qui portent atteinte à la santé des personnes, à leur dignité et leur droit au logement : en particulier les logements ou immeubles insalubres, ceux menaçant de ruine, les logements pour lesquels il existe un risque d'intoxication par le plomb, toutes formes d'habitat précaire.

La suppression ou la réhabilitation de l'habitat indigne relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires ou les préfets.

L'habitat non décent

Il recouvre les logements qui laissent apparaître des risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé des personnes et qui ne sont pas dotés des éléments qui les rendent conformes à l'usage d'habitation.

La non-décence d'un logement relève du droit locatif et l'éventuelle sanction de la seule juridiction civile.

Si la notion de logement non décent est large et intègre en cela tout logement indigne (un logement insalubre ou menaçant ruine est nécessairement non décent), les éléments relevant de la seule non-décence concernent principalement les équipements et l'usage du logement.

La Lutte contre l'Habitat Indigne (LHI)

Une action de lutte contre l'habitat indigne peut se décomposer en différentes phases correspondant au déroulement de son processus :

- « °le pré-repérage » dont le but est de localiser par grands territoires les gisements présumés et les concentrations d'habitat indigne,
- « le repérage » ou « la détection » qui est une étape d'approfondissement, le but étant de cibler les lieux de l'action opérationnelle,
- « l'action opérationnelle » correspondant à une démarche d'expertise technique, sociale et économique et de résolution des problèmes et des situations,
- « le suivi » ou « l'évaluation » des résultats au regard des objectifs fixés et des moyens engagés.

Suivant les cas, le contenu affecté à ces différentes phases peut faire l'objet de légers chevauchements.

Le plan de lutte contre l'habitat Indigne (PLHI)

Il s'agit d'une action définie entre plusieurs partenaires (une collectivité locale, l'Etat, l'Anah, CAF, MSA...) et donnant lieu à des engagements respectifs, signés dans le cadre d'une convention ou d'un protocole d'accord.

Les plans d'action départementaux ont pour objet de préciser les objectifs prioritaires de lutte contre l'habitat indigne en termes géographique, en type de situations sociales, d'occupation, de formes d'habitat, tant dans les zones urbaines que rurales. Ils précisent, également, les modes d'organisation du travail entre services de l'Etat, ainsi qu'avec l'ensemble des partenaires (départements et leurs services sociaux, services des villes, opérateurs, organismes HLM, CAF, MSA, associations...).

Ces plans d'action départementaux ont vocation à être intégrés comme volet spécifique des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), pour assurer l'efficacité du dispositif, en prévoyant les liens avec les actions du plan et les financements ouverts par les FSL, et garantir le partenariat avec les Départements, compétents dans le champs de l'action sociale.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a renforcé le rôle des PDALPD dans la lutte contre l'habitat indigne ; l'article 4 modifié de la loi « Besson » du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement prévoit que le repérage des logements indignes et non décentes, et les actions de résorption correspondantes, doivent être inscrits dans le plan et qu'un observatoire nominatif de ces logements doit être mis en place aux fins de traitement de cet habitat indigne et non décent.

Source : site du pôle national de lutte contre l'habitat indigne

<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

La Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS)

Il s'agit d'un moyen opérationnel de traitement d'une thématique particulière, qui peut être la lutte contre l'habitat indigne. Il est constitué d'une équipe de personnes à laquelle une collectivité locale a confié une mission sur un périmètre d'intervention. Cette équipe ou « opérateur » a généralement en charge l'action opérationnelle proprement dite et tout ou partie de l'action de repérage et de suivi.

Opération Programmée d'Amélioration d'Habitat (OPAH)

Procédure d'amélioration de l'habitat, concertée entre l'Etat, l'Anah et une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En créant les conditions favorables à la réalisation de travaux d'amélioration des logements, l'OPAH est une opération incitative.

Programme d'intérêt général du « plan de cohésion sociale » (PIG-PCS)

Il s'agit d'un dispositif entièrement financé par l'Anah en vue de développer l'offre locative sociale dans les secteurs où de telles initiatives n'étaient pas initiées par des collectivités ; il était limité dans le temps à l'année 2006 et a été prolongé jusqu'à fin 2007.

Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Procédure d'aménagement généralement centrée sur des immeubles ou des logements dont l'insalubrité est jugée irrémédiable. La RHI permet de traiter cette insalubrité irrémédiable par acquisition publique et dans une optique de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants.

Opération de Restauration Immobilière (ORI)

Procédure d'aménagement, sous DUP, ayant pour objet la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un ou plusieurs immeubles. L'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, ratifiée par la loi ENL du 13/07/2006, a modifié les ORI et supprimé notamment la notion de « périmètre de restauration immobilière » (PRI), dans lequel devaient être réalisées les ORI. Désormais les ORI doivent être déclarées d'utilité publique ou être prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé.

Cf. également la fiche annexe n°1 et ses compléments en matière législative.

Annexes

1. Fiche « notions et procédures » du CETE Normandie-Centre,

complétée :

- d'une actualisation concernant la procédure d'Opération de restauration immobilière (ORI) – source : pôle national de lutte contre l'habitat indigne ;
- du bilan du pôle national de LHI de septembre 2006 :
« Les apports de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux du 15 décembre 2005 et de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 en matière de lutte contre l'habitat indigne et non décent ».

2. La lutte contre l'habitat indigne en Gironde :

- plaquette réalisée par la DDE de la Gironde et l'ANAH (novembre 2006).

3. Présentation du Réseau Technique Régional PACA de lutte contre l'habitat indigne :

- plaquette de présentation,
- « lettres » n° 4 et 5.

Annexe 1

- **Fiche « notions et procédures » du CETE Normandie-Centre**

- Actualisation concernant la procédure d'**Opération de Restauration Immobilière (ORI)** – source : pôle national de lutte contre l'habitat indigne

- **Bilan législatif** du pôle national de LHI de septembre 2006 :
« Les apports de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux du 15 décembre 2005 et de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 en matière de lutte contre l'habitat indigne et non décent »

L'habitat indigne

La notion recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine ; c'est un concept politique et non juridique. Cette notion recouvre les logements, immeubles et locaux en surpopulation ou insalubres, locaux où le plomb est accessible (saturnisme), immeubles menaçant ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires, et dont la suppression ou la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets.

L'habitat indigne ne recouvre ni les logements inconfortables, c'est-à-dire ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures, et d'un chauffage central, ni les logements vétustes - notion qui renvoie à l'entretien - ni les logements non « décents » au sens de la loi «SRU» et de son décret d'application du 30 janvier 2001.

DECENCE DU LOGEMENT :

La décence repose sur 3 critères : **Art 6 de la loi du 06/07/89**

- l'absence de risque manifeste pour la santé des occupants
- l'absence de risque manifeste pour la sécurité des occupants
- la présence des équipements habituels permettant d'habiter normalement le logement

Définition point par point et pour chaque pièce les caractéristiques auxquelles un logement doit être conforme pour être reconnu comme décent.

Obligation du bailleur de délivrer un logement décent.

Si refus de mise en conformité de décence du logement par le bailleur, saisine du juge d'instance par le locataire.

- décret 30 janvier 2002

L'ouverture des droits à l'allocation logement dépend de la conformité du logement aux caractéristiques de décence du **décret n°2002-120 du 30/01/2002** et des normes de peuplement. Possibilité de tiers payant. Lorsque le logement n'est pas conforme, la CAF/CMSA peut accorder une dérogation de 6 mois aux locataires pour permettre aux occupants de faire les démarches nécessaires à la réalisation de travaux (demandes aux bailleurs, démarche en justice, etc.). Dans tous les cas de non conformité, le versement dans les mains du bailleur ne peut avoir lieu.

Le préfet doit être informé des décisions de la CAF/CMSA et dans le cadre du PDALPD désigner un organisme privé ou public pour proposer au propriétaire une solution d'amélioration adaptée.

Contrôle des CAF/CMSA sur autosaisine ou saisine par le maire, une association, le locataire, le bailleur.

Suppression du tiers payant au bailleur si non-conformité et versement direct au locataire sur dérogation de la CAF/ CMSA dans l'attente des démarches de mise en conformité.

Aides de l'ANAH - OPAH

Maintien dans les lieux

Pas de suspension de loyer. Réduction du loyer prononcée par le juge, le cas échéant, en cas d'inexécution des travaux.

Infractions aux règles d'hygiène

RSD : règlement sanitaire départemental - **Art 2212-2 du code général des collectivités territoriales**

Médiation avec le maire

Constat du Maire

Arrêté municipal d'injonction adressé au responsable :

- infraction constatée / réglementation (RSD, ...)
- les mesures à prendre pour faire cesser cette situation sans préciser les obligations de moyens
- délai d'exécution

Notification de l'arrêté par voie administrative ou en recommandé avec accusé de réception

En cas de constat de non exécution des travaux à expiration du délai, relevé de l'infraction pour procès verbal et transmission au Procureur de la République

INDIGNITÉ DU LOGEMENT

Danger pour la sécurité et la santé des occupants

1. Situation de danger pour la santé publique

Constat de la DDASS

Insalubrité : tout immeuble bâti ou non, vacant ou non, îlot ou groupe d'îlots dangereux pour la santé des occupants ou des voisins du fait de son état ou de ses conditions d'occupation.

Art. L1331-26 + L1336-3, 1332-23 et 24 du Code de la Santé Publique

Grille de visite d'évaluation de l'insalubrité (Ministère de la Santé : 13/02/03)

Insalubrité remédiable

Insalubrité irrémédiable
Impossibilité de remédier d'un bâtiment
ou travaux plus coûteux que
la reconstruction du même bâtiment



Arrêté préfectoral d'insalubrité après avis du Conseil Départemental d'Hygiène :

Recherche du propriétaire

Financement du propriétaire et majoré ANAH - MOUS au montage opérationnel

Si défaillance : substitution du préfet aux frais du propriétaire

Suspension de droit des loyers depuis l'arrêté jusqu'à sa main levée

Les charges restent dues pendant l'occupation du logement

Publication des arrêtés au Livre Foncier

Sanctions pénales pour toutes contraventions à la loi / personnes morales et physiques



- Préfet : éventuelle interdiction temporaire d'habiter
- Travaux de réparation obligatoires à réaliser par le propriétaire (délai précisé) Servitude : transfert à tout nouveau propriétaire, susceptibles d'être exécutés d'office)
- Maintien du bail suspendu pendant la durée de l'interdiction temporaire d'habiter. Pas de résiliation du bail à son échéance
- Relogement temporaire des occupants dû par le propriétaire **L521-1 à 4 CCH**
- Après travaux, reprise du bail dans les conditions initiales (loyer).

- Préfet : interdiction définitive d'habiter
- Pas de travaux prescrits en insalubrité irrémédiable
- Si nécessaire et en cas de danger, substitution possible de la commune aux frais du propriétaire pour petits travaux d'urgence (le préfet ne peut pas imposer les travaux)
- Relogement à la charge du propriétaire (indemnité à la collectivité + 3 mois du nouveau loyer)
- Expulsion possible si reste dans les lieux et refuse les relogements proposer
- Interdiction de relouer
- Expropriation possible (**Loi Vivien 1970**)
- Valeur foncière évaluée sur base du terrain nu déduction faite des démolitions.

Saturnisme : risque d'intoxication par le Plomb s'il est accessible dans les logements construits avant 1948.

Art L 1334-1 à 12 Code de la Santé Publique

Repérage de mineurs si taux de plombémie anormal : diagnostic plomb (DDASS et opérateur agréé).

Couplage avec insalubrité.

Eloignement du mineur

Préfet : Travaux d'office de suppression de l'accessibilité au plomb à effectuer par le propriétaire.

Hébergement temporaire des occupants, notamment des enfants exposés pendant la durée des travaux à la charge du bailleur.

Interdiction temporaire d'habiter.

Locaux inhabitables par nature : sont interdits à l'habitation les caves, sous-sol, combles et pièces sans fenêtres.

L1336-3 Code de la Santé Publique

Relogement à la charge du propriétaire (indemnité à la collectivité+ 3 mois du nouveau loyer).

En cas de carence du bailleur, relogement définitif des occupants par la collectivité publique aux frais du bailleur.

Sanctions pénales.

2. Situation avec danger pour la sécurité publique

(Bâtiment menaçant ruine, ne concerne pas les bâtiments municipaux).

Arrêté municipal de péril en cas de carence du maire, le préfet peut se substituer (responsabilité municipale et financement municipal)- Sanctions pénales au CCH /analogues à celles applicables en insalubrité.

Art. L 511 Code Construction et Habitation

DES MESURES OPERATIONNELLES

● **Périmètre de Restauration**

Immobilière : PRI

Code de l'urbanisme L313-4 Loi Malraux 1962

Mener des opérations d'ensemble de réhabilitation du parc immobilier bâti (immeubles, logements et abords) avec obligation pour les propriétaires d'effectuer les travaux de remise en état de leurs immeubles.

DUP : déclaration d'utilité publique (collectivité locale compétente en urbanisme).

Expropriation (valeur foncière définie par les Domaines / droit commun) des immeubles à restaurer sauf dans le cas où le propriétaire s'engage à effectuer les travaux.

Droit de délaissement des propriétaires. Obligation de faire les travaux est transférée à tout nouveau propriétaire.

Autorisation Spéciale des Travaux pour travaux intérieurs et parfois Permis de construire ou démolir.

Propriétaire : Aides ANAH.

Dans les ZPPAUP ou secteurs sauvegardés, les propriétaires bailleurs bénéficient d'un régime fiscal privilégié.

Pas de suspension des loyers.

Pas de résiliation du bail en cours sauf dans le cas d'une offre aux occupants d'un bail local.

Si les travaux nécessitent l'évacuation des occupants, possibilité pour le bailleur de reporter le bail sur un local équivalent. Offre faite un an avant et droit à réintégration. Relogement éventuel de l'occupant à la charge de la collectivité ou de l'opérateur.

● **Résorption de l'Habitat Insalubre :**

RHI

Loi Vivien 1970

Circulaire du 27 août 1971 (application loi Vivien)

Circulaire n°3465 / SG du 22 mai 1989

Opération d'expropriation (valeur foncière établie par les Domaines / récupération foncière) des immeubles insalubres irrémédiables sous conditions dérogatoires du droit commun par la collectivité locale compétente ou l'aménageur.

Réalisation de l'opération (traitement de l'insalubrité et construction de logements sociaux) par la collectivité ou son aménageur et un constructeur HLM.

Financement de l'aménagement : collectivité + subvention de l'État (70 - 80%).

Financement de la construction : office de l'habitat ou SEM logement (aides logement social).

Déclaration de Travaux et Permis de construction.
Pas de permis de démolir.

Relogement effectué par la collectivité ou aménageur.
Après reconstruction, nouveau bail dans le logement social selon le programme de relogement.

● **OPAH et PIG :**

Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et Programme d'Intérêt Général

Circulaire du 8 novembre 2002 sur les OPAH et le PIG :

OPAH : mise en œuvre de véritables projets d'ensemble de territoires urbaines ou ruraux.

- Création de l'**OPAH de renouvellement urbain : OPAH-RU** : pour répondre à 2 grands types de situations urbaines qui requièrent une action foncière ou immobilière forte :

- insalubrité de l'habitat est un phénomène massif qui doit être prioritairement traité
- autres phénomènes - friches urbaines, vacance et extrême vétusté des immeubles, morphologie urbaine - qui posent des problèmes d'habitabilité.

- Création de l'**OPAH de revitalisation rurale : OPAH-RR** : pour accompagner dans le champ de l'amélioration de l'habitat un projet de développement local concernant les territoires ruraux en difficultés, dans le cadre d'une intercommunalité formalisée (pays, EPCI, parc naturel régional, etc.).

En dehors d'un projet d'ensemble du territoire ou d'une problématique particulière à traiter (logement étudiant, offre à vocation sociale, lutte contre l'insalubrité) :

- **PIG (Art. R353-34 du CCH)** sur une zone donnée vaste où l'OPAH devient inadaptée : initiative ouverte aux collectivités territoriales dans le cadre d'une contractualisation avec l'État : pour résoudre des problématiques particulières dans les champs social et technique de l'habitat. Mise en place éventuelle d'une ingénierie adaptée.

Durée OPAH maximale de 5 ans

Durée de PIG de un à 3 ans.

Subventions fortement majorées de l'État (études pré opérationnelles et conduite d'opération).

Financement amélioré de l'ANAH au titre des propriétaires occupants.

Conduite de projet : Prestation.

Financement de l'animation par collectivité + État.

OPAH-RU :

En sus des incitations et du programme d'actions d'accompagnement propres à toute OPAH, l'OPAH-RU permet la mise place de dispositifs d'intervention lourds : combinaison possible avec MOUS Insalubrité, RHI, ZAC (pas vocation à traiter des immeubles d'habitation existants mais aménagement de friches urbaines), PRI (renfort des mécanismes incitatifs à la réhabilitation + le cas échéant, complète les travaux d'insalubrité par la remise en état complète des immeubles).

Volet éradication de l'habitat indigne : actions à mener à titre préventif auprès des propriétaires.

- engagement des procédures d'insalubrité réparable et irrémédiable, arrêtés de péril ou fermeture d'hôtels meublés dangereux
- traitement des risques d'accessibilité au plomb
- programme de sortie d'insalubrité ou péril
- accompagnement technique et social des propriétaires.

Relogement provisoire ou définitif des occupants et accompagnement social.

OPAH-RR : Combinaison possible avec MOUS Insalubrité dans le cas d'une insalubrité diffuse importante.

COMPARAISON DES PROCEDURES

● INSALUBRITE IRREMEDIABLE

- ▶ Mesure individuelle de police à l'encontre d'un propriétaire conduisant à l'interdiction définitive d'habiter.
 - ▶
 - ▶ Si nécessaire et en cas de danger, substitution possible de la commune aux frais du propriétaire pour petits travaux d'urgence.
 - ▶ Financement des travaux : Propriétaires privés subvention ANAH.
 - ▶ Relogement : Relogement à la charge du propriétaire + indemnité de 3 mois du nouveau loyer aux occupants relogés.
 - ▶ Bail : Résiliation du bail à la date limite de l'interdiction d'habiter.
 - ▶ Tout immeuble insalubre irrémédiable peut être exproprié sans condition (loi Vivien) Valeur de récupération foncière (= terrain nu moins les démolitions).
- Mesure individuelle de police à l'encontre d'un propriétaire.

● INSALUBRITE REMEDIABLE

- Travaux de résorption de l'insalubrité et non remise en état d'un logement (ex : on ne peut pas imposer l'installation d'une salle de bain...).
- Durée longue : ne menace la propriété qu'à très long terme.
- Si le propriétaire ne fait pas les travaux de résorption, la commune pourra les faire sous forme de travaux d'office.
- Propriétaire
Aide majorée ANAH.
- Relogement temporaire dû par le propriétaire aux occupants substitution possible du préfet.
- Suspension du bail pendant l'interdiction temporaire d'habiter si elle existe.

