

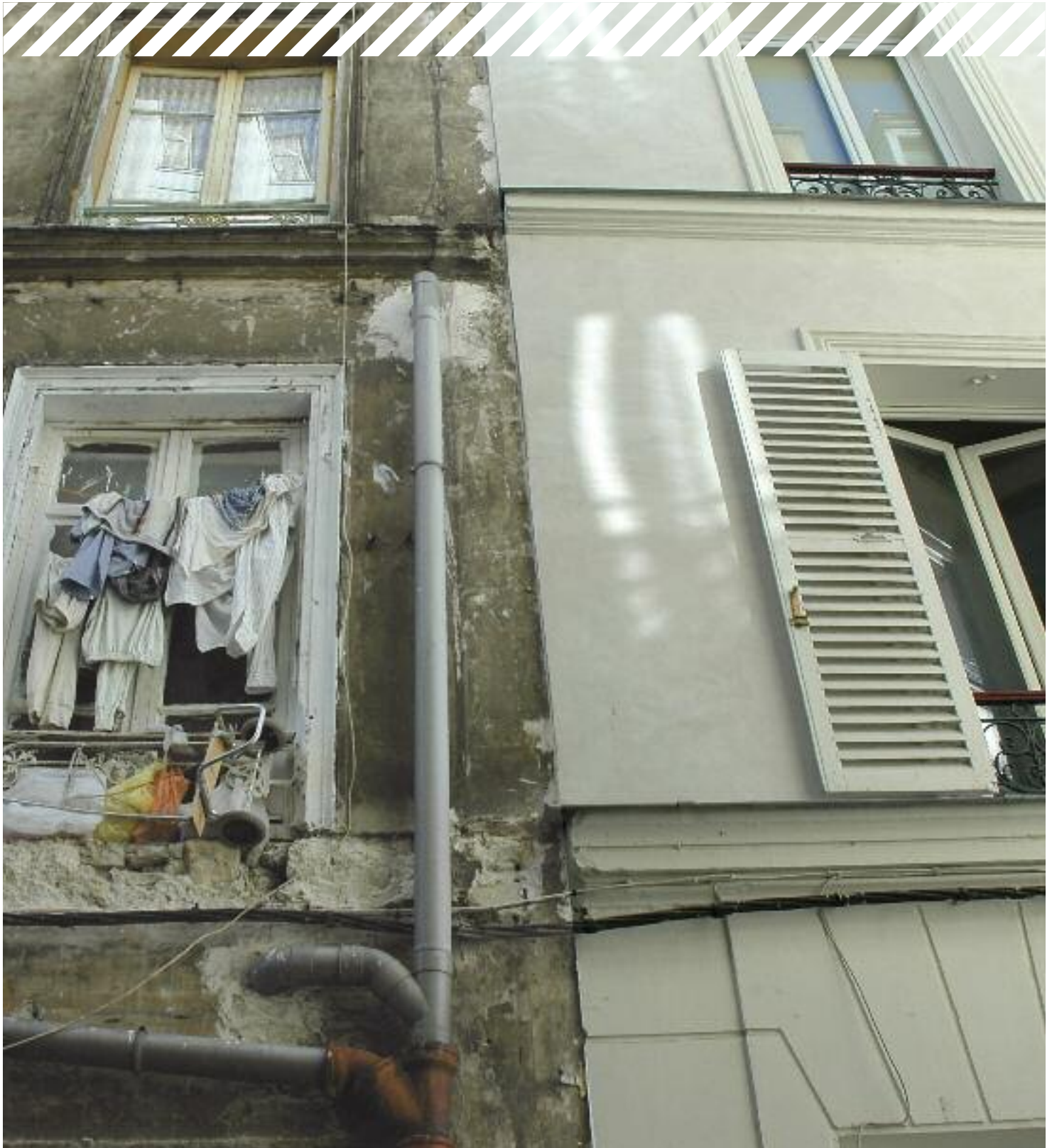
Février 2011

L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France: enjeux et politiques



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France, Enjeux et politiques.

Février 2011

IAU Ile-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tel.:+33 (1) 77 49 77 49 – fax/+33(1) 77 49 76 02

<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général: François Dugeny

Département : Christine Corbillé, Directrice du Département Démographie, Habitat, Equipement, Gestion Locale

Etude réalisée par l'iau îdF : Anne-Claire Davy (DDHEGL), avec la collaboration d'Assad Alicherif pour la réalisation de la cartographie

N° d'ordonnancement : 2.09.001

Crédit photo de couverture : PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lauidF

Sommaire

Introduction	7
Qu'appelle-t-on l'habitat indigne ? Préambule	9
L'Habitat indigne en Ile-de-France, Identification et qualification des enjeux régionaux	11
1 - Le parc privé francilien, une fonction sociale de fait qui se maintient	11
1.1 - Le parc privé loge la majorité des ménages à revenus modestes.....	12
1.2 - Au prix de conditions de confort moins bonnes que l'ensemble des ménages... ..	12
1.1.1 - Les occupants du parc de mauvaise qualité, 6,8% des logements locatifs privés	14
1.1.2 - 13,7% des logements privés sont de mauvaise qualité selon l'ANAH.....	15
1.1.3 - un parc de faible performance thermique.....	16
1.3 - ...Et d'un fréquent surpeuplement des logements	17
2 - Le parc privé potentiellement indigne en Ile-de-France, volumes et territoires à enjeux.....	18
2.1 - Un stock élevé en Ile-de-France, reflétant la pénurie du marché	18
2.2 - Une réalité disparate dans les départements franciliens	20
2.1.1 - Paris : un tissu dense et ancien, un PPPI élevé, probablement sur estimé	20
2.1.2 - Les Hauts-de-Seine, une problématique prégnante dans le nord du département, plus diffuse dans le sud.....	23
2.1.3 - Une problématique massive et multiforme en Seine-Saint-Denis	23
2.1.4 - Le Val-de-Marne, un habitat indigne important en bordure de Paris, dans la Vallée de la Seine et le Val de Bièvre	24
2.1.5 - La Seine-et-Marne, de l'habitat indigne dans les centres urbains anciens et les espaces ruraux du département	25
2.1.6 - Une problématique moins prégnante dans les Yvelines, mais quelques situations localisées de dégradation et un développement de l'habitat précaire	26
2.1.7 - L'Essonne, le département le moins touché par l'habitat ancien dégradé, mais des copropriétés récentes dégradées ou fragiles à surveiller	26
2.1.8 - Le Val d'Oise, un département qui cumule des phénomènes de dégradation des centres anciens et de déqualification d'un habitat rural	27
Les multiples formes de l'habitat indigne en Ile-de-France.....	29
3- Les « copropriétés en difficultés », un miroir grossissant des processus de dégradation de l'habitat privé	31
3.1 - La copropriété, une notion opérationnelle difficile à cerner	31
3.2 - Qu'est-ce qu'une copropriété dégradée ?.....	31
3.3 - Les copropriétés en Ile-de-France, éléments de cadrage statistique	33
3.4 - Les copropriétés en difficulté, l'habitat indigne de demain ?	36
4 – Les hôtels meublés, un parc de logements encore souvent indigne	37
5 – Logiques résidentielles et économiques à l'œuvre dans la dégradation du parc privé	39
5.1 - Une offre qui répond à des besoins qui ne peuvent être satisfaits ailleurs	39
5.1.1 - Des occupants qui cumulent les facteurs de fragilité.....	39
5.1.2 - Des parcours résidentiels caractérisés par l'urgence des besoins et l'impossibilité d'accéder à un logement décent	40
5.1.3 - Des ménages captifs qui peinent à défendre leurs droits	41
5.2 - Un marché dynamique qui répond à des logiques économiques rationnelles	41

5.2.1 - Un marché locatif « juteux », valeur patrimoniale et valeur locative disjointes.....	41
5.2.2 - Des bailleurs spéculatifs, occasionnels et parfois de bonne foi.....	42
Un habitat qui répond à des besoins insatisfaits ailleurs et mute en permanence, penser en flux et non en stock	43
L'amélioration du repérage de l'habitat indigne, un enjeu pour la réussite de l'action publique	45
1 – Un repérage difficile : entre complexité technique et réticences politiques	45
2- Des sources multiples, mais souvent incomplètes et reflétant chacune une réalité estimée ou partielle	46
2.1 - Le PPPI un point de départ quasi systématique des démarches de repérage de l'habitat indigne	46
2.2 - Les sources de repérages administratives : signalements et procédures de police	47
2.2.1 - Les procédures d'insalubrité, une donnée centralisée par l'ARS	47
Une qualification relative et inégale de l'insalubrité.....	47
Mise à jour et centralisation des informations, des progrès attendus avec la mise en place d'une base régionale partagée	48
Les Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS).....	49
2.2.2 - Les procédures de péril, une information à l'échelle des communes, difficile à centraliser	50
2.2.3 - Le saturnisme, des réseaux de surveillance en place	51
2.2.4 - Les autres sources administratives mobilisables pour le recensement de l'habitat dégradé et indécents.....	52
Les dossiers déposés au titre du DALO.....	52
Les données des pôles de contrôle de la CAF.....	52
Les nouvelles obligations de diagnostic lors des transactions immobilières	53
2.2.5 - Les sources mobilisables par les services municipaux	54
3– Un cadre légal, administratif et opérationnel renforcé	55
3.1 - De nouvelles obligations légales de repérage dans les documents de politiques locales de l'habitat	55
La prise en compte de l'habitat indigne dans les PDALPD franciliens	55
3.2 - Des financements simplifiés de l'ingénierie pré-opérationnelle	57
4 – Quelques exemples d'études stratégiques globales à l'échelle de territoires franciliens, une démarche encore peu fréquente	60
4.1 - Paris, un exemple de démarche globale et évolutive	60
4.2 - Le Val-de-Marne, un département passé au crible de la méthode Square dès 2001 ...	63
4.3 - Le Val-d'Oise, un diagnostic mené à l'échelle d'un territoire aux réalités disparates....	63
4.4 - Un exemple d'étude intercommunale sur les enjeux du parc privé : ORSA.....	64
4.5 - Un exemple de diagnostic pluridimensionnel de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune : Saint-Denis	66
La lutte contre l'Habitat indigne, les politiques publiques et leur mise en œuvre en Ile-de-France	69
1 – Du traitement de l'insalubrité à la lutte contre l'habitat indigne, évolution des cadres juridiques et opérationnels	69
1.1 - L'habitat indigne, du concept politique à la notion juridique	69
1.1.1 - De l'hygiénisme aux principes de l'architecture moderne, le traitement de l'insalubrité par la démolition	69
1.1.2 – Au cours des années 1980, une politique volontaire d'amélioration du parc existant semble devoir venir à bout de l'insalubrité	70

1.2.3 - Une préoccupation qui revient par le biais des enjeux de l'exclusion et du mal logement, entraînant la refonte des procédures par la loi SRU en 2000	71
1.2.4 - En 2001, mise en place d'un Programme National de Lutte contre l'Habitat Indigne	71
1.2.5 - Les années 2000, une intense activité réglementaire et législative pour améliorer l'efficacité des procédures	72
1.2.6 - Une accélération politique et symbolique à la fin des années 2000....	73
1.2.7 – 2009, le concept éthique et politique d'habitat indigne devient une catégorie définie en droit.....	74
2 – Les modalités de l'action publique pour lutter contre l'habitat indigne	75
2.1 - Les actions incitatives : financement et accompagnement des acteurs privés	76
2.1.1 - L'ANAH, un rôle central et croissant dans la lutte contre l'habitat indigne, mais une interrogation sur la pérennité de ses ressources	76
Des aides recentrées progressivement sur des missions sociales au cours des années 2000.....	76
Une évolution achevée avec la réforme 2010 des aides de l'Anah.....	77
...Mais des inquiétudes sur la pérennité de ses ressources.....	78
Les financements en faveur de l'amélioration du parc privé en Ile-de-France (Anah, Région...)	79
Les financements des collectivités locales (CRIF, Conseils Généraux...)	80
2.1.2 - Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, le modèle type de l'outil incitatif	82
2.1.3 - La mobilisation des dispositifs incitatifs en Ile-de-France	85
Les Opérations programmées d'Amélioration de l'habitat en Ile-de-France	86
Les autres dispositifs mis en œuvre en Ile-de-France.....	89
2.2 - Les outils coercitifs : les mesures de police administratives	93
2.2.1 - Des procédures partagées entre maires et préfets	93
2.2.2 Les procédures de police en Ile-de-France, de nombreuses difficultés de mise en œuvre	94
2.2.3 - Des démarches engagées pour une mise en œuvre plus rigoureuse des procédures et des sanctions pénales.....	96
Vers une publication plus systématique des arrêtés aux hypothèques	96
L'exécution des travaux d'office.....	97
Un suivi renforcé des procédures pénales : mieux lutter contre les marchands de sommeil	98
2.3 - Le traitement de l'habitat indigne par son éviction : les opérations d'aménagement et l'action foncière	99
2.3.1 - Les Opérations de Restauration Immobilière	99
2.3.2 - Les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), un outil coercitif mobilisé en dernier recours	100
2.3.2 - Les opérations d'aménagement urbain, un mode de traitement de l'obsolescence du bâti.....	102
3 – Les territoires mobilisés en Ile-de-France, les politiques de lutte contre l'habitat indigne coordonnées à l'échelle départementale et municipale	105
3.1 - Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne :	105
3.2 - Les protocoles d'éradication de l'habitat indigne :	109
3.3.1 - Un exemple de protocole en voie d'achèvement : Paris	110
3.3.2 - Quelques exemples de protocoles franciliens	112
3.3 – Les Projets de Renouvellement Urbain (PRU) « quartiers anciens »... ..	114
3.4 – Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés	115
3.4.1 – Le PNRQAD en Ile-de-France	117
Saint-Denis.....	118
Aubervilliers.....	119
Villeneuve-Saint-Georges.....	120
Montreuil-Bagnolet	121
Meaux	122

4 – De la boîte à outils à la pratique des territoires, retours d’expérience des acteurs franciliens	123
4.1 - Les difficultés du repérage : hétérogénéité des situations et subjectivité des acteurs :	123
4.2 - Eclatement des circuits de décision et multiplicité des acteurs : un besoin de coordination et de démarches de projet	123
4.3 - Des moyens insuffisants face à l’ampleur et à la complexité des enjeux	125
4.3.1 – Le manque d’ingénierie ; un besoin de compétences multiples et spécialisées	125
4.3.2 – Des moyens financiers insuffisants, complexes à mobiliser et menacés	126
4.4 - Les obstacles du relogement et de l’hébergement	127
 Conclusion	 129
 Annexes.....	 131

Introduction

La notion d'habitat "indigne" est à l'origine une notion de nature politique. Porté par le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (PNLHI) créé en 2001, ce concept visait à englober, pour les dénoncer et les combattre, l'ensemble des situations qui sont "un déni du droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine".

Le champ de l'habitat indigne a depuis été défini plus précisément en droit par l'article 84 de la loi du 27 mars 2009, dite de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions qui précise que "constituent un habitat indigne, les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé." L'habitat indigne recouvre ainsi toutes les situations d'insalubrité, de locaux avec un risque d'accessibilité au plomb, les immeubles menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux, l'habitat précaire. Leur suppression ou leur réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative des maires ou des préfets.

L'ensemble de ces situations se rencontre en nombre en Ile-de-France où cette problématique présente une intensité particulière, comme en témoigne la présence de deux départements franciliens, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, parmi les premiers sites pilotes d'expérimentation et de lutte contre l'habitat indigne. La pression actuelle sur le marché immobilier francilien est telle qu'elle exclut un nombre croissant de ménages des circuits classiques du logement et entraîne la création d'un sous marché. Les plus fragiles trouvent ainsi refuge dans les segments les plus dévalorisés de l'offre - parc ancien dégradé, copropriétés paupérisées des années 1950 à 1980 voire dans des locaux destinés à d'autres usages et impropres à l'habitation ou dans un habitat de fortune... Pénurie de l'offre au regard des besoins de la population francilienne, saturation des circuits de l'hébergement et du logement social, présence de populations très modestes attirées par le marché de l'emploi de la région capitale et fort

poids du parc ancien se conjuguent en Ile-de-France pour faire prospérer ce sous marché du logement. La rentabilité économique de ce secteur est réelle et de nombreux acteurs tirent ainsi profit de la pénurie et de l'inadaptation de l'offre dans un marché de plus en plus tendu.

Devant l'acuité de cette problématique en Ile-de-France, le Conseil Régional a confié à l'Ile-de-France la mission de dresser un panorama des enjeux en matière d'habitat indigne à l'échelle de la Région. Cette première étude synthétique s'appuie sur la mobilisation des sources statistiques et documentaires disponibles (FILOCOM, RGP, documentation du PNLHI) et sur plusieurs dizaines d'entretiens réalisés auprès des acteurs franciliens investis dans la lutte contre l'habitat indigne ou dégradé (liste en annexe).

Nous présenterons tout d'abord les grands éléments de cadrage quantitatifs disponibles à l'échelle régionale afin de repérer les enjeux sociaux dans le parc privé et les territoires concernés par la problématique du parc dégradé ou indigne. Ces approches statistiques seront étoffées par des éléments de nature qualitative sur la fonction sociale de ce parc et les principaux profils des occupants que l'on y rencontre.

Nous évoquerons ensuite les enjeux et les difficultés du repérage de l'habitat indigne à différentes échelles ainsi que des exemples de démarches de repérage mises en œuvre par les acteurs locaux.

Enfin, nous décrirons les outils existants et leurs évolutions récentes ainsi que la manière dont ils sont mis en œuvre en Ile-de-France : quels sont les territoires mobilisés et quels outils ont-ils utilisés ? Nous présenterons quelques retours d'expériences locales et rapporterons les difficultés et obstacles évoqués par les acteurs franciliens que nous avons rencontrés.

Qu'appelle t-on l'habitat indigne ?

Source : Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne

Pour rendre compte des différentes réalités et procédures concernant l'habitat privé dégradé et son traitement, plusieurs champs d'intervention doivent être juxtaposés. Un exercice de définition des différentes notions employées s'impose pour introduire un état des lieux de l'habitat privé dégradé et de l'habitat indigne. Habitat indigne, insalubre, indécemment... Toutes ces notions correspondent en effet à des réalités qui se croisent mais ne se recouvrent pas tout à fait.

L'insalubrité

Sont insalubres les logements, immeubles et toutes formes d'habitat précaire dont la configuration (habitabilité médiocre), l'équipement (déficient), l'état (entretien insuffisant), la nature (locaux destinés à d'autres usages) ou les conditions d'occupation (mauvais usage, surpeuplement) altèrent, aggravent ou constituent un risque direct pour la santé physique, mentale et sociale des occupants du local ou de ses voisins.

L'insalubrité est appréciée après une visite des locaux par des techniciens spécialisés (Services Communaux d'Hygiène et de Santé SCHS ou services de l'Agence Régionale de Santé), qui élaborent un rapport d'analyse de salubrité et de respect du règlement sanitaire départemental. Ce rapport fait l'objet d'une présentation contradictoire devant le CODERST (Conseil Départemental d'Évaluation des Risques sanitaires et Technologiques) qui donne son avis. Au vu du rapport et de l'avis du CODERST, le Préfet prend un arrêté d'insalubrité qui peut soit interdire définitivement les locaux à l'habitation, soit prescrire des travaux et si nécessaire, interdire temporairement les locaux à l'habitation.

Dans tous les cas, le relogement des occupants est à la charge du propriétaire, les loyers cessent d'être dus, le bail et les aides au logement sont suspendus.

Les immeubles menaçant ruine / le péril

C'est une police ancienne qui permet au maire d'obliger un propriétaire à engager des travaux de réparation ou de démolition pour mettre fin au danger que fait courir au public ou aux

occupants l'état de péril de son bâtiment, après une expertise contradictoire.

La sécurité des hôtels meublés

C'est une police du maire qui concerne la sécurité des établissements d'hébergement et recevant du public. Elle lui permet, après avis de la commission de sécurité, de prescrire à l'exploitant les travaux nécessaires pour assurer la sécurité des occupants et en cas de non-exécution, d'effectuer les travaux d'office, en application de l'article L123-3 du CCH, issu de la loi SRU.

La non-décence

Le vocabulaire de 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). La première définition d'un logement décent figure dans la loi du 6 juillet 1989 qui précise qu'un bailleur est tenu de louer " un logement ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, et doté d'éléments le rendant conforme à l'habitation". Les obligations de " décence" d'un logement sont renforcées par la loi SRU et les critères de celle-ci définis dans un décret de janvier 2002 en termes de surfaces, de niveau de confort (eau, gaz, électricité, sanitaires, chauffage ou d'état du logement (gros œuvre, ventilation, luminosité et sécurité des personnes). Son contrôle relève du tribunal civil et de l'action des CAF dans leurs pôles de contrôles.

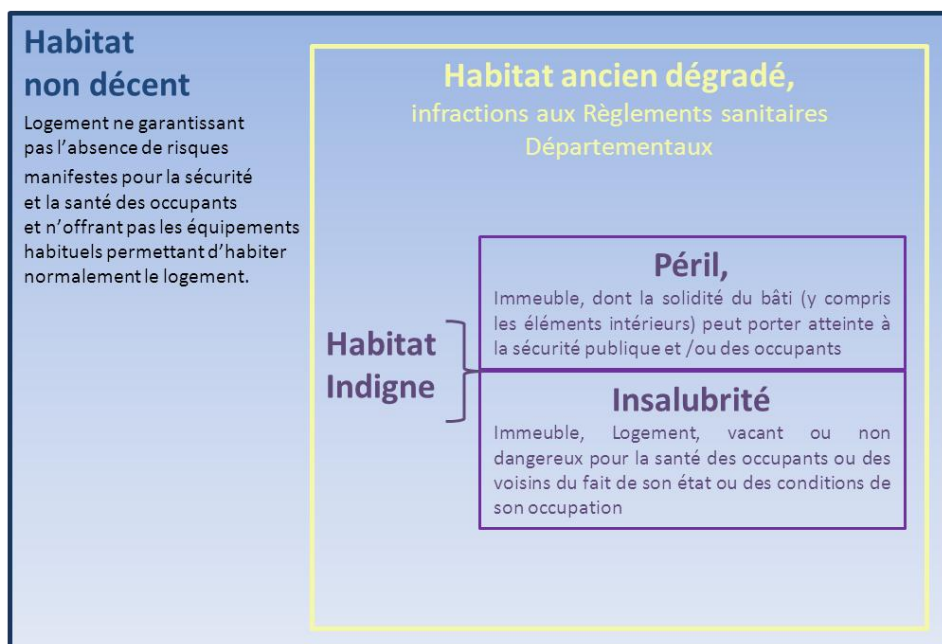
La non décence ne doit pas être confondue avec l'insalubrité, un logement non décent peut ne pas être insalubre (soit qu'il n'y manque que des éléments de confort mais que le logement soit salubre et en bon état, soit que les désordres ne soient pas d'une gravité suffisante pour relever d'une procédure d'insalubrité). En revanche un logement déclaré insalubre ou sous arrêté de péril ne peut être décent, de même qu'un logement situé dans un immeuble déclaré insalubre ou en péril.

L'habitat dégradé

Il faut également garder à l'esprit que la notion d'habitat indigne telle qu'elle est définie en droit ne représente qu'une part de l'habitat ancien

dégradé et très dégradé, certains logements privés anciens pouvant être dégradés sans répondre pour autant aux critères stricts de l'insalubrité ou du péril, qui impliquent une situation de risques pour la santé ou la sécurité des occupants. Sur le terrain, la frontière entre ces situations est parfois ténue mais très importante dans la mesure où elles ne relèvent pas des mêmes outils de traitement.

La surveillance de ce parc ancien dégradé relève alors des Règlements Sanitaires Départementaux (RSD), qui découlent d'un modèle national datant de 1978 et que chaque Préfet est dans l'obligation de signer. Dans ce modèle national sont mentionnées les normes minimales que les logements doivent respecter, et notamment la nécessité pour un logement d'avoir une surface minimale de 9 m² et une hauteur sous-plafond de 2,20 m (des critères repris dans le décret sur le logement décent). Le contrôle du respect de ce RSD a longtemps relevé de la responsabilité de l'ARS. Mais depuis la nouvelle décentralisation de 2004, il relève de la responsabilité des mairies (qu'elles disposent ou non d'un SCHS). Les chapitres du RSD sont progressivement remplacés par des décrets en Conseil d'Etat pour une harmonisation des critères à l'échelle nationale et leur éventuelle modernisation. Le décret sur le logement n'est pas encore sorti mais est attendu prochainement (en cours d'élaboration). Il permettra une harmonisation des critères utilisés pour définir les infractions aux RSD.



