

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT PARIS REGION N° 818



Séverine Fernandes/Ville de Malakoff

SOCIÉTÉ - HABITAT

Septembre 2019 • www.institutparisregion.fr

RÉSORBER L'HABITAT INDIGNE, UN DÉFI POUR L'ACTION PUBLIQUE EN ÎLE-DE-FRANCE

1 000

ARRÊTÉS D'INSALUBRITÉ PRONONCÉS EN MOYENNE CHAQUE ANNÉE EN ÎLE-DE-FRANCE.

105

DISPOSITIFS PROGRAMMÉS D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN DÉCEMBRE 2018.

7 sites

AVEC 32 COPROPRIÉTÉS EN EXTRÊME DIFFICULTÉ DANS LA LISTE DES SITES DE SUIVI NATIONAL DU PLAN « INITIATIVE COPROPRIÉTÉS ».

L'HABITAT INDIGNE SE MAINTIEN EN ÎLE-DE-FRANCE. SA CONCENTRATION SUR DES TERRITOIRES DÉJÀ FRAGILISÉS, COMME LE NOMBRE DE MÉNAGES CONCERNÉS, FONT DE LA LUTTE CONTRE CE FLÉAU UNE PRIORITÉ URBAINE ET SOCIALE. QUELLES SONT LES POLITIQUES ENGAGÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS ET LES TERRITOIRES FRANCILIENS POUR Y FAIRE FACE ?

Devant la persistance de l'habitat indigne dans la région francilienne, les pouvoirs publics mobilisent une importante boîte à outils : aides financières à la requalification du parc, procédures administratives visant à protéger la santé et la sécurité des occupants, opérations de recyclage urbain, etc. Si elles portent leurs fruits, ces actions butent sur de nombreux obstacles (coûts et lenteurs des procédures, complexité opérationnelle, relogement des occupants, etc.), obligeant les pouvoirs publics à adapter continuellement leur action.

FINANCER LA REQUALIFICATION DU PARC, ACCOMPAGNER LES COPROPRIÉTÉS

Le premier levier d'action sur le parc privé dégradé est financier. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) accorde en effet des aides financières aux propriétaires modestes ou aux syndicats de copropriété et accompagne les collectivités dans les projets d'amélioration de l'habitat privé. Ses aides sont désormais orientées sur des priorités sociales au profit des propriétaires occupants modestes, du traitement du parc indigne et dégradé, des copropriétés en difficulté, de la rénovation énergétique, ou de l'adaptation à l'autonomie.

En écho aux diverses formes de dégradation du parc privé [Davy, 2018], l'Anah affecte des enveloppes élevées à l'Île-de-France. En 2018, 89,5 M€ d'aides y ont été distribuées en faveur de 17 600 logements, dont plus de 5 000 indignes ou dégradés (44 % en Seine-Saint-Denis) [CRHH, 2019] : 69 % l'ont été dans le cadre d'une aide aux copropriétés et 23 % au titre de la rénovation énergétique pour des propriétaires occupants. L'Île-de-France demeure la première région en matière de soutien aux copropriétés en difficulté (58 % des aides nationales) ou fragiles (49 %). En témoigne le succès du dispositif « Habiter mieux copropriété » mobilisable dès l'apparition de difficultés (indice de taux d'impayés), dont l'objectif de 3 000 logements a été dépassé dès la première année. De même, parmi



DIRECTION RÉGIONALE
ET INTERDÉPARTEMENTALE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT

L'INSTITUT
PARIS
REGION

DISTINGUER L'HABITAT INDIGNE, DÉGRADÉ OU NON DÉCENT

- L'habitat « indigne », défini en droit par la loi du 27 mars 2009, dite de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, est constitué des « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». Il recouvre les situations d'insalubrité, de risque d'accessibilité au plomb, les immeubles menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux, l'habitat précaire. Sa suppression ou sa réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative des maires ou des préfets.
- Certains logements privés peuvent être dégradés sans répondre aux critères stricts de l'insalubrité ou du péril. Leur surveillance relève alors des règlements sanitaires départementaux (RSD) établis par les préfets et contrôlés par les communes.
- La « non-décence » relève du champ du contrat et des rapports locatifs (régis par le code de l'urbanisme et les lois de 1948 et 1989). Son contrôle relève du tribunal civil et de l'action des caisses d'allocations familiales (CAF) dans leurs pôles de contrôle. Ces champs d'intervention doivent être juxtaposés et ne se recouvrent pas tout à fait.

les 83 dispositifs opérationnels et les 19 dispositifs préventifs engagés dans la région en 2018, essentiellement à Paris et en petite couronne, une majorité était désormais dédiée aux copropriétés. La Région labellise et accompagne certaines de ces copropriétés en difficulté dans la mise en œuvre de ces dispositifs, à hauteur de 8 millions d'euros par an ces dernières années.