● PRI

- Opération d'aménagement
Périmètre variable avec des secteurs ciblés
Réalizable par tranche
Objectif : les logements dégradés du périmètre si possible par tranches visibles crédibilisant l'opération pour les propriétaires
Possibilité d'intervention à l'îlot.
- Durée souhaitable 5 ans.
- DUP
Négociation avec les propriétaires (réhabilitation ou vente).
Réalisation des travaux : propriétaire sinon, expropriation.
- Propriétaire
ANAH pour propriétaire bailleur / occupant.
Si ZPPAUP ou Secteur sauvegardé : défiscalisation Malraux et calcul de rentabilité locative (d'où attractivité du réinvestissement).
- Relogement à la charge de la collectivité ayant pris l'initiative de l'opération.
- Pas de résiliation de bail.
- DUP permet d'exproprier.
Droit de délaissement du propriétaire.
Valeur des domaines de droit commun.

● *Les outils insalubrité réparable et PRI peuvent être utilisés en complémentarité :*

- l'insalubrité réparable pour une opération isolée
- le PRI comme déclencheur d'un projet de requalification plus large avec la subvention de sortie d'insalubrité comme aide financière aux travaux en complément de l'ANAH. Dans toutes les opérations locales, le PRI permet d'accélérer le traitement de l'insalubrité

● *Les outils insalubrité irrémédiable et PRI ne sont pas compatibles :*

- si les immeubles sont occupés, problème du droit des occupants :
 - résiliation du bail à l'échéance de l'interdiction définitive d'habiter donc fragilité du statut en cas de non relogement
 - concurrence d'obligation de relogement entre le propriétaire et la collectivité
- si le propriétaire fait jouer son droit de délaissement, la collectivité devra acquiescer dans de mauvaises conditions financières
- si l'immeuble insalubre est vide et qu'on cherche à le recycler :
 - les travaux de PRI / sortie d'insalubrité irrémédiable seront des travaux de reconstruction donc non déductibles en Malraux
 - les immeubles insalubres ne peuvent être divisés par lots donc mis en copropriété

Les opérations de restauration immobilière

Comparatif des textes avant et après l'ordonnance
 n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, ratifiée le 13/07/2006

Partie législative¹

Textes avant ordonnance	Textes après ordonnance
<p>CODE de l'URBANISME</p> <p>Procédure</p> <p>Article L313-3</p> <p>Les opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés peuvent être menées soit à l'initiative des collectivités publiques, soit à l'initiative d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale. Dans ce dernier cas, ce ou ces propriétaires y sont spécialement autorisés dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui précise notamment les engagements exigés d'eux quant à la nature et à l'importance des travaux.</p> <p>Article L313-4</p> <p>Les opérations de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles lorsque ces opérations sont entreprises à l'intérieur d'un périmètre fixé après enquête publique, sont réalisées, soit conformément aux dispositions de l'article L. 313-3, soit conformément à celles de la présente section.</p> <p>Le périmètre de restauration immobilière est délimité par délibération du conseil municipal dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale approuvée et par l'autorité administrative sur proposition ou avis favorable du conseil municipal dans les autres communes et dans les périmètres d'opération d'intérêt national.</p> <p>Une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation peut, en accord avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, réaliser ou faire réaliser les opérations de restauration immobilière.</p>	<p>CODE de l'URBANISME</p> <p>Article L313-3</p> <p><i>abrogé</i></p> <p>Article L313-4</p> <p>Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale, et sont menées dans les conditions définies par la section 3 du présent chapitre.</p> <p>Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique</p>

¹ Le décret d'application sera disponible en juin 2007

² Décret n° 77-737 du 7 juillet 1977 Journal Officiel du 8 juillet 1977 non remis à jour suite à la loi "aménagement" de 1985, en cours d'actualisation

<p>Article L313-4-1</p> <p>L'autorité compétente pour délimiter le périmètre approuve, pour chaque bâtiment à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe.</p> <p>Le dossier de l'enquête publique prévue à l'article L. 313-4 est constitué comme en matière d'expropriation. Cette enquête vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux de restauration.</p> <p>Si les propriétaires des immeubles inclus dans le périmètre font, au cours de l'enquête parcellaire, connaître leur intention de réaliser les travaux dont le détail leur a été notifié, ou d'en confier, par contrat, la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, leurs immeubles ne sont pas compris dans l'arrêté de cessibilité.</p> <p>Article L313-4-2</p> <p>Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer les attributions qui lui sont conférées par la présente section.</p> <p>Article L313-4-3</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat² précise, en tant que de besoin, les conditions et modalités d'application de la présente section et notamment les conditions d'établissement du contrat mentionné à l'article L. 313-4-1.</p>	<p>Article L313-4-1</p> <p>Lorsque l'opération nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci est prise, dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour réaliser les opérations de restauration immobilière, ou de l'Etat avec l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme.</p> <p>Article L313-4-2</p> <p>Après le prononcé de la déclaration d'utilité publique, la personne qui en a pris l'initiative arrête, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe</p> <p>Lors de l'enquête parcellaire, elle notifie à chaque propriétaire le programme des travaux qui lui incombent. Si un propriétaire fait connaître son intention de réaliser les travaux dont le détail lui a été notifié, ou d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, son immeuble n'est pas compris dans l'arrêté de cessibilité</p> <p>Article L313-4-3</p> <p>Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer les attributions qui lui sont conférées par la présente section</p> <p>Article L313-4-4</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat précise, en tant que de besoin, les conditions et modalités d'application de la présente section et notamment les conditions d'établissement du contrat mentionné à l'article L. 313-4-1</p>
<p>Section III Dispositions communes / et droit des occupants³</p>	<p><i>Dispositions inchangées</i></p>

³ voir textes relatifs au droit des occupants dans les opérations d'aménagement

Article L313-5

Les droits et obligations des locataires et occupants des immeubles faisant l'objet des travaux prévus aux articles **L. 313-3 et L. 313-4** sont régis par les dispositions des articles L. 313-6 à L. 313-15, des articles L. 314-2 à L. 314-9 ainsi que par celles des articles 3 et 12 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiée et des articles L. 145-18, L. 145-28 à L. 145-30, L. 145-6 et L. 145-7 du code de commerce.

Article L313-6

Les locataires ou les occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation, ainsi que les locataires de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal situés dans les immeubles devant faire l'objet de travaux visés aux articles **L. 313-3 et L. 313-4** ne peuvent s'opposer à l'exécution de ces travaux.

Si l'exécution des travaux l'exige, ils sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 313-7 et des articles 3 et 12 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiés sur les loyers, tenus d'évacuer tout ou partie des locaux. Dans ce cas, le bailleur doit donner à chaque locataire ou occupant un préavis de six mois pour quitter les lieux loués.

Article L313-7

Le bailleur d'un local à usage d'habitation ou à usage professionnel peut, en cours de bail, reprendre les lieux en tout ou en partie pour exécuter des travaux nécessitant l'évacuation des lieux, compris dans un secteur ou périmètre prévu aux articles **L. 313-3 et L. 313-4** et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues auxdits articles, s'il offre de reporter le bail sur un local équivalent dans le même immeuble ou dans un autre immeuble; cette offre précise les caractéristiques du local offert. L'offre doit être notifiée au moins un an à l'avance.

Le locataire doit, dans un délai de deux mois, soit faire connaître son acceptation, soit saisir des motifs de son refus la juridiction prévue au chapitre V de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948, faute de quoi il est réputé avoir accepté l'offre. Cette offre ne fait pas obstacle au droit à réintégration prévu par l'article L. 314-3.

<p style="text-align:center">LES APPORTS</p> <p style="text-align:center">DE L'ORDONNANCE RELATIVE A LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE OU</p> <p style="text-align:center">DANGEREUX DU 15 DECEMBRE 2005</p> <p style="text-align:center">ET DE</p> <p style="text-align:center">LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT DU 13 JUILLET 2006</p> <p style="text-align:center">EN MATIERE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET NON DECENT.</p>

La loi portant « Engagement National pour le Logement » (ENL) promulguée le 13 juillet 2006 comporte de très nombreuses dispositions qui intéressent la lutte contre l'habitat indigne et non décent.

Si en son article 44, elle ratifie l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux du 15 décembre 2005 à laquelle elle apporte d'utiles compléments, d'autres articles complètent les outils juridiques mis à la disposition des acteurs publics et privés, en renforçant, par exemple, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les mécanismes propres au respect de la décence du logement et, enfin, en ouvrant un mécanisme expérimental de déclaration de mise en location.

Les novations apportées par cet ensemble de textes sont présentées en 4 parties :

- **L'habitat indigne dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat**
- **Les procédures de police administrative pour traiter l'habitat insalubre ou dangereux, autrement appelé « indigne »**
- **Le renforcement des mécanismes propres à faire respecter la décence des logements**
- **La déclaration de louer, mécanisme ouvert à l'expérimentation**

Enfin, le V de l'article 44 de la loi donne une nouvelle habilitation législative au gouvernement pour instituer un dispositif permettant d'améliorer les conditions dans lesquelles la collectivité publique qui s'est substituée aux propriétaires et exploitants d'hôtels meublés défallants pour réaliser les travaux prescrits par une mesure de police, ou reloger les occupants, bénéficie de garanties améliorées et attachées au bien concerné pour recouvrer leurs créances. Cette nouvelle habilitation législative remplace celle qui était prévue à l'article 122 de la loi de programmation pour la cohésion sociale et qui prévoyait un mécanisme de séquestre. Un mécanisme de sûreté ou de garantie doit être combiné avec les dispositifs des législations relatives à la sauvegarde des entreprises et aux sûretés, qui ont elles-mêmes été modifiées par ordonnance en 2005.

L'ordonnance doit être prise au plus tard dans les six mois suivant la publication de la loi.

LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT INDIGNE DANS LES DOCUMENTS DE CADRAGE ET DE PROGRAMMATION RELATIFS AUX POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Les documents de cadrage et de programmation visés sont, d'une part, les programmes locaux de l'habitat (PLH), d'autre part les plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les nouveaux plans départementaux de l'habitat. Il résulte également du rôle accru du « document pivot » du PDALPD et de la modification du régime des attributions des logements locatifs sociaux des conséquences positives pour les occupants de logements insalubres ou dangereux.

Le programme local de l'habitat (article 3 et article 43 de la loi)

Le rôle et le contenu du PLH est, de nouveau, renforcé par la loi :

- d'une part, l'article 3 rend obligatoire l'élaboration d'un PLH pour les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et pour toutes les communautés d'agglomération et les communautés urbaines,
- d'autre part, le contenu du PLH est renforcé au regard de la lutte contre l'habitat indigne : le diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, qui constitue la première partie du PLH et qui sous-tend la définition des objectifs, devra inclure un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées (sachant que l'objectif de traiter cet habitat indigne figurait déjà dans le PLH depuis la loi « libertés et responsabilités locales »).

Le plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (article 60 de la loi)

Le contenu du PDALPD est explicitement étendu à l'habitat indigne – repérage et traitement – : son objet ne vise donc plus seulement les conditions d'accès au logement des habitants des locaux insalubres, mais bien aussi l'action sur les locaux eux-mêmes. Le repérage des logements non seulement indignes, mais également non décents, sera accompagné d'un observatoire nominatif de ces logements, commun aux différents acteurs qui ont à le connaître, de façon à pouvoir suivre les suites données aux procédures mises en œuvre et rendre plus efficace l'action collective.

L'article 60 de la loi précise, en effet, que le PDALPD « fixe, par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement... ». A cette fin, il définit les mesures adaptées concernant, notamment :

« Le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement.

Aux fins de traitement des logements indignes, le comité responsable du plan met en place un observatoire nominatif des logements et locaux visés au g. La nature des informations recueillies et les modalités de fonctionnement de cet observatoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

Le plan départemental de l'habitat (article 68 de la loi)

Ce nouveau plan est dédié à la cohérence départementale des différentes politiques locales de l'habitat dans un département.

Un tel plan sera élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département.

Le plan définira des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat ; il prendra en compte les besoins définis par le PDALPD ainsi que ceux qui résultent des sorties des établissements d'hébergement ou d'urgence. Ce plan, qui comportera un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement ainsi qu'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département, sera élaboré conjointement, pour une durée d'au moins six ans, par l'Etat, le département et les EPCI ayant adopté un PLH ou l'ayant engagé.

Ce nouveau plan aura donc, en conséquence, à connaître et à assurer la cohérence du traitement de l'habitat indigne, puisque assurant la coordination entre PLH et PDALPD, documents qui, tous deux, contiendront un repérage suivi de plans d'action pour lutter contre l'habitat indigne. On note aussi que chacun de ces documents de programmation ou de cohérence est doté d'un observatoire de l'habitat, selon son périmètre et son objet.

La modification du régime des attributions de logements locatifs sociaux : accords collectifs et personnes prioritaires (article 70 de la loi)

Il résulte des modifications apportées par la loi en matière d'attribution de logement, avec le renforcement du rôle du préfet et de celui des commissions de médiation, de la liaison explicitement prévue avec le PDALPD, des conséquences positives pour le relogement des occupants de logements indignes.

Les personnes logées dans des taudis ou des habitations insalubres sont prioritaires. Par exemple, le « délai anormalement long » ne pourra leur être opposé avant que soit saisie la commission de médiation d'une réclamation relative à l'absence de réponse à une demande de logement. Dès lors que le préfet ou le délégué des droits de réservation de ce dernier est saisi du cas d'un demandeur dont la demande est considérée comme prioritaire par la commission de médiation, il peut, selon les modalités fixées par la loi, désigner le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger.

Accord collectif départemental

Dans chaque département, le préfet conclut tous les trois ans un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département qui définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées dont les besoins ont été identifiés dans le PDALPD, ainsi que les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre et au suivi de cet engagement annuel.

Accord collectif intercommunal

Un EPCI compétent en matière d'habitat et disposant d'un PLH adopté peut proposer aux organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans leur ressort territorial la conclusion d'un accord collectif intercommunal, pour trois ans, définissant pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées dont les besoins ont été identifiés dans le PDALPD.

Ces accords collectifs sont soumis pour avis au comité responsable du PDALPD, dont le rôle pivot est donc très sensiblement renforcé.

L'institution d'un volet habitat indigne dans les PDALPD va donc améliorer les conditions de relogement des occupants de logements indignes - notamment lorsque ceux-ci sont interdits définitivement à l'habitation - ces personnes étant désignées par la loi comme prioritaires.

**LES PROCEDURES RELATIVES A L'HABITAT INSALUBRE ET DANGEREUX,
AUTREMENT APPELE « INDIGNE » (article 44 de la loi)**

L'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux, ratifiée par l'article 44 de la loi ENL du 13 juillet 2006, a apporté un grand nombre de précisions, compléments et simplifications aux différents régimes de police administrative relatifs à l'habitat, déjà modernisés par la loi du 13 décembre 2000. Elle a également précisé et ajouté quelques dispositions.

L'ordonnance est composée de quatre titres principaux, respectivement relatifs aux immeubles insalubres, aux bâtiments menaçant ruine, au relogement des occupants et à l'expropriation des immeubles insalubres, et d'un cinquième, comprenant des dispositions diverses.

L'article 44 de la loi ENL, à l'occasion de la ratification, a ajouté deux dispositions, l'une relative aux prescriptions, concernant la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation et l'autre relative à l'extension du champ de l'expropriation dans les conditions dérogatoires de la « loi Vivien ».

Les objectifs communs de ces textes sont de faciliter l'action publique autour de quelques axes que sont :

- la simplification des procédures et l'instauration de mécanismes d'urgence là où ils n'existaient pas,
- le renforcement des obligations d'entretien des propriétaires, la mise en cohérence de ces obligations entre diverses législations, la facilitation des travaux, notamment d'office, dans les différentes polices,
- le renforcement et la sécurisation des droits des occupants de bonne foi, la clarification des compétences des autorités publiques en matière de relogement dans les différents cas de défaillance des propriétaires,
- la réécriture des incriminations et des sanctions pénales, leur harmonisation entre toutes les polices,
- la clarification et l'extension de la procédure d'expropriation des locaux d'habitation interdits à l'habitation pour des raisons de salubrité ou de sécurité publiques.

Ces axes se traduisent par les dispositions suivantes dans les différentes parties.

Dans la partie « insalubrité » (articles L.1331-22 à L.1331-30 du code de la santé publique)

Le traitement de l'urgence :

- la possibilité ouverte aux maires de procéder à l'exécution d'office des mesures d'hygiène dans l'habitat prescrites par le préfet ; si le redevable de la créance n'est pas identifié, sa charge est supportée par l'Etat,
- la définition des locaux impropres par nature à l'habitation, des locaux dont l'usage ou la suroccupation sont facteurs de risques pour la santé des occupants : une procédure allégée d'injonction du préfet permet de mettre fin aux désordres, sans passage par la procédure formalisée de droit commun,
- le traitement d'urgence de l'insalubrité de logements lorsque le rapport d'enquête fait apparaître des dangers graves pour la santé ou la sécurité des occupants : le préfet pourra mettre en demeure le propriétaire de procéder aux travaux d'urgence alors même que l'instruction est en cours et ce, dès avant la réunion de la commission appelée à succéder au CDH, et, le cas échéant, de les faire exécuter d'office,
- la possibilité ouverte aux maires, au nom de l'Etat, soit d'exécuter les mesures prescrites par l'arrêté pour rendre inutilisables des locaux déclarés insalubres irrémédiables et interdits définitivement à l'habitation, soit de les décider si elles n'avaient pas été prescrites et de les exécuter d'office,

- la possibilité dans les locaux déclarés insalubres irrémédiables et interdits définitivement à l'habitation de procéder aux travaux d'urgence s'il y a des risques pour la santé ou la sécurité des occupants, avant relogement de ceux-ci.