I L'habitat indigne en Ile de France,

Identification et qualification des enjeux à l'échelle régionale

Le repérage et l'identification du parc privé dégradé et indigne sont encore difficiles, que ce soit à l'échelle de grands territoires ou à une échelle opérationnelle plus fine. L'habitat privé ne dispose en effet pas d'outils de connaissance aussi performants que ceux mis en place par les bailleurs dans le parc social et il faut pour l'étudier, croiser de multiples sources, avec une périodicité et des périmètres souvent différents.

Les enjeux de repérage et de connaissance de cet habitat et des mécanismes qui le génèrent sont au cœur de la lutte contre l'habitat indigne depuis son origine. Manière de sensibiliser les acteurs locaux, de pointer les urgences physiques et sociales qui traversent ce parc, le développement des outils statistiques et des obligations légales de recensement a été central dans les actions du pôle national de lutte contre l'habitat indigne depuis 2001. Une des premières déclinaisons de ces enjeux de connaissance a consisté en la mise au point d'une méthode de repérage statistique du parc privé potentiellement indigne (PPPI) à partir d'une exploitation des fichiers fiscaux qui permet de repérer les grands territoires à enjeux à l'échelle d'une région ou au sein de départements. Cette approche nous donnera un premier aperçu des territoires prioritaires franciliens.

Mais avant de présenter les résultats du PPPI pour l'Ile-de-France, il nous a paru intéressant de rappeler de manière globale quelques données de cadrage illustrant la fonction sociale du parc privé francilien, tels que le profil de ses occupants ou son niveau de confort (issus du RGP ou de l'Enquête Nationale Logement à l'échelle régionale)... Autant de mises en perspectives des enjeux plus spécifiques de l'habitat indigne qui seront présentés ici.

Nous présenterons ensuite les résultats du PPPI issus des bases fiscales de 2007 et ses déclinaisons dans les différents départements franciliens en nous appuyant à la fois sur plusieurs représentations cartographiques du parc potentiellement indigne (en volume, en

part et selon les statuts d'occupation) et sur le fruit de nos entretiens avec des acteurs de terrain franciliens.

Nous déclinerons ensuite quelques éléments plus qualitatifs sur les jeux d'acteurs et les parcours résidentiels qui prennent place dans ce parc ainsi que quelques zooms sur les problématiques plus ciblées des hôtels meublés et des copropriétés en difficultés, qui sont identifiées comme des problématiques spécifiques, des sous-ensembles particuliers au sein de l'habitat indigne auxquels répondent des outils dédiés.

1 - Le parc privé francilien, une fonction sociale de fait qui se maintient

Les tensions qui pèsent sur le marché du logement en Ile-de-France sont fortes. La réelle pénurie de l'offre face à la demande de logements enregistrée en Ile-de-France, qui prend une dimension quantitative mais aussi qualitative, avec la forte valorisation des prix et des loyers qui réduit l'accessibilité de certains segments d'offre privée, favorisent l'émergence d'un parc privé social de fait, répondant aux besoins des populations aux revenus modestes dans des conditions d'accueil plus ou moins satisfaisantes. Le parc social ne peut seul répondre aux besoins des populations à bas revenus et renvoie sur le parc privé une forte demande de ménages aux revenus modestes, voire très modestes.

Le parc privé joue donc un rôle réel d'accueil des ménages à faibles ressources. Il répond évidemment à cette fonction sociale dans ses segments fragiles et dégradés, mais également dans des secteurs de marché plus valorisés, au prix souvent de conditions de confort réduites de ses occupants (en particulier par la sur-occupation des logements)... C'est dans ce contexte que se produit et se reconstitue en continu un sous marché du logement recueillant les exclus du marché principal du logement dans diverses formes d'habitat de sous qualité, logements indécents, légèrement vétustes ou réel habitat indigne.

1.1 - Le parc privé loge la majorité des ménages à revenus modestes...

Selon les chiffres de l'Enquête Nationale Logement de 2006, seuls 29% des ménages franciliens entrant dans les plafonds de ressources du parc social ordinaire (PLUS) sont effectivement locataires du parc social. Le parc social ne logeait ainsi en 2006 que 36% des ménages franciliens disposant de revenus inférieurs aux plafonds du parc très social (PLAI, 60% des plafonds PLUS) et 21% des ménages dont les ressources sont comprises entre 60 et 100% des plafonds HLM.¹

Les ménages disposant de revenus inférieurs aux plafonds du parc social ordinaire (plafonds PLUS) représentaient ainsi en 2006 :

- * 82% des occupants de logements à titre gratuit (157 000 ménages)
- * 77% des locataires du parc locatif privé² (867 400 ménages),
- * 90% des locataires HLM (1,01 millions de ménages)
- * 59% des propriétaires occupants et des accédants (1,4 millions de ménages)

Et les ménages disposant de revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM (plafonds du PLAI), représentaient :

- * 52% des occupants de logements à titre gratuit (100 300 ménages)
- * 43 % des locataires du locatif privé (482 000 ménages),
- * 57 % des locataires HLM (641 000 ménages)
- * 23 % des PO (533 000 ménages)

Si la fonction d'accueil des ménages à bas revenus tend à se concentrer dans le parc locatif social, elle croît cependant aussi dans le parc locatif privé ordinaire, en raison du recul des logements occupés gratuitement, sous le régime de la loi de 1948 ou loués en sous-location ou en meublés...

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la forte valorisation des prix et des loyers du parc privé, on voit ainsi la part des ménages à bas revenus (60% du revenu médian) logés dans le parc locatif libre passer de 15% en 1988 à 24% en 2006 (cette part passant dans le même temps de 32 à 39% dans le locatif social). Ces deux évolutions contradictoires

laissent entrevoir les efforts croissants que doivent faire les ménages franciliens qui disposent de ressources faibles et moyennes pour se loger dans le parc de la région, et illustre bien les mécanismes qui pousseront la partie la plus fragile de ces ménages vers les logements d'un sous marché refuge.

Cette occupation sociale du parc privé est cependant très inégale au sein de l'espace régional et traduit de manière très directe les processus de spécialisation territoriale à l'œuvre en Ile-de-France, reflétés par de forts écarts de niveaux de prix et de loyers, et la rupture de plus en plus marquée entre l'Est et l'Ouest de la Région³.

Au sein de la région, la Seine Saint-Denis se distingue par une part particulièrement élevée de ménages à bas revenus parmi les propriétaires occupants. Le parc occupé en propriété n'est en effet pas à l'abri des processus de ségrégation qui marquent ce département. Personnes âgées vieillissantes dont les revenus ont diminué avec la cessation de leur activité professionnelle, ménages exclus des circuits de la location, un grand nombre de propriétaires très modestes seront ainsi parmi les occupants que l'on retrouvera dans le parc privé potentiellement indigne.

Un certain nombre de territoires ruraux comptent également une part élevée de propriétaires occupants très modestes, notamment le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne.

1.2 - ... au prix de conditions de confort moins bonnes que l'ensemble des ménages

Le parc inconfortable au sens traditionnel du RGP (absence d'eau courante, de W-C et/ou d'installation sanitaire dans les logements) ne représente plus que 1,8 % des logements franciliens en 2006, moins de 90 000 logements habités contre 4% il y a 10 ans. La part des logements sans confort a ainsi été divisée par 4 en Ile-de-France depuis 1984. Cela reste cependant plus élevé qu'au niveau national, où seul 1,3% des logements sont jugés inconfortables.

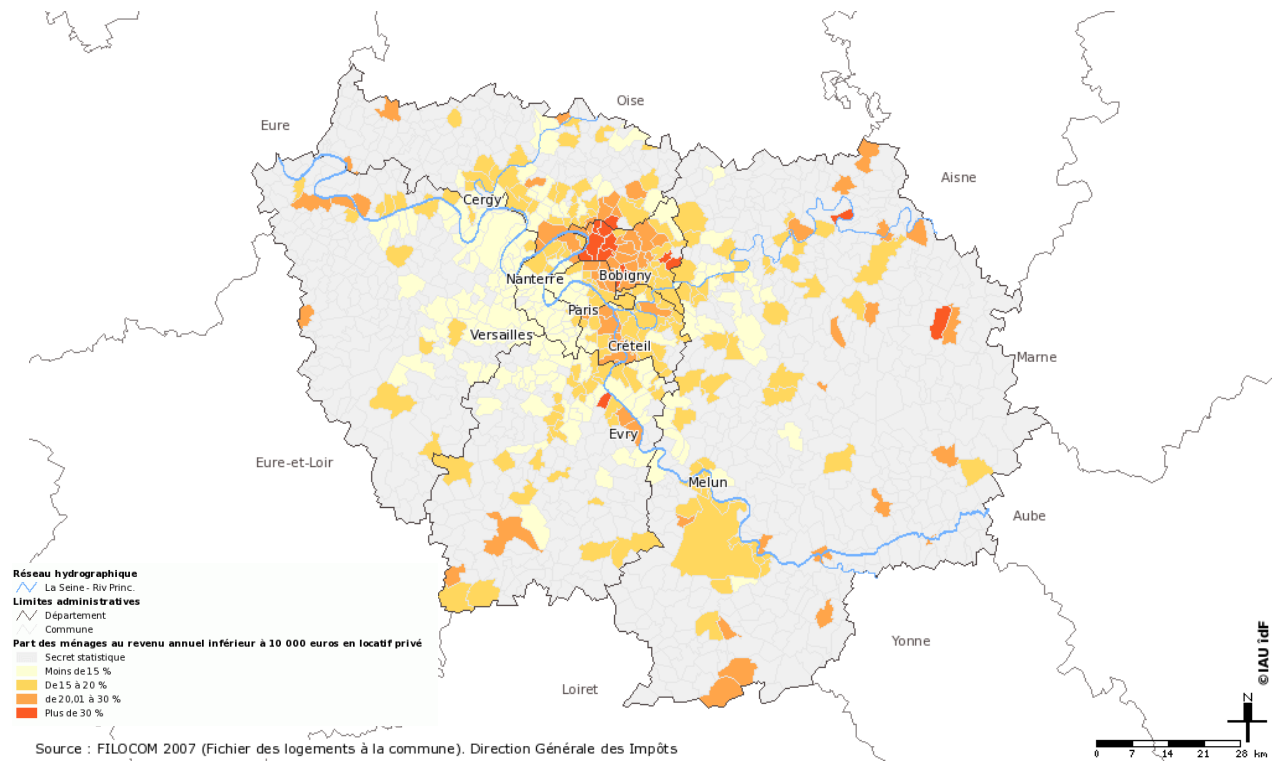
Mais, si les conditions de logement de l'ensemble des ménages progressent constamment, elles s'améliorent moins rapidement pour les ménages à bas revenus

¹ Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006, INSEE, IAU, DRIHL.

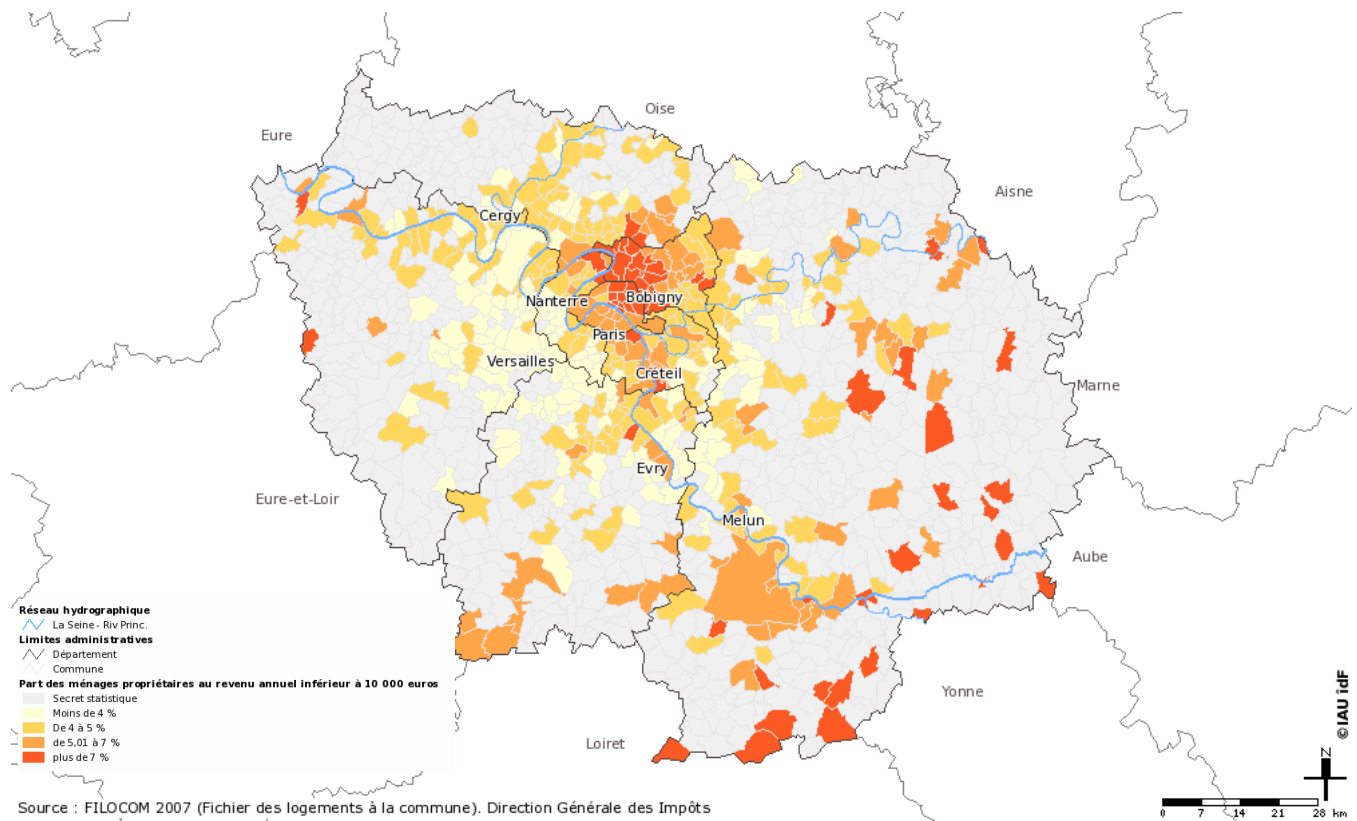
² Locatif libre, sous-location et loi 1948

³ Géographie sociale, habitat et mobilité en île-de-France, IAU-îdF, janvier 2009.

La part des ménages locataires du parc privé disposant de moins de 10 000 euros /an



La part des ménages propriétaires occupants disposant de moins de 10 000 euros /an



(en dessous de 60% du revenu médian). En 2006, la part des ménages à bas revenus qui vit dans un logement inconfortable (définition Insee) reste ainsi 3 fois plus élevée que pour l'ensemble des ménages. 4,7 % des locataires du parc privé occupent un logement sans confort (57 000 ménages), contre 1,8% de l'ensemble des ménages, 7,2% des locataires du parc privé parisien.

L'inconfort persiste le plus souvent dans le parc des petits logements (75% font moins de 20 m²), occupés en majorité par des personnes seules, de profil social modeste (retraités 35%, chômeurs, 20%). Pour l'essentiel, ces logements inconfortables relèvent du parc privé, locatif ou occupé en propriété. L'inconfort ainsi défini concerne essentiellement le parc d'avant 1949. A Paris, où le parc ancien est très dominant, 50 000 logements sont ainsi encore sans confort (chambres d'hôtel occupées au mois, chambres de service...), soit 4,4% du parc, contre 1,4% du parc et 25 200 logements en petite couronne et 0,7% du parc et 14 000 logements en grande couronne. 57% du parc inconfortable de la région est situé à Paris, 28% en petite couronne et 15% en grande couronne.

Les occupants du parc de mauvaise qualité (vers une approche statistique de la « non décence »)

Le questionnaire de l'Enquête Nationale Logement 2006, plus détaillé sur les caractéristiques physiques du logement que celui du RGP, permet d'appréhender la qualité du logement de manière plus complète que la notion de simple confort utilisée traditionnellement dans le RGP. Il permet notamment d'appréhender 10 des 12 indicateurs fixés par décret à la suite de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain pour définir un logement décent. Au-delà de la présence d'eau courante ou d'équipements sanitaires et de chauffage, ces indicateurs permettent de prendre en compte également l'humidité du logement, la présence d'infiltrations d'eau, la qualité de l'installation électrique, la chaleur dans le logement, l'état de la façade, la présence d'une cuisine et la qualité de l'exposition du logement.

A partir de ces critères, l'Insee a bâti une nouvelle variable sur la qualité du logement. Est alors considéré comme de « bonne qualité » un logement qui ne présente aucun

défaut sur l'ensemble de ces indicateurs, de « moyenne qualité » un logement qui présente 1 ou 2 défauts sur ces postes et de « mauvaise qualité » un logement défailant sur 3 de ces critères ou plus. Selon cette définition, plus qualitative, ce sont 3,6% de l'ensemble des logements habités franciliens qui seraient de mauvaise qualité et 34,3% de qualité moyenne (3,1% et 31,6 % à l'échelle nationale).

Ces proportions masquent cependant des écarts importants de qualité du parc selon son statut d'occupation. Le poids des logements de mauvaise qualité varie ainsi de 1,5% pour les propriétaires occupants, à 4,7% dans le secteur social et 6,8% dans le locatif privé. Si l'on isole les logements en sous-location, relevant du secteur social non HLM ou loués en loi 1948, la part des logements de mauvaise qualité atteint même 9,7% des logements. Il en va de même du parc de logements de moyenne qualité, qui représente 25% des logements occupés en propriété, 42% des logements sociaux et 44% des logements locatifs libres et près de 54% des logements en sous location, loi de 48 ou social non HLM.

Les estimations sur la qualité du parc de résidences principales varient également sensiblement en termes géographiques. Paris se distingue par une part élevée de parc estimé de moindre qualité, avec près de 39 % des logements privés classés selon cette méthode comme de qualité moyenne et 5,2% comme de mauvaise qualité. Ces proportions sont de 32% et 3 % en petite couronne et de 28% et 2,2% en grande couronne. On constate cependant ces dernières années une tendance sensible à la contraction du parc de mauvaise qualité dans la région, avec une baisse de près de 2 points pour l'ensemble des résidences principales entre 2002 et 2006 (de 5,5% à 3,6%).

Au total près d'1,7 millions de ménages vivraient selon cette estimation dans des logements de moyenne qualité en Ile-de-France et 175 000 dans des logements de mauvaise qualité, dont 1,17 millions et 118 400 ménages logés par le parc privé. Les deux-tiers des logements de mauvaise qualité sont locatifs et 29 % sont occupés en propriété.

Les occupants du parc de mauvaise qualité se recrutent principalement parmi les ménages à faibles ressources : 54% des occupants du parc privé de mauvaise qualité appartiennent au premier quartile de revenu francilien (contre 20% de l'ensemble des occupants du parc

privé) ; Leur revenu par UC, établi à 1 329 €, est inférieur de 34% à la moyenne régionale, contre un écart de 10% dans le parc de moyenne qualité (1826 €/UC).

La part des ménages occupant des logements privés de mauvaise qualité (en %)

	% occupant un logement privé de mauvaise qualité
Ensemble des ménages	3,2
Selon l'âge	
Moins de 25 ans	2,6
De 25 à 30 ans	7,2
De 30 à 39 ans	4,5
De 40 à 49 ans	2,5
De 49 à 64 ans	2,5
65 ans et plus	2,1
Selon les revenus	
1 ^{er} quartile (25 % des ménages les plus pauvres)	8,9
2 ^{ème} quartile (25 à 50 %)	2,8
3 ^{ème} et 4 ^{ème} quartiles (> à 50%)	1,5
Selon le statut d'occupation	
Locataires	1,5
Propriétaires et accédants à la propriété	6,8
Selon le type de ménages	
isolés	4,3
Familles monoparentales	6,5
Couples avec enfants	2,4
Couples sans enfants	1,9
Selon la nationalité de la PR	
Française	2,5
étrangère	8,9

Le parc de mauvaise qualité est également un parc d'accueil où se trouvent surreprésentées certaines populations pour lesquelles l'accès au logement est particulièrement difficile. Jeunes ménages, familles monoparentales ou ménages d'origine étrangère sont ainsi nettement surreprésentés par rapport à leurs poids dans l'ensemble du parc :

* Le parc de mauvaise qualité compte ainsi près de 10% de familles monoparentales, soit deux fois plus que l'ensemble du parc privé. 6,5 % de ces familles occupent un logement de mauvaise qualité, contre 3,2% des occupants du parc privé.

* Le parc de mauvaise qualité compte 23% de ménages de moins de 30 ans alors qu'ils ne sont que 13% dans l'ensemble du parc privé.

Près de la moitié des ménages de moins de 30 ans vit dans des logements de qualité mauvaise et moyenne. Les difficultés de l'insertion professionnelle et de l'accès au logement des jeunes actifs se lit à travers la part élevée des 25-30 ans occupant un logement de mauvaise qualité, ils sont 7,2% dans ce cas contre 3,2% de l'ensemble des occupants du parc privé.

* 30% des logements privés de mauvaise qualité sont occupés par des ménages dont la personne de référence est de nationalité étrangère, quand ils représentent 11% des ménages. Près de 49% des ménages logés dans le secteur privé dont la personne de référence est de nationalité étrangère, occupent des logements de qualité mauvaise et moyenne (dont 9% de mauvaise qualité), contre 35% de l'ensemble des occupants du parc privé.

Cette approche fondée sur la définition du logement décent reste cependant incomplète et ne permet par exemple pas d'appréhender la qualité ou les défauts de l'isolation des logements, utiles à la connaissance des enjeux de précarité énergétique en Ile-de-France.

Un parc de faible performance énergétique⁴

Dans une étude récente sur l'amélioration énergétique du parc résidentiel francilien, l'IAU IdF estimait que la majorité des résidences principales de la région entrait dans des catégories de moyenne et faible performance énergétique : 33% relevant de la catégorie D (soit une consommation comprise entre 151 et 230 KWh/m²/an) et 53% dans les catégories E, F ou G (soit des consommations supérieures à 231 KWh/m²/an).

Ce parc de mauvaise performance énergétique est majoritairement de statut privé et notamment locatif privé et logiquement concentré dans le parc ancien, construit avant 1975 :

* 75% des maisons individuelles seraient ainsi en classe E, F ou G. Ce sont en grande partie des logements du tissu pavillonnaire construit avant 1975, mais on compte également un nombre important de logements des programmes d'accession

⁴ L'amélioration énergétique du parc résidentiel francilien, les enjeux socio-économiques. CSTB, IAU îdF, PUCA, Université Paris I, février 2010.

sociale des années 1980 et 1990, ceux de la génération des PAP, parmi les logements de faible performance énergétique.

- * 51% du parc locatif privé en classe E, F et G, dont 90% construits avant 1975. Au sein de ce parc ce sont les logements anciens (construits avant 1949) chauffés à l'électricité qui sont les plus énergivores (classe G). Parmi eux, une part de logements occupés très socialement constitue un segment important du parc indigne où les modes d'occupation visant à limiter les dépenses énergétiques accentuent la dégradation du logement (les ventilations bouchées notamment sont souvent citées comme l'un des facteurs majeurs d'accélération du processus d'insalubrité des logements...).

La qualité des logements, une exploitation approfondie de l'ENL⁵ engagée par l'Anah

Pour répondre à ses propres enjeux opérationnels et mieux cibler les besoins d'amélioration du parc privé, l'ANAH a elle aussi élaboré une nouvelle méthode pour appréhender la qualité du parc à travers les variables de l'ENL dans laquelle elle classe les défauts répertoriés selon leur gravité et leur impact sur les conditions d'occupation des ménages. Cette nouvelle approche vise à estimer, en plus du niveau d'équipement des logements, leur état d'entretien et à distinguer les facteurs liés au bâti et ceux liés à l'occupation. L'objectif de cette démarche est de mieux hiérarchiser les niveaux d'inconfort pour prioriser les interventions de l'Anah. La méthode mise en œuvre s'est appuyée sur l'identification de 3 grandes familles de désordres ou de défauts des logements : les défauts majeurs d'équipement (absence d'eau courante, de chauffage, de WC ou d'installation pour cuisiner), les défauts d'équipement (WC extérieurs, eau froide seulement, pas de salle d'eau), les défauts de confort et d'usage.