Le Plan national initiative copropriétés lancé en octobre 2018 (3 milliards d'euros mobilisés en dix ans) vient encore renforcer les aides publiques en faveur de ce parc. Il entend agir sur trois axes : recycler et transformer les copropriétés dégradées ; redresser les copropriétés en difficulté ; prévenir les difficultés des copropriétés fragiles. Signe du poids de ces enjeux dans la région, sept sites franciliens sont inscrits sur la liste des sites de suivi national, représentant 32 copropriétés en extrême difficulté et 10 500 logements. S'y ajoutent 40 sites régionaux, répartis dans 17 communes, regroupant plus de 4 000 logements. Ce plan s'accompagne de nouvelles aides (redressement, gestion urbaine de proximité, financement à 100 % de travaux d'urgence, bonification sous réserve de cofinancement des collectivités) et d'une mobilisation très intégrée des partenaires institutionnels (Anah, Agence nationale pour la rénovation urbaine/Anru, Banque des territoires, Procvivis, etc.).

DISSUADER ET SANCTIONNER LES MARCHANDS DE SOMMEIL

Quand l'incitatif a montré ses limites, les pouvoirs publics disposent de leviers coercitifs pour garantir la sécurité et la santé des occupants de logements, via différentes polices de l'habitat mises en œuvre sous la responsabilité du maire ou du préfet selon les cas (schéma ci-dessous), ainsi qu'un panel de sanctions pénales. Environ 1 000 arrêtés d'insalubrité sont prononcés chaque année en Île-de-France, dont les trois quarts au sein de la Métropole du Grand Paris. S'il baisse à Paris, le nombre d'arrêtés prononcés reste élevé

en Seine-Saint-Denis, qui représente plus de 20 % des arrêtés franciliens pris chaque année.

Près d'un quart des procédures porte sur l'occupation de locaux impropres à l'habitation (caves, garages, etc.), et l'on voit émerger un flux d'arrêtés pour « suroccupation du fait du bailleur » (30 arrêtés en 2018), témoignant de la diversification du parc indigne francilien.

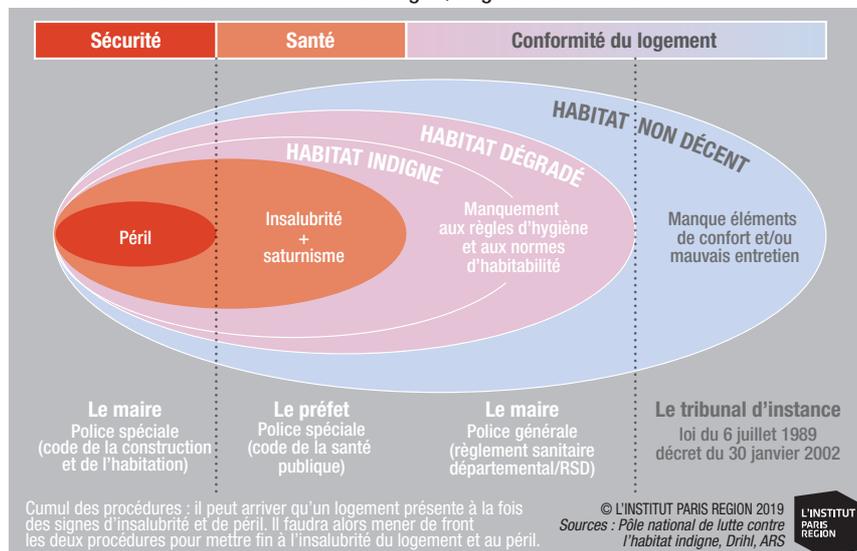
Au cours des années 2010, les sanctions induites par le non-respect des arrêtés ont été renforcées : exécution de travaux d'office en substitution aux propriétaires défaillants puis recouvrement des frais avancés ; soumission du propriétaire au paiement d'astreintes administratives en cas de retard dans la réalisation de travaux¹ ; ou conservation des aides au logement en cas de non-décence du logement. Ces procédures renforcent l'action publique, mais leur mise en œuvre reste complexe. Si le nombre de procédures de travaux d'office a progressé, avec 76 opérations exécutées par l'État en matière d'insalubrité en 2018, pour 57 en 2017, et 149 en matière de lutte contre le saturnisme (150 en 2017), les collectivités qui les mobilisent régulièrement restent rares, notamment du fait du difficile recouvrement des frais avancés.