Les travaux :

- la définition de l'insalubrité « irrémédiable », par référence au coût des travaux de réparation, qui a pour objectif de sécuriser les procédures, mais aussi de renforcer les obligations de travaux à la charge des propriétaires et de favoriser le maintien dans les lieux des occupants,
- la possibilité d'inclure les équipements nécessaires à la décence du logement au titre des travaux de sortie d'insalubrité ; cette disposition peut s'appliquer à tous locaux d'habitation mais a, surtout, pour objectif de mettre fin à une situation souvent jugée incohérente qui permettait de lever un arrêté d'insalubrité sur des logements, les rendant libres à la location, alors qu'ils pouvaient n'être pas décents,
- l'inclusion des travaux propres à supprimer l'accessibilité au plomb dans les travaux de sortie d'insalubrité des locaux lorsque le rapport d'enquête a fait apparaître un risque plomb, ceci afin d'éviter la superposition de procédures,
- la suppression du recours au juge des référés pour exécuter les travaux d'office en cas de défaillance des propriétaires : les travaux sont exécutoires et le juge n'a à être saisi en application du code de procédure civile que si des difficultés particulières l'imposent. Le délai de mise en demeure préalable avant d'engager les travaux a été réduit de deux mois à un mois,
- la clarification des responsabilités entre le maire et le préfet pour engager les travaux d'office en cas de défaillance des propriétaires ; la ratification de l'ordonnance a permis de préciser que le maire exécute les travaux d'office au nom de l'Etat, aux frais avancés de la commune, sachant que les créances irrécouvrables seront mises à la charge de l'Etat. A défaut, le préfet procède aux travaux d'office,
- la possibilité ouverte à l'autorité publique de ne se substituer qu'aux seuls copropriétaires défaillants dans une copropriété où ont été prescrits des travaux, lorsque certains copropriétaires n'ont pas répondu aux appels de fonds nécessaires, votés par la copropriété pour réaliser les travaux prescrits : cette disposition, dont la procédure sera précisée par décret afin de sécuriser le dispositif, permettra d'accélérer les travaux dans les copropriétés, à moindre frais avancés par la collectivité publique, la copropriété conservant la maîtrise d'ouvrage.

Le droit des occupants :

- le délai maximum fixé dans un arrêté d'insalubrité irrémédiable pour l'interdiction définitive d'habiter est porté de 6 mois à un an, afin de laisser un temps long, parfois nécessaire pour assurer le relogement et éviter de laisser des occupants sans droit ni titre,
- l'introduction dans les arrêtés d'insalubrité, réparable et irrémédiable, d'un délai dans lequel le propriétaire doit avoir indiqué au préfet s'il a proposé une offre de relogement à l'occupant, de façon à permettre effectivement aux autorités publiques d'assurer l'hébergement ou le relogement de ceux-ci,
- l'interdiction de louer pour quelque usage que ce soit des locaux sous arrêté d'insalubrité.

Les autres dispositions relatives au droit des occupants figurent dans la partie « relogement » ci-après.

Les incriminations et les sanctions pénales applicables ont été redéfinies et réécrites. Le fait, par exemple, de refuser d'exécuter les travaux prescrits constitue une infraction pénale.

Les sanctions applicables aux personnes morales ont été prévues.

Dans la partie « immeubles menaçant ruine » (articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation)

Simplification et urgence :

- la clarification des champs respectifs de l'arrêté de péril imminent et de l'arrêté de péril « ordinaire », le rappel qu'un arrêté de péril imminent ne traite que l'urgence et qu'il doit être suivi d'un arrêté « ordinaire » (sauf, évidemment si les travaux effectués ont mis fin à tout péril),
- la simplification radicale de la procédure des arrêtés de péril « ordinaire » par suppression de l'homologation par le tribunal administratif, réintégration dans l'arrêté des interdictions d'habiter et habilitation législative à effectuer les travaux d'office : ainsi l'arrêté de péril du maire devient exécutoire de plein droit. Il sera pris après une procédure contradictoire préalable, dont les modalités seront définies par décret en conseil d'Etat,
- en matière de péril imminent, dont le régime juridique n'est pas modifié, la désignation de l'expert sera faite par le juge des référés administratifs, et non plus par le tribunal d'instance.

L'entrée en vigueur des nouvelles procédures du péril ordinaire et du péril imminent est conditionnée à la publication d'un décret, dont la publication est prévue pour le 1^{er} octobre 2006.

Les travaux :

- l'arrêté « ordinaire » du maire étant devenu exécutoire de plein droit, toute autorisation d'un juge (qu'il soit administratif ou judiciaire) est supprimée : en cas de défaillance du propriétaire, après mise en demeure et après un délai qui ne peut être inférieur à un mois, le maire peut y procéder d'office. Le juge judiciaire n'a à être saisi en application du code de procédure civile, que si des difficultés particulières l'imposent,
- la possibilité ouverte à la commune de ne se substituer qu'aux seuls copropriétaires défaillants dans une copropriété où ont été prescrits des travaux par arrêté de péril, lorsque certains copropriétaires n'ont pas répondu aux appels de fonds nécessaires votés par la copropriété pour réaliser les travaux prescrits.

Ces dispositions sont identiques en insalubrité et en péril.

Le droit des occupants :

- l'alignement des modes de publicité et des effets de droit, notamment en matière de droit des occupants, des deux types d'arrêtés, ce qui met fin aux ambiguïtés préexistantes (suspension des baux et loyers, droit à hébergement et à relogement...),
- l'introduction dans les arrêtés de péril d'un délai dans lequel le propriétaire doit avoir indiqué au maire s'il a proposé une offre de relogement à l'occupant, de façon à permettre effectivement au maire d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants, en cas de défaillance du propriétaire,
- l'interdiction de louer pour quelque usage que ce soit des locaux sous arrêté de péril.

Les autres dispositions relatives au droit des occupants figurent dans la partie « relogement » ci-après.

Les incriminations et les sanctions pénales applicables ont été redéfinies et réécrites. Le fait, par exemple, de refuser d'exécuter les travaux prescrits constitue une infraction pénale.

Les sanctions applicables aux personnes morales ont été prévues.

Dans la partie commune à l'insalubrité et au péril, relative au droit des occupants et au relogement temporaire (« hébergement ») ou définitif. (articles L.521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

A l'expérience et suite à certaines ambiguïtés des textes et à certains contentieux, il était apparu nécessaire de clarifier un certain nombre de points relatifs aux droits des occupants.

L'ordonnance renforce le droit des occupants dans différents cas :

- le bail est suspendu dès la notification de la mesure de police - et non plus seulement si une interdiction temporaire d'habiter est prononcée - et jusqu'à la réalisation des travaux prescrits ou à la limite de l'interdiction définitive d'habiter. Cette disposition vaut pour les arrêtés d'insalubrité, les mises en demeure d'urgence en matière d'insalubrité, les arrêtés de péril et les prescriptions de sécurité dans les établissements d'hébergement (hôtels meublés),
- la suspension du bail (d'un an de droit pour les occupants qui y résident à titre principal) et la suspension du loyer (ou de la redevance) sont applicables aux hôtels meublés soumis à des prescriptions de sécurité par arrêté du maire suite à l'avis de la commission de sécurité,
- impossibilité d'expulser des occupants du seul fait qu'ils restent dans des logements interdits définitivement à l'habitation, aucune offre de relogement ne leur ayant été faite : ces occupants sont qualifiés par la loi « d'occupants de bonne foi » et sont protégés contre les demandes d'expulsion abusives,
- impossibilité de demander la résiliation d'un bail ou d'un autre contrat d'occupation comme résultant « de plein droit » du fait d'un arrêté de péril, d'insalubrité ou d'insécurité comme résultant d'un cas fortuit au sens de l'article 1722 du code civil,
- renforcement significatif du montant de l'indemnité due par le propriétaire défaillant qui n'a pas assuré le relogement définitif des occupants, celui-ci est porté à une année de loyers prévisionnels dus au titre des relogements effectués par la collectivité publique ou les organismes bailleurs, sociaux ou associatifs, qui bénéficieront de cette indemnité.

Les incriminations et les sanctions pénales applicables ont été redéfinies et réécrites ; le fait, par exemple, de refuser de reloger, bien qu'étant en mesure de le faire, constitue une infraction pénale.

Les sanctions applicables aux personnes morales ont été prévues.

En matière d'hébergement temporaire et de relogement définitif des occupants, le partage des responsabilités respectives entre les maires et les préfets en cas de défaillance des propriétaires, est redéfini, mettant fin aux ambiguïtés des textes précédents.

Cette répartition est effectuée sur les bases suivantes : le maire prend les dispositions nécessaires relatives à l'hébergement et au relogement des occupants lorsqu'il est l'autorité compétente en matière de police – soit en péril et en sécurité des établissements d'hébergement (hôtels meublés).

Le préfet, ou le délégataire des droits de réservation de l'Etat, est compétent en matière d'insalubrité, sauf exceptions précisées.

Lorsque la collectivité publique assure le relogement des occupants suite à la défaillance du propriétaire, et afin d'éviter les refus abusifs de relogement, si l'occupant a refusé trois offres de relogement, la collectivité publique peut saisir le juge d'une demande de résiliation du bail et d'expulsion de l'occupant.

Par ailleurs, et pour faciliter le relogement temporaire d'occupants de locaux insalubres ou en état de péril pendant la durée nécessaire, il est ouvert la possibilité aux organismes d'HLM d'y procéder, sans que puisse leur être opposé par les occupants le droit au maintien dans les lieux.

L'expropriation des immeubles interdits définitivement à l'habitation

Plusieurs « **toilettages** » ont été effectués pour faciliter l'expropriation des immeubles insalubres, en application de la « loi Vivien » du 10 juillet 1970, en tirant les conséquences des textes de police modifiés.

La modification la plus importante a été apportée par la loi ENL à l'occasion de la ratification de l'ordonnance : l'extension du champ de l'expropriation en « loi Vivien » **aux immeubles d'habitation**

sous arrêté de péril et dont soit la démolition a été ordonnée, soit l'interdiction définitive d'habiter a été prononcée.

En premier lieu, le champ de l'expropriation dérogatoire de droit commun est précisé : il comprend, à titre principal, les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable et les immeubles menaçant ruine interdits à l'habitation ou à démolir.

A titre exceptionnel, peuvent être expropriés, dans les mêmes formes, les immeubles dont l'expropriation est indispensable à la démolition des immeubles insalubres, ou menaçant ruine, ainsi que les terrains supportant à la fois des locaux insalubres, ou menaçant ruine, et des locaux salubres lorsque l'acquisition de ces terrains est nécessaire à la résorption de l'insalubrité constatée.

En second lieu, est abrogé l'article selon lequel les propriétaires pouvaient s'engager à procéder eux-mêmes à la suppression des immeubles insalubres visés dans l'arrêté de déclaration d'utilité publique et au relogement des occupants, ce qui entraînait la suspension du caractère exécutoire de l'arrêté de déclaration d'utilité publique pendant un an, durée pouvant être prorogée d'un an. Depuis la loi « SRU » du 13 décembre 2000 qui a institué un nouveau droit des occupants, cette disposition, frein à la procédure, n'avait plus d'objet.

En troisième lieu, le mode d'évaluation des biens impropres à l'habitation selon le principe dit de la « récupération foncière » (valeur du terrain nu, frais de démolition déduits) est confirmé ; sera également déduite de cette indemnité la contribution due par le propriétaire défaillant au titre du non relogement des occupants. Il est précisé que ce mode d'évaluation n'est pas applicable aux biens occupés par leur propriétaire depuis plus de deux ans avant la notification de l'arrêté d'insalubrité ou de péril, non plus, évidemment qu'aux biens salubres expropriés selon les mêmes formes.

Parmi les dispositions diverses, la plus importante vise l'interdiction de diviser les immeubles frappés d'un arrêté de péril ou d'insalubrité (article L.111-1-6 du code de la construction et de l'habitation).

Cette disposition, justifiée dans son fondement et non remise en cause, avait, aussi, pour effet d'empêcher toute opération tendant à la restauration de l'immeuble par plusieurs propriétaires ou investisseurs et nécessitant division en parts, ce qui constitue un frein aux travaux. Aussi la division en parts est autorisée lorsque des travaux de restauration immobilière auront été prescrits sous déclaration d'utilité publique, rendus ainsi obligatoires et contrôlés par l'autorité publique.

Enfin, les sanctions pénales prévues en cas d'infraction à l'interdiction de diviser ont été complétées et étendues par l'ordonnance aux personnes morales.

LA SECURITE DES EQUIPEMENTS COMMUNS DES IMMEUBLES COLLECTIFS A USAGE PRINCIPAL D'HABITATION

L'article 44 de la loi ENL, en même temps qu'il porte ratification de l'ordonnance du 15 décembre 2005, a modifié et simplifié, de façon à rendre le dispositif opérationnel, le régime juridique applicable à la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation, issu de l'article 18 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et codifié aux articles L.129-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Ces dispositions visent le cas où, du fait de la carence du propriétaire, ces équipements présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation : le maire peut alors, selon une procédure identique à celle du péril, prescrire, par arrêté, leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, dans un délai imparti, sous peine d'exécution d'office.

Les procédures applicables ont été alignées sur celles du péril telles que simplifiées par l'ordonnance ; le décret d'application prévu pour le péril concerne parallèlement ce dispositif.

LA DECENCE DES LOGEMENTS

Les articles 86 et le III de l'article 48 de la loi modifient le régime de la décence des logement en apportant plusieurs modifications importantes :

- les litiges entre locataires et bailleurs relevant de la décence entrent dans le champ de compétence des commissions départementales de conciliation, alors qu'ils en étaient jusqu'alors exclus (ajout à l'article 20 de la loi « bailleurs/locataires » du 6 juillet 1989),
- le pouvoir du juge est modifié et étendu : le juge pourra réduire le montant du loyer, sans attendre d'être à nouveau saisi après constatation de non réalisation des travaux prescrits ; il pourra aussi suspendre le versement du loyer, ainsi que le bail, jusqu'à exécution des travaux prescrits (article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989),
- outre que les associations « agréées loi Besson » sont ajoutées aux associations de défense des personnes comme pouvant assister les locataires, il est précisé que ces associations pourront les représenter en justice dans leurs litiges, selon les modalités de l'article 828 du nouveau code de procédure civile (ajout à l'article 24-1 de la loi du 6 juillet 1989),
- enfin, un toilettage est effectué dans le système de normes applicables en matière locative : la référence à un décret précisant les normes d'habitabilité applicable (décret du 6 mars 1987) est supprimée et la seule référence devient le décret relatif aux logements décents (articles 6, 17 et 25-1 de la loi du 6 juillet 1989). Les mêmes dispositions sont prises à l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986,
- ce travail de nettoyage des normes applicables selon les différents textes, au profit du respect des seules normes de décence, donne lisibilité, clarté et simplification dans le régime des normes qui était devenu particulièrement complexe.

L'EXPERIMENTATION RELATIVE A LA MISE EN LOCATION (article 48 de la loi).

Un **régime expérimental de déclaration de mise en location** est ouvert aux communes de plus de 50 000 habitants ainsi qu'aux EPCI de plus de 50 000 habitants dotés d'une fiscalité propre et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, compétents en matière d'habitat.

Ce mécanisme permettra aux collectivités confrontées à la présence d'immeubles très vétustes, inconfortables, et présumés non décentes, de mettre ainsi en place un système d'alerte et donc de surveillance ; cela permettra aux maires d'exercer leurs pouvoirs de police (sur la base du règlement sanitaire départemental, du péril ou de la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation), de repérer des immeubles proprement insalubres et donc aux services communaux d'hygiène et de santé et aux DDASS de poursuivre l'instruction de déclarations d'insalubrité.

En effet, cette disposition ne se substitue en rien aux polices de l'insalubrité ou du péril, mais peut révéler des situations de dégradation à traiter.

Peuvent aussi être révélées des situations de non décence des logements qui permettent, d'une part, aux organismes payeurs des aides personnelles au logement d'agir, sur saisine du maire par exemple, et, d'autre part aux locataires de faire valoir leurs droits, tant auprès de la commission départementale de conciliation qu'auprès du tribunal d'instance.

Les immeubles visés par la déclaration de louer sont tous ceux qui sont tenus au respect des normes de décence (article 6 de la loi du 6 juillet 1989) loués vides ou meublés, sous régime de la loi de 1948 ou de 1989, sous statut HLM ou non, dès lors que le bâtiment est âgé de plus de 30 ans et qu'il est situé dans un périmètre, ou figurant sur une liste, définis par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI compétent. La délibération fixant les secteurs concernés, catégorie ou liste d'immeubles doit être motivée, en application des principes d'égalité devant les charges publiques et de non discrimination. La délibération devra préciser la date d'entrée en vigueur du dispositif qui ne peut être fixée dans un délai inférieur à six mois à compter de la date de celle-ci de façon à ce que la publicité de cette délibération soit assurée et que les propriétaires soient dûment informés.

La déclaration sera effectuée par le bailleur et fera l'objet d'un récépissé, lequel sera annexé au contrat de bail ou, si elle intervient postérieurement à la signature de celui-ci, portée à la connaissance du locataire. La loi prévoit que le défaut de déclaration empêchera le bailleur de bénéficier du paiement en tiers payant des aides personnelles au logement. En revanche, le défaut de déclaration est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire, de façon à ce que celui-ci ne puisse être privé de ses droits du fait de la défaillance de son bailleur.

La liste des communes ayant manifesté leur candidature auprès du ministre du logement, sera fixée par arrêté.

Dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le gouvernement remettra au Parlement un rapport d'évaluation assorti des observations des communes et EPCI ayant mis en œuvre ce dispositif.

Annexe 2

- **La lutte contre l'habitat indigne en Gironde :**
plaquette réalisée par la DDE de la Gironde et l'ANAH
(novembre 2006)



LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : une priorité nationale

La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et porte atteinte à la dignité humaine .

En ratifiant l'ordonnance du 15 décembre 2005, la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 rappelle la priorité donnée à la lutte contre l'habitat indigne en y consacrant de nouveaux leviers d'action.

UN PARTENARIAT STRUCTURÉ EN GIRONDE : le groupe habitat indigne

La prévention et le traitement des difficultés liées à l'insalubrité de l'habitat sont une orientation forte du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Ses instances ont décidé de constituer un groupe de travail partenarial avec pour objectifs :

- la promotion de la lutte contre l'habitat indigne et la mobilisation des acteurs,
- l'amélioration des dispositifs existants et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs opérationnels.

Depuis 2003, le groupe Habitat Indigne 33 a développé ses actions sur :

- la clarification des compétences et rôles de chacun des partenaires,
- la veille juridique,
- le partage des informations pour une meilleure connaissance des situations et une plus grande réactivité.

Il a accompagné et assisté les collectivités locales dans le lancement d'un Programme d'Intérêt Général de lutte contre l'habitat indigne des communautés de communes de Castillon-Pujols et Pays Foyen. Il a favorisé une meilleure prise en compte du mal logement dans les programmes d'intervention des collectivités sur le parc privé.

En 2006, avec la délégation des aides à la pierre à la CUB, le groupe s'est ouvert à ce nouveau partenaire. Il renforce également son action sur le plan opérationnel avec deux commissions techniques :

Membres du groupe Habitat Indigne 33

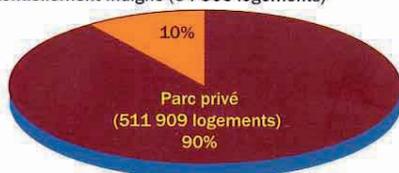
DDE, animateur
Conseil général
DDASS
CAF
FSL
ADIL
ANAH
CUB (depuis 2006)
services communaux ou intercommunaux
d'hygiène et de santé :
Bordeaux, Bassin d'Arcachon, Libourne

- la première valide l'inscription au titre du contingent prioritaire des demandes de relogement liées à une situation d'habitat indigne,
- la seconde examinera, à compter de 2007, des situations particulières d'habitat indigne et coordonnera les mesures de traitement.