Les différents défauts constatés ont ensuite été pondérés selon leur gravité et synthétisés dans une typologie graduée de 1 à 4 distinguant :

- * 1 : les logements confortables (sans défaut)
- * 2 : les logements présentant un seul défaut de confort ou d'usage

- * 3 : les logements en mauvais état présentant 2 à 4 défauts de confort ou d'usage

- * 4 : les logements sans confort : présentant au moins 5 défauts de confort et d'usage, et/ou des défauts d'équipement et/ou des défauts majeurs d'équipement.

Selon cette approche, 2,9% des ménages franciliens vivaient dans des logements sans confort, soit plus de 132 500 ménages et 13,7%, près de 672 500 ménages, dans des logements en mauvais état. A l'échelle nationale, près de 770 000 ménages (2,9%) vivent dans des logements sans confort et plus de 3,7 millions (14,1%) dans des logements en mauvais état. Ces volumes, différents montrent bien la sensibilité et la relativité de ces estimations statistiques, mais confirment également que, malgré l'amélioration globale de l'équipement du parc, l'inconfort de leurs conditions de logement persiste pour un grand nombre de ménages. Celui-ci étant lié à l'état physique du logement ou à des conditions d'occupation qui participent à sa dégradation ou au sentiment d'inconfort de ses occupants.

1.3 - ...et un fréquent surpeuplement des logements

4,4% des locataires du parc privé vivent en effet en situation de surpeuplement accentué (près de 54 000 ménages) et près de 30% en surpeuplement modéré, soit 363 000 ménages (2,2 et 16,5% pour l'ensemble des ménages franciliens). Dans le parc de logements privés de mauvaise et moyenne qualité, ces proportions sont de 49% et 25% de logements surpeuplés, contre seulement 13% des logements de bonne qualité.

La part des logements surpeuplés en Ile-de-France (nb de pièces égal à la norme et minimum 18m² par membre du ménage, 25m² pour une personne s'il s'agit d'un studio) est 2 fois supérieure à la moyenne nationale (19% contre 9%), en raison notamment du poids des studios qui sont considérés comme surpeuplés dès qu'ils disposent de moins de 25 m². Paris est logiquement particulièrement concerné par ce phénomène avec 5,6% de locataires en surpeuplement accentué et 29,5% en surpeuplement modéré. A titre de comparaison, le surpeuplement concerne 23% des locataires HLM. De même, les familles monoparentales sont-elles les premières touchées, avec plus

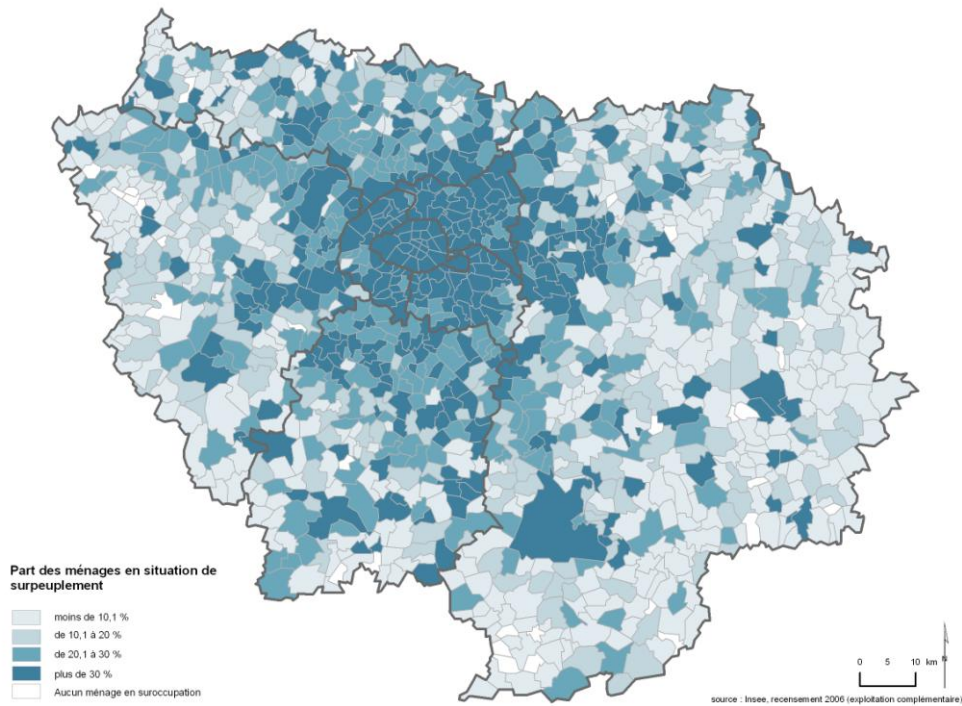
⁵ Enquête Nationale Logement

d'1/3 d'entre elles qui vivent dans des logements surpeuplés.

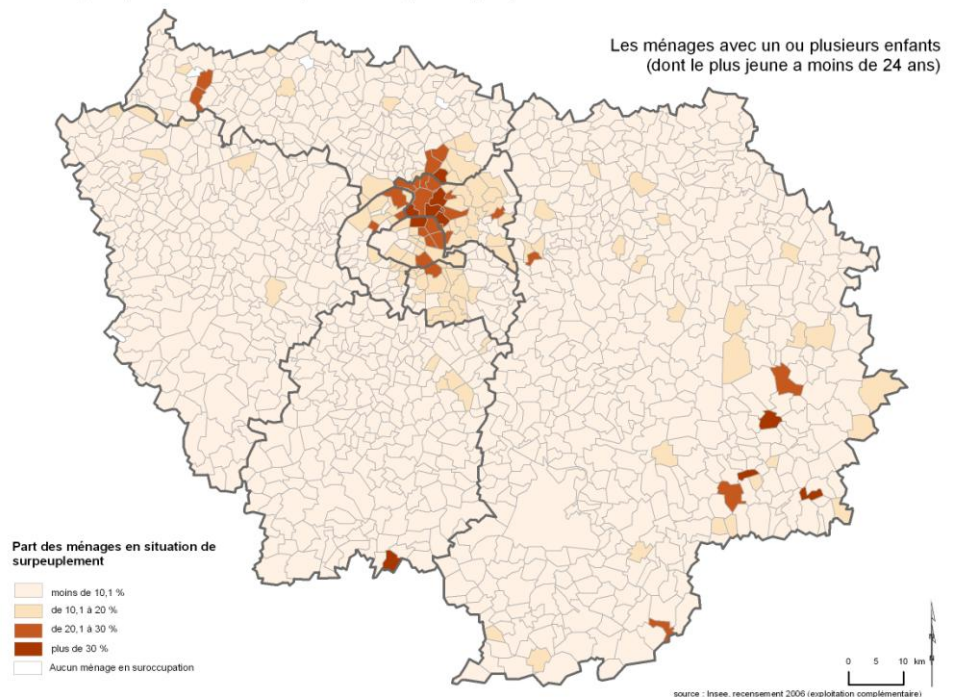
L'analyse de la géographie du surpeuplement en Ile-de-France recoupe en grande partie celle de l'habitat indigne et des territoires d'accueil des ménages à bas revenus dans le parc privé. La problématique du surpeuplement est très présente dans le locatif privé à l'échelle du cœur de l'agglomération, quel que soit le type de ménages. Si le surpeuplement est globa-

lement marginal dans le parc occupé en propriété à l'échelle de la région et pour l'ensemble des ménages, il faut néanmoins distinguer la situation de la Seine-Saint-Denis qui accueille une part significative de familles d'accédants ou de propriétaires en situation de surpeuplement, témoignant de stratégies de repli de familles qui ne peuvent accéder à des logements locatifs correspondant à la taille de leurs ménages.

Le surpeuplement dans le parc locatif privé francilien occupé en 2006



Le surpeuplement dans le parc occupé en propriété en Île-de-France en 2006



2 - Le parc privé potentiellement indigne en Ile-de-France, volumes et territoires à enjeux

2.1 - Un stock élevé de PPPI, reflétant la pénurie du marché et les processus de ségrégation qui traversent la région

La pénurie d'offre accessible qui pèse sur le marché immobilier francilien condamne une part de plus en plus importante de ménages à trouver refuge dans un sous-marché de logements de mauvaise qualité. Le stock de ces logements est ainsi particulièrement élevé en Ile-de-France, avec selon l'estimation issue de l'exploitation des fichiers fiscaux 2007, près de 174 600 logements privés potentiellement indignes dans la région, soit 4,7 % du parc privé francilien.

Avertissement sur les conditions de lecture de la méthode de calcul du PPPI:

L'insuffisance des outils statistiques de connaissance de l'habitat indigne a été mise en avant par la promulgation de la loi SRU qui renforçait les actions de lutte contre l'habitat indigne. Constatant l'absence de sources complètes sur le parc insalubre et les procédures le concernant ainsi que le caractère réducteur de la définition du confort dans les statistiques existantes (notion de confort de l'Insee), la DGUHC a souhaité disposer d'un nouvel outil pour appréhender la réalité des enjeux de ce parc et a lancé en 2001 une étude méthodologique de repérage de l'insalubrité. Cette étude visait à mieux connaître les territoires prioritaires sur cette problématique et le profil de la population concernée.

Une première estimation a été faite en croisant deux approches :

- Une approche statistique à partir de l'exploitation des fichiers fiscaux permettant de connaître les caractéristiques et catégories cadastrales des logements, le profil des occupants et du propriétaire. Les catégories cadastrales des résidences principales étaient croisées avec le revenu des occupants, pour corriger le manque d'actualisation des bases cadastrales, à partir de l'hypothèse que bas revenus et catégories cadastrales élevées permettaient d'établir une probabilité forte de présence d'habitat indigne. Cette exploitation permet des résultats à la commune ou même à la section cadastrale.
- Une approche locale, exploitant les informations et les connaissances des acteurs locaux : recueil des arrêtés d'insalubrité, demandes HLM motivées par le logement, mobilisation du FSL et cas de saturnisme.

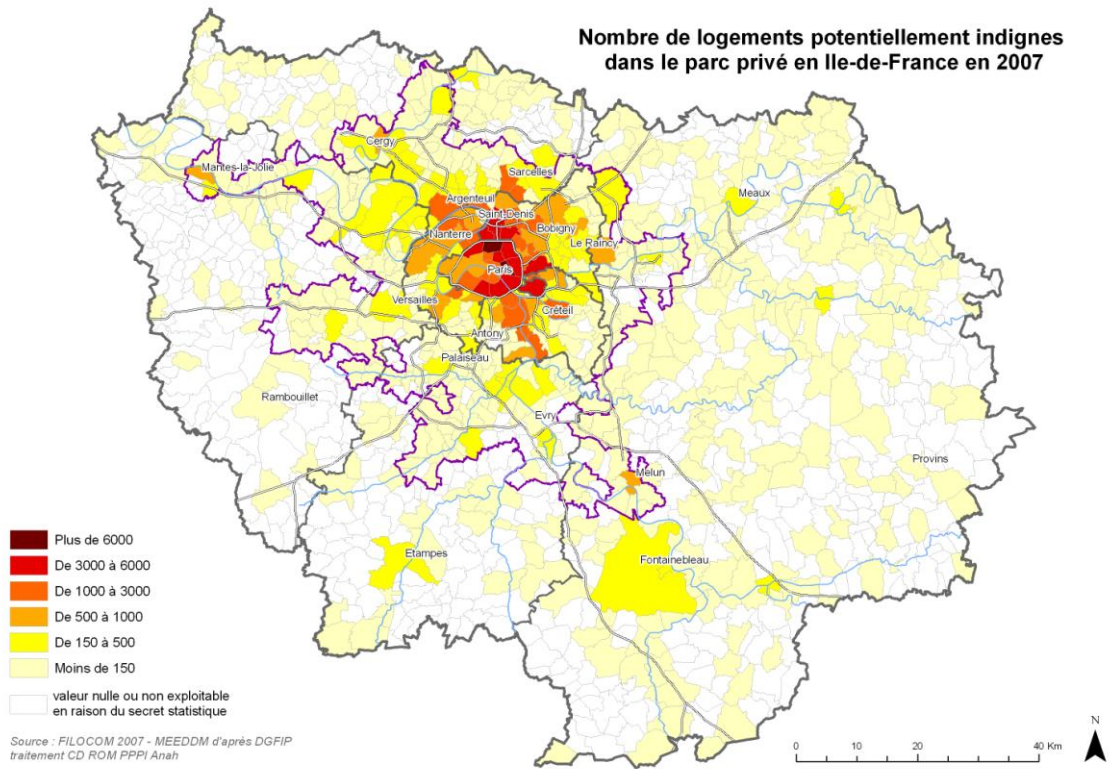
La méthode du PPPI a le mérite de permettre de façon relativement rapide et simple de repérer les territoires méritant des études approfondies et de les hiérarchiser. Elle peut conduire à identifier de nouveaux secteurs à enjeux et de qualifier rapidement le type d'occupation du parc potentiellement indigne. Elle ne permet cependant pas de comparer en volume des territoires entre eux mais bien de situer les secteurs à enjeux au sein d'une même agglomération ou d'un département.

Les cartes issues de cette exploitation n'ont en aucun cas pour objectif de quantifier précisément ce parc mais de fournir des indicateurs d'alerte. Ce pré-repérage doit ensuite être confronté avec l'ensemble des autres sources disponibles auprès des acteurs locaux de l'Etat et des collectivités territoriales, incitées à mettre en place des diagnostics de terrains plus fins et plus qualitatifs.

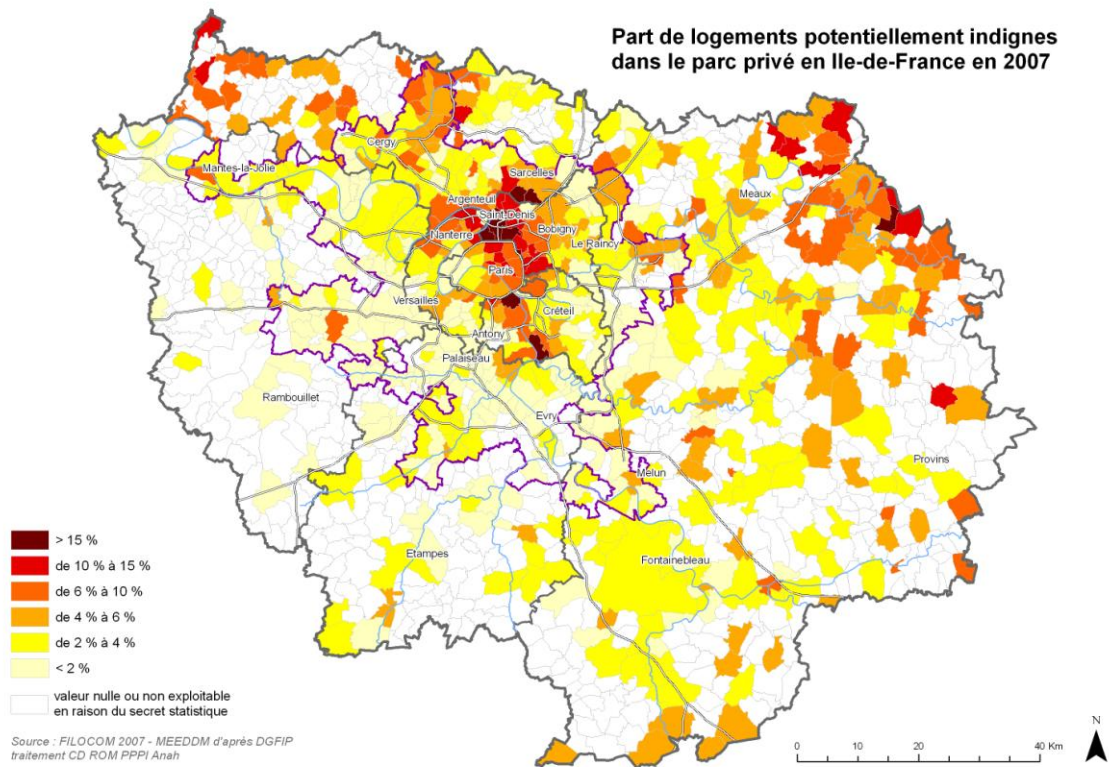
De plus, le PPPI ne permet d'estimer ni la part du parc récent dégradé (dont la part augmente notamment dans le parc HLM), dont les bases cadastrales ne reflètent pas l'inconfort, ni le parc informel impropre à l'habitation. Cette méthode est de plus soumise aux limites du secret statistique pour les territoires où le volume concerné passe sous les seuils autorisés de publication des résultats.

Pour améliorer ce premier outil de pré-repérage et notamment rendre possible des comparaisons dans le temps et entre territoires, l'ANAH et la DGUHP ont révisé le mode de calcul du PPPI qui ne prend plus en compte les barèmes de plafonds de ressources du parc social mais se réfère à la part des occupants dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, comparable dans le temps et dans l'espace (dans sa définition européenne : revenus inférieurs à 50% du revenu médian). Ce nouveau mode de calcul prend également d'autres facteurs en compte, tels que la sur-occupation ou les taux de vacance et traite différemment les logements des catégories cadastrales 7 et 8 et ceux de la catégorie 6.

Nombre de logements potentiellement indignes dans le parc privé en Ile-de-France en 2007



Part de logements potentiellement indignes dans le parc privé en Ile-de-France en 2007



La géographie du parc privé potentiellement indigne témoigne de celle de l'urbanisation de la région et reflète à la fois la répartition de l'habitat dense et ancien et les processus de ségrégation résidentielle marqués qui traversent l'Ile-de-France. La carte du PPPI montre ainsi le poids de cette problématique dans le cœur de l'agglomération et notamment à Paris et dans les territoires populaires de la Seine-Saint-Denis, où la part du PPPI atteignait en 2007 respectivement 7,2% et 9,1% du parc privé tandis qu'elle varie de 1,4% à 4,6% dans les autres départements.

C'est en Seine Saint-Denis que la problématique de l'habitat indigne est la plus massive. Près de 18 % du parc locatif privé serait ainsi potentiellement indigne et près de 4% du parc détenu en propriété. Plus d'un quart des occupants du parc indigne serait malgré tout des propriétaires occupants, contraints à l'achat de petits logements, faute de pouvoir accéder au parc locatif social ou privé de qualité.

Les départements du Val-de-Marne et des Hauts de Seine sont ensuite parmi les plus concernés au sein de la région, avec respectivement 4,6 et 3,8% de résidences principales potentiellement indignes, en lien avec la forte présence d'un tissu industriel de faubourg et d'immeubles de rapport de mauvaise facture.

La problématique de l'habitat indigne dans ces territoires de première couronne est majoritairement liée à celle du parc dégradé collectif ancien, qui reste la composante principale de l'habitat indigne de la région, avec des cœurs urbains dégradés où se constituent des poches d'insalubrité aggravée, notamment en cœur d'agglomération. Les logements indignes de ces quartiers sont en majorité locatifs, très souvent petits et sur-occupés et relèvent pour beaucoup d'une problématique de marchands de sommeil mais aussi de bailleurs impécunieux, incapables de faire face au devoir d'entretien du bâti qui leur incombe. Cet habitat est aussi celui de propriétaires occupants très modestes, exclus des circuits de la location et contraints d'acquérir des biens bon marché et souvent sous-dimensionnés pour leurs familles, qui ne peuvent pas non plus faire face aux coûts des travaux d'entretiens.

Des territoires émergent également avec de nouvelles problématiques, dans le sud des

Hauts-de-Seine ou dans l'est du Val-de-Marne avec des communes qui constatent un phénomène croissant d'insalubrité diffuse dans leur parc, liés à la forte tension de leur marché et à une problématique de sur-occupation des logements. Cette insalubrité qui touche des logements isolés dans des bâtiments qui ne le sont pas est " invisible " de la rue et particulièrement difficile à appréhender et met en évidence les besoins de coordination et de signalement de ces situations (travailleurs sociaux, aides à la personne...).

Les résultats du PPPI font également apparaître le poids de l'habitat indigne dans des territoires plus ruraux, dans le nord du Val d'Oise, les franges de la Seine-et-Marne... Dans ces départements périphériques, si quelques centres urbains peuvent rencontrer les mêmes formes d'habitat indigne dans le parc collectif dégradé, une part importante de l'habitat indigne est composée d'un habitat individuel rural et agricole, loin des normes d'habitat actuelles. Il est difficile à repérer car il accueille une population souvent vieillissante de propriétaires occupants qui ne se plaignent pas de leurs conditions de vie et gardent d'autres normes culturelles vis-à-vis du logement.

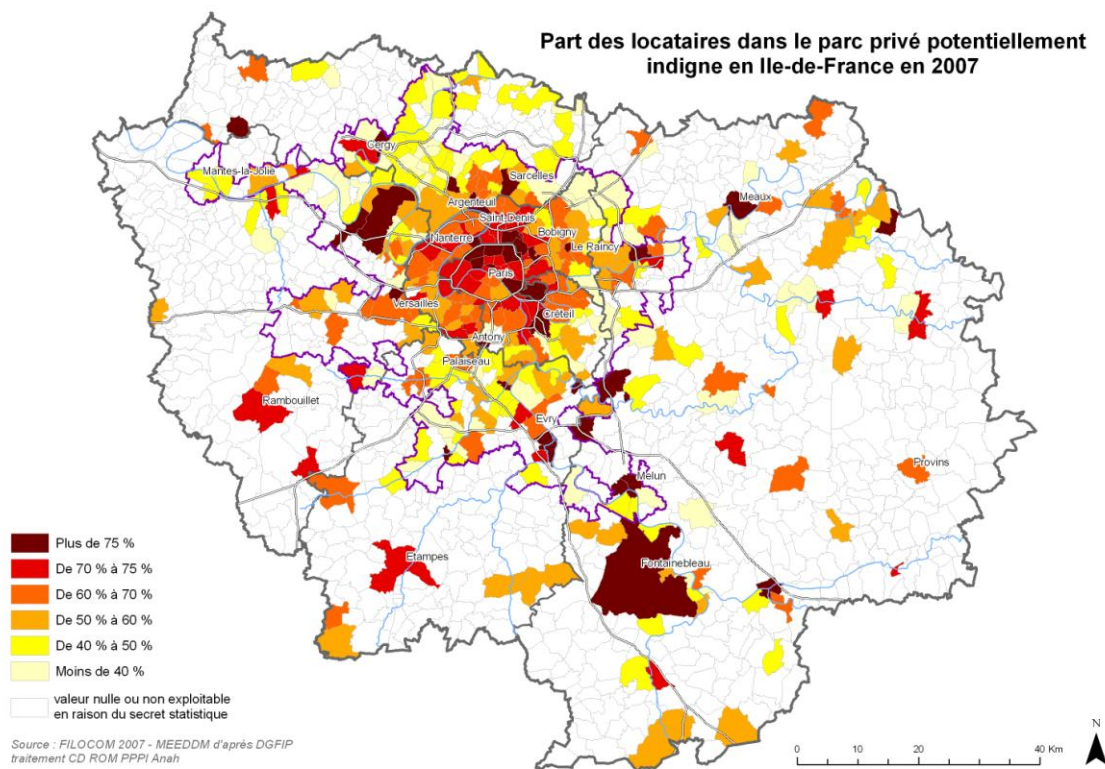
2.2 - Le parc privé potentiellement indigne, une réalité disparate au sein des départements franciliens

Lors des entretiens de terrain réalisés dans le cadre de cette étude nous avons demandé à nos interlocuteurs d'analyser pour nous la carte du PPPI de leur territoire et de l'enrichir de leur connaissance de terrain. Les descriptions développées dans ce chapitre par département sont donc issues à la fois de l'analyse des données du PPPI et de ces entretiens.