Des difficultés de suivi affaiblissent également la portée de ces procédures. Il demeure en effet un stock élevé d'arrêtés non levés, malgré les efforts des services pour l'apurer (+400 abrogations d'arrêtés d'insalubrité en 2018). Les agents qui en ont la charge, pris dans la gestion des urgences, peinent parfois à suivre les anciens arrêtés et à faire exécuter les sanctions. Les moyens des territoires pour y faire face sont de plus très inégaux et certaines collectivités ne peuvent faire face seules aux situations qu'elles rencontrent. La mise en œuvre systématique des sanctions demeure ainsi un enjeu de crédibilité pour l'action publique.

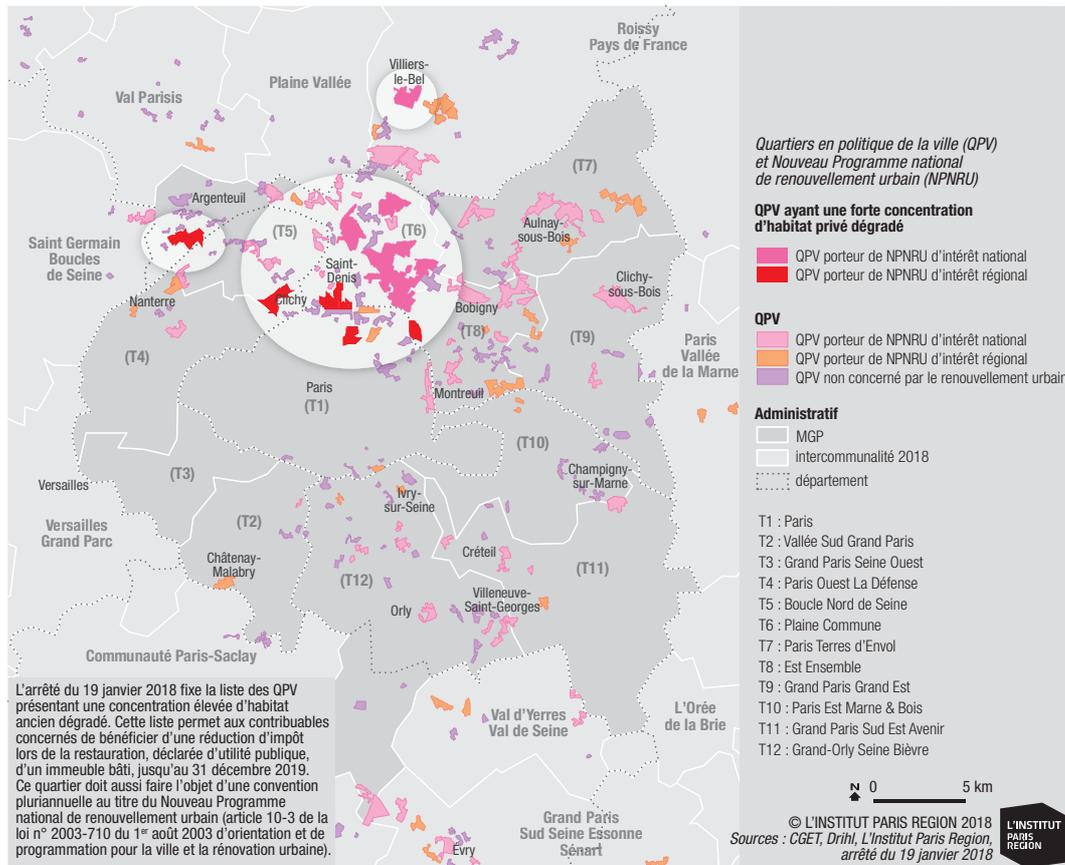
Les procédures se heurtent aussi à la présence de propriétaires délinquants, habiles connaisseurs des écueils administratifs, dits « marchands de sommeil ». Cette notion, souvent utilisée pour dénoncer les pratiques de propriétaires exploitant la fragilité de publics captifs, n'a pas de valeur juridique. Elle peut conduire à amalgamer une grande diversité de situations, difficiles à qualifier en droit : propriétaire « quasi professionnel » de plusieurs lots, qui sait « se jouer des sanctions » et organiser son insolvabilité en cas de poursuite ; « petit propriétaire » louant un logement de faible qualité, dont les caractéristiques le placent, de plus ou moins bonne foi, en infraction ; ou filières d'immigration clandestine, hébergeant dans des conditions indignes des étrangers en situation précaire, etc.