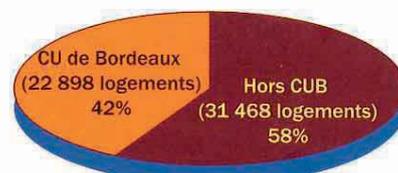
La lutte contre l'habitat indigne exige constance et détermination pour des actions souvent complexes et longues à porter leurs fruits et s'appuie sur des interventions de partenaires multiples qu'il faut savoir mobiliser au bon moment.

Le groupe "Habitat Indigne 33" est l'outil opérationnel de ce partenariat et un lieu ressource pour appuyer les collectivités qui veulent s'engager dans cette politique.

Parc Privé Potentiellement Indigne (54 366 logements)



GIRONDE
Situation 2003



Source : FILOCOM 2003, METATM d'après la DGI - traitement ANAH

La méthode de prérepérage du Parc Privé Potentiellement Indigne ne fournit que des indicateurs d'alerte et ne saurait en aucun cas refléter des situations réelles. Ces indicateurs nécessitent une confrontation avec d'autres sources disponibles et la réalité du terrain.

Des collectivités mobilisées

✓ **PIG de Castillon-Pujols et du Pays Foyen**

❖ **Un constat partagé de situations d'habitat indigne à résorber**

Confrontés sur leur territoire à la demande de logements et à l'état de dégradation d'une part importante d'immeubles (vacants ou occupés) appartenant à des propriétaires privés, les élus des Communautés de Communes de Castillon-Pujols et du Pays Foyen ont décidé d'engager un Programme d'Intérêt Général (PIG) de lutte contre l'habitat indigne et de production de logements à loyers conventionnés initié le 29 juin 2005.

❖ **Un dispositif d'animation partenarial et ciblé**

L'équipe d'animation a pour mission :

- de traiter prioritairement le parc locatif dégradé appartenant à des propriétaires bailleurs préalablement identifiés (pas de permanence de l'équipe d'animation organisée sur le territoire),
- d'informer les propriétaires occupants, identifiés par la CAF ou la MSA, sur les possibilités de financement de travaux.

Pour optimiser les interventions, le dispositif a privilégié :

- un examen collégial des dossiers présentés par l'équipe d'animation, au sein d'un comité de suivi opérationnel réunissant tous les 2 mois les partenaires du programme,
- un partenariat élargi avec tous les acteurs à mobiliser pour réussir les opérations retenues : DDASS, ADIL, HAJPL, MSA, Clairsienne, FSL, CAF, CMS de Sainte-Foy-La-Grande, Associations oeuvrant dans le logement et l'accompagnement social, formalisé par la signature de protocoles de travail et la désignation d'un correspondant.

❖ **Des résultats encourageants au terme d'une année**

Pour les propriétaires bailleurs, les résultats de la 1^{ère} année sont globalement atteints :

- 18 logements conventionnés ANAH (90 % de l'objectif),
- 16 logements traités en sortie d'insalubrité (100 % de l'objectif),
- 2 logements de type 5, frappés d'insalubrité, ont été réhabilités en PST avec engagement sur 12 ans, maintien du niveau de loyer pour les locataires en place avant travaux.

Pour les propriétaires occupants, 3 dossiers ont été agréés, (20% de l'objectif) en raison des difficultés à toucher les ménages concernés. Les partenaires et les acteurs de terrain (CMS, CCAS, CAF...) ont été une nouvelle fois mobilisés pour la 2^{ème} année.



Interview de **Gérard César** Sénateur-Maire de Rauzan, Président de la Communauté de Communes de Castillon-Pujols

L'existence de logements indignes sur votre territoire vous préoccupe depuis plusieurs années déjà. Pensez-vous qu'il y a une évolution de ce parc ?

GC. Le lancement du PIG à l'échelle des deux communautés de communes a permis une prise de conscience des propriétaires sur la nécessité de mettre aux normes de décence leurs logements locatifs qui s'est d'ailleurs concrétisée par leur coopération à l'amélioration de leurs logements. C'est une réelle évolution !

Vous avez choisi de lancer un PIG de lutte contre l'habitat indigne : pensez-vous que cette procédure, même récente, vous permet d'intervenir efficacement sur ce champ ?

GC. J'en suis convaincu et je voudrais souligner l'importance du partenariat avec la DDE, la DDASS, le Conseil Général et tous les autres acteurs trop nombreux à citer ; les bailleurs sociaux se sont aussi impliqués dans le relogement temporaire.

Auriez-vous des vœux particuliers à formuler ?

GC. Cette opération a un impact certain sur la qualité de vie de nombreuses familles modestes voire en difficulté et concourt à renforcer le sentiment de sécurité. On vit plus apaisé dans un environnement rénové ! Je souhaite que cette opération soit poursuivie au-delà des 2 années.

✓ Le Programme Social Thématique (PST) départemental

Dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, l'Etat, l'ANAH, le Conseil général, la CAF, le CILG (collecteur du 1%), le Crédit Immobilier de la Gironde (CIG) - et la CU de Bordeaux en 2006 - contractualisent un programme départemental annuel de financement du PST en faveur des propriétaires bailleurs, pour produire du logement locatif très social, et des propriétaires occupants - public très social. Le PST est animé par les équipes opérationnelles d'OPAH et de PIG et par une équipe recrutée par le Conseil général pour les communes non couvertes par ces programmes.

Le traitement de l'insalubrité est financé avec des subventions majorées, ainsi, en 2006 :

- pour les propriétaires bailleurs, le taux d'intervention est compris entre 80 et 100% du coût HT des travaux retenus, selon que le logement est situé en zonage Robien B ou C,
- pour les propriétaires occupants, les dossiers de sortie d'insalubrité sont subventionnés, dans la limite d'un plafond de travaux de 30 000 €, à hauteur de 55% par l'ANAH, de 5,5% par le Conseil général et de 4000 € par le CIG, complétés par des aides ou des prêts de la CAF.

De 2002 à 2005, le dispositif a permis la réhabilitation en sortie d'insalubrité de 18 logements locatifs et de 31 logements de propriétaires occupants.



✓ OPAH RU de BORDEAUX centre historique

La ville de Bordeaux a souhaité, en 2001, renforcer et compléter ses actions sur son centre historique. Sur la base d'un projet urbain, et dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, la ville a confié à la société d'économie mixte InCité la conduite de l'ensemble des outils de renouvellement urbain dont l'OPAH RU, lancée en 2003, qui vise principalement à requalifier le bâti, remettre sur le marché un parc diversifié de logements tout en permettant aux populations fragiles de se maintenir dans le centre historique.

Un dispositif spécifique partenarial de lutte contre le mal logement, associant tous les acteurs institutionnels, est piloté par l'opérateur qui actionne les différents leviers d'intervention sur le parc privé :

- incitation à la réhabilitation par les aides financières des différents partenaires et action commune avec le service d'hygiène et de santé,
- recours aux procédures d'insalubrité réparable et irrémédiable lorsque le propriétaire refuse de réhabiliter son immeuble, acquisition en loi Vivien pour les immeubles les plus difficiles à traiter.

A ce jour, 41 logements ont été traités en sortie d'insalubrité dans le cadre de l'OPAH.

L'instauration d'un Périmètre de Restauration Immobilière (PRI) a par ailleurs permis à l'opérateur d'engager sur cinq îlots et sur la base de Déclarations d'Utilité Publique (DUP) de travaux obligatoires, les projets de restauration de 78 immeubles regroupant 396 logements.

✓ En cours...

Le Syndicat Interterritorial du Pays Haut-Entre-Deux-Mers (SIPHEM) poursuit, depuis 2003, ses actions dans le domaine à travers son OPAH RR (et OPATB) ; la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud démarre son Programme d'Intérêt Général "lutte contre le mal logement et production de logements en loyers maîtrisés" ; les démarches PLH en cours en Haute Gironde et Pays Médoc intègrent la thématique Habitat Indigne.

LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

❖ Des observatoires pour mieux connaître et mieux agir

- une cartographie du parc privé girondin potentiellement indigne permet un prérepérage des secteurs à enjeux forts et donne des éclairages sur les priorités d'intervention ; ces analyses peuvent être communiquées par la DDE,
- la Communauté Urbaine de Bordeaux a engagé en 2006 une étude de repérage plus fin de l'habitat indigne sur son territoire,
- un observatoire régional de l'habitat indigne est en cours de constitution qui devrait permettre, à partir du recensement et de l'analyse des résultats des données disponibles, de suivre les situations sur un territoire pour définir des stratégies et des priorités d'action. La Direction Régionale de l'Équipement (DRE) pilote cette action conduite par le CETE du Sud Ouest en étroite collaboration avec le Groupe Habitat Indigne de la Gironde.

❖ Formation Habitat Indigne par le réseau des ADIL

- L'ANIL et le réseau des ADIL (dont l'ADIL 33) ont élaboré un support de formation des partenaires concernés par la lutte contre l'habitat indigne, en particulier les travailleurs sociaux, pour :
- distinguer les situations de non décence, d'insalubrité et de péril,
 - identifier les acteurs, se repérer dans les procédures et les dispositifs de traitement,
 - mieux connaître les spécificités locales.

Elaborée à partir d'un support visuel et de documents synthétisant les différentes notions et présentée conjointement avec les services de la DDASS, cette formation d'une journée vise à favoriser une meilleure mobilisation de tous les acteurs pour une plus grande efficacité des interventions en matière de lutte contre l'habitat indigne.

L'ADIL 33 est engagée avec le CNFPT pour organiser cette formation.

❖ CONTACTS

Partenaire	Contact	Téléphone	Mail
DDE	Claudine MARMOTTAN	05 56 24 84 35	claudine.marmottan@equipement.gouv.fr
DDASS	Bruno LEMAITRE	05 57 01 91 00	bruno.lemaitre@sante.gouv.fr
SCHS de Bordeaux	Jacques VOLLAND	05 56 10 24 24	hygiene-sante@mairie-bordeaux.fr
SHS de Libourne	Fabienne FERNANDEZ	05 57 51 09 09	hygiene-sante@mairie-libourne.fr
SIHS du SIBA	Alain MESPEZAT	05 57 76 23 23	alain.mespezat@wanadoo.fr
Conseil général	Laure CROSNIER	05 56 99 35 28	lcrosnier@cg33.fr
CUB	Stéphanie ETCHEVERRYGARAY	05 56 99 84 84	setcheverrygaray@cu-bordeaux.fr
ANAH	Didier CHÈNE	05 56 24 86 93	didier.chene@equipement.gouv.fr
CAF	Dominique NOGUÈS	05 56 43 50 33	dominique.nogues@cafbordeaux.cnafmail.fr
FSL	Joëlle ARTIGE	05 57 77 21 60	j.artige@fsl33.org
ADIL	Carole ANCLA	05 57 10 09 10	adil33@wanadoo.fr

Annexe 3

Présentation du Réseau Technique Régional PACA de lutte contre l'habitat indigne

- plaquette de présentation
- « lettres » n° 4 et 5

Programme national de lutte contre l'habitat indigne

Réseau technique régional PACA



Requalification de l'habitat ancien entre urgence sociale et développement



Manosque

L'existence d'habitat dit «indigne» dans notre région est un phénomène sensible, accentué par l'actuelle pression immobilière, et la rétention/pénurie de foncier.

Les situations de précarité dans l'habitat se trouvent souvent amplifiées par une relégation territoriale, objet principal de la politique de la ville et des dispositifs de lutte contre l'exclusion.

Si de nombreux textes, des dispositifs opérationnels, des modes d'action existent, comme dans certains départements de la région PACA, d'évidence ils sont insuffisamment connus et la «dispersion» des intervenants et partenaires en charge ou responsabilité de ces actions ne facilite pas les mises en œuvre opérationnelles.

C'est pourquoi, un réseau technique régional de lutte contre l'habitat indigne s'est mis en place début 2005. Le CETE Méditerranée en assure l'animation, la coordination et constitue la base logistique et opérationnelle en lien avec la DRE PACA et le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La mise en place de tels réseaux nécessite des actions significatives lors de leur lancement pour obtenir une mobilisation des acteurs/partenaires

dans le cadre du programme national de lutte contre l'habitat indigne.

C'est ainsi par exemple, que le réseau PACA a réuni les principaux organismes de formation régionaux concernés, pour mettre en place un cycle pluriannuel de formation et de rencontres professionnelles avec une journée d'ouverture le 16 novembre 2005 à Forcalquier sur le thème : «requalification des centres anciens : entre urgence sociale et développement» suivie de quatre journées programmées au 2^e semestre 2006 et janvier 2007.

Au-delà de la formation et de la qualification des acteurs, le réseau poursuit l'élargissement de son partenariat à d'autres institutions, organismes et associations directement concernés par la lutte contre l'habitat indigne. Aussi, un certain nombre d'actions sont conduites dans le domaine méthodologique, la

capitalisation d'expériences, la visite commentée d'opérations, la mise en place de démarches et la constitution d'outils de repérage, l'aide au montage de réseaux locaux, ceci afin de conforter et améliorer l'efficacité des dispositifs et outils existants.

Nous invitons donc les organismes, services, opérateurs, et professionnels intervenant sur le champ de l'habitat et de la lutte contre l'habitat indigne et non décent, à prendre contact avec le réseau régional de manière à engager ensemble cette action nationale prioritaire, dans un souci de plus grande efficacité au bénéfice des «mal logés» et de la requalification de notre patrimoine bâti.

Pour le Réseau technique
régional PACA
de lutte contre l'habitat indigne
Jean-Bernard Brulet
CETE Méditerranée



Forcalquier



Le réseau technique régional PACA

COMITÉ DE PILOTAGE

DRE PACA DRASS PACA Région PACA	DDASS des Bouches-du-Rhône et de Vaucluse DDE du Var et des Bouches-du-Rhône	ANAH PACA-Languedoc-Roussillon CETE Méditerranée ADIL 13
---------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------

PARTENAIRES ASSOCIÉS

ARO HLM	Philippe Oliviero	Directeur	bienvenue@arhmpacacorse.com	Tél. 04 91 43 73 26
CIFP D'Aix-en-Provence	Christian Cabrier	Chef de projet Habitat-Ville	christian.cabrier@equipement.gouv.fr	Tél. 04 42 16 62 00
CNFPT délégation régionale PACA	Fabienne Crouzet	Responsable régionale filière technique	fabienne.crouzet@cnfpt.fr	Tél. 04 94 08 96 00
FNARS/Ouvrir la ville	Véronique Marciquet	Déléguee régionale PACA	fnars.soleils@wanadoo.fr	Tél. 04 96 11 06 10
ADIL 06, 13, 83, 84	Thierry Moallic	Directeur ADIL 13,	thierry.moallic@adil13.org	Tél. 04 96 11 12 02
CRPV PACA	Dominique Michel	Directeur	crpv-paca@wanadoo.fr	Tél. 04 96 11 50 41
Préfecture de région DIF délégation interrégionale à la formation Paca-Corse	Pierre Jourdan	Délégué interdépartemental à la formation	pierre.jourdan@bouches-du-rhone.pref.gouv.fr	Tél. 04 91 15 63 14
CEREFOC / DRASS	Roselyne Pelissier-Scarselli	Chef du service formation	dr13-cerefoc@sante.gouv.fr	Tél. 04 91 29 99 34
Fondation Abbé Pierre	Fathi Bouaroua	Délégué régional PACA	fathi.bouaroua@free.fr	Tél. 04 91 50 61 77
Les Compagnons Bâisseurs	Christine Valette	Chef de projet	cbpolehabitat@wanadoo.fr	Tél. 04 91 50 03 83
CHU Marseille	Denis-André Charpin	Pr. de médecine, chef de service	denis-andre.charpin@ap-hm.fr	Tél. 04 91 96 86 31
Ordre des avocats Aix	Jean-François Leca	Bâtonnier	ordrevocats.aix@avocatline.com.fr	Tél. 04 42 21 72 32
Faculté de droit/CEJU	Françoise Zitouni	Co-directrice, maître de conférence	fzitouni@club-internet.fr	Tél. 04 42 17 29 08
MSA du Var	Rose-Marie Boscus	Correspondante habitat	boscus.rose-marie@msa83.msa.fr	Tél. 04 94 60 38 38
CAF13	Sylviane Donacimento	Conseillère technique	sylviane.do-nascimento@cafarseille.cnafmail.fr	Tél. 04 91 05 54 48
Maison del'allergie et de l'environnement	Carmel Charpin	Directrice	maisonallergieenvironnement@wanadoo.fr	Tél. 04 91 53 44 38
DDE des Alpes de Haute Provence	Catherine Flachère	Chef de service Habitat Construction	catherine.flachere@equipement.gouv.fr	Tél. 04 92 30 55 50
DDASS du Var	Christelle Bonnans	Ingénieur sanitaire	christelle.bonnans@sante.gouv.fr	Tél. 04 94 09 84 00
URS Architectes	Gérard Thorel	Président	archi.thorel@wanadoo.fr	Tél. 04 42 21 16 94

POUR CONTACTER LE RÉSEAU TECHNIQUE RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

DRE PACA	Frédérique Manoury	Chef du service Logement-Construction	frederique.manoury@equipement.gouv.fr	Tél. 04 91 00 52 22
DDASS 13	Max Garans	Responsable Santé-Environnement	max.garans@sante.gouv.fr	Tél. 04 91 00 57 89
DDE 83	Rémi Sibertin-Blanc	Chargé de mission «Habitat Indigne»	remi.sibertin-blanc@equipement.gouv.fr	Tél. 04 94 46 83 52
ANAH	Yves Chedorge	Délégué interrégional PACA-LR	yves.chedorge@anah.gouv.fr	Tél. 04 91 14 30 60
CETE Méditerranée	Jean-Bernard Brulet	Urbaniste, animateur-coordonnateur du réseau technique régional PACA	jean-bernard.brulet@equipement.gouv.fr	Tél. 04 42 24 79 63

Sites internet des partenaires institutionnels

- Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne présidé par Madame Nancy Bouché, Inspectrice Générale de l'Équipement
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/habitatindigne/partenaires.htm

Les institutions membres du Pôle national

- Secteur social : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
www.social.gouv.fr
- Secteur santé : Ministère de la santé et des solidarités :
www.sante.gouv.fr
- Ville et Rénovation Urbaine : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
www.ville.gouv.fr
- ANAH
www.anah.fr
- Secteur Equipement, Urbanisme, Aménagement : Ministère des transports, de l'Équipement, du tourisme et de la mer
www.equipement.gouv.fr
- Copropriétés.org le site des politiques publiques
www.coproprietes.org

Les autres partenaires

- ANIL : www.anil.org
- Caisse des Dépôts et Consignations
www.caissedesdepots.fr
- La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
www.caf.fr
- La Caisse centrale de mutualité sociale agricole (MSA)
www.msa.fr
- Union sociale pour l'habitat (HLM)
www.union-habitat.org
- L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acisé)
www.lacse.fr



Préfecture de région
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Délégation interrégionale
à la formation
Ministère de l'Emploi,
de la Cohésion Sociale
et du Logement
Pôle national de LHI
Ministère de la Santé
et des Solidarités
Direction Régionale
des affaires Sanitaires et Sociales
Direction Départementale
des affaires Sanitaires et Sociales
des Bouches du Rhône
Direction Départementale
des affaires Sanitaires et Sociales
du Vaucluse
Ministère des Transports,
de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer
Direction Régionale
de l'Équipement,
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Direction Départementale
de l'Équipement, du Var
Direction Départementale
de l'Équipement,
des Bouches du Rhône

Maquette - Servicoa Communication - CETE Méditerranée - février 2007

PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



RÉSEAU TECHNIQUE RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

LA LETTRE DU RESEAU N°4 - MAI 2007

JOURNÉE DU 23 NOVEMBRE 2006 - PRÉFECTURE DE RÉGION - MARSEILLE «L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE»

Monsieur Jean-Paul Bonnetain, secrétaire général aux affaires régionales, représentant Monsieur le Préfet de région Christian FREMONT, remercie les participants, intervenants et organisateurs de cette journée, pour leur engagement et leur mobilisation sur un sujet aussi difficile que celui de l'habitat indigne. Il rappelle que, malgré l'engagement des acteurs du logement et de l'habitat, les objectifs ne sont pas encore atteints et que la demande de logements de qualité est encore loin d'être satisfaite.