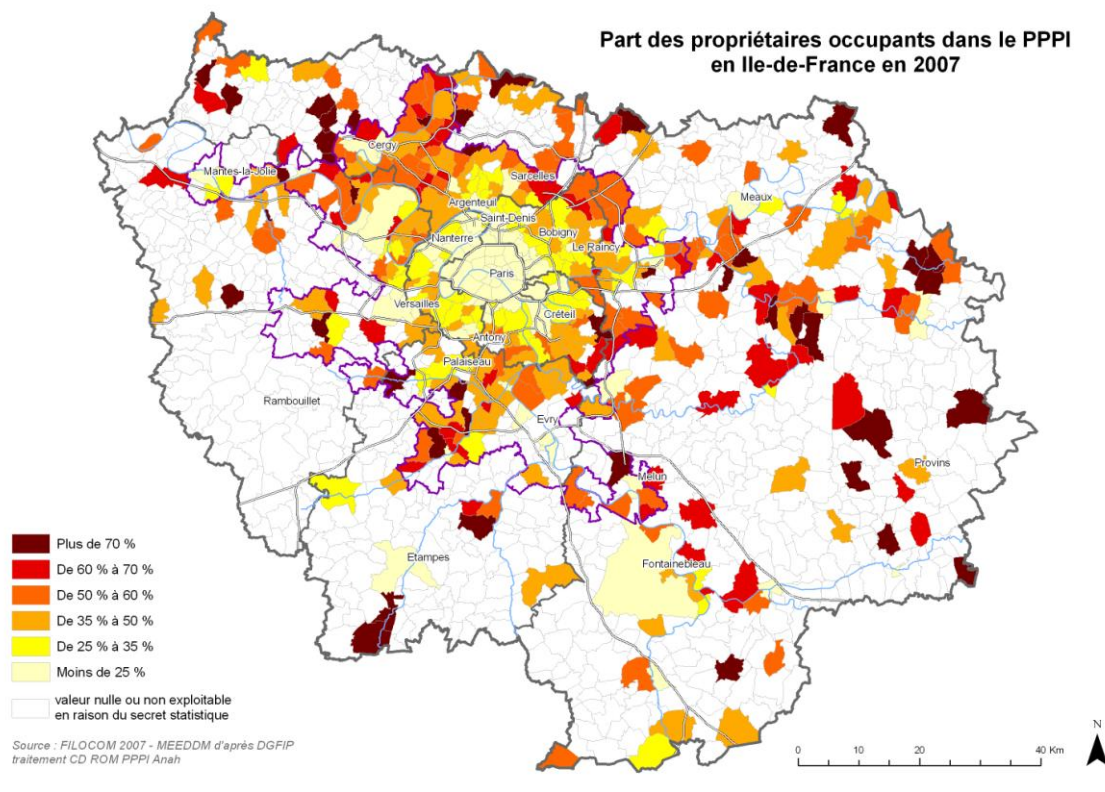
Paris, un tissu dense et ancien qui se traduit par des estimations importantes de PPPI

Il y avait encore 7,2% de logements privés potentiellement indignes estimés à Paris, soit plus de 66 000 logements selon les exploitations du PPPI 2007. Ces chiffres doivent cependant être lus avec une grande prudence. Ils sont en effet pour partie liés à la densité et à la part du bâti ancien dans le parc parisien ainsi qu'à l'utilisation de bases

Part des locataires dans le parc privé potentiellement indigne en Ile-de-France en 2007



Part des propriétaires occupants dans le PPPI en Ile-de-France en 2007



cadastrales qui ne rendent pas toujours compte de l'état de rénovation réel du parc.

Ils témoignent néanmoins d'une réalité et du maintien d'une occupation très modeste de certains fragments du parc parisien, au prix de conditions de logements dégradées et d'une sur-occupation fréquente des logements. Si l'insalubrité du cœur de la capitale a été sensiblement réduite sous l'effet des grandes opérations de rénovation urbaine menées jusqu'aux années 1970, de la réhabilitation spontanée du parc privé par l'effet du marché et de sa valorisation, Paris enregistrait toujours à la fin des années 1990 une forte prégnance du saturnisme et des poches d'insalubrité s'y maintenaient dans les quartiers du nord-est de la capitale (10e, 11e, 18e, 19e et 20ème). Dans ces arrondissements, un parc dégradé se maintient qui se lit encore à travers les chiffres du PPPI. L'habitat indigne y est une problématique essentiellement locative et en grande partie liée au statut de la copropriété. Ces chiffres datant de 2007, ils ne rendent cependant pas compte entièrement de l'impact des actions volontaires engagées par la Ville de Paris ces dernières années.

Les Hauts-de-Seine, quelques poches isolées d'habitat indigne persistent

Avec 3,8% de parc privé potentiellement indigne, le département des Hauts-de-Seine se situe en dessous de la moyenne régionale. L'habitat indigne y est majoritairement lié au statut locatif (68%) et à la vétusté d'un parc ancien (82% du PPPI estimé est constitué de logements construits avant 1949). La dégradation du parc est également fortement connectée à la sur-occupation du parc, avec près d'un quart des logements potentiellement indignes en sur-occupation lourde.

C'est le moins touché des départements de petite couronne. La situation infra départementale est cependant très contrastée. Deux communes comptaient ainsi en 2007 plus de 12% de parc privé potentiellement indigne (Gennevilliers et Clichy la Garenne), une commune près de 9% (Malakoff) et quelques communes entre 5 et 6 % (Colombes, Bois-Colombes, Nanterre, Puteaux, Asnières sur Seine et Levallois Perret). La composition et la prégnance de l'habitat indigne sont ainsi très différentes au sein des communes de ce département, avec une rupture nord sud

relativement marquée. Le nord du département se caractérise par des problématiques anciennes et plus ou moins concentrées de parc privé dégradé, tandis que dans le sud du département, l'indignité du parc est plus souvent liée aux conditions d'occupation de logements isolés et à des processus diffus dans le parc privé (cf. cartes sur le surpeuplement du parc privé). Dans certaines communes, la problématique de l'habitat indigne est ainsi très liée à celle de la sur-occupation des logements en réponse à la pression du marché et au coût élevé du logement dans le département. Elle est alors souvent à l'échelle d'un logement, complètement diffuse et invisible de l'extérieur.

Le parc indigne qui est concentré dans le parc d'avant-guerre se développe cependant aussi dans un bâti plus récent des années 1970 et 1980, dont la qualité de construction parfois défaillante entraîne une dégradation rapide. Malgré les niveaux de marché élevés dans le département, un certain nombre de copropriétés restent occupées par des propriétaires modestes, dont les ressources vont difficilement faire face au coût des obligations d'entretien et de mise à niveau énergétique attendus ces prochaines années. Cette problématique est déjà identifiée par des villes comme Boulogne, Colombes, Gennevilliers ou Nanterre.

Une problématique d'habitat indigne massive et multiforme en Seine-Saint-Denis

La Seine Saint-Denis est un des départements les plus touchés par la problématique de l'habitat indigne en France. L'indignité du parc dans le département est en effet massive et relativement visible, avec plus de la moitié des communes du département pour lesquelles le parc privé potentiellement indigne estimé est supérieur à la moyenne régionale (4,7%), dont un tiers de communes avec un PPPI estimé à plus de 10% du parc privé.

L'habitat indigne prend ainsi de multiples formes dans ce département : parc ancien dégradé, notamment dans les immeubles de rapport construits aux portes de Paris qui se détériorent progressivement depuis 50 ans, copropriétés plus récentes en difficulté, habitat précaire, locaux impropres à l'habitation (caves, greniers,...). Les processus de ségrégation sociale à l'échelle régionale qui conduisent à

renforcer progressivement la fonction d'accueil de ce département des populations défavorisées et des vagues récentes d'immigration se ressentent très fortement dans le parc privé ancien, soumis à de fortes spirales de dégradation. Ces processus de dévalorisation se reportent également sur des logements plus récents, entraînant une fragilisation de certaines copropriétés et alimentant le phénomène des copropriétés dégradées, vrai réservoir d'habitat indigne pour demain.

Les villes les plus concernées sont d'abord celles de la toute première couronne autour de Paris, comportant une part importante de bâti datant d'avant 1949 et en particulier Saint-Ouen, Aubervilliers et Saint-Denis, qui ont les taux de PPPI les plus élevés du département et de la région (avec plus de 30% de résidences privées potentiellement indignes, près de 37% pour Saint-Ouen). Ce sont ensuite dans les communes de Pantin, Le Pré Saint Gervais, Romainville, Bagnolet, Montreuil ou La Courneuve qui enregistrent les taux de PPPI les plus importants (compris entre 12% et 19%).

Plus généralement, un grand nombre de centres anciens des villes du département, comme Stains, l'Île-Saint-Denis, Drancy, Epinay-sur-Seine, Le Bourget ou Pierrefitte-sur-Seine rencontrent également des processus de dégradation de leur parc ancien. Ce parc est occupé par des populations très fragiles : propriétaires occupants âgés qui ne peuvent plus faire face au coût de la propriété et dont le bien s'est dévalorisé, accédants par défaut, faute d'accès au marché locatif privé ou social, et locataires de bailleurs spéculatifs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations d'entretien du bâti et des logements,...

En seconde couronne du département, la problématique de l'habitat indigne est moins systématiquement liée à celle du parc ancien dégradé et touche davantage les copropriétés plus récentes des années 1960 et 1970, à l'exemple de ce que l'on constate à Clichy-sous-Bois, Montfermeil, Aulnay, Noisy-le Grand ou Sevran...

Des formes d'habitat précaire et indigne se développent également dans les quartiers pavillonnaires de ces communes (notamment à Aulnay sous-bois, Sevran, ou Le Blanc Mesnil) par l'effet de la sur-occupation de pavillons

divisés, la location de sous-sols et annexes (combles inutilisées, cave semi-enterrées...) de maisons individuelles. Cette division pavillonnaire et cette exploitation des locaux annexes est le plus souvent le fait de propriétaires bailleurs peu scrupuleux, exploitant des filières communautaires, mais c'est aussi parfois celui de propriétaires occupants louant les espaces annexes de leur pavillon en quête de revenus complémentaires.

Le Val de Marne, un habitat indigne prégnant dans la Vallée de la Seine et le Val de Bièvre

Le parc privé potentiellement indigne est estimé à 4,6% des résidences principales privées dans le Val de Marne en 2007. Ce chiffre recouvre cependant des réalités très contrastées au sein du département, avec une prégnance de l'habitat indigne très importante dans certaines communes et à l'inverse des communes nettement moins concernées.

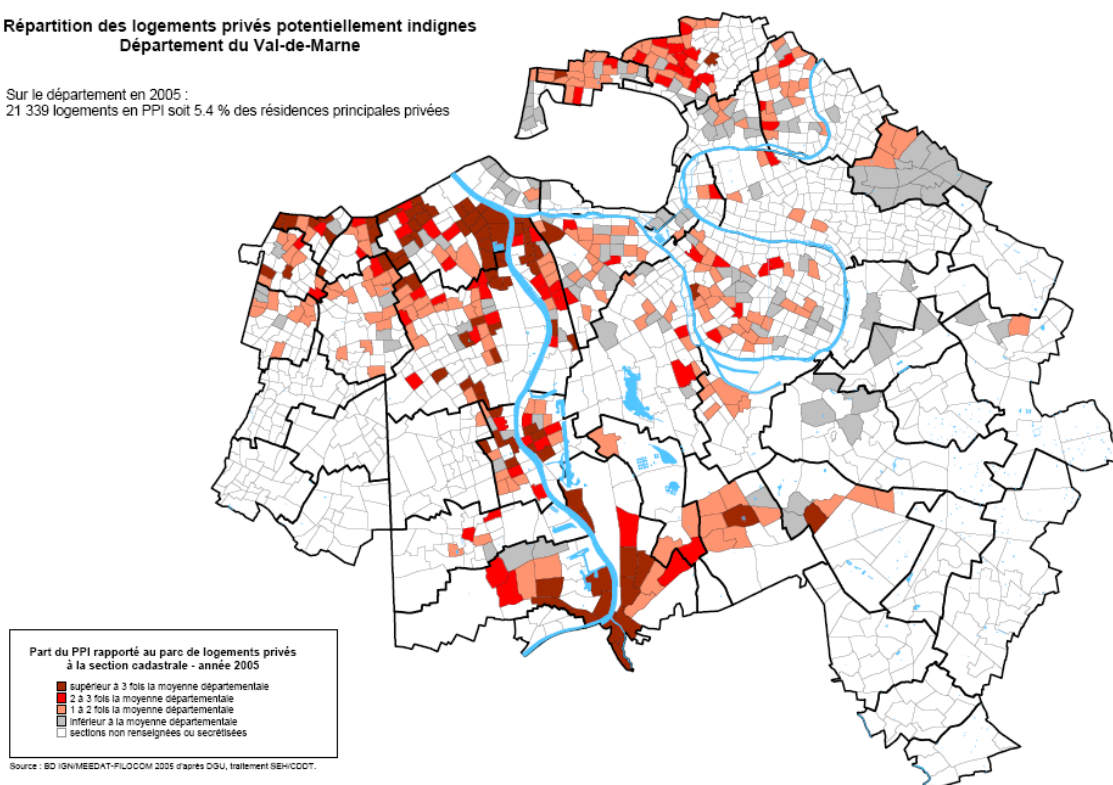
Au sein du département, ce sont les communes du Val de Bièvre, limitrophes de Paris, celles de la vallée de la Seine et de Seine-Amont qui sont les plus concernées. L'habitat indigne prend cependant des formes différentes dans ces différents territoires.

La commune la plus fortement concernée est celle de Villeneuve-Saint-Georges avec en 2007 une part de résidences privées potentiellement indignes estimées à 19%, un poids nettement supérieur à celui enregistré dans les autres communes du département. La situation de cette commune est en effet extrêmement contrainte. Couverte par de multiples interdictions (zone de protection au bruit, zone inondable..., les possibilités de construction sur son territoire sont très réduites. Elle a pourtant accueilli entre les deux derniers recensements une population croissante par la concentration de nouvelles populations dans le parc existant du centre ancien, dont la dégradation s'est accentuée...

Dans le reste des communes du département, le parc potentiellement indigne est parfois concentré à l'échelle de quartiers bien identifiés dans les communes d'Alfortville, de Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine ou de Gentilly, ou prend des formes plus diffuses quoique prégnantes, comme dans les communes de Fontenay sous-bois, Vincennes, Saint-Maur-des-Fossés, Villeneuve-le-Roi ou Vitry-sur-Seine.

Répartition des logements privés potentiellement indignes Département du Val-de-Marne

Sur le département en 2005 :
21 339 logements en PPI soit 5,4 % des résidences principales privées



L'habitat indigne dans le Val de Marne est essentiellement composé de petits immeubles de rapport du 19^{ème} siècle et de l'héritage d'un tissu ancien de bourgs ruraux. Il y a de forts enjeux d'obsolescence technique du bâti. Le parc compte notamment encore un grand nombre de logements loi 1948.

L'habitat indigne dans le département est également alimenté par les processus de division pavillonnaire. C'est un phénomène encore peu visible et difficile à repérer, mais d'ores et déjà avéré à Villeneuve-Saint-Georges, Fontenay-sous-Bois ou Choisy-le-Roi.

La Seine-et-Marne, de l'habitat indigne dans les centres urbains anciens et les espaces ruraux

Avec 2,6% de résidences principales privées potentiellement indignes, la problématique de l'habitat indigne est moins marquée dans le département de la Seine-et-Marne qu'à l'échelle régionale.

L'habitat indigne au sein de ce département, très contrasté en matière de tissu urbain,

recouvre cependant des réalités très différentes selon les territoires, avec dans l'ouest du département et notamment à Marne-la-Vallée, une problématique proche de celle que l'on rencontre en petite couronne avec des situations de forte sur-occupation et d'accueil de populations modestes dans le bâti dégradé des centres urbains anciens et dans l'est du département un habitat indigne plus rural, souvent composé de logements de type agricole et de maisons individuelles.

La Seine et Marne compte 500 communes et l'habitat indigne y est une problématique qui se joue à une vaste échelle mais de manière assez diffuse, notamment dans les zones rurales du département. Les pourcentages de PPPI sont rarement très élevés. Ils permettent cependant d'identifier quelques inter-communalités de l'est du département peu peuplées, où la part de PPPI se distingue du reste du territoire (Pays de l'Ourcq, Pays Fertois, Brie des Templiers ou campagne du Gâtinais...).

En revanche, en considérant les volumes de parc concernés, la problématique de l'habitat indigne est en réalité plus importante dans les

tissus plus urbains du département, et notamment dans les centres des villes telles que Mitry-Mory, Melun, Lagny-sur-Marne, Fontainebleau ou Meaux...

La question de l'habitat indigne est plus souvent que dans le reste de la région une problématique de propriétaires occupants modestes. Parmi les formes d'habitat indigne rencontrées en Seine et Marne, on trouve également d'anciens locaux communs de fermes ou de châteaux occupés comme habitations mais ne répondant pas aux normes de confort d'un logement. Enfin, des places de campings et des cabanes occupées à l'année et de nombreuses formes d'habitat précaire sont également présentes dans les territoires moins denses de ce département.

Une problématique peu présente dans les Yvelines, hormis quelques situations localisées

Avec 1,7% de résidences principales privées potentiellement indignes, le département des Yvelines est avec celui de l'Essonne l'un des territoires les moins concernés par cette thématique au sein de la Région.

L'habitat indigne y est souvent une problématique liée à un habitat rural aux conditions de confort obsolètes et souvent occupé par des propriétaires occupants âgés et modestes. Un grand nombre de ces propriétaires refusent de faire des travaux, même s'ils peuvent être subventionnés. Au total, 34,2% des occupants du PPPI des Yvelines sont des propriétaires contre 25,4% à l'échelle régionale.

Mais l'habitat indigne des Yvelines ne se résume pas à ces formes d'habitat rural et concerne également des tissus plus urbains, où il peut prendre des formes particulières telles que l'utilisation des annexes de résidences de standing (combles, locaux annexes, buanderies comme à Maisons-Laffitte...), louées en tant que logements.

Des processus de dégradation s'initient également dans un parc relativement récent de copropriétés paupérisées qui viennent s'ajouter aux problématiques des centres urbains dans les villes populaires du département, telles que Trappes ou Mantes la Jolie...

L'Essonne, peu d'habitat indigne dans le parc ancien mais de grandes copropriétés dégradées emblématiques ...

Avec moins de 1,5 % de résidences privées potentiellement indignes, l'Essonne est le département francilien le moins concerné par la problématique de l'habitat indigne selon les chiffres du PPPI. Ce faible taux cache cependant des disparités à l'échelle locale. Des situations d'habitat indigne ou indécent se rencontrent en effet encore dans quelques centres-villes anciens tels que ceux de Corbeil-Essonnes, Etampes, Juvisy-sur-Orge ou Athis-Mons... De même, certains bourgs ruraux dégradés du sud du département comptent une part plus élevée de parc indigne, qui ne répond plus aux normes actuelles d'habitat. Des pratiques de location peu scrupuleuses ont été repérées également en Essonne, ainsi qu'une offre d'hôtels meublés ne respectant pas les normes d'habitabilité.

Quelques grandes copropriétés emblématiques connaissent également de grandes difficultés, à l'image de celles que Grigny 2 ou des copropriétés du quartier des Pyramides à Evry. Le parc de ces copropriétés fragiles et récentes (années 1960 à 1980 notamment) est particulièrement difficile à repérer et estimer mais certaines subissent d'ores et déjà des spirales de dégradation difficile à endiguer.

L'Essonne compte ainsi un grand nombre de copropriétés des années 1960 et 1970, dont la population vieillissante est relativement modeste. Certaines connaissent des problématiques de gestion très complexes (urbanisme de dalle, gestion des fluides très coûteuse...), qui pourraient à l'avenir se renforcer et conduire à des processus de dégradations physiques faute à la fois d'un entretien à la hauteur des besoins et parfois de renégociation de contrats de gestion urbaine adaptés...

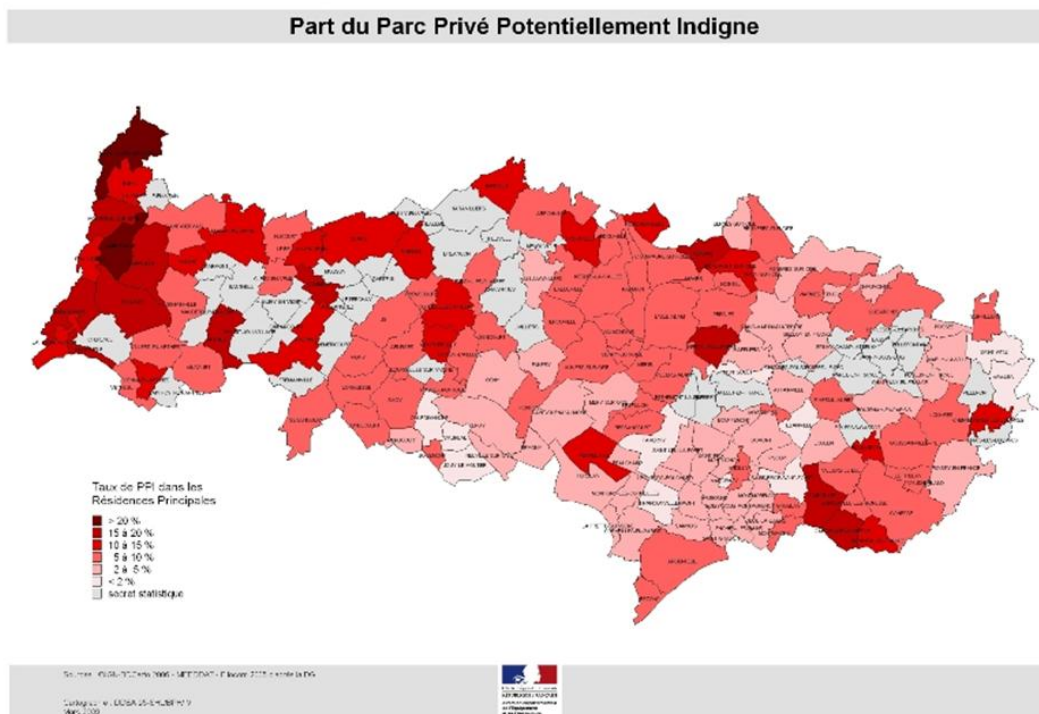
Le Val d'Oise, un habitat indigne ancien dans des centres urbains dévalorisés et diffus dans le rural

Le Val d'Oise est le département de grande couronne le plus concerné par la problématique de l'habitat indigne, avec une part de résidences privées potentiellement indignes estimée à 4,4%.

Le département du Val d'Oise est un territoire très contrasté, rural au nord, urbain au sud. L'habitat indigne y est donc à la fois un phénomène urbain, concentré dans quelques centres anciens et une problématique rurale, avec un habitat indigne diffus relativement important dans un grand nombre de petites communes de moins de 5000 habitants, où il représente en pourcentage, une part relativement élevée du parc : comme dans les communes du Vexin, telles Ambleville ou Saint-Clair sur Epte qui enregistrent des taux de

PPPI supérieurs à 10% ou celles de Nerville la Forêt avec plus de 14% de résidences principales privées potentiellement indignes ou enfin Persan avec près de 10% de PPPI. Dans ces territoires, il concerne des propriétaires occupants modestes et âgés. Les acteurs de terrain du département constatent également dans les communes rurales moins denses du département le développement de formes d'habitat précaire : chalets, mobil homes et caravanes occupées à l'année, cabanes, ...

L'habitat indigne locatif privé se concentre en revanche dans le sud plus urbain du département et notamment dans les communes de Garges-Lès-Gonesse, Bonneuil-en France, Sarcelles, Argenteuil, Bezons, Villiers-le-Bel ou Pontoise (...), où il prend des formes proches de celles que l'on constate en petite couronne (parc ancien dégradé, copropriétés fragiles, division pavillonnaire dans les quartiers de bâti individuel centraux...).





PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lau-idF



PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lau-idF



PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lau-idF



PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lau-idF



GUIGOU (Brigitte) /laidF



PATTACINI (Jean-Claude)/Urba Images/lau-idF

En résumé, les formes multiples de l'habitat indigne en Ile-de-France :

* **Un important tissu urbain ancien dégradé** : obsolescence du bâti et manque d'entretien ; complexité juridique des copropriétés et problèmes de gestion ; processus de ségrégation urbaine, paupérisation de l'occupation et pratiques indécrites des bailleurs se conjuguent dans certains segments du parc ancien collectif pour en accélérer la dégradation et conduire à une déqualification durable de certains immeubles ou îlots anciens.

Des marchands de sommeil quasi professionnels accélèrent parfois cette dégradation en divisant en très petites surfaces des immeubles collectifs afin de les louer en chambre, et non en appartement et d'en maximiser le rendement locatif, créant de fait des situations de sur-occupation aggravée et conduisant inévitablement à une dégradation accélérée du bâti.