Le manque d'efficacité des procédures répressives contre ces « marchands de sommeil », premiers bénéficiaires de l'engorgement de la justice et de la lenteur des procédures, est souvent dénoncé. C'est pourquoi, les pouvoirs publics ont renforcé le panel des sanctions pénales à leur encontre et réorganisé l'action judiciaire. Des procureurs référents « habitat indigne » ont été désignés dans l'ensemble des parquets franciliens et les services judiciaires

Les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, dégradé et non décent



Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentant une concentration d'habitat ancien dégradé



s'organisent pour que l'instruction des dossiers de lutte contre l'habitat indigne soit confiée à des équipes formées (unités de police dédiées mises en place à Paris, Créteil, Nanterre et en Seine-Saint-Denis, référents désignés dans les commissariats des Hauts-de-Seine). Grâce à cette organisation, les présomptions de pratiques délictueuses sont mieux prises en compte par les autorités de police ou signalées au procureur par l'administration, et l'on observe une augmentation des dossiers conduisant à un jugement pénal. Les juges ont aussi plus souvent recours aux diverses sanctions possibles. La loi concernant l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), votée en 2018, devrait encore renforcer la mise en œuvre et la coordination des dispositions de lutte contre les « marchands de sommeil » (pénales et financières). En outre, des mesures récentes telles que le « permis de louer » ou l'astreinte administrative devraient aussi à l'avenir contribuer à lutter contre les propriétaires défaillants, mais de bonne foi, en les alertant sur leurs obligations.

FACE AUX « POINTS DURS » DE L'HABITAT DÉGRADÉ, CHANGER D'ÉCHELLE D'INTERVENTION

Lorsque la dégradation atteint des îlots entiers, qu'elle ne permet plus de requalification pérenne, des opérations de restructuration foncière peuvent s'imposer, que ce soit à travers des opérations de restauration immobilière (ORI), de résorption de l'habitat insalubre (RHI), ou encore *via* des

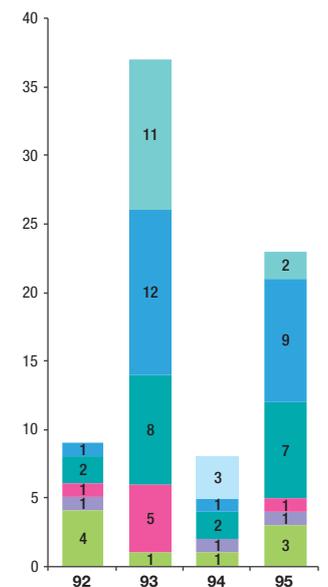
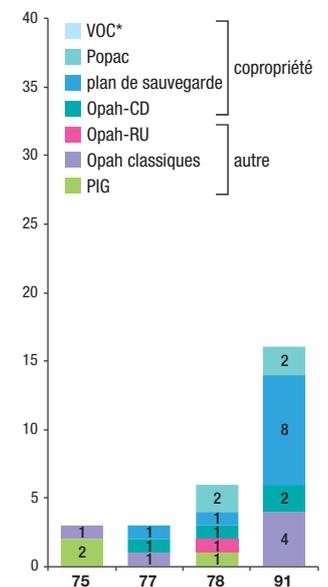
procédures d'aménagement réalisées en direct par les collectivités ou confiées à un aménageur. Complexes et coûteuses, les ORI ou les RHI ne sont utilisées que très ponctuellement, notamment dans les opérations de réhabilitation en « dentelle » dans le tissu ancien : seule une trentaine d'opérations a été engagée depuis 2010, essentiellement à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Ce recyclage complexe de l'habitat indigne requiert une ingénierie qualifiée, mobilisable sur de longues durées, et induit de multiples coûts (études préalables, déficit foncier, appropriation publique). À l'inverse, les occupants de ce parc, très modestes, ne peuvent supporter que des restes à charges minimales et les propriétaires bailleurs sont souvent défaillants. L'éradication d'îlots dégradés dépasse alors vite les capacités opérationnelles et financières des territoires.