Au cours de cette journée, des informations seront diffusées sur l'ensemble du dispositif juridique qui s'est mis en place depuis l'année 2000 permettant ainsi d'encadrer l'action plus efficacement que par le passé. Cependant, si ces nouvelles dispositions constituent aujourd'hui un ensemble performant et efficace, il reste nécessaire de combler l'écart qui existe encore entre les textes et leur mise en pratique. Le réseau régional PACA et son action consacrée à la lutte contre l'habitat indigne, constitue un espace de travail qui permet justement de confronter les dispositifs nationaux à la réalité.

Monsieur Remi Sibertin-Blanc, Chargé de mission «habitat indigne» à la DDE du Var, rappelle que le Réseau technique régional PACA de lutte contre l'habitat indigne, organisateur de cette journée(*), est constitué d'institutions et d'organismes professionnels ainsi que d'associations intervenant dans le secteur de l'habitat et du logement. Il remercie en son nom : le CNFPT Paca, qui constitue un relais territorial essentiel en matière de formation pour lutter contre l'habitat indigne, démontrant ainsi le signe de l'engagement des collectivités, ainsi que le Centre interrégional de formation professionnelle de l'Équipement (CIFP d'Aix-en-Provence), et la Délégation interdépartementale à la formation (DIF), rattachée à la préfecture de région, sans qui cette journée n'aurait pu se dérouler.

En ouverture de la journée, Nancy BOUCHE, Présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, présente l'architecture des textes actuels. La journée est découpée en deux temps : le premier thème porte sur les polices et le second thème sur le logement décent et le droit des occupants. A chaque fois, des expériences de mise en pratique des textes sont présentées. Les interventions ont été enregistrées et restituées sous forme de synthèse dans «la présente Lettre du Réseau.»



Marseille, Préfecture de région, de gauche à droite : Christelle Bonnans, DDASS du Var - Véronique Harivel, SIHS de Fréjus-Saint-Raphaël - Nancy Bouche, présidente du pôle national de lutte contre l'habitat - Thierry Moalliac, directeur de l'ADIL 13 - Hélène Le Gall, directrice adjointe de l'ADIL 13 - Chantal Biard, ville de Toulon

■ ENJEUX ET ARCHITECTURE DU NOUVEAU DISPOSITIF JURIDIQUE

Nancy BOUCHE, Présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne (LHI), Inspectrice générale de l'équipement, présente un panorama des novations apportées par l'ordonnance et la loi ENL du 13 juillet 2006.

Afin d'insérer la lutte contre l'habitat indigne dans les politiques publiques, la loi ENL a :

- rendu obligatoire l'élaboration d'un **PLH** pour les communautés de communes compétentes en matière d'habitat, et le repérage et l'action contre l'habitat indigne doivent y être prévus.

- prévu qu'un volet «habitat indigne» soit identifié dans les **PDALPD** comprenant repérage et plan d'action, accompagné d'un observatoire nominatif des logements indigents et non décents et des locaux impropres à l'habitation.

Le **Plan départemental de l'habitat**, quant à lui, est dédié à la cohérence départementale des différentes politiques locales de l'habitat dans un département.

En matière de traitement de l'insalubrité, plusieurs dispositions relatives à l'urgence ont été introduites, ainsi que des dispositions pour faciliter les travaux d'office. La loi a défini la notion d'insalubrité irrémédiable, pour sécuriser les procédures, mais aussi pour renforcer les obligations des propriétaires, en matière de travaux de sortie d'insalubrité, et favoriser, ainsi, le maintien dans les lieux des occupants. Dans le domaine des «immeubles menaçant ruine», les champs respectifs de l'arrêté de péril imminent et de péril ordinaire ont été clarifiés ; l'arrêté de péril «ordinaire» du maire devient exécutoire de plein droit, sans homologation de l'arrêté par le juge et le maire peut procéder aux travaux d'office sans autorisation d'un juge. En matière de péril imminent, l'expert est désigné par le juge des référés administratifs.

Concernant les immeubles collectifs d'habitation, le maire peut, selon une procédure identique à celle du péril, prescrire par arrêté la remise en état de fonctionnement ou le remplacement des équipements communs dans un délai imparti sous peine d'exécution d'office. Les procédures imminentes et ordinaires ont été strictement alignées sur celles du péril.

Enfin, dans les trois procédures (insalubrité, péril, équipements communs) l'autorité publique pourra ne se substituer, sur le plan financier, qu'aux seuls propriétaires défaillants dans une copropriété ou des travaux auront été prescrits et non exécutés malgré le vote de l'assemblée générale, du fait de la défaillance de certains copropriétaires.

Pour faciliter les travaux d'office, le code des marchés publics a prévu des dispositions particulières (art 35, II, 1 du nouveau code des marchés).

Concernant l'expropriation des immeubles définitivement interdits à l'habitation, le champ de la loi Vivien a été étendu aux immeubles d'habitation sous arrêté de péril et dont la démolition a été ordonnée ou l'interdiction définitive d'habiter prononcée.

En matière de droit des occupants, plusieurs dispositions ont été précisées pour faciliter les conditions d'hébergement et de relogement et mettre fin à certaines ambiguïtés. L'interdiction de louer pour quelque usage que ce soit des locaux vacants sous arrêté de péril ou d'insalubrité a été confirmée. Le montant de l'indemnité due par le propriétaire défaillant a été relevé et la possibilité d'assurer un relogement provisoire pour les organismes HLM a été rendue possible.

Par ailleurs, les droits des occupants ont été renforcés : le bail est suspendu dès la notification de la mesure de police et jusqu'à la réalisation des travaux prescrits ou à la limite de l'interdiction définitive d'habiter ; la suspension du bail et du loyer est valable pour les hôtels meublés soumis à des prescriptions de sécurité par arrêté du maire suite à l'avis de la commission de sécurité. Enfin, il est impossible d'expulser des occupants du seul fait qu'ils restent dans des logements définitivement interdits à l'habitation, si aucune offre de logement ne leur a été proposée.

■ L'ACTION PUBLIQUE DES POLICES

Thierry MOALLIC, Directeur de l'ADIL des Bouches du Rhône, présente la réglementation relative aux polices du Maire et du Préfet en matière de péril et d'insalubrité. Il rappelle que le maire est l'autorité compétente en matière de police générale dans le cadre de la salubrité publique et que le préfet assure la police spéciale en matière sanitaire. Aux côtés du maire et du préfet, d'autres instances peuvent intervenir comme le service communal d'hygiène et de santé (SCHS), le Conseil départemental de l'environnement et des risques technologiques (CODERST).

Dans le cadre de leur pouvoir de police, Maire et Préfet prennent des arrêtés, rappellent aux administrés leurs obligations en matière légale et réglementaire, et prescrivent les mesures utiles à la disparition des causes d'insalubrité.

La police spéciale du préfet et la police générale du maire ne sont pas contradictoires, mais complémentaires. S'agissant du maire, ce dernier dispose de pouvoirs généraux de police et fait à ce titre respecter le Règlement Sanitaire Départemental (RSD) et prescrit des travaux prévus par celui-ci. Le maire jouit également de pouvoirs de police d'urgence qu'il peut utiliser dans certaines circonstances quand le préfet n'agit pas. Si le maire n'agit pas suite à une plainte émanant d'un particulier, il peut engager sa responsabilité pénale et celle de la commune.

Par rapport au pouvoir de police spécial du Préfet, l'usage du pouvoir de police générale du maire ne confère pas, de plein droit, le pouvoir d'exécution d'office des arrêtés (exemple : travaux d'office), ni le régime protecteur des occupants résultant des procédures de police spéciale du Préfet (suspension du loyer et poursuite du bail notamment). D'où l'intérêt de privilégier les procédures de police spéciale (Code de la santé publique/CSP ou Code de la construction et de l'habitation/CCH) en complément de la police générale ou de manière autonome lorsque leurs conditions d'application sont réunies.

La police spéciale du préfet est mise en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le code de la santé publique. Il existe une procédure de droit commun qui concerne les immeubles et les îlots insalubres. A côté de cette police de droit commun, d'autres procédures existent qui sont relatives à la lutte contre les «marchands de sommeil» (locaux impropres à l'habitation, surpeuplement, locaux dangereux en raison de l'utilisation qui en est faite).

Hélène LE GALL, Directrice adjointe de l'ADIL des Bouches du Rhône, décrit la procédure de droit commun en matière d'immeubles et de locaux insalubres relevant des pouvoirs du préfet. Cette procédure est amorcée par le rapport du directeur de la DDASS ou du directeur du service communal d'hygiène et de santé. S'il fait apparaître un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants, le préfet peut mettre en œuvre la procédure d'urgence introduite dans le Code de la santé publique par l'ordonnance du 15 décembre 2005 : il met en demeure le propriétaire de réaliser des travaux urgents et le cas échéant les fait exécuter d'office.

Le préfet, saisi du rapport motivé, invite la CODERST à donner son avis sous deux mois sur la réalité et les causes de l'insalubrité ainsi que sur les mesures pour y remédier. Le préfet doit aviser les propriétaires, ayants droits, titulaires de droits réels sur l'immeuble, et les occupants au moins 30 jours à l'avance, de la tenue de la réunion de la commission.

Sur avis conforme de la commission, le préfet va prendre un arrêté d'insalubrité - remédiable ou irrémédiable (lorsqu'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction). En cas d'insalubrité irrémédiable, l'arrêté va préciser une interdiction définitive d'habiter et d'occuper les lieux.

En cas d'insalubrité remédiable, l'arrêté prévoit les travaux à réaliser et leur délai d'exécution. Lorsque le propriétaire ne réalise pas les mesures prescrites, elles sont réalisées d'office, aux frais du propriétaire, par le maire (autorité administrative compétente) ou, à défaut, par le préfet. Les frais et les créances avancés par la commune qui n'ont pu être recouvrées sont mis à la charge de l'Etat.

■ ANALYSE DE PRATIQUES

LA PROCÉDURE DE PÉRIL

Chantal BIARD, Ville de Toulon, pose plusieurs questions à Nancy BOUCHE. Dans le courrier informant le propriétaire d'un péril imminent faut-il apporter des preuves ? Qu'en est-il de la procédure de référé contradictoire dans le cadre de la notification par le tribunal de l'ordonnance de désignation de l'expert ? Le péril imminent requiert-il la même phase de concertation que le péril ordinaire ? La procédure contradictoire pour la désignation de l'expert est inadaptée aux délais en matière de péril imminent : qu'en est-il envisagé pour y remédier ? Le FARU s'appliquera-t-il au murage dans le cadre des arrêtés de périls ordinaires et imminents ? L'indivision est-elle considérée comme une particularité ou bien comme un propriétaire unique ? A quel moment est-il souhaitable de prévenir le propriétaire d'une possible interdiction d'habiter ? N'est-il pas souhaitable de le prévenir dès la procédure de concertation ? Si le propriétaire se dit disposé à effectuer les travaux, faut-il suspendre ou poursuivre la procédure ? La responsabilité du maire est-elle couverte pendant l'intervalle de temps ? Si les travaux ne sont pas réalisés, avons-nous obligation de mettre en demeure le propriétaire y compris si le péril est non-imminent ? Quelle est la forme de cette décision motivée en matière de travaux d'office ? Dans quel délai le maire doit-il réaliser les travaux d'office ? Pourquoi le maire ne peut-il pas se substituer à la totalité de la copropriété ? Une simplification des procédures de l'ANAH est-elle prévue ?

(*): La préparation de la journée a été assurée par les partenaires du «Réseau technique régional PACA de lutte contre l'habitat indigne»

- Délégation interdépartementale à la formation (préfecture de région PACA).
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale, délégation régionale PACA.
- Centre Interrégional de Formation Professionnelle d'Aix-en-Provence.
- Centre de Ressources pour la Politique de la Ville PACA.
- Association Départementale d'Information sur le Logement des Bouches-du-Rhône.
- Direction départementale de l'équipement du Var.
- Direction départementale de l'action sanitaire et santé des Bouches-du-Rhône.
- Direction régionale de l'équipement PACA.
- Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée.

Nancy BOUCHE indique que le propriétaire peut être averti d'un péril imminent par courrier recommandé, fax, ou affichage ou même appel téléphonique (il est cependant important de pouvoir prouver que l'on a averti le propriétaire). Aucun formalisme n'est exigé et le Conseil d'Etat a même reconnu la validité d'un avertissement du propriétaire fait alors même que le juge avait déjà été saisi pour désignation de l'expert.

Le péril imminent ne requiert pas la même phase de concertation que le péril ordinaire, justement du fait de l'urgence et c'est l'expert désigné par le juge qui qualifie le péril, ce qui lie le maire. Par ailleurs, le référé administratif a été aménagé aux fins de la désignation de l'expert et ne doit pas ressortir d'une procédure contradictoire.

La responsabilité du maire ne peut être engagée pendant des périodes de concertation dans la mesure où il peut prouver qu'il a fait toute diligence; et s'il y a danger imminent, il peut toujours recourir à l'arrêté de péril imminent.

Concernant les notifications en matière de propriété, il convient de se référer au fichier immobilier. En cas de doutes sur les individus, il est préférable de procéder par voie d'affichage et de publicité collective.

Les visites contradictoires sont organisées tout à fait librement par les collectivités; elles ne sont pas prévues par le décret.

Concernant les travaux à engager par la commune, en cas de carence du propriétaire, il y a bien une obligation de faire et de la défaillance de la commune engage sa responsabilité; cependant, afin de laisser un temps à la concertation ou aux procédures (copropriétés) le décret n'a pas voulu imposer de délais. Par décision motivée, le maire constate ou non la réalisation des travaux et met en demeure le propriétaire d'y procéder, avant l'exécution d'office. Cette décision se traduit par une notification au propriétaire sous forme de courrier recommandé (ou sous forme d'arrêté).

Le maire ne peut pas se substituer financièrement à la totalité des copropriétaires défaillants selon la procédure de substitution financière instituée, car cela reviendrait à détourner le code des marchés publics et à créer un effet d'abaïne pour tous les copropriétaires indécents; dans le cas d'une défaillance totale de la copropriété, il faut procéder aux travaux d'office sous maîtrise d'ouvrage publique.

Le Fonds d'aide au logement d'urgence (FARU) peut tout à fait s'appliquer au logement dans le cadre des arrêtés de périls ordinaires et imminents.

LA PROCÉDURE D'INSALUBRITÉ

Véronique HARIVEL, SIHS de Fréjus / Saint-Raphaël, indique que, suite à la découverte d'un immeuble exploité par un propriétaire indélicat, la procédure L.1331-22 du CSP, a permis de prendre un arrêté d'interdiction d'occupation et de stopper le paiement des loyers. La procédure L.1331-26 du CSP a permis quant à elle, de faire déclarer le bâtiment en insalubrité irrémédiable avec des mesures de murage pour éviter le squat. Aujourd'hui, la question du relogement des occupants reste encore en suspens.

Christelle BONNANS, DDASS du Var, souligne qu'un travail interservices est nécessaire pour trouver une solution d'hébergement provisoire pour ces personnes.

La DDASS engage un débat avec la commune concernée, sur la procédure la mieux adaptée à la situation. Au cours de l'instruction des procédures, elle réalise les notifications, notifie les arrêtés d'insalubrité, invite les parties prenantes au CODERST. Un travail très étroit est alors engagé entre la DDASS et le SIHS notamment pour le choix des procédures à retenir.

Dans le cas exposé, le propriétaire a informé le préfet qu'il ne pouvait pas reloger les habitants. Une action inter-services a alors été mise en oeuvre pour l'hébergement provisoire des personnes dans un logement adapté à leur situation.

UNE INSALUBRITÉ AVÉRÉE

Ces deux diapositives ont été prises dans le même logement dans deux pièces différentes. On ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un problème conjoncturel. On voit sur les deux diapositives un développement de moisissures très important.

Les techniciens de la DDASS ont certifié que ces moisissures étaient toxiques et en quantité importante. Il s'agit de stachybotris.



Les moisissures proviennent de l'utilisation de matériaux de construction d'une mauvaise qualité et de l'absence de certains d'entre eux. La menuiserie n'assure pas l'isolation thermique de la pièce. Il y a une présence d'air froid en permanence dans la pièce qui entraîne une condensation permanente. Les moisissures se concentrent uniquement autour de la porte d'entrée. Ce phénomène est aggravé par l'absence de ventilation, ainsi la vapeur d'eau produite par l'occupation normale du logement n'est pas évacuée.



Des moisissures se développent sur les zones froides et notamment le long des poutres qui constituent des ponts thermiques. La totalité du plafond n'est pas encore couverte de moisissures mais l'humidité va imprégner les murs si aucun traitement n'est apporté.

Les causes de ces moisissures : Aucune isolation n'a été faite au dessus de la chape de ciment (absence de laine de verre par exemple). De plus, il y a une absence de ventilation manifeste.