* **Un habitat rural ancien**, non remis aux normes : dans les départements périphériques, l'habitat indigne est souvent celui de propriétaires occupants âgés et très modestes, qui gardent d'autres normes culturelles vis-à-vis du logement.

* **Des pavillons ouvriers divisés** : ce processus encore difficile à mesurer mais avéré dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (densification « spontanée » du tissu pavillonnaire ouvrier) préoccupent les acteurs interrogés. Ils rencontrent des situations très difficiles de sur-occupation et de filières locatives indécrites. Ce processus est alimenté à la fois par des logiques de marchands de sommeil, divisant à peu de frais d'anciens pavillons ouvriers et louant toutes les surfaces disponibles (y compris les caves, greniers, garages de ces pavillons) mais également par les pratiques des anciens propriétaires occupants maximisant leur profit en revendant par lots leur ancien logement.

* **Des locaux impropres à l'habitation occupés et loués** : garages, annexes, caves, greniers, cabanes au fond du jardin (...) loués par les propriétaires occupants en quête de revenus complémentaires se multiplient également. La part de ces situations est croissante en Ile-de-France et parmi les procédures engagées, les arrêtés pour locaux impropres à l'habitation sont en nette

progression témoignant du caractère d'intense pénurie du marché francilien.

* **Des logements dispersés dans le parc diffus de secteurs non dévalorisés** : la pression du marché fait émerger des modes d'occupation qui génèrent une insalubrité diffuse dans des territoires nouveaux (exemple du sud des Hauts-de-Seine, de l'Ouest du Val de Marne)

* **Un phénomène massif de copropriétés dégradées** : Cette problématique recouvre souvent celle de l'habitat ancien insalubre, avec notamment des situations de biens en déshérence. Mais elle concerne également un parc de copropriétés plus récentes, implantées dans les années 60 et 70 dans les mêmes communes populaires et parfois sur les mêmes modèles architecturaux que les grands ensembles. Plus dispersées à l'échelle francilienne, les copropriétés dégradées récentes représentent l'autre forme importante d'habitat dégradé dans la région. Elles donnent à voir les processus qui conduisent à la déqualification d'un habitat, indépendamment de sa qualité de construction, offrant en cela un miroir grossissant du processus de reconstitution permanent de l'habitat indigne au sein d'un marché de pénurie comme celui de l'Ile-de-France.

* **Des hôtels meublés** : une sous-catégorie de l'habitat indigne qui accueille les situations sociales les plus criantes et constitue un enjeu particulier, méritent également un zoom spécifique compte tenu du poids de ces questions dans le cœur de l'agglomération.



Source : IAU IdF



Source : IAU IdF

3 - Les « copropriétés en difficulté », un miroir grossissant des processus de dégradation de l'habitat privé

Les entretiens réalisés auprès des acteurs franciliens, invités à réagir devant les cartes du PPPI et à nous faire part de leur connaissance empirique des territoires à enjeux ont mis en évidence le poids du phénomène des copropriétés fragiles ou dégradées dans l'habitat indigne Ile-de-France. Opérateurs et acteurs publics ont insisté sur la profondeur des difficultés rencontrées dans de nombreuses copropriétés et sur l'ampleur des enjeux à venir pour la région. Un zoom sur cette question des copropriétés en difficultés, qui semble être un fort terreau potentiel de futures dégradations à endiguer, nous a paru nécessaire.

3.1 - La copropriété, un statut difficile à cerner en tant que notion opérationnelle

Selon Bernard WORMS⁶, le développement sous diverses formes de la copropriété (définie comme «l'ensemble des formes juridiques qui permettent de gérer un immeuble appartenant à une pluralité de propriétaires, lorsque la propriété est associée pour chaque propriétaire individuel à la jouissance ou à l'usufruit privatif d'une partie précise de l'immeuble») se rencontre dans de nombreux pays et les réformes qui sont entreprises s'orientent souvent vers des schémas proches de ceux du modèle français.

Cette convergence juridique masque cependant une spécificité française (avec la Belgique ou des pays de l'ex bloc soviétique..) quant-au volume de parc concerné par ce régime et par la mixité des statuts d'occupation qu'il rassemble. Il y a dans les faits peu d'autres exemples de pays où la division d'immeubles collectifs en copropriétés soit aussi massive.

Il n'y a ainsi qu'en France que la copropriété a une telle mauvaise image et qu'elle est observée et identifiée comme un enjeu politique ou comme un champ d'intervention spécifique des autorités publiques.

⁶ Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger. B. Vorms, ANIL, Habitat Actualité, Décembre 2005

Selon B. Vorms, si le statut de la copropriété fonctionne de manière satisfaisante pour la majorité des immeubles sous ce régime, le cadre juridique proposé (loi de 1965) trouve ses limites dans les immeubles les plus pauvres. Il conclut sur la difficulté de gérer dans un cadre légal unique des immeubles possédés par des petits propriétaires soucieux de préserver leur patrimoine et des immeubles en partie locatifs, occupés par des ménages pauvres.

Le régime de la copropriété recouvre en effet des situations hétérogènes. La majorité du parc privé relève désormais de ce statut en France, la mono-propriété enregistrant un recul continu, à mesure que les propriétaires institutionnels et privés vendent par appartement des immeubles auparavant entièrement locatifs. Sur plus de 6 millions de résidences principales, les experts estiment que 350 000 copropriétés seraient en difficultés en France et 300 000 dans des copropriétés fragiles. Pour beaucoup, ces estimations seraient en deçà de la réalité.

En Ile-de-France, selon l'ENL 2006, 43% du total des logements de la région relèveraient du statut de la copropriété, contre 26% de mono propriétés (essentiellement HLM) et 29% d'habitat individuel. 67% des logements locatifs privés et 54% des résidences principales occupées en propriétés relevaient de ce régime en 2006 selon l'ENL. Plus de 1 000 copropriétés en difficulté faisaient en 2006 l'objet d'une procédure de requalification mais on ne dispose pas d'estimation à l'échelle régionale du nombre de copropriétés qui pourraient être concernées par des difficultés sociales et de gestion.

3.2 - Qu'est-ce qu'une « copropriété dégradée » ?

Avant de donner quelques éléments sur la situation francilienne, il faut définir ce que recouvre le terme de « copropriété dégradée » et dégager quelques éléments de problématiques.

Les travaux qui portent sur cette thématique mettent en évidence le caractère multifactoriel et dynamique de ce phénomène qui ne peut se résumer aux seules copropriétés dont les difficultés du syndicat ont été dûment constatées par un juge ou un préfet (nomination d'un administrateur provisoire, arrêté de plan de sauvegarde...). Les études sur cette question s'appliquent alors à identifier les

éléments de fragilité et les symptômes de dégradation qui permettraient de repérer les copropriétés en difficultés restées en dehors des procédures judiciaires.

En 1998, dans une étude sur les méthodes de repérage des copropriétés fragiles en Ile-de-France, André Massot⁷ a défini une liste des critères de dégradation significatifs des copropriétés en difficulté :

- * des dégradations physiques (de gravité variable, allant des marques de vandalisme et de manque d'entretiens, à des dégradations structurelles plus lourdes)
- * des problèmes de fonctionnement et de gestion : syndicats qui ne sont plus en mesure de faire voter les travaux nécessaires à la conservation et à l'entretien du bien, défaillance ou abandon du syndic...
- * des problèmes juridiques : les difficultés de fonctionnement d'une copropriété peuvent parfois être liées à une inadaptation originelle du règlement de la copropriété à la situation du programme : espaces extérieurs mal pris en compte, multiplicité des bâtiments au sein d'une structure juridique complexe, multiplication de syndicats secondaires, présence d'ASL, difficile mixité des usages publics/ privés...
- * des problèmes financiers : lorsque la copropriété est en déficit ou n'honore plus le paiement de ses charges (allant jusqu'à la rupture de fourniture d'eau, d'électricité...)
- * des tendances de peuplement marquées par un appauvrissement des nouveaux occupants par rapport aux sortants, par l'apparition de phénomène de sur-occupation et d'hébergement de tiers, par des processus de concentration ethnique ou par l'arrivée d'accédants surendettés.
- * des processus économiques : une baisse de la valeur marchande des logements entraîne l'arrivée de propriétaires occupants moins solvables que les vendeurs et favorise parfois des pratiques d'investissement locatif spéculant sur les faibles valeurs d'acquisition pour des valeurs locatives qui restent élevées.

Le poids relatif de ces critères varie à l'infini dans la réalité des copropriétés et aucun ne peut suffire à lui seul pour décrire la situation d'une copropriété, toutes ces dimensions étant intimement imbriquées les unes aux autres.

⁷ La copropriété en Ile-de-France, IAURIF, 1998

En croisant ces multiples critères et les grandes caractéristiques des copropriétés (époque de construction, taille, localisation), on peut cependant distinguer quelques grands types de copropriétés en difficulté⁸ :

- * **Des copropriétés anciennes implantées dans le tissu urbain dense**, construites avant 1915 ou entre les deux-guerres (plus de la moitié des copropriétés franciliennes sont de cette époque). Construites sans normes de confort imposées, ces copropriétés ont inégalement été équipées et réhabilitées depuis et souvent mises en copropriété sans remise à niveau préalable du bâti. Souvent de petites tailles, elles sont alors composées d'immeubles au bâti dégradé, relevant souvent de l'insalubrité ou du péril. Elles sont occupées par des propriétaires occupants vieillissants, des populations précaires... et attirent des bailleurs spéculatifs qui acquièrent à bas prix des biens dans un tissu à fort rendement locatif, ne s'acquittent pas des charges de copropriétés et ne réalisent aucun travaux. Ces copropriétés représentent une grande part du parc dégradé et indigne francilien.
- * **Les copropriétés anciennes constituées de petits collectifs diffus dans le tissu urbain moins dense, en petite et grande couronne**. Ce sont souvent de très petites copropriétés de moins de 10 logements, voire des pavillons redécoupés revendus par lots sans réflexion sur le fonctionnement de la copropriété créée ainsi. Leur occupation est mal connue. Elles peuvent cependant être dans une situation fragile en cas d'adversité, car elles disposent souvent de peu de marges de manœuvre compte-tenu du petit nombre de copropriétaires pour assumer les coûts d'entretiens. Certaines sont dès l'origine le fruit d'une division spéculative d'un bâtiment... Le processus de la division pavillonnaire participe ainsi grandement au renouvellement de l'habitat indigne dans les départements franciliens.
- * **Les copropriétés récentes, construites après la guerre** : souvent de plus grande taille que les copropriétés anciennes, elles ont des problématiques différentes. Elles répondent à des normes plus récentes d'habitabilité et ne sont pas toujours de

⁸ Inspiré des typologies établies à l'échelle nationale par B. Herbert (ANIL), guide méthodologique de l'Anah « Traitement des copropriétés en difficulté en opération programmée »

mauvais facture, mais sont fragilisées par des problèmes de peuplement et de gestion ou par une mauvaise insertion urbaine. Elles sont souvent localisées dans les quartiers périphériques des villes et sont sur-représentées dans les territoires très urbanisés (et notamment en Ile-de-France)⁹. Au sein des copropriétés récentes, des problématiques spécifiques peuvent être distinguées selon l'époque de construction :

- Les copropriétés des années 50 à 60 : elles ont essentiellement des problèmes liés à l'obsolescence de leur bâti et à la faiblesse de leurs prestations. Elles souffrent notamment d'une mauvaise isolation phonique et thermique et sont actuellement face à la nécessité de renouveler une grande part de leurs composants, au moment où elles enregistrent une baisse des ressources de leurs occupants (par l'effet du vieillissement et la baisse des ressources des occupants ou par celui d'un fort renouvellement générationnel qui voit des ménages propriétaires partir au profit d'accédants très endettés et moins en capacité de financer les lourds travaux nécessaires). Leur localisation, souvent centrale, reste cependant un atout pour leur redressement dans le marché local.
- Les copropriétés des années 1970 : leurs difficultés relèvent souvent de problèmes originels (difficultés de commercialisation, structures juridiques complexes et dès le début inadaptées à la gestion des espaces privatifs et communs). Elles se caractérisent par des charges courantes qui peuvent être élevées, parfois en raison d'une mauvaise conception énergétique, ou de leur profil architectural (IGH, immeubles de grande hauteur). Comprenant de nombreuses barres et tours et souvent implantées dans des sites voisins des grands ensembles en politique de la ville, elles subissent la même dévalorisation de leur environnement, parfois même plus prononcée compte tenu de l'absence d'entretien et de l'impossible maîtrise du peuplement... (Grigny 2, Aulnay-sous-bois, Montfermeil...)
- Les copropriétés des années 1980 : pénalisées par une mauvaise qualité de construction, certaines copropriétés des années 1980 ont connu une dégradation

rapide. Une grande partie de ces copropriétés récentes en difficulté a été commercialisée en s'appuyant sur les prêts aidés à la propriété (PAP) : les acquéreurs endettés à taux progressif ont subi la fin de l'inflation et dû faire face à des charges de remboursement et de copropriété mal estimées, supérieures à leurs capacités. Ce type de copropriétés concerne plusieurs villes nouvelles franciliennes et notamment Cergy-Pontoise et Evry...

3.3 - Les copropriétés en Ile-de-France, éléments de cadrage statistiques¹⁰

L'enquête nationale Logement 2006 dénombre 2,41 millions de logements appartenant à une copropriété en Ile-de-France. Une estimation un peu plus basse que celle obtenue par FILOCOM qui en dénombre 2,54 millions, répartis en 114 300 copropriétés. Ces chiffres sont en progression rapide (+17 % en 10 ans).¹¹ La copropriété tend en effet à se généraliser et à devenir le statut exclusif de ce qui n'est ni de la maison individuelle ni du parc social. Elle englobe donc des situations très disparates.

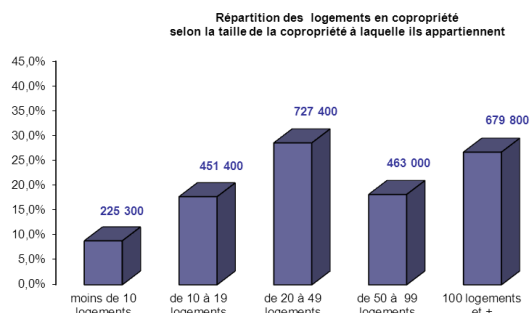
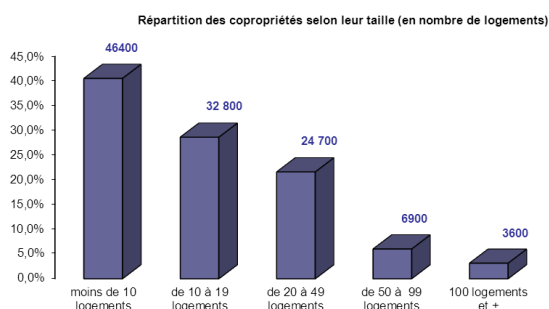
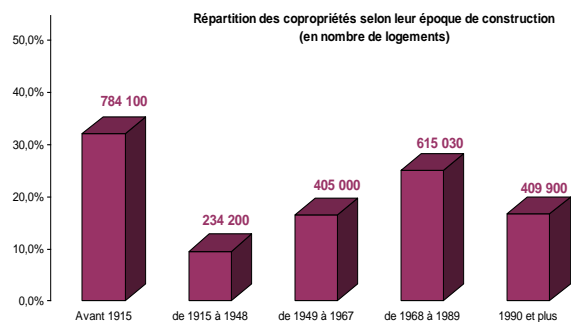
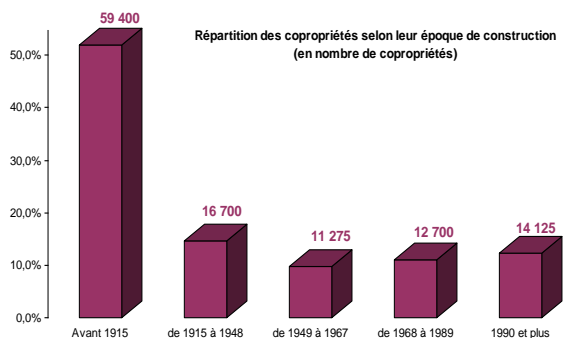
La taille moyenne des copropriétés franciliennes est de 22 logements, mais avec de fortes disparités. 41% des copropriétés de la région comptent moins de 10 logements, 50% 10 à 50 logements et 9% plus de 50 logements.

Le nombre de copropriétés et de logements donnent cependant un aperçu différent des réalités. Les 41% de copropriétés comptant moins de 10 logements en Ile-de-France, représentent 9% des logements, tandis qu'à l'inverse les 3% qui atteignent 100 logements représentent 27% des logements franciliens en copropriété.

¹⁰ La copropriété est une réalité difficile à appréhender. C'est la seule personne morale de droit français qui ne soit recensée nulle part (Les règlements de copropriété et leurs modifications doivent obligatoirement être déposés aux hypothèques mais ne font pas l'objet d'un suivi statistique). Il n'y a donc pas d'inventaire officiel des copropriétés existantes. Pendant longtemps les outils statistiques disponibles étaient également restreints : L'ENL ne fournit en effet qu'une estimation du nombre de logements appartenant à une copropriété mais ne permet pas de connaître le nombre de copropriétés (une copropriété pouvant regrouper plusieurs immeubles ou renvoyer à plusieurs syndicats secondaires...). Ce n'est que depuis 2000, avec la création d'un identifiant « copropriété » dans la base Filocom, que l'on dispose des premières estimations sur le nombre de copropriétés au sein du parc.

¹¹ Les copropriétés en Ile-de-France, analyse statistique, André Massot, IAU-idF, janvier 2009

⁹ A ce sujet lire l'étude de l'Anah sur « Les copropriétés construites entre 1950 et 1984, caractéristiques et principales pathologies », novembre 2010



La taille moyenne des copropriétés se diversifie à mesure que l'on s'éloigne du cœur de l'agglomération. Paris ne compte ainsi que 4% de très petites copropriétés (moins de 4 logements) contre 22 et 36% en petite et grande couronne. A l'inverse les plus grandes copropriétés sont également plus nombreuses hors de Paris, avec 2,2% de copropriétés de plus de 100 logements dans la capitale, 3,5 % en petite couronne et 4% en grande couronne. En nombre de logements, ce sont 8,1%, 13,8% et 19,3% des logements qui appartiennent à des copropriétés de plus de 100 logements à Paris, en petite et en grande couronne.

52% des copropriétés franciliennes ont été construites avant 1915 et 15% dans l'entre-deux-guerres. Seul un tiers des copropriétés date d'après 1948, dont 12% après 1990. Le poids des copropriétés anciennes est élevé dans le cœur de l'agglomération avec 75% de copropriétés datant d'avant 1915 à Paris ; contre 36% et 42% en petite et grande couronne. Le parc construit entre 1915 et 1948 est important en petite couronne avec 23 % de copropriétés datant de ces années, pour 10% à Paris et 9% en grande couronne. Enfin le parc des copropriétés récentes est logiquement surreprésenté en grande couronne où 22% des copropriétés ont été construites après 1990.

En nombre de logements appartenant à une copropriété, les volumes sont un peu différents, avec 42% de logements datant d'avant 1948, 17% construits entre 1949 et 1967, 25% entre 1968 et 1990 et enfin 17% de logements plus récents construits après 1990.

Grigny 2 : un exemple emblématique des copropriétés des années 1970 au devenir mêlé à celui des quartiers d'habitat social de la même époque

La copropriété de Grigny 2, première ZAC de France est un site exceptionnel et emblématique de la problématique des copropriétés des années 1970 : de bonne qualité de construction, elle subit en effet davantage un processus de dévalorisation de son environnement et de sa forme architecturale que d'obsolescence de ses composantes et de défaillance technique. Sa proximité, par son bâti et sa localisation, avec le quartier d'habitat social de la Grande Borne peut en effet être considérée comme un des facteurs de ses difficultés actuelles.

Par sa taille, elle symbolise également les difficultés induites par une structure juridique inadaptée à la gestion d'ensembles urbains complexes et massifs, disposant de nombreux espaces et équipements communs... Grigny 2 est également représentative de copropriétés de cette époque confrontées à des charges courantes élevées (réseaux de chauffage collectifs, ascenseurs, entretiens des espaces communs...). Avec plus de 5 000 logements et 105 immeubles, 29 syndicats de copropriétaires (1 syndicat principal assurant la gestion des espaces et des réseaux communs) et 28 syndicats secondaires correspondant à différents groupes d'immeubles de la copropriété, Grigny 2 est une des plus grandes copropriétés de France. Pour illustrer ce gigantisme et la difficulté concrète de gérer une copropriété de

cette taille, notons que ses assemblées générales requièrent de mobiliser un vaste gymnase pour accueillir l'ensemble des participants et peuvent durer toute une nuit...

Conçue à l'origine comme un programme de standing, l'opération a été commercialisée sur plan en ciblant une clientèle de classe moyenne et supérieure par un promoteur qui appliquait les premières méthodes de marketing immobilier. Dès sa conception, le programme était complexe et extensif, avec un chauffage urbain à l'échelle de la copropriété, de nombreux espaces verts et une piscine (fermée depuis).



GUIGOU (Brigitte) /IAU-îdF

Construite à partir de 1967, la commercialisation de l'opération est stoppée en 1975 après de forts mouvements de protestation des habitants. Seule la moitié du projet qui prévoyait 6 000 logements et 4 000 chambres de service est réalisée. La lenteur du changement de l'environnement entrave fortement la commercialisation allongeant encore les délais et augmentant les coûts. Un grand nombre de chambres sont vendues comme des studios ou des deux pièces ou fusionnées à des logements.

Les premiers signes de dégradation de la situation de la copropriété apparaissent dans les années 1990, avec un début de sur-occupation de certains logements, une augmentation des impayés de charges et une croissance de l'absentéisme des copropriétaires aux Assemblées Générales. Ce n'est pas la gravité des dégradations techniques qui marque ensuite la situation de Grigny 2 mais davantage des problématiques de peuplement et de gestion.

Plusieurs dispositifs opérationnels se sont succédés depuis la fin des années 1990. Une première équipe a été mise en place dès 1997 après un arrêté sur l'expérimentation des plans de sauvegarde, et un plan de sauvegarde a été ensuite initié en 2001, avec pour projet d'attirer des familles de profil classes moyennes avec des prêts aidés.

En 2005 un outil immobilier de portage foncier, confié à l'AFTRP, est mis en place afin de restructurer une part des bâtiments constitué de chambres de service pour recréer une offre de logements en accession et augmenter la part des copropriétaires occupants. Cet outil génère encore peu de résultats. Les difficultés de relogements des occupants, les délais de rachat à l'amiable et de préemption sont longs et provoquent d'importants surcoûts...

En 2007, un nouveau plan de sauvegarde est mis en place (prolongé d'une année en 2009, il s'achève en décembre 2010). Une convention avec l'ANRU est signée en parallèle pour 2007-2012, portant sur le financement d'études prospectives, techniques et sociales et prévoyant un avenant après le rendu de ces études. Actuellement des études complémentaires sont en cours (financées par le plan de relance), notamment sur la question de la maîtrise des charges et de la gestion des réseaux de chaleur, dans le but de solliciter un avenant à la convention ANRU en 2011.

Parmi ces analyses supplémentaires, une enquête sociale a ainsi conduit à une meilleure connaissance des enjeux de la copropriété. Elle a mis en particulier en évidence une sur-occupation très sensible et une sous-estimation très importante de la population occupante. En effet, là où le recensement estimait à 12 000 le nombre d'occupants, l'enquête sociale en a dénombré 17 000 (avec une plus grande sensibilisation des enquêteurs au repérage du nombre de personnes hébergées). Un chiffre plus cohérent avec les consommations d'eau constatées et avec le volume d'enfants à scolariser enregistré par la ville. Sa population scolaire est en effet le double de celle de la ville voisine de Ris-Orangis, avec une population de taille pourtant comparable.

L'enquête contredisait aussi l'idée d'un développement de la part des bailleurs au sein de la copropriété, avec un poids stable depuis 10 ans à 50 % des copropriétaires. En revanche, l'enquête sociale mettait en évidence la paupérisation sensible des propriétaires occupants.