Afin de pallier le déficit d'ingénierie de certaines collectivités et les inciter à changer d'échelle d'intervention, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) et l'Agence régionale de santé (ARS) accompagnent depuis 2016, une quinzaine de territoires² particulièrement touchés par la dégradation de l'habitat ancien en centre-ville, retenus *via* un appel à projets, dans l'élaboration de « stratégies urbaines de traitement de l'habitat indigne ».

Face à l'intensité de certaines spirales de dégradation, l'action publique a dû recourir à la mobilisation de dispositifs opérationnels

Les 105 dispositifs programmés d'amélioration de l'habitat au 31/12/2018



© L'INSTITUT PARIS REGION 2019
 Sources : Anah, DRIHL 2018

- *veille et observation des copropriétés
- programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété
- plan de sauvegarde de la copropriété
- opération programmée pour l'amélioration de l'habitat-copropriété dégradée
- opération programmée pour l'amélioration de l'habitat-renouvellement urbain
- opération programmée pour l'amélioration de l'habitat, sans volet spécifique
- programme d'intérêt général

exceptionnels. Lors du premier Programme national de renouvellement urbain (PNRU), quatre quartiers dégradés et une dizaine de villes³ ont bénéficié de l'intervention de ce programme pour agir sur l'habitat dégradé ou les copropriétés en difficulté. Certains de ces sites sont encore inscrits au Nouveau Programme national de rénovation urbaine (NPNRU), notamment lorsque des démolitions sont prévues (Clichy-Montfermeil, Pierrefitte, Garges-lès-Gonesse). Au total, 42 sites d'intérêt national et 13 sites d'intérêt régional du NPNRU prévoient des interventions sur le parc privé, les copropriétés dégradées ou des îlots anciens dégradés. Dans le même esprit de traitement « exceptionnel », trois opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) sont engagées en Île-de-France, à Clichy-sous-Bois, Grigny et Mantes-la-Jolie. Créé par la loi Alur en 2014, cet outil doit faciliter la mise en œuvre d'une approche globale de traitement, agissant sur les causes profondes des difficultés des grandes copropriétés à la dérive. Ces dispositifs prennent la mesure de situations de dégradation et de paupérisation qui imposent la mobilisation d'outils exceptionnels. Prenant acte des difficultés d'intervention sur ces sites, ces dispositifs s'appuient sur des cadres *ad hoc*, des politiques urbaines et sociales coordonnées, avec des moyens de pilotage intégrés (rôle d'ensemblier de l'établissement public foncier Île-de-France/EPFIF, accompagnement des sites projets de rénovation urbaine/PRU par l'Anru et l'Anah, etc.).

POUR LUTTER DURABLEMENT CONTRE L'HABITAT INDIGNE, QUELS LEVIERS ?

La lutte contre l'habitat indigne est pénalisée par l'éclatement des circuits de décision dont elle dépend et par les difficultés de coordination du nombre important d'acteurs qu'elle mobilise : échelons départementaux de la Drihl et de l'ARS, des finances publiques (DDFIP), caisses d'allocations familiales (CAF), services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), conseils généraux, Adil, parquets, etc. C'est pourquoi, des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) ont été institués et sont chargés de mettre en synergie l'ensemble de ces partenaires, et de fixer des objectifs en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ils sont aujourd'hui tous constitués en Île-de-France. Cette organisation doit permettre une gestion plus coordonnée des situations et une meilleure articulation des procédures administratives, pénales et fiscales. La mise en place de nouveaux outils partagés de signalement et de recensement des procédures offre une opportunité de plus pour conforter ces progrès et dépasser les divergences qui demeurent entre les différents acteurs. De même, la récente loi Élan devrait contribuer à renforcer l'efficacité et la coordination de la lutte contre l'habitat indigne en agissant par la voie d'ordonnances sur deux grands volets : l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de la lutte contre l'habitat indigne et la simplification des polices administratives.