Il s'agit d'un logement insalubre qui pour devenir salubre nécessite que des travaux soient réalisés tant au niveau de l'isolation au moins de la porte d'entrée et de la chape de ciment qui constitue le plafond. De même, il faudra installer dans ce logement un système de ventilation efficace. (ADIL 13)

Philippe SILVY, DDASS des Bouches du Rhône. Nous avons mis en œuvre une démarche systématique avec les techniciens de la DDASS. Une fois qu'une situation d'insalubrité a été repérée et diagnostiquée, le maire est systématiquement informé. Nous lui demandons de prendre un arrêté municipal. Cette démarche est intéressante car elle permet d'informer les maires d'une situation qui les concernent, d'associer les maires à la lutte contre l'insalubrité. Dans la grande majorité des cas, les maires prennent en effet des arrêtés municipaux visant à supprimer l'insalubrité d'un logement ou d'un immeuble. Afin d'être efficace, ce premier niveau d'intervention doit être poursuivi. Il faut demander fermement au propriétaire sous un mois d'engager des travaux de sortie d'insalubrité. En l'absence de réponse du propriétaire ou en la présence d'un refus caractérisé, la DDASS et le préfet doivent prendre le relais de la municipalité.

LE LOGEMENT NON DÉCENT ET LE DROIT DES OCCUPANTS

Thierry MOALLIC précise que l'insalubre relève de l'action des autorités administratives au titre de la police de l'hygiène et de la santé publique et se traduit par des injonctions, alors que la décence relève des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire dans le cadre du contrat de location. La notion de décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement mais aussi de salubrité et de sécurité.

Il présente deux exemples qui illustrent que ces désordres n'ont pas toujours un caractère spectaculaire, mais n'en sont pas moins réels et fréquents (ventilation, menuiserie des fenêtres, lumière, hauteur sous plafond). Une récente étude réalisée par l'ADIL et la DDASS dans les Bouches du Rhône sur la question de la décence a montré que les désordres les plus fréquemment rencontrés concernaient à 50% des dangers pour la santé (problèmes de ventilation) à 18% un problème en termes d'équipements (chauffage absent ou défectueux) et à 30% des problèmes de sécurité (installation électrique).

Thierry MOALLIC indique que certains cas de non-décence sont très proches de l'insalubrité et que l'on peut considérer que la non-décence est souvent l'antichambre de l'insalubrité.

Hélène LE GALL précise que la décence a été introduite par la loi SRU du 13 décembre 2000 et a été rendue effective par la parution du décret d'application du 30 janvier 2002 qui décrit les caractéristiques du logement décent par rapport à la sécurité physique, la santé des occupants ainsi que de caractéristiques minimales de confort. Pour lutter contre l'indécence, Thierry MOALLIC conseille d'abord de recourir au règlement amiable (propriétaire, conciliateur de justice, médiation, commission départementale de conciliation). Il indique que si la tentative de règlement amiable échoue, il convient de saisir le Tribunal d'Instance. Si le locataire a de faibles ressources, il pourra bénéficier de l'aide juridictionnelle et recourir aux services d'un avocat. Alors même que le logement ne répond pas aux normes de décence, le locataire doit continuer à payer le loyer car il pourrait être menacé d'une procédure d'expulsion par le propriétaire. Concernant les moyens d'action du Tribunal d'Instance, le juge peut demander la réalisation de travaux, réduire le loyer, suspendre le versement du loyer, suspendre le bail et demander des dommages et intérêts du fait d'un trouble de jouissance.

LES DISPOSITIONS D'ORDRE LÉGISLATIF OU RÉGLEMENTAIRE AINSI QUE LES PRINCIPALES CIRCULAIRES D'APPLICATION UTILES POUR L'ACTION

Se référer au site internet du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/accueil.htm

Les textes rassemblés concernent :

- la police générale du maire.
- la police des immeubles menaçant ruine (police spéciale du maire).
- la police des établissements d'hébergement recevant du public (hôtel meublé) dangereux (police spéciale du maire).
- la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation (loi « Borloo ») (compétence du maire au nom de l'Etat).
- la lutte contre l'insalubrité des logements ou des lots (police spéciale du préfet).
- la lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat (police spéciale du préfet).
- les rapports locatifs et l'amélioration de l'habitat.
- la protection, le droit et le relogement des occupants.
- le contrôle des divisions et des mises en copropriété.
- le logement « décent ».
- l'amiante dans l'habitat.
- les biens vacants et sans maître et les immeubles en état manifeste d'abandon.
- les immeubles en état d'abandon ou sans propriétaire connu.
- les copropriétés en grande difficulté.
- les dispositions pénales relatives à la dignité humaine.
- les dispositions utiles de procédures civiles et administratives.
- la publicité foncière.
- l'expropriation, l'aménagement foncier et les concessions d'aménagement.
- l'hébergement collectif.
- les dispositions utiles du code des marchés publics applicables aux travaux d'office.
- texte consolidé de la loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement suite à la loi ENL du 13 juillet 2006.

Récapitulatif des principaux textes les plus récents

- loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006.
- décret « Péril » du 8 novembre 2006 (CCH R-511) et sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (CCH R-129).
- ordonnance du 11 janvier 2007 dite « Anti marchands de sommeil ».
- loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Les textes et circulaires relatifs aux financements et aux outils opérationnels sont présentés au chapitre « outils opérationnels et financiers » sur ce même site.

Pour contacter le réseau technique régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
CETE Méditerranée Jean-Bernard Brulet Coordinatrice du Réseau jean-bernard.brulet@equipement.gouv.fr

TABLE RONDE SUR L'APPLICATION DU DROIT DES OCCUPANTS

Chantal BOURGLAN, Avocate au barreau de Marseille, cite l'exemple d'une procédure en cours dans un immeuble marseillais déclenchée par des locataires soutenus par une association. Le tribunal a condamné le propriétaire à réaliser des travaux à hauteur de 13 000 euros et a alloué des sommes conséquentes aux locataires. L'huissier a fait opposition sur les allocations logement de la CAF qui étaient versées directement au propriétaire, permettant ainsi aux personnes d'obtenir des dommages et intérêts. Cependant, les travaux n'ont toujours pas été effectués, ce qui n'aurait pas été le cas si un arrêté pour insalubrité avait été pris.

Pierre DUVAL, CAF du Var, indique qu'une convention pilote passée avec la ville de Brignoles a permis de détecter des logements non-décents et d'engager des travaux de remise aux normes. Cette convention permet d'informer la ville des logements indécents ou insalubres qui nécessitent une intervention des pouvoirs publics, de proposer aux bailleurs des aides financières pour réhabiliter les logements insalubres et de sensibiliser les locataires. Lorsqu'un logement est non décent le versement du tiers payant est suspendu pour le propriétaire et s'il est déclaré insalubre dans le cadre d'un arrêté de péril, elle n'est plus versée.

Fathi BOUAROUA, Délégué régional Paca de la Fondation Abbé Pierre, constate que malgré l'arsenal juridique désormais à disposition, les situations difficiles ou critiques sont toujours très répandues sur le territoire. Plusieurs questions restent en suspens : la situation des propriétaires occupants démunis, le retour des bidonvilles interstitiels et les évacuations par les pouvoirs publics.

ILS ONT DIT...

- « Le RSD (Règlement sanitaire départemental) reste un outil efficace pour les maires, mais n'a pas permis de sortir de l'insalubrité. »
- « Si les titres sont émis en amont de manière très rigoureuse, les recouvrements en matière de travaux d'urgence sont assez efficaces. »
- « Il est très important de bien définir les frontières entre insalubrité, décence et sécurité. »
- « Depuis trois ans je plaide pour que la commission de conciliation soit compétente en termes de décence. »
- « A la demande du maire, la DDASS est tenue d'intervenir et de mener une expertise dans le logement signalé. »
- « Il est illégal d'imposer une visite contradictoire à quelque locataire que ce soit, y compris à un squatter. »

Nancy Bouché

« Les maires et les préfets doivent impérativement publier et afficher leurs arrêtés. »
Rémi Sibertin-Blanc

« Pour le locataire dont le logement est non décent, l'attitude la plus efficace consiste à continuer à payer son loyer et à assurer son logement ainsi qu'à agir en justice à l'appui de preuves. »

Thierry Moallic

« Au-delà des textes, c'est la volonté publique et la mobilisation citoyenne qui sont les aspects fondamentaux de la lutte contre l'insalubrité. »

Fathi Bouroua

« Nous avons le plaisir de constater que l'expérience a servi de base à tous ces travaux de simplification et d'harmonisation juridiques. »

Chantal Biard

LES PRODUCTIONS DE L'ADIL 13 DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les Adil Vous Informe (AVI) – Bulletin mensuel

- Le logement décent – Juillet 2003.
- Les principales dispositions relatives à la lutte contre le saturnisme – Août 2004.
- Compétence du Maire et du Préfet en matière de salubrité publique – Septembre 2005.
- Droits des occupants et procédure d'insalubrité et de péril – Août 2006.
- Le signalement de situations d'habitat dégradé par les travailleurs sociaux – Décembre 2006.
- La procédure relative aux immeubles menaçant ruine : une réglementation modifiée – Février 2007.

Guide de l'ADIL à l'attention des acteurs de l'habitat

- Décence et insalubrité : droit et procédure – Mars 2007.

L'ANAH ET L'HABITAT INDIGNE

INTERVENTION DE L'ANAH

La lutte contre l'habitat indigne constitue une des priorités de l'ANAH dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale (PCS).

En 2005 et 2006, les aides de l'ANAH ont été adaptées aux différentes situations et renforcées.

- Elles consistent en :
- des subventions aux propriétaires, bailleurs ou occupants, suite à arrêté d'insalubrité ou de péril ainsi que de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs ; à titre de prévention, les mêmes aides sont accordées en sortie d'insalubrité, sans arrêté sur la base d'un rapport ad hoc ;
 - des subventions aux propriétaires, bailleurs ou occupants, qui réalisent des travaux nécessaires pour rendre non accessible le plomb contenu dans les revêtements de certains locaux d'habitation ;
 - des subventions aux syndicats de copropriétaires qui réalisent des travaux en parties communes suite à un arrêté d'insalubrité, de péril, de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs ou à une injonction préfectorale de mise hors d'état d'accessibilité des peintures au plomb ;
 - des subventions aux exploitants d'hôtels meublés utilisés comme résidence principale ;
 - des aides aux communes qui se substituent aux propriétaires défaillants et exécutent les travaux d'office, suite à un arrêté de péril, d'insalubrité, de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs et relatif à la sécurité incendie des hôtels meublés utilisés comme résidence principale ;
 - des subventions à l'ingénierie technique et sociale, renforcées en matière de traitement de l'habitat indigne ;
 - des outils méthodologiques, notamment de préséparation de l'habitat indigne, en liaison avec le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La lutte contre l'habitat indigne est particulièrement efficace dans le cadre de programmes concertés, tels que plans d'action départementaux, protocoles locaux de lutte contre l'habitat indigne, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, traitement de l'habitat indigne (et notamment, OPAH de revitalisation rurale, OPAH de renouvellement urbain), Programmes d'Intérêt Général (PIG), Mairies d'Œuvre Urbaines et Sociales dédiées (MOUS) car l'ingénierie technique et sociale, indispensable à la réussite des opérations, est explicitement prévue.

PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE



RÉSEAU TECHNIQUE RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

LA LETTRE DU RESEAU N°5 - MAI 2007

JOURNÉE DE RENCONTRES, D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES 23 JANVIER 2007 À AIX-EN-PROVENCE

«QUELLE PLACE POUR L'INTERVENTION SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ?»

■ INDIGNITÉ ET INDIGNATION

La cinquième journée professionnelle de rencontres, d'information et d'échanges organisée par le Réseau technique régional PACA de lutte contre l'habitat indigne s'est déroulée le 23 janvier 2007 à Aix-en-Provence, dans les locaux du CETE Méditerranée, siège du Réseau. A cette occasion, le directeur du CETE a rappelé le soutien et l'ouverture de son établissement aux travaux du Réseau.

La journée a réuni 120 personnes sur le thème : «*Quelle place pour l'intervention sociale dans la lutte contre l'habitat indigne ?*», avec trois objectifs :

- provoquer la rencontre et l'échange ;
- rechercher des manières de concilier l'approche sociale avec les approches juridique, technique et sanitaire ;
- réfléchir à l'organisation du partenariat entre les intervenants sociaux et les autres acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, notamment dans l'échange d'informations et le repérage des situations à problèmes.

La salle était composée d'un tiers de personnels d'organismes institutionnels (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, caisses d'allocations familiales, caisses de mutualité sociale agricole, conseils généraux, centres communaux d'action sociale...), d'un deuxième tiers de responsables et de salariés d'associations, et d'un troisième tiers comprenant pour moitié des professionnels de l'habitat et du logement, pour moitié des représentants des secteurs de l'équipement et de la santé. Les intervenants sociaux y étaient donc bien présents, dans la diversité de leurs lieux et organismes d'exercice.

Cette journée visait à impliquer plus largement les travailleurs sociaux, institutionnels ou associatifs, dans les politiques de lutte contre l'habitat indigne. En effet, si les aspects juridiques, techniques et sanitaires des interventions sont de mieux en mieux maîtrisés, la question du traitement social des situations et l'accompagnement des habitants concernés demeurent un enjeu crucial dans la réussite des programmes lancés par les collectivités publiques. La lutte contre l'habitat indigne ne peut se résumer à l'utilisation d'une boîte à outils : pour construire les réponses, il faut connaître le public concerné, le rencontrer et comprendre les processus sociaux et économiques à l'œuvre dans le développement de ce phénomène.

Les participants ont pu bénéficier des apports de représentants d'instances nationales (Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, Agence nationale pour l'information sur le logement) venus exposer les orientations et les réflexions de leurs organismes. Ils ont également pu entendre des acteurs locaux de la lutte contre l'habitat indigne expliquer les actions mises en place dans la région PACA.

Parmi les intervenants prévus, un grand absent : Patrick Dautreigne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, retenu à Paris. La veille de la rencontre, l'abbé Pierre était «*parti en grandes vacances*» ainsi qu'il aimait à le dire. En ouverture de la journée, les participants ont rendu hommage à cet homme qui avait fait de la dignité le maître mot de son combat :



De gauche à droite : Gérard Cadré, directeur du CETE Méditerranée - Françoise Lefebvre, responsable «Cadre de Vie», CNAF-DAS - Véronique Marciquet, directrice de l'association régionale Fnars, chargée de mission «Ouvrir la Ville» - Thierry Moalic, directeur ADIL 13 - Frédérique Barberousse, chargée de mission «Logement-Habitat», CCMSA-DASS/SP

dignité des personnes, dignité de leurs conditions de vie et en particulier de leur logement. Face à l'indignité dans laquelle nombre de nos concitoyens sont amenés à vivre, l'abbé Pierre appelait au «*devoir d'indignation*» afin de faire valoir, dans les esprits et dans la réalité, que «*le logement, c'est une question de justice.*»

«Il va falloir nous battre pour que la disparition de l'abbé Pierre ne soit pas un alibi, un moment passager d'émotion. Il sera de notre responsabilité à tous de poursuivre son combat, pour que l'émotion laisse la place à l'action et que la charité cède le pas à la politique.»

Véronique Marciquet, directrice de l'association régionale Fnars, chargée de mission Ouvrir la Ville.

■ DES ACTEURS SOCIAUX ENGAGÉS AUPRÈS DES FAMILLES POUR UN LOGEMENT DIGNE

Les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole sont tenues d'appliquer la réglementation fixée par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 et les décrets de janvier 2002 et juillet 2003, qui conditionnent le versement des allocations logement (ALF et ALS) au respect de normes de décence. Ce point est particulièrement sensible quand il s'agit d'allocations versées directement au bailleur, selon le principe du «*tiers payant*».

«Les CAF sont régulièrement accusées par la presse de subventionner les taudis et d'enrichir les marchands de sommeil. Ces attaques sont injustes, car, jusqu'à dernièrement, notre institution ne disposait d'aucun moyen juridique pour peser sur la qualité des logements.»

Françoise Lefebvre, responsable «Cadre de Vie», direction de l'action sociale, CNAF

Au-delà de cette obligation légale, les CAF et les caisses de MSA se sont impliquées dans des dispositifs et des actions de repérage et de réhabilitation des logements indigents et non décentes. La branche famille de la CNAF s'est ainsi engagée à ce que toutes les caisses mettent en œuvre une offre de service portant sur «*la lutte contre l'indécence du logement et l'insalubrité, grâce au développement de*

Quelle place pour l'intervention sociale dans la lutte contre l'habitat indigne ?

L'habitat indigne concerne environ 25000 logements en région PACA. Malgré le programme de lutte lancé il y a 5 ans, les situations de précarité perdurent, amplifiées par la pression immobilière, la rareté du foncier, et des coûts prohibitifs d'accès au logement pour les plus défavorisés.

Des résultats significatifs ont été obtenus, en utilisant les nombreux textes législatifs et réglementaires, les dispositifs opérationnels et les modes d'actions mis en œuvre par les acteurs de la région. Toutefois, si les aspects juridiques, techniques et sanitaires des interventions sont de mieux en mieux connus et maîtrisés, la question du traitement social des situations et l'accompagnement des habitants concernés demeurent un enjeu crucial dans la réussite des programmes lancés par les collectivités publiques. En effet, la lutte contre l'habitat indigne ne peut se résumer à une boîte à outils : pour construire les réponses, il faut connaître le public concerné, et comprendre les processus sociaux et économiques à l'œuvre dans le développement de ce phénomène.

Comment donc articuler l'approche juridique, technique, et sanitaire, avec l'action sociale ? Comment former les intervenants sociaux, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, au repérage de situations d'indignité ? Quel travail faut-il mener avec les ménages pour parvenir au signalement de l'indignité et du risque sanitaire, sans renforcer leur précarité dans le logement ? Comment faire jouer les différents dispositifs pour leur offrir le logement décent auquel ils ont droit ?

Comment faire en sorte que la requalification de l'habitat indigne n'aboutisse pas au déplacement de ces ménages vers d'autres segments du parc de logement tout aussi difficiles ?

Comme il le fait à travers les journées de sensibilisation et d'échanges qu'il organise, le «Réseau Technique Régional PACA de Lutte contre l'habitat indigne» propose au cours de cette cinquième rencontre, d'explorer ces questions en associant partenaires institutionnels, associatifs, et acteurs de terrain.

Incontournable, ce partenariat allie connaissance fine des situations des ménages et de l'accompagnement social, approche réglementaire, technique et sanitaire, permettant de poser le diagnostic d'indignité, et maîtrise des outils juridiques autorisant l'action publique, tout en garantissant le droit des occupants.

Il s'agira au cours de cette journée destinée aux intervenants sociaux et responsables de services, à partir des communications et des échanges, de traiter de l'intervention sociale à travers le diagnostic, le signalement, la protection des ménages et leur accompagnement social jusqu'au logement dans des conditions décentes.