A l'issu de ces éléments de diagnostic, un projet de traitement de la copropriété a été redéfini avec 4 objectifs :

- 1- la restructuration de la gouvernance de la copropriété : clé de voute du projet qui doit rendre les autres objectifs réalisables. Lors des AG, seuls 15% des tantièmes sont présents. La ville qui a du racheter les terrains non construits possède 40% des tantièmes et se retrouve prisonnière de la copropriété qui ne pourrait sans elle réunir la majorité prévue par l'article 25 nécessaire aux votes. Toutefois, des études récentes sur la question tendent à montrer que les spécificités de la loi de 1965 rendent cet objectif inatteignable **à droit constant**.
- 2- la maîtrise des charges avec des enjeux de remise à niveau du parc
- 3- le réaménagement urbain du quartier avec un travail sur deux secteurs (square Surcouf et îlot Barbusse), avec des enjeux de réflexion sur l'offre commerciale...)
- 4- un enjeu de rattrapage de niveau des équipements publics

3.4 - Les copropriétés en difficulté, l'habitat indigne de demain ?

La copropriété dégradée se définit, on le voit, en dynamique par le jeu de multiples facteurs, techniques, financiers, sociaux et juridiques qui évoluent en permanence et alimentent une spirale de dégradation que la réactivité du marché privé et l'absence de maîtrise possible du peuplement accélère. Le moindre accident dans la gestion d'une copropriété peut ainsi enclencher un processus de dégradation qui s'auto alimente : les plus aisés, ceux qui en ont les moyens, quittent la copropriété et petit à petit ne restent plus que ceux qui n'ont pas eu les moyens d'accéder à une autre solution de logement, en propriété comme en location.

Les copropriétés franciliennes sont ainsi confrontées à de multiples facteurs de risques. René Bresson (Urbanis), chargé de l'évaluation nationale des plans de sauvegarde¹², résume les fragilités structurelles qui menacent les copropriétés en parlant d'un effet de ciseau entre :

- * un cycle technique : l'obsolescence de composantes techniques dans les bâtiments de plus de 30 ans entraîne de forts besoins

de réinvestissement, notamment lorsqu'ils ont été peu entretenus (estimation moyenne 20 000 €/logement)

- * des risques liés à des facteurs générationnels : le départ des baby-boomers de certains sites enclavés entraîne dans certains groupes un renouvellement et une paupérisation de la population à un moment où pourtant ce parc va avoir besoin de réinvestissements conséquents pour se remettre aux normes (ascenseurs, réseaux, sécurité incendie), y compris lorsqu'il a été jusqu'ici bien entretenu.
- * un cycle urbain et sociologique, des risques de perte d'attractivité : quelques produits logements sont en effet aujourd'hui « démodés » et perdent avec le renouvellement des générations de leur attrait et se dévalorise lentement. C'est par exemple le cas de résidences isolées et éloignées des transports, qui pouvaient être valorisées à l'époque du tout voiture et ne le sont plus de la même manière aujourd'hui. C'est aussi vrai de certaines formes architecturales qui font aujourd'hui l'objet de préjugés négatifs par association aux formes de l'habitat social : c'est vrai pour les immeubles de barres et de tours construits dans les années 1960 et 1970 qui connaissent ainsi une sorte de désaffection des publics les plus solvables et connaissent une lente dévalorisation (un grand nombre de copropriétés de ce type ont pourtant été construites entre 1965 et 1975 et beaucoup de mono propriétés de bailleurs institutionnels de ce type ont été mises en copropriétés dans les années 1980).
- * des facteurs liés à la nouvelle crise énergétique : une grande part du parc a été construit avant la prise de conscience de la précarité des ressources énergétiques et ne répond pas à des normes suffisantes de confort thermique... Beaucoup de « passoires thermiques » vont coûter de plus en plus cher à chauffer et pourraient être délaissées là encore par ceux qui auront le choix de partir en cas de non-réalisation des travaux d'isolation nécessaires.

Dans un marché détendu ce parc tomberait en désuétude et serait progressivement délaissé ou renouvelé, mais dans un marché de pénurie comme celui de l'Ile-de-France, il y a toujours des occupants pour ces logements dévalorisés et des bailleurs pour en tirer parti.

¹² *Evaluation des plans de sauvegarde des copropriétés, René Bresson, Urbanis (DHUP / MEEDAT), avril 2009*

4 - Les hôtels meublés, un parc de logements encore souvent indigne

Le parc des hôtels meublés ne se confond pas avec celui des hôtels de tourisme qui accueille effectivement des touristes ou des actifs de passage. Il s'agit des anciens « garnis » du début du 20^{ème} siècle. Loués à la journée ou au mois, ces hôtels sont un parc traditionnel d'accueil des nouveaux arrivants dans la région. Ils ont représenté une forme d'hébergement relativement commune des ouvriers isolés jusqu'au début des années 1950.

Mais, selon un rapport de la commission logement du CESR de 2003, ils pourraient disparaître en moins d'une décennie, par transformation en hôtels de tourisme ou par démolition. Leur nombre dans Paris est ainsi passé selon l'APUR de 15 000 en 1930 à 1 205 en 1989 et 665 en 2000. En 2003 environ 18 000 chambres d'hôtels à Paris, contre près de 157 000 en 1950.

L'offre des hôtels meublés, volumes estimés dans le RGP 2006 :

	Chambres d'hôtel	Nb de personnes résidentes
75	6 454	9 149
77	434	690
78	409	563
91	438	835
92	2 699	3 670
93	3 768	6 496
94	1 674	2 913
95	654	1 041
TOTAL	16 530	25 358

RP 2006 - exploitation principale (données au 1er janvier 2006)

En dehors de Paris, où un observatoire mis en place à la demande de la Ville et géré par l'APUR permet une connaissance exceptionnelle de ce parc (cf. encadré), les données précises sur ce type d'offre sont assez difficiles à se procurer. On peut à titre indicatif s'appuyer sur le nombre de chambres d'hôtels occupées comme résidences principales estimées à travers le recensement, tout en sachant que le RGP sous-estime grandement cette offre (dans un rapport de 1 à 2 pour Paris notamment). Selon le RGP 2006, il y aurait près de 16 530 chambres d'hôtels occupées à titre de résidence principales en Ile-de-France, soit près de 25 360 personnes habitant à l'hôtel.

Sans en retenir les volumes dont on suppose qu'ils sont très en dessous de la réalité, le recensement général de la population donne

bien à voir leur concentration dans le cœur de l'agglomération, notamment à Paris et en Seine-Saint-Denis. L'offre d'hôtels occupés de manière sédentaire est en revanche on le voit, plus marginale en grande couronne.

L'observatoire des hôtels meublés de la Ville de Paris

L'observatoire est en place depuis 2007 à l'initiative de la Ville et de l'Etat. Alimenté par la Préfecture, il vise à assurer une connaissance à jour de l'offre d'hôtels mobilisable par les services sociaux.

Selon cet observatoire, Paris comptait début 2010, 850 hôtels utilisés à des fins d'hébergement pour des populations très défavorisées, dont 630 hôtels meublés et 220 hôtels classés en tourisme. En 2009, 3000 ménages suivis par l'ARS et 1000 familles suivies par les services sociaux du département y étaient hébergés.

En janvier 2010, moins du quart de ces établissements faisait l'objet d'une procédure administrative et ne pouvaient plus être utilisés pour de l'hébergement social. Cette base tenue à jour par l'APUR est en effet accessible aux organisations sociales afin d'éviter qu'elles n'orientent des ménages vers des hôtels dangereux. La mise en place de cet observatoire a dans un premier temps conduit à l'exclusion d'un nombre croissant d'hôtel de la liste des établissements mobilisables, mais depuis le parc se met progressivement aux normes et les interdictions commencent à reculer.

Source : APUR

L'offre des hôtels meublés estimée à travers le nombre de nuitées d'hôtels financées

Selon une enquête sur les dispositifs d'hébergement d'urgence menée par l'IAU îdF¹³ en 2007, à l'aide des DASS, des DDE et des Conseils généraux franciliens, le nombre de nuitées d'hôtels financées par les DASS et les conseils généraux franciliens représentaient l'équivalent d'une offre de 15 749 places annuelles au 31 décembre 2007. Là encore, ces volumes sont loin de représenter l'offre globale de ce type d'établissement, mais ils confirment le poids de la capitale et des départements de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne dans cette problématique, ainsi que dans une moindre mesure, celui de l'Essonne, dont le nombre de nuitées est nettement supérieur à ceux des autres départements de grande couronne

¹³ Les dispositifs publics d'hébergement et de logement temporaire en île-de-France : une offre de près de 70 000 places en 2007. IAU-îdF, Les cahiers de l'Habitat n°43, janvier 2008

au 31/12/2007	Financées par les DASS (115, demandeurs d'asile...)*		Financées par les CG (ASE, FAJE, conventions hôtelières...)**		Total nuitées financées		
	Nb de Places	%	Nb de Places	%	Nb de Places	%	
	75	10 052	91,5%	1 700	35,7%	11 752	74,6%
92	65	0,6%	68	1,4%	133	0,8%	
93	195	1,8%	760	16,0%	955	6,1%	
94	276	2,5%	1 569	32,9%	1 845	11,7%	
Petite Couronne	536	4,9%	2 397	50,3%	2 933	18,6%	
77	43	0,4%	81	1,7%	124	0,8%	
78	112	1,0%	54	1,1%	166	1,1%	
91	131	1,2%	482	10,1%	613	3,9%	
95	111	1,0%	50	1,0%	161	1,0%	
Grande Couronne	397	3,6%	667	14,0%	1 064	6,8%	
Total IdF	10 985	100,0%	4 764	100,0%	15 749	100,0%	

* Deux types de financement existent pour les nuitées d'hôtel: un financement à la personne (généralement utilisé par les DDASS) et un financement à la chambre (plutôt utilisé par les CG). Dans le premier cas, le nombre de places est équivalent au nombre de financements à la personne. Dans le deuxième cas, le nombre de places est équivalent au nombre de financements à la chambre multiplié par 2 (soit le nombre moyen de personnes par chambre selon les services du CG)

Parmi les hôtels restant, un grand nombre souffre de retard de mises aux normes conséquent et constituent aujourd'hui un des segments les plus marquants de l'habitat indigne de la région. Si leur nombre recule, leur fonction d'accueil semble s'être en effet diversifiée avec la crise du logement. Ils logent ainsi de plus en plus de familles en situation de précarité.

Selon une étude commandée par la fondation Abbé Pierre¹⁴, basée sur une enquête qualitative auprès des occupants de ces hôtels, la population sédentaire accueillie dans ce type d'hôtels se compose en majorité de ménages récemment arrivés dans la région, en début de parcours résidentiel ou en situation de perte d'accès au logement de droit commun. Leurs profils sont très variés :

- * travailleurs migrants âgés et isolés, présents de longue date et bénéficiant d'un emploi stable, d'une pension de retraite, d'invalidité...
- * migrants plus récents dont la situation d'emploi est plus précaire et les ressources plus instables
- * jeunes adultes en situation de mobilité géographique qui pourraient relever des circuits des Foyers de Jeunes Travailleurs...
- * ménages avec enfants pris en charges par les services sociaux : plus nombreux que par le passé, ce sont des femmes fuyant des violences conjugales, des ménages en



PATTACCINI (Jean-Claude) / Urba Images/IAU-IdF

rupture d'hébergement par leurs familles ou des tiers, des familles étrangères arrivées à la suite d'un regroupement familial, des ménages expulsés légalement de leur logement ou obligés de quitter un logement insalubre ou en péril, des demandeurs d'asile ou des sans-papiers...

L'enquête réalisée par le bureau d'études FORS pointe également les conditions de logement et de vie difficiles des occupants de ces hôtels :

- * des coûts de logement prohibitifs pour les revenus de ces ménages (avec un prix proche de 20€ par nuit, parfois plus)

¹⁴ Les hôtels meublés, une offre en voie de disparition, novembre 2003, FORS Recherche Sociale / Fondation Abbé Pierre

- * une impossibilité de cuisiner ou de recevoir des visites (incluant des problèmes de nutrition pour les enfants et des surcoûts de restauration...)
- * un accès restreint aux aides au logement dès lors que les occupants sont en sur-occupation ou dans des normes de confort insuffisantes (une majorité de cas)
- * un éclatement des familles dans plusieurs chambres, voire plusieurs hôtels
- * des pratiques arbitraires de la part des gérants des hôtels, face à un public qui a une grande méconnaissance de ses droits

Dans un contexte d'engorgement des circuits de l'hébergement et du logement d'insertion, ces hôtels sont complets à longueur d'année et font face à une demande intarissable. Certains hôteliers tirent avantage de cette situation en faisant payer le prix fort aux organisations humanitaires ou aux services sociaux, réduits à se tourner vers eux pour résoudre des situations d'urgence sociale. Ils en tirent un revenu conséquent sans pour autant investir dans une réelle mise aux normes de leur établissement. La plupart se contentant de satisfaire par des travaux superficiels, les normes de la commission de sécurité incendie.

La question de leur réhabilitation est urgente. A la fois en termes de sécurité publique, mais aussi en termes de préservation d'une offre d'accueil de la mobilité des plus pauvres. Elle représente une opportunité de recréer une « hôtellerie sociale » qui répond à de réels besoins dans le contexte actuel, qu'il faut s'empresser de saisir si l'on en croit les chiffres sur la disparition rapide de cette offre.

Des outils existent pour cela, OPAH dédiées, statut de la résidence hôtelière à vocation sociale.... Utilisés à Paris, Montreuil... leur maniement est difficile et coûteux. Les logiques des exploitants et des propriétaires sont très différentes de celles des propriétaires et des occupants du parc privé traditionnel. La surveillance et le suivi de cette offre sont au cœur des préoccupations de nombreux élus de petite couronne. La mise en place de circuits de surveillance partagés entre les institutions chargés de leur contrôle et les organismes sociaux qui utilisent ces formes d'hébergement est un enjeu souvent pointé sur cette question par les acteurs locaux.

5 - Logiques résidentielles et économiques à l'œuvre dans la dégradation de l'habitat privé

5.1 - Une offre qui répond à des besoins qui ne sont pas satisfaits dans les autres segments de parc

En 2005, la fondation Abbé Pierre a également réalisé, avec le bureau d'étude FORS, une enquête qualitative sur les trajectoires résidentielles des occupants de l'habitat indigne. Cette étude entendait mettre en évidence les mécanismes qui conduisent à la reconstitution permanente d'un parc de « seconde zone » et qui constituent de puissants freins aux politiques engagées, en partant des réalités vécues par les ménages qui ont recours à ce parc¹⁵. Elle permet de décrire le profil des occupants de ce parc et les contraintes qui les conduisent à vivre dans des conditions inacceptables.

Des occupants qui cumulent les facteurs de fragilité

Cette étude met tout d'abord en évidence la grande fragilité des occupants de logements indignes, qui cumulent souvent plusieurs facteurs de précarité et des profils qui freinent leur accès à un logement décent dans le parc social ou privé. Ils sont généralement pénalisés à la fois par la précarité de leurs ressources mais aussi par des handicaps spécifiques : chômage, début ou fin de parcours professionnel, invalidité, monoparentalité (salaire unique) ou encore tutelle psychiatrique,...

Parmi les publics rencontrés par le bureau d'études lors de ses enquêtes, on constate une part importante :

- de jeunes ménages : jeunes sans travail ou en début d'insertion professionnelle, célibataires et couples sans emplois, jeunes mères isolées... Cette proportion élevée de jeunes parmi les occupants de l'habitat indigne témoigne de leurs difficultés à accéder à un premier logement autonome avec des revenus généralement faibles.

¹⁵ *L'habitat indigne, Les Cahiers du Mal Logement de la Fondation Abbé Pierre, décembre 2005*

Les acteurs interrogés par l'IAU îdf ont également souligné la présence d'une part non négligeable d'étudiants parmi les occupants de logements non décents des cœurs urbains, mais avec un ressenti différent, la situation étant considérée comme transitoire et associée à la période des études.

- de personnes étrangères ou d'origine étrangère, nouveaux arrivants ou résidents installés : le parc indigne et indécemment est souvent le premier parc d'accueil pour les primo-arrivants. Ce sont de jeunes adultes, isolés, en couple ou en familles qui louent à leur arrivée les logements que leurs marchands de sommeil, souvent issus de la même communauté, ou vivent dans des squats. Ces derniers sont souvent sans papiers et dans une situation de précarité extrême.

Ces logements dégradés abritent également des migrants anciennement installés, que ce soit des hommes âgés isolés en invalidité totale ou partielle, exclus du marché de l'emploi, ou des familles ayant acquis par défaut des logements exigus pour se loger et n'ayant jamais pu les quitter. On trouve enfin le cas de femmes de migrants arrivées à l'occasion d'un regroupement familial qui ont divorcé et se sont retrouvées sans ressources, et parfois sans droits.

Pour certains migrants, l'occupation d'un logement indigne répond à la volonté de préserver la possibilité d'envoyer une aide financière à la famille restée au pays en réduisant au maximum les dépenses logement, faute d'accéder à une place en résidence pour travailleurs migrants.

- des jeunes et des familles éprouvant d'importantes difficultés d'insertion, vivant de minima sociaux, cumulant des problèmes de santé, de désinsertion, et souvent victimes d'histoires familiales et professionnelles marquées par des ruptures biographiques....

A ces profils, dégagés par l'étude, il faudrait également ajouter, d'après l'expérience de nos interlocuteurs franciliens, le cas des personnes âgées, propriétaires occupants dans des quartiers soumis à des spirales de dégradation qui ont vu leur habitat se dévaluer au cours du temps ou occupent un habitat rural dont les normes d'habitabilité ne sont plus du tout actuelles.

Des parcours résidentiels caractérisés par l'urgence des besoins et l'impossibilité d'accéder à un logement décent

L'analyse des parcours résidentiels des occupants du parc indigne ou indécemment montre qu'ils ont souvent en commun d'avoir connu des situations marquées par le caractère urgent du besoin de logement : arrivée dans la région (de l'étranger ou du reste du territoire) ; rupture familiale, sortie d'hébergement, ...

Locataires comme accédants ou propriétaires occupants, ce sont souvent des ménages qui se sont trouvés dans l'impossibilité d'accéder au reste du marché du logement, car ils ne répondaient ni aux exigences actuelles des bailleurs privés, ni parfois à celles des bailleurs sociaux, l'engorgement de la demande locative sociale et des réseaux d'hébergement ne permettant pas une réponse rapide à leur situation.

Pour la majorité des locataires de ce parc le logement est alors vécu comme un pis-aller et ne fait l'objet d'aucune appropriation. Les travailleurs sociaux soulignent ainsi l'existence de mauvais usages du logement qui aggravent et accélèrent la dégradation du logement (le bouchage des aérations en particulier est souvent cité).

Ces trajectoires résidentielles marquées par l'impossibilité d'accéder à un logement correspondant aux besoins du ménage sont aussi celles de certains accédants ou de propriétaires occupants de logements indignes qui ont acquis un logement dévalorisé faute d'accéder à un logement locatif adapté à leur budget et à leurs besoins. Un grand nombre de migrants arrivés de longue date ont ainsi fini par acquérir un logement, le plus souvent en achetant une surface largement insuffisante pour la taille de leur ménage, par découragement vis-à-vis du logement social, pour lequel ils restent parfois demandeurs.

Ces accédants par défaut sont souvent à la limite de leurs capacités d'endettement et méconnaissent les obligations et le coût de la propriété. Ils ne sont souvent pas en mesure de financer les charges courantes et les coûts d'entretien de leur logement.

Des ménages captifs de ce parc qui peinent à défendre leurs droits

Les raisons qui ont conduit ces ménages à vivre dans ces logements vétustes, insalubres ou indécentes sont aussi celles qui rendent difficile leur sortie de ce parc. Pour beaucoup d'entre eux, ces situations de « mal logement » sont ainsi des situations durables et beaucoup des personnes rencontrées par le bureau d'études FORS au cours de son enquête occupent leur logement depuis de longues années, y compris avec des enfants.

Par ailleurs, les conditions souvent précaires d'occupation de ce parc viennent elles-mêmes aggraver les difficultés de ces ménages pour trouver une solution : souvent dans une situation d'occupation du logement mal protégée (sous-location, absence de quittance, absence de bail...) ils ne disposent pas des pièces justificatives leur permettant de faire valoir certains droits, ou de rassurer de nouveaux bailleurs...

A des loyers proches du marché, s'ajoutent pour certains une précarité d'occupation, l'absence fréquente de bail écrit et une méconnaissance de leurs droits qui ne les incitent pas à demander une aide au logement, à laquelle ils peuvent parfois prétendre. Loyers élevés et faibles ressources laissent souvent de faibles « reste à vivre » aux occupants de ce parc pour lesquels il n'est pas rare que le logement représente une dépense souvent supérieure à la moitié de leurs ressources.

Malgré des conditions de vie éprouvantes, les témoignages recueillis par FORS montrent qu'une grande partie des occupants de ce parc ne se révèle pas très revendicative et ne fait pas valoir ses droits. Beaucoup privilégient la recherche de solutions à l'amiable avec leur propriétaire et n'ont recours à une médiation ou à la justice qu'avec réticence ou tardivement, quand la dégradation du logement est très avancée.

Cette attitude s'explique par la crainte d'être évincé sans solution de relogement par le propriétaire et par une méconnaissance de leurs droits d'un grand nombre d'occupants de ce parc. De plus, pour beaucoup, la mobilisation des dispositifs de médiation existants ou la mise en œuvre des procédures paraissent trop abstraites ou trop lointaines et c'est le relogement qui est jugé prioritaire.

La mise en place de la loi DALO a sans doute renforcé le sentiment de certains ménages que la solution à rechercher est d'abord celle du relogement. Certains acteurs sociaux témoignent d'ailleurs de stratégies paradoxales de la part de certains entrants dans des logements insalubres qui espèrent y trouver une voie d'accès plus rapide au logement social, voire de propriétaires qui font valoir cet argument en relouant des logements dont les précédents occupants ont fait l'objet d'un relogement DALO, faute d'un suivi coercitif de ces logements.

En revanche, certains propriétaires occupants âgés, victimes de la dégradation de leur immeuble se distinguent parfois par leur attachement à leur logement et au statut de propriétaire qu'ils ne veulent pas perdre, malgré des conditions de vie difficiles. Ce sont des ménages qui à l'inverse peuvent refuser les propositions de relogement lors des opérations de traitement engagées.



PATTACINI (Jean-Claure) *Urba Images /IAU-idF*

5.2 - Un marché dynamique qui répond à des logiques économiques rationnelles

Un marché locatif « juteux », avec des loyers élevés

L'habitat indigne est aussi le fruit de logiques économiques puissantes qui alimentent un marché dynamique où des bailleurs peu scrupuleux rencontrent une importante demande de ménages qui cherchent à se loger coûte que coûte.

Ce marché serait « juteux » selon l'expression employée par le bureau d'étude Fors¹⁶. En effet, les loyers constatés en cœur d'agglomération dans le parc locatif indigne sont souvent proches de ceux du marché, et sans

¹⁶ Op. Cit.

aucune mesure avec les ressources des occupants condamnés à son occupation (les loyers pouvant aller jusqu'à 30 euros/m² pour les petits logements, malgré des conditions très dégradées).

Certains propriétaires tirent ainsi parti de l'instauration du tiers payant de l'allocation logement et s'assurent un versement régulier du loyer en attirant des ménages très modestes dont ils supposent qu'ils ne seront pas trop regardants sur la qualité du logement. Ces situations leurs assurent rentabilité et régularité du paiement... D'où la nécessité d'un réel contrôle de la part des CAF sur ces logements bénéficiant d'un tiers payant et la réactivité de prise en compte, le cas échéant, des arrêts suspendant l'obligation de paiement des loyers.

Des bailleurs crapuleux, avec une logique spéculative active, mais aussi parfois des bailleurs occasionnels et de bonne foi ...

La déconnexion sensible entre la valeur immobilière de ces logements et leur forte rentabilité locative amène des propriétaires peu scrupuleux à développer une activité semi-professionnelle d'investissement sur ce type de logements. La rentabilité économique de ce second marché est en effet très élevée, avec des biens qui se remboursent rapidement, tant le niveau des loyers n'est pas proportionnel à la valeur d'achat. A la fin des années 1990, les délais de retour sur investissement pour des biens dépréciés en cœur d'agglomération pouvaient être extrêmement rapides : des studios qui valaient moins de 50 000 francs à l'achat se louaient environ 3000 francs par mois, soit un délai de remboursement de moins de 2 ans pour des investisseurs qui par ailleurs ne s'acquittent d'aucune des charges induites. C'est encore le cas dans quelques-unes des copropriétés privées les plus dégradées de la région, à l'image de la copropriété du Chêne Pointu située à Clichy-sous-Bois, où l'on peut acquérir un 3 pièces pour moins de 40 000 € et le louer à la chambre plus de 500 € /mois, soit 1500 € de revenus /mois et un bien remboursé en 2 ans!¹⁷ La forte hausse des valeurs immobilières a cependant réduit la rentabilité de ce marché et allongé les délais de retour sur investissement dans la plupart des sites concernés, conduisant certains bailleurs spéculatifs à se reporter sur des locaux de moindre qualité dont ils transforment l'usage

par des travaux à l'économie et souvent non déclarés.