Le traitement de l'habitat indigne suppose souvent le relogement définitif ou temporaire de ses occupants. Mais celui-ci se heurte en Île-de-France à l'engorgement des circuits de l'hébergement, de l'accès au logement social et au manque de solutions relais (hôtels, résidences sociales ou intermédiation locative), qui freinent la mise en œuvre des opérations. Les acteurs de terrain font ainsi part du sentiment que les moyens dont ils disposent restent inférieurs à la réalité des besoins et des urgences constatées. Ils témoignent du report d'une demande très sociale vers d'autres types de solutions, contribuant à la résistance et à la reconstitution de formes d'habitat indignes, bricolées dans les interstices du marché. Faute d'une offre de logement adaptée dans les espaces centraux de l'agglomération, l'habitat indigne reste ainsi une voie de recours pour les ménages les plus précaires. Sans une véritable reconstitution de cette offre, *via* le développement et la mobilisation d'une offre très sociale, les actions de lutte contre l'habitat indigne risquent de ne conduire qu'à un déplacement des problèmes et non à leur résolution. ■

Anne-Claire Davy, sociologue
département Société et habitat (*Martin Omhovére, directeur*)

1. Un décret du 7 décembre 2015 fixe à 20 €/logement/jour de retard dans l'exécution des mesures prescrites le montant des astreintes, à 50 € si l'arrêté prévoit une interdiction d'habiter ou d'utiliser le logement. Dans le cas d'une procédure portant sur des parties communes, l'astreinte est de 20 €/lot. Ces montants sont majorés de 20 % par mois de retard supplémentaire.
2. Les Mureaux, Corbeil-Essonnes, Juvisy-sur-Orge, Gennevilliers, Nanterre, Saint-Ouen, Pierrefitte-sur-Seine, La Courneuve, Stains, Pantin/Le Pré-Saint-Gervais, Ivry-sur-Seine, Villiers-le-Bel, Argenteuil.
3. Les Quatre Chemins à Aubervilliers, quartier Cristino-Garcia à Saint-Denis, les Portes de Paris à Clichy, la Goutte d'Or à Paris, le Val-d'Argent à Argenteuil, les Pyramides à Évry, le centre-ville d'Épinay-sur-Seine, etc.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Fouad Awada
DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION
Sophie Roquelle
RÉDACTION EN CHEF
Isabelle Barazza
MAQUETTE
Jean-Eudes Tilloy
INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE
Marie Pagezy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE
Inès Le Meledo, Julie Sarris
FABRICATION
Sylvie Coulomb
RELATIONS PRESSE
Sandrine Kocki
33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region
15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071

www
institutparisregion.fr



RESSOURCES

- Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), Drihl, *Bilan 2018*, 2019.
- Costil Mathilde, « L'habitat indigne aux portes de Paris : le cas de Saint-Denis, entre idéal et realpolitik », dans *Hérodote*, 2016/3, n° 162.
- Davy Anne-Claire, *L'habitat indigne et dégradé en Île-de-France. État des lieux des enjeux et des politiques*, IAU idf, Drihl, novembre 2018.



Sites institutionnels utiles

- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) : <https://bit.ly/2ks0wva>
- Agence régionale de santé (ARS) : <https://bit.ly/2k9qb11>
- Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) : <https://bit.ly/2IM2oPm>

LES ACRONYMES

- Adil** : Agence départementale d'information sur le logement.
Anah : Agence nationale de l'habitat.
Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
ARS : Agence régionale de santé.
CAF : caisse d'allocations familiales.
DDFIP : direction départementale des finances publiques.
Drihl : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
EPFIF : établissement public foncier Île-de-France.
NPNRU : Nouveau Programme national pour la rénovation urbaine.
ORCOD-IN : opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.
ORI : opérations de restauration immobilière.
PDLHI : pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
PNRU : Programme national de rénovation urbaine.
PRU : projet de rénovation urbaine.
RHI : résorption de l'habitat insalubre.
SCHS : services communaux d'hygiène et de santé.