Le réseau technique régional de lutte contre l'habitat indigne

diagnostics et d'actions individuelles ou collectives menés avec les bailleurs et les partenaires locaux, notamment associatifs», en y associant les familles.

L'action sociale familiale des CAF vise à améliorer la vie quotidienne des familles et à accompagner les plus vulnérables. En matière de lutte contre l'habitat indigne, elle se décline sur les territoires selon quatre objectifs :

- participer à l'identification ou au repérage des situations de logement non décent ;
 - établir ou faire établir un diagnostic afin de déterminer si le logement est ou non décent ;
 - susciter et s'impliquer dans un partenariat local à même de constituer les relais nécessaires pour l'amélioration des logements, voire le relogement des familles ;
 - développer des initiatives sur la base d'un diagnostic partagé pour améliorer l'information, la formation et la mobilisation des familles, de façon à prévenir la dégradation, à favoriser l'appropriation voire à soutenir l'auto réhabilitation.
- Les caisses s'appuient pour cela sur le maillage des expertises sociales et techniques internes, et sur un partenariat local. En l'absence de chef de file clairement identifié, certaines sont amenées à jouer un «*rôle d'ensemblier*» pour mettre en synergie les responsabilités et les compétences des acteurs locaux, construire la chaîne d'actions concrètes et rechercher les intervenants opérationnels. ■■■

1 Les passages composés en italiques et entre guillemets sont issus des propos tenus ou des documents distribués lors de la journée.

■■■ «La mutualisation des volontés politiques, des connaissances, des compétences, des expertises et des moyens est indispensable face à l'ampleur du sujet.»

A Marseille, la CAF finance l'action collective partenariale intitulée «Habitation», permettant à des familles de bénéficier d'une aide aux travaux individuels de réhabilitation des logements et de participer à des ateliers collectifs d'apprentissage animés par l'association Compagnons Bâisseurs. Des CAF sont également présentes dans les comités de pilotage des MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), démarches qui associent localement des équipes pluridisciplinaires pour concevoir et mettre en œuvre des «solutions logements» adaptées aux besoins de personnes défavorisées. Au travers des MOUS sont mobilisés les acteurs institutionnels et associatifs d'un territoire : DDE, DDASS, Conseil général, CAF, MSA, ville ou intercommunalité, ADIL, Pact Arim... Généralement ciblées sur des ménages vulnérables ou marginalisés nécessitant une action d'insertion spécifique, elles supposent la recherche de tous les leviers et solutions envisageables (juridiques et financières) pour assurer le volet technique (produire des logements adaptés à la situation des personnes concernées) et le volet social (accompagnement des ménages).

«Il y a bien souvent une corrélation entre mauvaises conditions de logement et situations de précarité. Or, l'accès à l'habitat digne est un vecteur d'insertion sociale fort.»

Frédérique Barberousse, chargée de mission «logement-habitat»,
direction de l'action sanitaire et sociale, CCMSA

La Mutualité sociale agricole a inscrit dans ses priorités l'action contre le logement indigne. 40% des logements inconfortables² se situent en milieu rural. 770 000 personnes seraient ainsi mal logées. Les caisses locales sont d'autant plus concernées que, «à partir du repérage et du traitement d'un problème de décence, d'autres problématiques peuvent être mises en évidence.» Afin de démultiplier au plan local cette ambition, deux «moteurs d'actions» ont été proposés par la caisse centrale : un plan institutionnel ayant pour objectifs de permettre le repérage et le traitement des situations d'habitat non décent (touchant notamment des personnes en voie de désinsertion), et un appel à projets, intitulé «Sites Habitat», consistant à soutenir les initiatives locales. Dans les deux cas, ces actions reposent sur «la volonté et la capacité des partenaires et acteurs à s'impliquer dans la construction et la mise en œuvre d'un partenariat local» afin de permettre un traitement coordonné et complet de l'habitat indigne sur un territoire, et d'articuler entre eux des procédures et des outils. Il s'agit d'un processus en chaîne, «où les intervenants sociaux représentent un des maillons indispensables pour agir au final contre l'habitat indigne.»

Par exemple, dans le Var, la MSA participe à la MOUS insalubrité³ créée sur l'aire dracénoise. Sa mission est de saisir l'équipe de la MOUS dès qu'un doute se présente sur l'état d'un logement. Le signalement peut être fait par les travailleurs sociaux, ou par le service prestations familiales, qui questionne les bénéficiaires désirant déménager ou accumulant une dette locative sur le motif de cette situation (est-elle due à la non décence de leur logement, à un conflit avec un bailleur refusant d'entreprendre des travaux...?). En complément, la caisse du Var a renforcé l'information de ses adhérents sur les aides à l'habitat qu'elle peut octroyer, et a fait appel au Réseau technique régional de LHI pour l'organisation d'une journée de formation destinée aux travailleurs sociaux de la MSA. «Cette formation a sensibilisé les travailleurs sociaux à l'importance du signalement. Ils se sentent désormais mieux armés pour orienter les locataires ou propriétaires vers des organismes ou des dispositifs qui peuvent les aider à résoudre leurs problèmes.»

«Les opérations de réhabilitation de logement indigne sont complexes et font intervenir de nombreux acteurs. L'enjeu est donc de créer des liens et d'agir en synergie.»

Frédérique Barberousse, chargée de mission «logement-habitat»,
direction de l'action sanitaire et sociale, CCMSA

Le développement social local

La MSA privilégie la méthodologie du développement social local «comme support de l'action collective sur les territoires de vie.» Le développement social local vise le maintien actif dans la société de populations fragilisées par la précarité matérielle, l'âge, l'isolement... Il s'agit de favoriser l'implication des acteurs locaux dans le développement d'initiatives axées sur le renforcement des relations sociales de proximité et la mobilisation citoyenne des habitants d'un territoire déterminé, urbain ou rural.

En ce sens, le développement social local ne se réduit pas à l'accompagnement des familles en difficulté par le biais d'actions collectives, mais s'étend à l'animation de l'ensemble des forces vives d'un territoire pour en renforcer la cohésion.

2 Qui ne comportent pas à la fois les trois éléments de confort de base : toilettes intérieures, salle d'eau, chauffage central.

3 Les MOUS insalubrité ont pour objet de permettre de traiter l'insalubrité diffuse. Elles ont pour mission : le descriptif de l'état des lieux des logements préalable au rapport d'insalubrité, le traitement des logements insalubres par l'appui aux propriétaires, la remise en ordre de copropriétés dans le cadre de l'insalubrité, l'hébergement provisoire, le relogement définitif, et l'accompagnement social des occupants.

LA DIVERSITÉ DE L'HABITAT INDIGNE

«On a les moyens de résoudre l'ensemble des situations : des moyens juridiques renforcés par les récents textes et décrets, des moyens financiers redéployés, notamment ceux de l'ANAH, des moyens opérationnels avec les nouveaux plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD)...»

La lutte contre l'habitat indigne est une politique publique prioritaire, qui bénéficie d'efforts considérables, opérés de manière continue, afin de résorber les situations, de réduire les risques sanitaires, d'améliorer les conditions de vie. Son efficacité est cependant freinée par la mauvaise lisibilité du paysage d'acteurs et la complexité des notions en présence (indignité, non décence, insalubrité, péril).

La notion d'habitat indigne, notion politique n'ayant pas de définition juridique, recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine : logements, immeubles et locaux insalubres, locaux où le plomb est accessible, immeubles menaçant ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires.

L'insalubrité est définie par la notion de danger pour la santé des occupants, actuels ou éventuels (si le logement est vacant) ou des voisins (article 1331-26 du code de la santé publique). L'insalubrité implique donc une appréciation de fait qui associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé (désordres propres au bâti et présence de substances dangereuses pour la santé : plomb ou amiante) et s'analyse au cas par cas après visite des lieux.

La notion de décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement mais aussi de salubrité et de sécurité (on dit parfois que, dans les cas les plus graves, «la non décence est l'antichambre de l'insalubrité»). Les caractéristiques du logement décent sont précisées par le décret du 30 janvier 2002. La décence du logement est une condition nécessaire au versement des allocations de logement (familiales et sociales).



UNE OBLIGATION D'AGIR

Pompier de service ? Premier maillon de la chaîne ? Le bilan des actions menées en 2005 par les CAF en matière de logements non décents relève trois rôles principaux pour les intervenants sociaux :

- ils informent et conseillent le locataire et le propriétaire sur le paiement du loyer, les travaux à réaliser pour rendre le logement décent et les démarches à effectuer afin de mettre le logement en conformité, ainsi que sur les financements possibles ;
- ils assurent un rôle de médiation entre le locataire et le propriétaire pour la réalisation des travaux, ou d'orientation vers les organismes spécialisés en la matière (ADIL...);
- ils accompagnent la personne dans ses démarches, notamment si le relogement est nécessaire.

Que l'intervenant social agisse pour le compte d'une institution (Conseil général, CAF, MSA, CCAS...), ou qu'il fasse partie d'une association de lutte contre les exclusions ou d'insertion par le logement, un quatrième rôle s'ajoute en amont : le signalement des situations d'habitat indigne.

«Le travailleur social n'est pas un maillon faible, mais un maillon indispensable dans une production en chaîne : signaler des situations, les qualifier juridiquement, agir.»

Rémi Sibertin-Blanc, chargé de mission «habitat indigne», DDE du Var

«Les travailleurs sociaux sont le point d'entrée pour le traitement des situations de mal logement.»

Thierry Moallic, directeur de l'ADIL 13

Le péril (article L 511-1 du code de la construction et de l'habitat) correspond à un danger réel et actuel pour la sécurité publique ou pour la sécurité des occupants : immeuble menaçant ruine et susceptible en s'effondrant de compromettre la sécurité des personnes, ou ne présentant plus les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique. Le danger doit émaner de l'édifice lui-même. Il peut être dû à la vétusté, au défaut d'entretien ou à des vices de construction.

La procédure de lutte contre l'insalubrité relève de la compétence du préfet. La procédure de péril relève de la compétence du maire. Dans le cadre d'un logement non décent, c'est au locataire qu'il appartient d'entreprendre des démarches amiables ou judiciaires (tribunal d'instance).

«Chacun sait que, dans la pratique, la frontière est extrêmement poreuse entre non décence, insalubrité et état de péril.»

Françoise Lefebvre, responsable «Cadre de vie»,
direction de l'action sociale, CNAF

Dans la région PACA, les 20 000 logements potentiellement indignes (base de données Filicom - Square 2001) revêtent des formes variées :

- habitat insalubre ou en péril dans les centres anciens des pôles urbains, et diffus en milieu rural ;
- zones d'habitat provisoire devenu définitif, habitat précaire (saisonniers agricoles dans le Vaucluse, «cabanisation» dans les Bouches-du-Rhône, campings irréguliers dans le Var, occupation de mobil homes comme lieu de résidence dans certains campings des Alpes-Maritimes...);
- regroupement de gens du voyage sédentarisés ou semi sédentarisés (à Pertuis dans le Vaucluse, dans le lit du Verdon à Vinon, dans le Var, dans de nombreux sites autour de l'Étang de Berre, dans les Alpes-Maritimes) ;
- une centaine d'hôtels meublés indignes et/ou dangereux dans les agglomérations de Marseille, Nice, Toulon.

Aux problèmes d'exclusion par le logement, s'ajoutent souvent pour les occupants des problèmes de santé. Les pathologies induites par le mauvais état du logement sont graves : intoxications au monoxyde de carbone, saturnisme infantile, maladies infectieuses (légiionellose) et maladies chroniques (allergies, asthme, amiante). Le repérage des sources pathogènes (chauffe-eau mal raccordé, aérations bouchées, peintures écaillées, humidité, moisissures...), dont les effets peuvent être augmentés par la sur occupation du logement, demande une visite des lieux par un technicien. Mais encore faut-il que le risque ait été signalé, notamment par les travailleurs sociaux et les professionnels de santé, amenés à connaître les conditions de vie des familles par les visites qu'ils effectuent au domicile des ménages les plus en difficultés.

«L'enjeu est important : 60% des familles mettent en application les conseils donnés par les techniciens et les médecins.»

Proesseur Denis Charpin, chef de service au CHU de Marseille,
président de la Maison de l'allergie et de l'environnement

En présence d'une situation d'habitat dégradé constatée par un travailleur social, doit-il laisser l'occupant signaler lui-même la situation aux organismes compétents, ou doit-il effectuer le signalement avec ou même sans l'accord de l'occupant ? «Pour répondre à ces questions, il convient d'interroger le droit qui, évidemment, n'apporte pas toutes les réponses, et laisse une place pour l'éthique et la déontologie.» Tirailé entre le respect du secret professionnel et sa responsabilité face à une situation risquant de mettre en jeu la santé ou la sécurité des occupants, l'intervenant social se trouve face à «une obligation d'agir qui n'est pas que morale.»

Le respect du secret professionnel est essentiel puisqu'il traduit la valeur qui est accordée à la personne et au respect de sa vie privée, et parce qu'il est nécessaire à l'établissement et au maintien de la relation de confiance qui doit exister entre le travailleur social et les personnes qu'il aide. Cela devrait donc le conduire à ne pas signaler le logement en mauvais état sans l'accord de son occupant. Lors des réunions des comités de suivis des MOUS, les situations des familles sont évoquées ; à cette occasion, le secret professionnel peut être partagé entre les intervenants sociaux, puisque leurs responsabilités sont également partagées.

Le travailleur social a aussi un devoir d'alerte et de protection des personnes, qui passe avant le respect de la vie privée ou du secret professionnel. Cela s'applique notamment dans les cas de péril : «Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble est tenue de signaler ces faits au maire» (code de la construction et de l'habitat, article L 511-1).

■ ■ ■ Le secret professionnel est également levé dans le but de protéger des personnes vulnérables (mineurs, personnes âgées, personnes victimes d'une incapacité physique ou psychique). En outre, tous les travailleurs sociaux sont soumis à l'obligation de porter assistance aux personnes en danger, et les intervenants ayant le statut de fonctionnaire ont obligation de communiquer au procureur les faits se rapportant à un délit⁴. Ainsi, la CAF du Var et la ville de Brignoles ont signé une convention prévoyant que les services de la caisse signalent à la ville les ouvertures de droit pour les nouveaux locataires s'installant dans le périmètre retenu pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). La CAF prévient par courrier les bailleurs et les locataires de la visite d'un technicien de la ville pour vérification des obligations de décence. La ville reste ensuite en contact avec le propriétaire et le locataire pendant la période des travaux, leur apporte son concours et signale à la CAF tout changement permettant de rétablir le propriétaire dans ses droits de tiers payant.

«Il faut bien connaître le cadre. C'est libérateur, cela rassure de savoir que des obligations s'imposent aux travailleurs sociaux.»

Véronique Marciquet, directrice de l'association régionale Fnars, chargée de mission Ouvrir la Ville

Dans le respect des compétences et de la déontologie professionnelle des intervenants sociaux, l'ANIL estime qu'il est nécessaire de favoriser le signalement avec l'accord des occupants, «car c'est reconnaître la place de l'usager comme sujet acteur» et, en cas de refus par l'occupant de signaler sa situation, que seuls les cas graves pouvant porter atteinte à la santé ou à la sécurité des occupants doivent faire l'objet d'un signalement par le travailleur social (risque de saturnisme, d'intoxication au monoxyde de carbone, forte humidité...).

Une appréciation de la situation doit donc être effectuée au cas par cas, en se référant aux définitions réglementaires⁵ de l'insalubrité, de la décence et du péril, et en prenant conseil - auprès de l'ADIL, par exemple - sur les conséquences que pourrait avoir une décision de signalement. Si les intervenants sociaux restent indépendants, voire seuls, dans leur décision, ils peuvent ensuite s'appuyer sur un dispositif de prise en charge des familles et de traitement de la situation par un réseau d'acteurs (tels la commission de repérage et les comités de suivi existant dans les Bouches-du-Rhône⁶).

Vis-à-vis des occupants, la mission des travailleurs sociaux ne s'arrête pas au repérage et au signalement. Qu'ils en soient le référent social, dans le cadre d'une mesure ASLL (accompagnement social lié au logement) par exemple, ou qu'ils aient été spécialement mandatés pour, ils peuvent accompagner le ménage tout au long de la procédure de traitement de l'habitat dégradé, contribuer à sa protection, l'aider à faire valoir ses droits et alerter à tout moment de la procédure les services compétents sur les anomalies pouvant survenir dans la mise en œuvre des actions.

«Le fait de signaler une situation de non décence ou même d'insalubrité n'entraîne aucune conséquence de type mesure de placement à l'égard des enfants.»

Nicole Maury, chargée de mission aux personnes défavorisées, ANIL

Privilégier le maintien dans les lieux

Le logement du ménage dans le parc social risque de se heurter aux délais d'attente qui, dans de nombreux départements, sont particulièrement longs, ou de déboucher sur une proposition qui ne correspondrait pas à la famille et à son mode vie (éloignement du centre ville ou du lieu de travail, problèmes de mobilité induits...).

Exceptés les cas où, pour d'autres raisons que la non décence (sur occupation, par exemple), le logement est inadapté à la famille, il est préférable d'agir sur le logement pour en traiter les désordres. A défaut, dès sa libération, ce logement risque d'être remis en location au «bénéficiaire» d'une autre famille fragile, avec l'éventuel concours financier du FSL, qui plus est.

Depuis l'ordonnance du 15 décembre 2005, les procédures d'insalubrité remédiable sont donc privilégiées, afin de favoriser le maintien dans les lieux et d'éviter que les difficultés de logement liées aux procédures d'insalubrité irrémédiable ne bloquent toute action d'amélioration et ne conduisent à l'immobilisme.

⁴ En matière d'habitat indigne, il s'agit du délit de mise en danger de la personne, de l'infraction d'hébergement incompatible avec la dignité humaine, de l'infraction relative à l'abus frauduleux de l'état d'ignorance et de faiblesse, et de toutes les infractions redéfinies par le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitat suite à l'ordonnance du 15 décembre 2005 (locaux impropres par nature, locaux sous arêtes et toujours habités, reloués, loués en sur occupation, situations où les occupants font l'objet de menaces par les logeurs).

⁵ L'habitat indigne devrait faire prochainement l'objet d'une définition légale, ce qui aura pour effet de faciliter les procédures.

⁶ Dans ce département, choisi comme expérimentateur des MOUS insalubrité, l'analyse des premières années de fonctionnement montre que, en moyenne, 30% des situations traitées viennent de signalements effectués par des travailleurs sociaux (CAF, MSA, CCAS, Conseil général, associations).