Les acteurs opérationnels témoignent tous de la présence de ces multipropriétaires qui s'assurent un revenu confortable en louant plusieurs logements de ce type, sans jamais réinvestir dans l'entretien et la restauration de leur bâti. Poursuivant des logiques spéculatives de court terme, ils vendent et rachètent des lots de manière assez volatile au gré des opportunités du marché. Ils peuvent également organiser la division de pavillons en plusieurs logements locatifs ou procéder au redécoupage d'immeubles collectifs en plus petits logements pour maximiser les profits tirés d'un bâtiment.

Informés, voire quasi professionnels, ces bailleurs ont souvent déjà vendu leurs lots lorsque commence une opération de traitement de l'insalubrité ou savent, soit tirer profit des dispositifs d'expropriation, dont ils réinvestissent parfois les fruits dans de nouveaux logements, soit entraver l'action publique par des actions judiciaires pointues, qu'ils ont souvent les moyens de financer. Plusieurs communes limitrophes témoignaient ainsi, au moment de la montée en puissance de l'action d'éradication de l'habitat indigne dans la capitale, de l'arrivée d'investisseurs parisiens de ce type réinvestissant le fruit d'indemnités versées par la Ville de Paris...

Dans son étude, FORS décrivait également le cas de stratégies visant à faire partir les locataires en cas d'exigences de travaux ou de cessation de paiement des loyers, de droit lorsqu'un arrêté est prononcé... De nombreux exemples de pression à la limite du harcèlement de locataires, en particulier ceux qui sont sans droits (sans papiers, sans quittance avec paiement du loyer en liquide...) leurs ont été rapportés.

S'ils font beaucoup parler d'eux et sont emblématiques des problématiques de cet habitat, ces « marchands de sommeil » sans scrupules ne sont cependant pas les seuls propriétaires du parc indigne. Il y a bien-sûr les propriétaires occupants, eux-mêmes victimes de la dégradation de leur habitat, mais il y a aussi une grande part de bailleurs qui ne font pas face à leurs obligations sans pour autant relever d'une logique aussi cynique. Des bailleurs qui laissent faire, se désinvestissent par négligence d'un bien dont ils ne se sentent pas vraiment responsables, ou par réel manque de ressources. Plusieurs profils de bailleurs

¹⁷ Enquête du journal Libération, 26/10/2010

peuvent en effet être distingués qui participent à la constitution de ce sous marché atypique et méritent d'être distingués car ils ne réagissent pas du tout de la même manière aux sollicitations et procédures publiques :

- * des bailleurs d'occasion, qui ne poursuivent pas un projet d'investissement volontaire, mais se sont retrouvés propriétaires à l'issu d'une succession, parfois compliquée par des difficultés juridiques (indivision complexes, difficultés fiscales...). Ces propriétaires sont souvent peu impliqués dans la gestion de ce parc et n'ont pas de vision d'avenir pour ce patrimoine ou ne sont pas en capacité d'assumer les travaux nécessaires à une remise en état du bâti et de la gestion. Ils n'investissent pas les fonds nécessaires à l'entretien et au paiement des charges de la copropriété... A la différence des bailleurs peu scrupuleux, ils sont souvent de bonne foi et réagissent mieux aux mesures incitatives, et notamment aux dispositifs de conventionnement proposés par l'ANAH.
- * des propriétaires occupants qui louent les annexes de leur résidence principale à titre de revenus complémentaires : dans les communes du cœur d'agglomération un certain nombre de propriétaires occupants modestes, tirent en effet parti de la pression de la demande de logements pour louer les annexes de leur pavillon. Garages, combles, cabanes de jardin (...) sont transformés à l'économie en locaux d'habitation. Si des exemples nous ont été cités par les agents de l'ARS interloqués par ces pratiques, il est cependant très difficile d'en estimer la fréquence.
- * des bailleurs âgés : parmi les propriétaires des logements indignes, on rencontre également des bailleurs âgés, qui ne se sentent plus concernés par le projet, qui laissent leur bien en déshérence. Ces bailleurs n'ont parfois plus les moyens de financer leurs obligations de copropriétaires et un accès réduit au crédit en raison de leur âge.



PATTACINI (Jean-Claude) *Urba Images /IAU-IdF*

Un habitat qui se recompose régulièrement : penser les flux autant que le stock

On le voit, la part des facteurs techniques dans le processus de dégradation de l'habitat est souvent secondaire par rapport aux jeux d'acteurs et aux processus sociaux et urbains. Dans une métropole tendue où la pénurie de l'offre est ancienne et importante, tous les segments du parc sont occupés. Le renouvellement urbain spontané et porté par le marché des secteurs valorisés repousse et concentre les populations les plus précaires sur des espaces de plus en plus identifiés au sein de la métropole.

Le parc social ne pouvant accueillir l'ensemble des ménages à faibles ressources, le parc privé accueille une part de cette demande, dans ses segments les plus dévalués, dont cela accélère la déqualification sociale et technique.

Le poids de ces processus sociaux s'illustre parfaitement dans le phénomène des copropriétés dégradées, dont on voit qu'elles se rencontrent dans des bâtis de toutes époques, y compris dans des programmes de bonne facture technique.

Cela s'illustre également dans l'évolution de certains tissus pavillonnaires populaires, longtemps occupés par des propriétaires occupants, soucieux de l'entretien de leur patrimoine et qui se trouvent aujourd'hui confrontés à des évolutions sociologiques importantes et à un changement de populations sensible, lié à un processus de dévalorisation de l'environnement, suivi d'un mouvement de division et de location des maisons en appartements...

Il existe enfin une insalubrité liée aux usages de l'habitat ou aux contraintes croissantes des ménages dans un marché qui se durcit. Elle se rencontre aussi dans des secteurs où l'habitat indigne et insalubre n'est pas fréquent. On voit ainsi se développer des exemples d'insalubrité de logements isolés dans des immeubles ou des quartiers qui peuvent être valorisés. La pression du marché s'y traduit en effet par l'augmentation des constats d'insalubrité en raison d'une forte sur-occupation de logements, dispersés dans le tissu de communes où cette problématique n'est pas identifiée comme un problème urbain.

Tous ces processus et ces logiques d'acteurs montrent que l'habitat indigne n'est pas seulement une problématique d'éradication d'un stock de logements dégradés mais bien aussi celle de l'entretien du parc privé à vocation sociale et de la capacité des ménages et de la collectivité à y faire face dans la durée.

L'habitat indigne ne peut non plus être combattu sans tenir compte de la réponse qu'il assure à des besoins réels d'accueil des ménages à revenus modestes. Qui, s'ils ne sont pas satisfaits dans de bonnes conditions trouveront toujours à s'exprimer dans les interstices du marché, dans des conditions de plus en plus difficiles...



PATTACINI (Jean-Claire) *Urba Images /IAU-idF*



PATTACINI (Jean-Claire) *Urba Images /IAU-idF*



PATTACINI (Jean-Claire) *Urba Images /IAU-idF*



PATTACINI (Jean-Claire) *Urba Images /IAU-idF*

II L'amélioration du repérage de l'habitat indigne:

Un enjeu pour la réussite de l'action publique

1 - Un repérage difficile : entre complexité technique et réticences politiques

Après 30 ans de politiques de rénovation urbaine, l'insalubrité est devenue plus diffuse et moins visible dans un grand nombre de territoires. Pour autant, lorsqu'elle demeure, elle est souvent profonde, fruit de situations plus complexes que par le passé, avec des secteurs cumulant des processus de dégradation physique, urbaine et sociale. Par ailleurs, on voit de nouvelles formes d'habitat précaire et de nouveaux processus de dégradation prendre place dans le parc privé récent ou individuel, recomposant un stock de logements dégradés, indignes ou indécents.

La persistance de poches d'habitat dégradé est lourde de conséquences urbaines et sociales, tant elle accentue autant qu'elle accompagne les processus de disqualification urbaine que subissent certains territoires. Détérioration accélérée du bâti, effet de décrochage du marché local, plus la situation de dégradation du bâti s'installe dans la durée, plus les situations se cristallisent et plus leur traitement sera complexe, lent et coûteux... D'où des enjeux de repérage importants et intimement mêlés à la volonté d'agir sur les situations constatées, voire de les prévenir. La mise en place d'outils de suivi et de repérage fins et réactifs est nécessaire pour mettre en œuvre des réponses publiques adaptées.

Le décalage entre les volumes de parc indigne estimés par le PPPI avec les procédures réellement engagées témoigne de la connaissance encore partielle de la réalité de l'habitat indigne par les acteurs locaux. L'amélioration de la localisation et la connaissance relativement fine de ses composantes et de ses occupants est essentielle pour mettre en évidence les enjeux

sociaux, sanitaires et urbains de cet habitat et contribuer à susciter des interventions efficaces et adaptées.

Les difficultés de ce repérage sont pourtant récurrentes. Entre un public qui tend à ne pas se signaler et l'éclatement des éléments de connaissance de ce public entre une multitude d'acteurs différents (travailleurs sociaux, PMI, CCASS, CAF...), l'identification du parc concerné ne va pas de soi... De même, l'ensemble des acteurs rencontrés a souligné la partialité et l'imperfection des sources administratives disponibles pour se doter d'outils performants de suivi et de repérage de l'habitat indigne, ainsi que le caractère souvent limité des diagnostics entrepris par le passé, qui tendaient à se concentrer sur les situations visibles et déjà connues et restaient insuffisants pour identifier les problématiques de dégradation émergentes et diffuses.

Cet enjeu de connaissance et de suivi des différentes composantes de l'habitat indigne est pour toutes ces raisons au cœur des préoccupations des acteurs publics engagés dans la lutte contre l'habitat indigne, à tous les échelons territoriaux. Des actions de repérage à l'échelle de grands territoires aux études pré-opérationnelles les plus fines, l'amélioration de la connaissance de ce parc et des outils de son diagnostic est considéré par tous les acteurs interrogés comme un enjeu premier pour améliorer l'efficacité et la pérennité de la lutte contre l'habitat indigne.

Nous expliciterons dans ce chapitre les difficultés de mobilisation des sources administratives existantes et présenterons les actions engagées par les acteurs publics pour améliorer les modalités de repérage de ce parc : renforcement des obligations légales, financement amélioré de l'ingénierie... Nous décrirons quelques exemples de démarches de repérage à l'échelle de territoires franciliens, à l'échelle départementale, intercommunale ou communale.

2 - Des sources multiples, mais souvent incomplètes et reflétant une réalité estimée ou partielle

On peut distinguer plusieurs logiques dans les modes de repérage de l'habitat indigne, mis en œuvre en Ile-de-France, qui diffèrent selon les échelles de diagnostic et les contextes.

D'une part, des démarches de repérage empiriques, directement liées à la pratique quotidienne des services concernés et des plaintes et signalement enregistrés, que l'on peut réunir sous le terme de sources « montantes » (comme le fait le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne dans sa documentation).

D'autre part, des démarches de repérage volontaires, plus systématiques, « proactives » qui s'appuient sur des méthodes statistiques et des calculs d'indicateurs cherchant à détecter les situations d'habitat indigne nouvelles, pas encore identifiées par les acteurs locaux. Ces démarches sont en général directement liées à la mise en œuvre de politiques d'intervention qu'elles précèdent.

2.1 - Le PPPI : un point de départ quasi systématique des démarches de repérage de l'habitat indigne à l'échelle d'un territoire

La principale méthode de repérage systématique de l'habitat indigne à l'échelle d'un territoire est celle du « Parc Privé Potentiellement Indigne », mise en place à partir des données fiscales par la DGUHC et l'ANAH. Malgré les limites de cette méthode, elle est devenue un point de départ incontournable des études de terrain et des diagnostics engagés à l'échelle de territoires un peu vastes.

Cette approche statistique, indépendante des politiques mises en œuvre, offre une première vision des territoires à enjeux que ce soit à l'échelle d'une région, d'un département ou d'une commune (avec des exploitations à la commune ou à la section cadastrale). Les territoires qui souhaitent engager un recensement s'appuient désormais presque systématiquement sur cette information pour orienter et engager ensuite des études complémentaires et confronter les résultats obtenus à des relevés de terrain.

Le CD-Rom PPPI

■ **Un outil pour repérer le parc privé potentiellement indigne**
Dans le cadre d'un protocole d'accord, le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), la Direction des affaires économiques et internationales (service économie, statistiques et prospective - DAEI / SESP) et la DHUP ont mandaté l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour concevoir et réaliser un outil (CD-Rom) statistique et cartographique national de repérage du « parc privé potentiellement indigne ».

■ **Une méthode et des sources fiables**

• **Méthode** : L'exploitation des données contenues dans le CD-Rom a été réalisée selon la méthode développée lors de l'étude « Développement d'une méthodologie de repérage des situations d'insalubrité dans l'habitat ». Cette étude a été engagée par la DGUHC en 2002 et confiée au bureau d'étude Square.

• **Données** : La source statistique utilisée est le Fichier des Logements par COMMunes (FILOCOM) construit par la Direction générale des impôts (DGI) pour les besoins du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer. L'exploitation de FILOCOM 2001 selon la même méthode a déjà permis, en 2003, la transmission de données aux services. Une nouvelle version du CD-Rom, contenant les données 2005, a été diffusée en mai 2008. Une prochaine version, contenant les données 2007, sortira en 2010.

Les CD-Roms PPPI fournissent pour chaque région aux DREAL, DDE, délégations locales de l'Anah, des cartes, des tableaux de synthèse et des bases statistiques détaillées qui permettent

d'estimer – jusqu'à l'échelle de la section cadastrale – le parc privé potentiellement indigne. Ils décrivent certaines caractéristiques des logements, des ménages et des conditions d'occupation. Ces informations peuvent par ailleurs être analysées au regard des données mises à disposition sur le CD-Rom « Tableau de bord de l'habitat privé », également édité par l'Anah. Ces éléments constituent un faisceau d'indicateurs d'alerte permettant d'identifier des territoires prioritaires à étudier et à traiter, le cas échéant. Compte tenu de l'hétérogénéité des sources fiscales, cet outil permet de détecter des situations, de hiérarchiser les territoires à l'intérieur d'un même département mais en aucun cas de procéder à des évaluations quantitatives ou à des comparaisons à un niveau régional ou à fortiori national.

■ **Droits d'utilisation**

• **Restrictions** : Le CD-Rom PPPI contient des données issues de fichiers fiscaux soumis à des règles strictes de confidentialité et de non rediffusion. C'est pourquoi, le CD-Rom est transmis à un nombre restreint d'utilisateurs désignés nominativement, au sein des DREAL, DDE, délégations locales de l'Anah.

• **Droits d'accès** : Toutefois, dans le cadre de diagnostics préalables et d'études pré-opérationnelles, menées dans le cadre d'un partenariat formalisé avec l'un des services utilisateurs précédemment cités, un extrait de données adapté aux besoins de l'étude pourra être transmis aux collectivités (dans ce cas, elles s'engagent également à respecter les règles de diffusion et d'utilisation des données).

Source : Traitement de l'habitat indigne en opération programmée <http://www.Anah.fr>

La confrontation des résultats du PPPI avec les relevés de terrains des territoires où ils ont été faits montre que les chiffres du PPPI sont tout à fait pertinents pour identifier les priorités d'intervention au sein d'un périmètre (communes les plus touchées d'un département, sections cadastrales d'une commune...). Ils sont en revanche souvent surestimés en volume dans un rapport très variable selon les territoires et la nature de leur parc dégradé.

Pour l'ensemble des opérateurs et des collectivités rencontrées, le PPPI est un bon outil pour initier une démarche de repérage de l'habitat indigne. Il se révèle, selon eux, une première approche intéressante pour estimer les besoins et mieux cibler les études de terrain complémentaires nécessaires indépendamment des dispositifs engagés et des sites opérationnels déjà connus. Plusieurs exemples nous ont été cités de situations où le PPPI a permis de pointer des îlots de dégradation qui n'étaient pas encore tout à fait connus des acteurs de terrains, y compris dans des territoires actifs en la matière, témoignant parfois de phénomènes de contagion encore peu perceptibles sur le terrain.

Une mobilisation des grandes sources statistiques qui sera encore moins facile à l'avenir

Le rôle du PPPI devrait de plus, être de plus en plus important, tant les statistiques disponibles sont insuffisantes pour appréhender ces problématiques. Plusieurs acteurs ont ainsi déploré le changement de méthode du Recensement Général de la Population et la fin de son exhaustivité en un temps donné. Les résultats du RGP de 2006 ne sont en effet plus établis à une échelle assez fine pour être exploités sur ces questions. C'est un effet indésirable du tirage au sort et du dessin des IRIS qui peut ne pas refléter la réalité et dessert l'observation statistique de l'habitat indigne (bâti ancien éclaté,...). Réalisé par échantillonnage, le RGP ne couvre en effet plus la totalité des adresses en un instant « t ». Dans des îlots où le renouvellement urbain est rapide, la couverture de seulement 60% d'un territoire en 5 ans (12% par an) peut fausser les résultats sensiblement.

2.2 - Les sources de repérages administratives : signalements et procédures d'insalubrité et de péril

La première source administrative disponible pour déterminer et localiser l'habitat dégradé à l'échelle d'un territoire est celle des adresses faisant l'objet d'un arrêté ou de procédures réglementées (procédures de traitement du saturnisme, arrêtés d'insalubrité et de péril)...

Les procédures d'insalubrité, une donnée centralisée par les unités territoriales de l'ARS

Ces procédures sont déclenchées par des plaintes, des signalements auprès des services de l'Agence Régionale de Santé et des services des mairies ou par leur auto-saisine. Ces services se chargent ensuite après une visite sur les lieux d'apprécier l'insalubrité du logement et de la qualifier et de proposer le traitement le plus adapté.

L'état du logement fait ensuite si nécessaire l'objet d'un rapport d'analyse qui vérifie la conformité au règlement sanitaire et départemental et est ensuite présenté pour avis contradictoire au CODERST. Au vu du rapport et de l'avis rendu, le préfet prend un arrêté d'insalubrité (remédiable ou irrémédiable).

Cette première approche permet de recenser le parc dégradé déjà connu et identifié par les services. Relevant de l'action de l'ARS, l'information est centralisée et semble un point de départ minimal et sans ambiguïté. Pourtant la mobilisation de cette source rencontre plusieurs limites selon les experts interrogés : subjectivité des agents, problème de formation et de turn over des équipes, activité plus ou moins intense des services, suivi des arrêtés dans le temps... Le recueil des procédures d'insalubrité est ainsi une source encore imparfaite.

Une qualification relative et inégale de l'insalubrité qui limite les comparaisons territoriales possibles

La qualification de l'insalubrité, malgré le caractère très formel et très encadré des procédures administratives (elle doit être constatée par des agents assermentés), resterait en effet relativement subjective, très liée au contexte et variant selon les territoires,

l'expérience ou la sensibilité de l'agent chargé de la qualifier. Elle ne serait ainsi pas évaluée de la même façon par toutes les collectivités (selon l'existence d'un SCHS, une réactivité plus ou moins grande...) et notamment en ce qui concerne le caractère irrémédiable ou non de cette insalubrité.

Pour résoudre cet écueil et mieux prendre en compte des risques nouveaux tels que l'exposition au plomb, à l'amiante ou au radon et les pathologies des immeubles récents, la DGUHC a refondu en 2003 la grille d'évaluation de l'insalubrité utilisée par les agents (la précédente datait de 1971 et avait été remaniée en 1980). En plus de l'actualisation de quelques points techniques, la refonte de cette grille d'évaluation visait explicitement à harmoniser les diagnostics. Elle devait permettre une meilleure « objectivation de l'analyse de l'insalubrité » et était accompagnée de recommandations détaillées quant à son usage.

Parmi les nouveautés importantes de cette grille : la séparation en deux volets du diagnostic sur l'état du bâtiment et de ses parties communes et de chacun des logements, importante pour le suivi des procédures par la suite. Des critères plus fins sur l'usage des lieux et les conditions d'entretien ont également été ajoutés pour permettre une meilleure compréhension des facteurs liés aux modes d'occupation dans la dégradation de l'habitat.

La grille de 2003 conserve cependant un principe de quotation de l'insalubrité de manière à disposer d'un indicateur synthétique. La valeur de cet indicateur qui peut aller de 0 à 1 croît avec la gravité des désordres constatés. L'insalubrité est avérée à partir de 0,4. Cette traduction chiffrée permet d'aider les agents qui effectuent les visites et préparent les rapports d'évaluation à graduer la gravité des situations et à les hiérarchiser.

La mise en place de cette grille, accompagnée de formations des agents à son utilisation, devrait contribuer à réduire en partie les inégalités d'appréciations constatées. Néanmoins, les acteurs interrogés jugent difficile de viser une parfaite homogénéité des diagnostics, tant les facteurs locaux sont nombreux : subjectivité des agents, poids de l'habitat indigne dans un territoire, charge de travail des agents ... Les techniciens des DASS et des communes de Seine-Saint-Denis ou du

Val-de-Marne sont ainsi confrontés à des situations d'insalubrité et d'urgences sanitaires telles, qu'ils ne qualifient sans doute pas de la même manière certaines situations de dégradation aux RSD isolées ... Qualification et choix des procédures restent ainsi marqués par des cultures « locales » de services et ce qui sera jugé comme une liste d'infractions multiples au RSD ici, sera qualifiée d'insalubrité ailleurs... La forte mobilité des jeunes fonctionnaires et un plus grand turn over des équipes accentueraient de plus cette difficulté en Ile-de-France.

Centralisation et mise à jour des informations, des progrès attendus avec la mise en place d'une base régionale de suivi des procédures

Le repérage de l'habitat indigne par le recensement des arrêtés est également limité à l'échelle de grands territoires par une centralisation et une mise à jour encore très partielle des informations sur les procédures en cours. Si la plupart des unités territoriales de l'ARS avaient mis en place ces dernières années des tableaux de bords informatisés de suivi des procédures engagées, ces bases de données restaient disparates et incomplètes. D'une part, elles ne comprenaient pas les arrêtés antérieurs à la mise en place de ces fichiers informatiques et d'autre part, elles pouvaient souffrir d'une absence de mise à jour des suites des arrêtés.

Face à cette partialité de la réalité couverte par ces procédures à l'échelle régionale et pour répondre à l'instauration de nouvelles obligations légales de repérage et de lutte contre l'habitat indigne dans les principaux documents de programmation en matière d'habitat (lois du 13 août 2004 puis du 13 juillet 2006), la DREIF et la DRASS (actuelles DRIHL et ARS) ont élaboré un logiciel de traitement de l'insalubrité (base « PHI ») qui devrait constituer à l'avenir une base de données recensant toutes les adresses concernées et l'avancée de leur dossier et fournir le substrat possible des futurs répertoires départementaux de l'habitat indigne rendu obligatoires dans les PDALPD.

Toutes les données seront saisies à l'adresse (éléments de diagnostic, évaluations techniques, avancée des décisions et des travaux, suivi du contentieux le cas échéant, ainsi que des informations sur les occupants et les propriétaires des locaux concernés...). Ce

logiciel sera alimenté par des utilisateurs déclarés par leurs services. Ouvert aux services de l'Etat de la DRIHL et de l'ARS, le logiciel permet d'accueillir 6 partenaires et devrait à l'avenir être ouvert plus largement (Préfectures, SCHS, communes si elles le souhaitent). Une rubrique sur la décence des logements pourrait être ajoutée à l'avenir et le logiciel s'ouvrir à des partenaires tels que la CAF et l'Anah...

A ce jour, ce logiciel, qui a été testé plusieurs mois par les anciennes DDASS du Val d'Oise et de Paris est progressivement utilisé par l'ensemble des services de l'Etat dans la région. Les données des logiciels précédemment utilisés par Paris, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis (pour le suivi des procédures plomb) devraient être transférées prochainement dans la nouvelle base qui devrait atteindre rapidement 20 à 30 000 localisations¹¹¹⁸ (environ 10 000 localisations recensées en octobre 2010). A cette occasion, les services de l'ARS de plusieurs départements ouvrent actuellement leurs armoires pour essayer de reconstituer des listes apurées des arrêtés valides sur leurs territoires.