LA RESPONSABILISATION DE L'OCCUPANT

Le signalement peut être un acte particulièrement difficile, et parfois douloureux. Au problème éventuel du relogement, s'ajoute en effet le risque de précariser davantage la famille, de l'insécuriser en intervenant sur son lieu de vie, d'apporter plus de perturbation que d'amélioration. Un autre problème réside dans le fait que les travailleurs sociaux, pour des questions de temps, font de moins en moins de visites dans les logements. Lorsque les travailleurs sociaux rencontrent les familles lors de permanences, ils n'ont pas les moyens de qualifier l'état du logement et ne peuvent s'appuyer que sur les déclarations de l'occupant.

Les intervenants sociaux présents lors de la journée ont pu partager sur ces points leurs interrogations :

- Quelles sont les limites du travail social dans l'accompagnement des personnes compte tenu de la pénurie de logements ?
- Comment mobiliser les familles concernées, alors que très souvent le logement occupé est la seule solution pour se loger ?
- Comment gérer la possible confrontation entre les textes de loi et la vie quotidienne des ménages (l'application stricte des textes peut mettre en difficulté des familles) ?
- Quel équilibre trouver entre la liberté individuelle des personnes, leur droit au risque et la mission dévolue au travailleur social de contribuer à résorber l'habitat indigne ?
- Comment prendre en compte des contextes socioculturels spécifiques, des systèmes de normes et de valeurs qui peuvent être considérés comme légitimes ?
- Comment introduire une dynamique de changement réellement désirée par les ménages concernés ?...

Ces points de vigilance obligent à se questionner sur les leviers que l'action pourra mobiliser chez les personnes. «Cela suppose de s'interroger avec la personne ou la famille sur ses représentations du logement et de l'habitat,

sur ce qui a du sens pour elle, et sur le sens pour elle des efforts qu'il lui faudra faire pour réussir son projet.» Or, certaines familles se sont installées dans la fatalité : elles ne formulent pas de demandes, ou sont réticentes à entamer les démarches proposées par l'intervenant social par crainte, parfois, de recevoir un congé pour vente.

Si l'on s'accorde à reconnaître que la responsabilisation de l'occupant est indispensable, qu'il s'agit d'accompagner, et non de «faire pour» ou de «faire à la place de», un travail d'explication est indispensable. En ce sens, la délégation du diagnostic technique et social à un même opérateur, chargé de la MOUS insalubrité, est un bon moyen pour faciliter la compréhension par la famille des liens entre les divers aspects de l'intervention : hébergement temporaire, épuration de la dette locative, rétablissement du dialogue avec le bailleur, réalisation des travaux, retour dans les lieux.

Responsabiliser, c'est aussi convaincre la famille qu'elle a bien davantage à gagner qu'à perdre en signalant sa situation et en adhérant à la démarche. Selon une étude réalisée conjointement par la DDASS et l'ADIL dans les Bouches-du-Rhône, seulement 4% des familles en situation de non décence ont fait l'objet de mesures de rétention de la part des propriétaires. Et, sur le territoire couvert par la MOUS conduite par l'association La Chaumière, 70% des orientations adressées par des travailleurs sociaux ont abouti à une résolution favorable.

Au cours de la démarche, l'accompagnement vise à instaurer la confiance, à inverser les mécanismes de pouvoir : au début, le locataire est victime ; à la fin, il est acteur du changement. La participation des familles peut être sollicitée par le recours à un outil d'autodiagnostic accompagné, par une approche pédagogique autour des droits et des devoirs réciproques, par l'information régulière de la famille à chaque étape, parfois par la mise en œuvre d'un chantier d'auto-réhabilitation. Cette appropriation de la situation et des solutions possibles par le locataire fait que «le locataire est notre meilleur partenaire, ou il le deviendra.»

«Certes, les délais de traitement des dossiers sont longs, mais les outils ont beaucoup évolué et permettent d'aller au bout. Malgré le sentiment de fatalité éprouvé par les familles, nous pouvons donc être plus optimistes.»

Caroline Callens, chef de service santé-environnement, DDASS de Vaucluse

«L'accompagnement social est nécessaire pour conserver la mobilisation du locataire sur la résolution de ses difficultés pendant les 18 ou 24 mois que dure la procédure.»

Claude Cattaneo, chef de service, La Chaumière

Les participants à cette cinquième journée accueillis dans la salle des «13 Vents» au CETE Méditerranée



LA CONTAGION DES BONNES PRATIQUES

Le volet social de la lutte contre l'habitat indigne repose sur quelques principes : c'est un travail social spécifique, qui s'adresse à un public en grande difficulté ; c'est un travail social préventif, qui s'appuie sur la participation des familles ; il s'exerce sur un territoire, à partir de diagnostics partagés ; il est nécessairement partenarial et global. Pour rallier l'occupant au projet d'amélioration du logement, et lui éviter de prendre des risques, l'accompagnement doit s'inscrire dans la durée. Ces principes ont trouvé un commencement d'application dans des actions menées régionalement, qui restent à essayer.

«Que les travailleurs sociaux soient rassurés : ils seront eux-mêmes accompagnés par les professionnels de la LHI.»

Philippe Silvy, ingénieur d'études sanitaires, DDASS des Bouches-du-Rhône

Le partenariat est la condition première de réussite des actions de lutte contre l'habitat indigne, car personne ne détient à lui seul toutes les compétences. Les premières MOUS ont permis de jeter les bases d'une culture commune aux opérateurs, aux collectivités locales et aux services de l'Etat. Mais la mobilisation de certains acteurs essentiels, dont les conseils généraux, les intercommunalités et les communes, est encore insuffisante. Tous les départements ne sont pas encore dotés des outils nécessaires. Le Réseau technique régional LHI se donne notamment pour objectif de constituer des pôles de compétences (technique, juridique,

social, sanitaire) départementaux ou locaux, de sensibiliser les élus, et d'identifier des référents au niveau régional dans les institutions.

Pour aller au-delà de l'analyse du droit, une réflexion serait à engager visant l'élaboration d'un document sur les principes d'intervention dont l'objet serait de préciser le rôle, la mission, le positionnement des travailleurs sociaux à l'égard, d'une part, des familles concernées, et, d'autre part, des autres acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Ce texte réunirait autour de valeurs et de principes communs tous les acteurs concernés (CAF, MSA, conseils généraux, DDASS, DDE, ADIL, associations...). Il pourrait notamment préciser les règles en matière de secret professionnel, de secret partagé et de levée de ce secret. Le Réseau technique régional pourrait animer cette réflexion.

«Il faudrait construire un mode d'intervention et de signalement avec les travailleurs sociaux, qui respecte leur éthique et leur déontologie.»

Nicole Maury, chargée de mission aux personnes défavorisées, ANIL

La formation des intervenants sociaux est indispensable pour leur permettre de mieux connaître et de mieux comprendre les situations d'habitat indigne, les méthodes pour apprécier et qualifier ces situations, les signes alarmants d'insalubrité et de danger, le rôle des acteurs..., et de situer leur propre rôle dans le dispositif. Elle peut également les aider à adopter une attitude basée sur la conviction, l'écoute, la rigueur et la souplesse nécessaire pour adapter chaque intervention.

■ ■ ■ Dans cet objectif, le réseau ANIL-ADIL a mis en place, avec le concours de la DDASS des Bouches-du-Rhône, un module de formation validé par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, en direction des travailleurs sociaux.

L'évaluation de la mise en œuvre des outils disponibles est une responsabilité collective des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. En matière de relogement temporaire ou définitif, comme en matière d'accompagnement social, la qualité des interventions suppose que soient mobilisés les moyens prévus par la loi et qu'ils soient accessibles sur chaque territoire. Les éventuels retards ou dysfonctionnements administratifs, l'absence d'interlocuteurs compétents ou disponibles, les délais d'engagement des travaux, le déroulement des procédures seraient à évaluer de façon conjointe par les partenaires concernés. La lisibilité des dispositifs pourrait ainsi être améliorée, et leur complexité mieux comprise et mieux maîtrisée.

«La profession d'opérateur LHI doit encore se structurer. Les interventions sont très variées. A chaque étape, c'est comme des tables gigognes que l'on tire les unes après les autres.»

Philippe Silvy, ingénieur d'études sanitaires, DDASS des Bouches-du-Rhône

La programmation et la mise en œuvre des actions et des moyens sont une piste pour accroître l'efficacité des dispositifs. Les nouvelles dispositions de la loi ENL confortent le rôle des PDALPD (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées) dans la lutte contre l'habitat indigne. Les PDALPD et les PLH (programmes locaux de l'habitat) doivent désormais comprendre un volet dédié à l'habitat indigne et au logement non décent, avec des engagements chiffrés et des moyens identifiés. Les intervenants sociaux ont un rôle important à jouer pour élaborer ces plans, de par leur connaissance des publics et des situations. Le Réseau technique régional se propose d'animer un atelier de travail sur les nouveaux observatoires nominatifs (cf. encadré).

Le Réseau technique régional PACA de lutte contre l'habitat indigne proposera, dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, une réflexion et des actions permettant de concrétiser ces perspectives.

Bientôt, des observatoires nominatifs du logement indigne et non décent

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, dite loi ENL, prévoit dans son article 60 «le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation (...), ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement.»

Le même article précise : «Aux fins de traitement des logements indignes, le comité responsable du plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées met en place un observatoire nominatif des logements et locaux» définis ci-dessus. Cet observatoire nominatif, commun aux différents acteurs qui ont à le connaître, permettra de suivre les procédures mises en œuvre, de rendre plus efficace l'action collective et d'éviter la remise en location des logements non décents identifiés.

La nature des informations recueillies et les modalités de fonctionnement de cet observatoire seront fixées par décret après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.



Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
Pôle national de lutte contre l'habitat indigne
Préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Délégation inter départementale à la Formation
Direction régionale de l'Équipement Provence-Alpes-Côte d'Azur
Direction régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales des Bouches-du-Rhône
Direction départementale de l'Équipement des Bouches-du-Rhône
Direction départementale de l'Équipement du Var



**LE GROUPE DE TRAVAIL «SOCIAL-SANTÉ»
DU RÉSEAU TECHNIQUE RÉGIONAL PACA DE LUTTE
CONTRE L'HABITAT INDIGNE**

La préparation de la journée est assurée par les membres de ce groupe :

- Conseil régional Paca.
- Agence nationale de l'habitat (ANAH) Paca-Languedoc-Roussillon.
- Direction régionale de l'Équipement Paca.
- Centre de Ressources pour la Politique de la Ville Paca.
- Conseil général des Bouches-du-Rhône.
- Directions départementales de l'Équipement des Bouches-du-Rhône et du Var.
- Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse.
- Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) Paca-Corse-Com, mission «Ouvrir la Ville».
- Caisse d'allocation familiale (CAF) des Bouches-du-Rhône.
- Mutuelle sociale agricole (MSA) du Vaucluse.
- Fondation Abbé Pierre Paca.
- Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) des Bouches-du-Rhône.
- CHU de Marseille - Professeur Denis Charpin.
- Compagnons Bâtisseurs.
- Centre d'Études Techniques de l'Équipement Méditerranée.

Amateurs et intervenants

La journée, organisée par le Réseau technique régional PACA de lutte contre l'habitat indigne, a été co-animée par Véronique Marciquet, directrice régionale de la FNARS, chargée de mission «Ouvrir la Ville» et Thierry Moallic, directeur de l'ADIL 13.

Intervenants : Gérard Cadré, CETE Méditerranée - Françoise Lefebvre, CNAF - Frédérique Barberousse, CCMSA - Rémi Sibertin-Blanc, DDE 83 - Hélène Le Gall, ADIL 13 - Max Garans, DDASS 13 - Pr. Denis Charpin, CHU de Marseille - Nicole Maury, ANIL - Philippe Silvy, DDASS 13 - Claude Cattaneo et Odile Meier, La Chaumière - Christine Valette, Compagnons Bâtisseurs - Dominique Allemand et Sylviane Donacimento, CAF 13 - René Hayère, MSA 83 - Jean-Bernard Brulet, CETE Méditerranée.

**DOCUMENTS DIFFUSÉS
LORS DE LA JOURNÉE**

- «Bilan des actions menées par les CAF en matière de logement indigent» - CNAF, décembre 2006.
- «Droit au logement décent : s'impliquer dans la lutte contre l'habitat indigne» - CCMSA, céderom, 2006.
- Synthèse du «Rapport annuel 2007 sur le mal-logement en France» - Fondation Abbé Pierre, janvier 2007.
- «Le signalement des situations d'habitat dégradé par les travailleurs sociaux», ADIL 13, janvier 2007.
- «Bailleurs - locataires : quand le conflit est évité», Les cahiers de l'ANAH, n° 119, décembre 2006.

Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

- «La lutte contre l'habitat indigne», septembre 2006.
- «Programme national de lutte contre l'habitat indigne», janvier 2006.
- «Les apports de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux du 12 décembre 2005 et de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 en matière de lutte contre l'habitat indigne et non décent», septembre 2006.
- Circulaire UHC/UH4/8 n° 2002-30 relative à la lutte contre l'habitat indigne.

Comité de pilotage

DRE PACA DRASS PACA	DDE du Var DDASS des Bouches-du-Rhône	DDE des Bouches-du-Rhône ANAH PACA-Languedoc-Roussillon	CETE Méditerranée ADIL 13
ARO HLM	Philippe Oliviero	Directeur	bienvue@arhlmpacacorse.com Tél. 04 91 43 73 26
CIFP D'Aix-en-Provence	Christian Cabrier	Chef de projet Habitat-Ville	christian.cabrier@equipement.gouv.fr Tél. 04 42 16 62 00
CNFPT délégation régionale PACA	Fabienne Cruzet	Responsable régionale filière technique	fabienne.cruzet@cnfpt.fr Tél. 04 94 08 96 00
CRPV PACA	Dominique Michel	Directeur	crpv-paca@wanadoo.fr Tél. 04 96 11 50 41
Préfecture de région DIF délégation interrégionale à la formation Paca-Corse	Pierre Jourdan	Délégué interdépartemental à la formation	pierre.jourdan@bouches-du-rhone.pref.gouv.fr Tél. 04 91 15 63 14

Partenaires associés

CEREFOC / DRASS	Roselyne Pelissier-Scarselli	Chef du service formation	dr13-cerefof@sante.gouv.fr Tél. 04 91 29 99 34
Fondation Abbé Pierre	Fathi Bouaroua	Délégué régional PACA	fathi.bouaroua@free.fr Tél. 04 91 50 61 77
Les Compagnons Bâtisseurs	Christine Valette	Chef de projet	cbpolehabitat@wanadoo.fr Tél. 04 50 03 03 83
ADIL 06	Cathy Herbert	Directrice	c.herbert@adil06.org Tél. 04 92 09 26 59
ADIL 13	Thierry Moallic	Directeur	thierry.moallic@adil13.org Tél. 04 96 11 12 02
ADIL83	Dominique Capitaine	Directrice	d.capitaine@adil83.org Tél. 04 94 22 65 82
ADIL 84	Jean-Pierre Nozières	Directeur	jpn.adil84@wanadoo.fr Tél. 04 32 76 30 74
FNARS-Ouvrir la ville	Véronique Marciquet	Déléguée régionale PACA	fnars.soleils@wanadoo.fr Tél. 04 96 11 06 10
CHU Marseille	Denis-André Charpin	Pr. de médecine, chef de service	denis-andre.charpin@ap-hm.fr Tél. 04 91 96 86 31
Ordre des avocats Aix	Jean-François Leca	Bâtonnier	ordreavocats.aix@avocattline.com.fr Tél. 04 42 21 72 32
Faculté de droit - CEJU	Françoise Zitouni	Co-directrice, maître de conférence	fzitouni@club-internet.fr Tél. 04 42 17 29 08
MSA du Var	Rose-Marie Boscus	Correspondante habitat	boscus.rose-marie@msa83.msa.fr Tél. 04 94 60 38 38
CAF 13	Sylviane Donacimento	Conseillère technique	sylviane.donacimento@caf-marseille.cnafmail.fr Tél. 04 91 05 54 48
Maison de l'allergie et de l'environnement	Carmel Charpin	Directrice	maisonallergieenvironnement@wanadoo.fr Tél. 04 91 53 44 38
DDE 04	Catherine Flachère	Chef du service Habitat Construction	catherine.flachere@equipement.gouv.fr Tél. 04 92 30 55 50
DDASS 83	Christelle Bonnans	Ingénieur d'études sanitaires	christelle.bonnans@sante.gouv.fr Tél. 04 94 09 84 00
DDASS 84	Caroline Callens	Responsable santé-environnement	caroline.callens@sante.gouv.fr Tél. 04 90 27 70 77
API-Provence	Auguste Derivies	Directeur général	siegevence@apiprovence.org Tél. 04 93 58 98 74
URS Architectes	Gérard Thorel	Président	archi.thorel@wanadoo.fr Tél. 04 42 21 16 94
Paroles Vives	Corinne Cassé	Responsable	Tél. 06 98 26 00 80

Pour contacter le réseau technique régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

DRE PACA	Frédérique Manoury	Chef du service Logement Construction	frederique.manoury@equipement.gouv.fr Tél. 04 91 00 52 22
DDASS 13	Max Garans	Responsable Santé-Environnement	max.garans@sante.gouv.fr Tél. 04 91 00 57 89
DDASS 13	Philippe Silvy	Ingénieur d'études sanitaires	philippe.silvy@sante.gouv.fr Tél. 04 91 00 57 89
DDE 83	Rémi Sibertin-Blanc	Chargé de mission «Habitat Indigne»	remi.sibertin-blanc@equipement.gouv.fr Tél. 04 94 46 83 52
ANAH	Yves Chedorge	Délégué interrégional PACA-LR	yves.chedorge@anah.gouv.fr Tél. 04 91 14 30 60
CETE Méditerranée	Jean-Bernard Brulet	Urbaniste, animateur du réseau technique régional PACA	jean-bernard.brulet@equipement.gouv.fr Tél. 04 42 24 79 63



© ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement de Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).

Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2008

ISSN : 1263-2570

ISRN : Certu/RE--08-02--FR

Certu – bureau des ventes

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon cedex 06

☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59

Internet www.certu.fr

CETE**Certu****Direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat et
de la Construction****centres d'Études
techniques
de l'Équipement****centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr****direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
Arche sud
92055 La Défense cedex
téléphone: 01 40 81 21 22
télécopie: 01 40 81 91 40
www.urbanisme.equipement.gouv.fr**

Certu

*Service technique placé sous l'autorité
du ministère chargé de l'Écologie,
du Développement et de l'Aménagement durables,
le Certu (centre d'Études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques)
a pour mission de contribuer au développement
des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion
dans tous les domaines liés aux questions urbaines.
Partenaire des collectivités locales
et des professionnels publics et privés,
il est le lieu de référence où se développent
les professionnalismes au service de la cité.*

**ISSN 1263-2570
ISRN Certu/RE--08-02--FR**