La mise en place de PHI permettra à l'avenir la géolocalisation des procédures et facilitera l'identification des sites traités pour insalubrité. Contenant des données sur le propriétaire, elle représente également un outil supplémentaire d'identification et de lutte contre les marchands de sommeil qui peuvent agir dans les différents départements franciliens et dont les données restaient locales jusque-là... A terme, elle sera aussi une mémoire des interventions et permettra d'identifier certains propriétaires qui apparaissent et disparaissent des circuits de l'habitat indigne.

Cette base sera une source de connaissance de l'activité des services et des procédures engagées. Si elle représente une avancée certaine en matière de localisation de la lutte contre l'habitat indigne, elle reste cependant limitée à la connaissance des situations connues et déjà engagées dans des procédures de traitement, représentant finalement autant l'activité des services chargés de la réhabilitation de ce parc que la réalité du phénomène.

L'ensemble des acteurs conviennent en effet d'une inégale mobilisation des territoires sur

ces questions et notamment des SCHS pour les communes qui en sont dotées.

ORTHI : Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne

De son côté, le MEEDDAT¹⁹ met actuellement en place un nouvel outil visant à appuyer la création des répertoires nominatifs départementaux des logements indignes et indécents dans lequel seront compilées les données des logiciels locaux et les données sur le contrôle de la décence des CAF. Pour l'Île-de-France ORTHI sera ainsi alimenté par la base PHI et les données des pôles de contrôle de la CAF.

Cette base s'appuiera sur l'identifiant fiscal du logement qui permet de repérer les doublons et sera complétée par des données ministérielles (base foncière, bd adresses,...).

Le développement de cet outil et son expérimentation sur quelques sites doivent se poursuivre en 2011 pour une diffusion fin 2011.

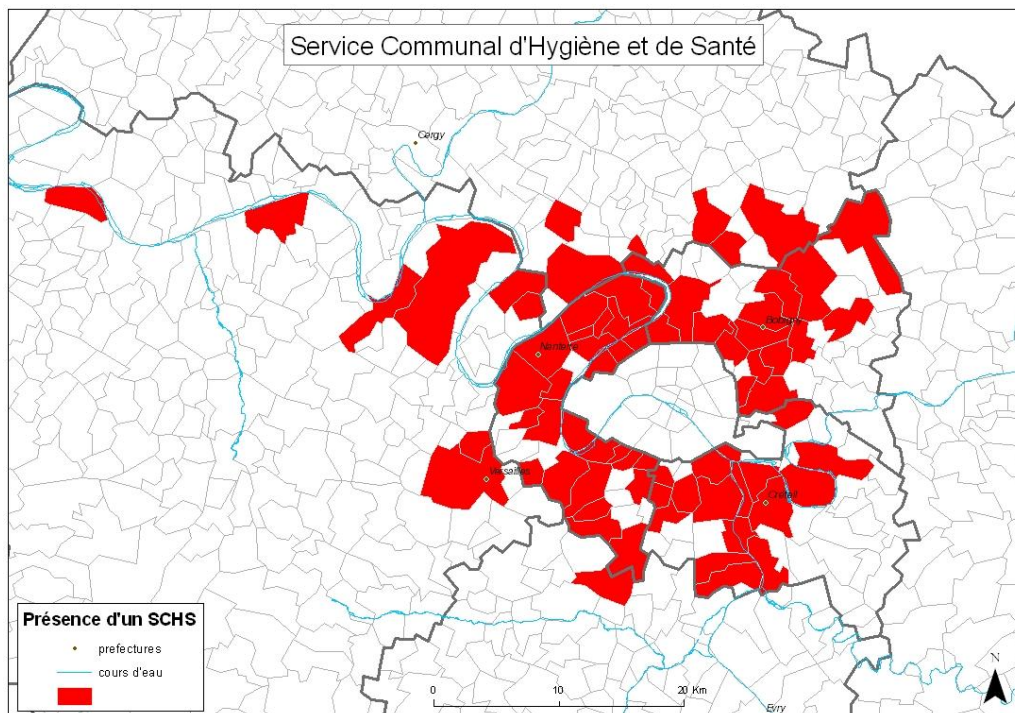
Les SCHS, une implication inégale dans la lutte contre l'habitat indigne selon les contextes

Héritiers des bureaux communaux d'hygiène et de santé, rendus obligatoire par la loi de 1902 dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, les SCHS sont devenus Services Communaux d'Hygiène et de Santé en 1984 avec les premières lois de décentralisation. Chargés du contrôle des Règlements Sanitaires Départementaux (RSD) depuis la nouvelle loi de décentralisation de 2004, ils n'ont cependant jamais vu clarifier précisément leurs missions et leur périmètre d'intervention. Ils présentent des situations très diverses selon les contextes et les priorités données par les exécutifs locaux. Leur rôle peut ainsi être très différent d'une commune à l'autre, de même que leurs moyens.

Dans un rapport de l'IGAS sur « l'évaluation du fonctionnement des SCHS » daté d'avril 2009, les auteurs constataient que si le contrôle de l'application du RSD et le suivi de l'insalubrité restaient leur cœur de métier, leur rôle dans la lutte contre l'habitat indigne était souvent limité. Le concept d'habitat indigne étant plus vaste et plus exigeant en termes de projet que celui souvent très technique de leur intervention. Les auteurs pointaient plusieurs facteurs pour expliquer les limites de l'action des SCHS en matière d'habitat indigne, parmi lesquels, le sous-dimensionnement et le manque de

¹⁸ On parle de « localisations », un terme un peu général, pour appréhender la diversité des situations : les dossiers peuvent concerner des logements isolés comme des immeubles entiers ou les seules parties communes

¹⁹ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.



moyens de certains face aux enjeux de leur territoire. Les SCHS reçoivent en effet une Dotation Globale de Fonctionnement pour exercer leur mission de police à la place de l'Etat dont le montant a été fixé par un arrêté de 1985 et n'a jamais été révisé depuis, quel que soit leur niveau d'activité réel. Le rapport explique également que leur intervention peut aussi être limitée par une insertion souvent difficile dans les partenariats locaux et un manque de coordination avec les autres services municipaux concernés. Le rapport constatait ainsi un cloisonnement fréquent des acteurs dans leur culture professionnelle, en contradiction avec le caractère multifactoriel de la lutte contre l'habitat indigne.

Les auteurs soulignaient par ailleurs pour certains sites, le manque de directives de la part des services de l'Etat sur le suivi des procédures d'Etat pour lesquelles les équipes des SCHS ne sont pas toujours suffisamment formées. Enfin le rapport regrettait que la participation des SCHS au repérage de l'habitat indigne reste souvent réduite et passive, passant par la seule transmission des signalements qu'ils reçoivent, recoupés dans le meilleur des cas avec les données d'autres services et partenaires, tandis que les données issues du suivi des dispositifs opérationnels ou du PPPI ne leur sont pas systématiquement transmises. Il y a, en Ile-de-France, 75 communes qui disposent d'un SCHS, avec des niveaux d'implication très disparates selon les

contextes, les volontés politiques et les traditions locales. Dans certaines communes la lutte contre l'habitat indigne a d'abord été prise en charge avec une entrée sanitaire, plaçant le SCHS en première ligne, tandis que dans d'autres privilégient une fonction sanitaire stricte tandis que la lutte contre l'habitat dégradé était portée par le service Habitat.

Les procédures de péril, une information à l'échelle des communes, difficile à centraliser

Pour être complet, un recensement centralisé des procédures devrait tenir compte des arrêtés de péril pris par les maires et qui représentent la plus grande part des procédures engagées pour traiter le parc dégradé. Or cette information reste d'échelle communale et ne fait pour l'instant l'objet d'aucune centralisation à une échelle territoriale plus importante.

Constatant cette faiblesse dans la connaissance des procédures de péril, le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne a engagé en 2008 une démarche visant à mieux recenser les locaux soumis à ces procédures. Dans le cadre de circulaires publiées en novembre 2007 et juin 2009, définissant un plan de lutte contre les marchands de sommeil, adressées aux Préfets, un recensement des arrêtés « vivants » d'insalubrité et de péril pris depuis 2001 (ceux pour lesquels aucune main

levée n'a été prise) a été engagé, mobilisant notamment les services des préfectures qui voient passer l'ensemble des arrêtés municipaux dans le cadre de leur mission de contrôle de légalité. Cette démarche est désormais pérenne et cet exercice de recensement a été intégré aux questions de l'enquête nationale du PNLHI sur les activités de lutte contre l'habitat indigne, menée chaque année auprès de l'ensemble des préfectures. Les premiers résultats de cette enquête montrent cependant là encore de forts écarts dans la qualité des informations recensées entre les différentes préfectures.

Ce recensement est nécessaire. Il faut cependant garder à l'esprit qu'il témoignera de l'implication des communes sur ces questions autant que de la réalité de la dégradation de l'habitat. De nombreuses communes ne prennent pas facilement d'arrêtés de péril car elles ne souhaitent pas s'engager dans les procédures induites, notamment les petites communes rurales qui ont du mal à financer les travaux. La DDT de Seine et Marne a ainsi demandé à être mise en copie systématiquement des arrêtés pris et vérifie qu'un petit nombre d'arrêtés sont pris dans un territoire où le PPPI montre pourtant la prégnance d'un habitat aux normes de confort obsolètes et dégradé, tant dans les centres bourgs que dans l'habitat rural diffus.

Le saturnisme, des réseaux de veille en place

Les procédures de recensement de l'habitat indigne sont très liées à ceux de la surveillance du saturnisme dans la région. La mobilisation des acteurs sanitaires franciliens est en effet forte sur cette problématique très prégnante dans la région et qui prend place dans le même habitat. Les outils de surveillance mis en place pour lutter contre le saturnisme ainsi que les réseaux d'acteurs constitués à ce sujet sont donc une évidente source de repérage de ce parc dégradé.

Tous les cas de saturnisme font l'objet d'une déclaration obligatoire à la DASS dès lors que le médecin constate un taux de plombémie supérieur au seuil fixé de 100ug/l. Pour approcher l'habitat insalubre on peut ainsi s'appuyer sur le système de surveillance du

saturnisme infantile qui centralise les résultats des laboratoires d'analyse de plombémie et permet d'identifier les sites concernés, notamment en cas de contamination liée à la présence de peintures dégradées au plomb.

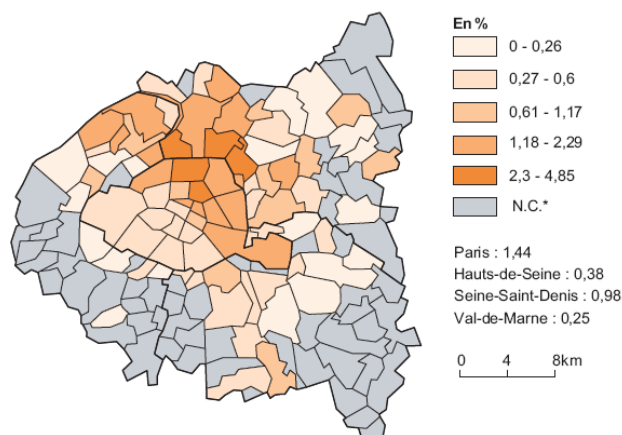
Après la « découverte » de l'ampleur de cette maladie dans la région, une forte mobilisation des acteurs sanitaires s'est en effet engagée en Ile-de-France et un réseau très serré de vigilance et de détection des cas de saturnisme s'est mis en place, contribuant à mettre en avant les enjeux environnementaux et sanitaires de l'habitat dégradé.

Le repérage du saturnisme en Ile-de-France (source : DRASSIF)

En 2008, 143 nouveaux mineurs atteints de saturnisme ont été signalés aux unités de l'ARS franciliennes, contre 213 en 2007, soit une baisse de près de 33% du nombre de contamination. Ce chiffre baisse depuis 2003 dans la région. De fortes inégalités infrarégionales persistent cependant. Le nombre de cas déclarés reste plus élevé à Paris, qui représente près de la moitié des nouveaux cas détectés en 2008 (71 cas). De même, malgré une évolution très favorable (-56% de cas), la Seine Saint-Denis représente toujours plus du quart des nouveaux cas déclarés dans la région en 2008. Ce sont ensuite les Hauts-de-Seine qui restent le plus touchés avec 20 nouveaux cas détectés, contre de 1 à 7 nouveaux cas dans les autres départements. Les nouvelles contaminations restent en majorité liées à la présence de peintures au plomb, malgré un poids non négligeable d'autres sources de contamination (30% : applications de khôl).

Le Plan Régional de Santé publique compte un volet important de traitement du saturnisme et insiste sur l'amélioration et l'extension des dépistages pour prévenir les nouvelles contaminations. La baisse des cas recensés ne doit en effet pas provenir d'une baisse la vigilance mais bien d'une baisse de l'épidémie. La systématisation de la transmission des fiches de renseignement et de signalement au système de surveillance reste encore à renforcer.

Carte 4 Taux annuel moyen d'enfants de moins de 6 ans primo-dépistés à Paris par arrondissement et en proche couronne par commune sur la période 2005-2006



Sources : Système national de surveillance des plombémies chez l'enfant, InVS Mai 2010. Insee RP 2006 Exploitation ORS Ile-de-France, 2010.
* NC : Non calculé : les taux n'ont pas été calculés pour les communes ayant réalisé en moyenne moins de 5 plombémies par an.

Les autres sources administratives mobilisables pour le recensement de l'habitat indigne et indécent

Les dossiers déposés au titre du droit au logement

Les recours en commission DALO au titre de l'insalubrité du logement occupé ou de son caractère impropre à l'habitation constituent une nouvelle source de repérage de l'habitat indigne. Les demandes DALO notifiant ces motifs doivent faire l'objet d'une enquête sur le logement et un rapport objectif doit être présenté lors de l'examen du dossier en commission.

Dans plusieurs départements, les échanges entre les services de l'Etat chargés du suivi des procédures contre l'insalubrité et les commissions de médiation se formalisent progressivement. Ces dernières signalant de plus en plus systématiquement les adresses des dossiers motivés par l'insalubrité du logement occupé aux services concernés, qui doivent ensuite effectuer des visites de contrôle afin d'éviter que le propriétaire ne puisse les relouer. Une réelle coordination des actions engagées depuis la demande de relogement DALO liée à l'état du logement jusqu'au traitement de la situation constatée et l'éventuelle sanction du propriétaire défaillant est une piste de réflexion engagée par plusieurs pôles départementaux de lutte contre

l'habitat indigne (93, 95...) pour améliorer la coordination des acteurs d'un territoire.

La mise en place depuis 2008 d'un logiciel régional de traitement des dossiers DALO (DALORIF) pourrait également faciliter la compilation de cette information à l'échelle régionale à l'avenir. Près de 900 dossiers déposés auprès des commissions de médiation DALO en Ile-de-France étaient justifiés par des motifs liés au logement, dont près des 2/3 pour occupation d'un logement insalubre ou dangereux et 1/3 pour occupation de locaux impropres à l'habitation. Ces chiffres sont cependant à relativiser, car après visite du logement, lorsque le circuit de contrôle des dossiers DALO est en place, il s'avère qu'une très faible part des situations rencontrées relèvent réellement des procédures de police administrative et peuvent être traitées comme telles. Se pose alors aux services la difficulté d'accompagner les ménages dont le logement dégradé et inconfortable ne répond pas précisément aux critères des procédures d'insalubrité.

Les données des pôles de contrôle de la CAF

Avec une action centrée sur la thématique de la « non-décence », les services de contrôle des CAF, de plus en plus associés aux pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne peuvent être une source complémentaire d'identification de situation de non-décence ou d'indignité. L'action de contrôle des CAF tend

en effet à s'intensifier à travers des « conventions d'objectif et de gestion » qui prévoient une obligation de lutte contre l'Habitat Indigne. La CNAF met également en place un Référentiel des logements Indécents. La mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne national (ORTHI) prévoit la mobilisation des données contrôle des CAF pour alimenter le volet sur les logements indécents des répertoires prévus dans les PDALPD.

Les nouvelles obligations de diagnostic en cas de transaction ou de location

Signalons également les nouvelles sources que constitue toute la batterie de certificats exigés au moment des transactions immobilières et qui s'imposent désormais aux vendeurs ou aux bailleurs privés comme publics. L'imposition d'un « constat de risque d'exposition au plomb » (CREP) en cas de vente de bâti d'avant 1948 instauré par la loi ENL 2006, étendue depuis 2008 à tout nouveau contrat de location et aux parties communes des copropriétés, est une nouvelle source d'information qu'il sera intéressant de recenser. Il a pour objet de repérer dans le logement les revêtements contenant du plomb et, le cas échéant, de dresser un relevé sommaire des dégradations du bâti.

Les signalements d'accessibilité au plomb en Ile-de-France

En 2007, près de 5000 signalements d'accessibilité au plomb avaient été réalisés et transmis aux préfets (ceux présentant des signes de dégradation du bâti : revêtements muraux dégradés contenant du plomb, risque de péril,...) dont près de 3700 constats issus d'un diagnostic CREP (hors transactions locatives, pour lesquelles, les CREP ne seront connus qu'à partir de 2008).

Parmi les CREP remontés au préfet, une majorité concerne l'accessibilité plomb, mais 15 à 20% concernent des problèmes d'insalubrité ou de péril.

De même, les diagnostics de performance énergétique qui doivent être annexés à tout bail signé ou renouvelé à partir du 1er juillet 2007 constitueront-ils une nouvelle source de connaissance de l'état du parc privé.

Les sources mobilisables par les services municipaux

A l'échelle des communes, la liste des sources mobilisables peut être enrichie d'un grand nombre de données détenues par les différents services municipaux (services de l'Habitat, de l'Urbanisme, SCHS, CCASS...) :

- * Plaintes reçues par les services municipaux (SCHS ou service technique de l'habitat...)
- * Fichiers communaux de connaissance des coupures de fluides, ou des questionnaires de fluides (impayés)
- * Les Déclarations d'Intention d'Aliéner : elles sont répertoriées à l'adresse et contiennent un certain nombre d'informations sur les caractéristiques du logement et les conditions de la transaction
- * Le fichier des logements vacants peut donner une information intéressante lorsqu'une vacance importante se déclare à certaines adresses, cela peut témoigner d'une certaine désaffectation du bien...
- * Le fichier de la TH sur les ménages bénéficiant d'abattements
- * Les transactions immobilières à l'adresse, acquises auprès des notaires
- * Fichier de la demande locative sociale (repérage des adresses récurrentes)
- * Fichier de suivi des préventions des expulsions
- * Saisines de la commission de conciliation
- * Adresses de distribution récurrente de produits de dératisation ou d'éradication des cafards lorsque les villes mettent en place ce type de distribution gratuite sur demande (source utilisée par exemple par Drancy dans le fichier de suivi de la ville)

Aucune de ces données n'est à elle seule suffisamment précise pour approcher l'habitat indigne mais leur croisement se révèle très pertinent. C'est le cumul de ces indicateurs qui permet d'identifier avec un bon faisceau de présomption une liste d'adresses concernées.

Un exemple de repérage systématique à l'échelle d'un territoire : la méthode par indicateurs du PACT 94

Le PACT 94 très tôt mobilisé sur ces questions avec la mise en œuvre du plan d'éradication de l'habitation indigne dans le département a mis au point une méthode relativement systématique de repérage de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune. Elle repose sur le croisement et la pondération d'une série de données disponibles à l'échelle municipale, parmi lesquelles :

- les données collectées par les services dans l'exercice de leur mission,
- les données à l'adresse du CD BIEN quand les villes les achètent,
- les DIA (mais elles ne sont pas toujours très bien renseignées)
- les déclarations préalables de travaux déposées au service de l'urbanisme, qui a contrario permettent de repérer les adresses de bâti ancien qui n'ont jamais fait l'objet de demande de travaux.
- les plaintes recensées par le SCHS (17 communes du département disposent d'un SCHS et plus de 20 villes ont un service d'hygiène. La moitié des villes suivent les arrêtés et les plaintes elles-mêmes).

Le PACT élabore, à partir de ces informations, des indicateurs par thèmes, qu'il traduit en un nombre de points d'alerte pour chaque adresse. Il identifie ainsi des adresses atypiques en comparant leur nombre de points avec des écarts type... Ce repérage est alors confronté à des relevés de terrain, qui permettent souvent de repérer des adresses non recensées, des points durs dont les occupants ne portent pas plaintes et ne se signalent pas.

Plusieurs communes du département (Ivry, Alfortville, Fontenay-sous-Bois, Boissy-St-Léger) ont fait l'objet d'études à partir de cette méthode afin d'identifier une liste d'adresses prioritaires sur lesquelles engager ensuite des études plus approfondies et déterminer les éventuelles interventions à mettre en œuvre.

3 - Un cadre légal, administratif et opérationnel renforcé

De nouvelles obligations légales de repérage dans les documents de politiques locales de l'habitat et les PDALPD

Conscient de ces difficultés techniques et du manque de volonté politique qui peut freiner le repérage de cet habitat, les pouvoirs publics ont cherché ces dernières années à renforcer les obligations de faire et à améliorer les outils disponibles.

Dès sa mise en place, le PNLHI s'est fortement investi sur l'amélioration des modes de repérage de l'habitat indigne. Il s'agissait à la fois de donner à voir la réalité et l'urgence des enjeux à l'échelle nationale et dans l'ensemble des territoires et de conforter l'évidence de la nécessité d'une politique forte et d'une meilleure coordination en la matière.

Portant une politique sur un concept nouveau et aux contours encore non définis en droit au début des années 2000, l'objectif du pôle était de faire émerger un diagnostic partagé et d'harmoniser les points de vue des acteurs concernés par l'ensemble des thématiques de l'habitat dégradé, indécents, précaire... Cette volonté de se doter d'une connaissance indépendante des stricts périmètres opérationnels a mis en évidence l'imperfection des sources disponibles et les difficultés de repérage de ce parc « indigne ».

De nombreuses actions ont alors été engagées par les services de l'Etat pour remédier à ce manque de connaissance, et en particulier le lancement de travaux méthodologiques et statistiques, qui ont conduit à la mise au point de la méthode SQUARE, à l'origine de l'estimation du PPPI, destinée à aider les pôles départementaux qui se mettaient en place et les collectivités qui souhaitaient s'engager dans des politiques de traitement de leur parc dégradé. Estimations qui sont devenues depuis incontournables pour aborder ces enjeux à l'échelle de grands territoires.

Par ailleurs, des dispositions législatives ont été prises pour renforcer les obligations de recensement de ces problématiques dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat.

Depuis la loi responsabilité locale du 13 août 2004, la lutte contre l'habitat indigne figure explicitement parmi les objectifs qui doivent être pris en compte par les programmes locaux de l'habitat (PLH), les conventions de délégation des aides au logement signées entre l'Etat, les agglomérations ou les départements. Ces obligations ont ensuite été réaffirmées par la loi ENL 2006 qui renforce la part consacrée à l'habitat indigne dans ces documents.

La première partie des PLH qui porte sur le fonctionnement du marché local du logement doit ainsi désormais comprendre explicitement un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées. De la même manière, le contenu obligatoire des PDALPD (Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées) a lui aussi été fortement renforcé en matière d'habitat indigne. Ces derniers doivent en effet désormais prévoir des mesures adaptées au « repérage des logements indignes et des locaux impropres à des fins d'habitation ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement ».

Pour cela les responsables de la mise en œuvre des PDALPD doivent instaurer des observatoires nominatifs des logements concernés. La mise en application de ces obligations peut s'appuyer sur la mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne qui sont censés élaborer des plans départementaux « fixant des objectifs prioritaires en termes de localisation géographiques, de situations sociales, d'occupations ou de formes d'habitat et décrivant les modes de coordination des actions entre services de l'Etat et partenaires associés ». Ces plans, lorsqu'ils existent ont désormais vocation à constituer le chapitre obligatoire attendu sur l'habitat indigne dans les PDALPD.

La prise en compte de l'habitat indigne dans les PDALPD franciliens

L'ensemble des PDALPD franciliens ont été approuvés récemment ou sont en cours de révision et prennent donc en compte la thématique de l'habitat indigne conformément aux nouvelles obligations qui leur sont faites. Néanmoins la concrétisation de cette prise en compte est très variable selon les départements, allant de l'intégration d'un réel plan départemental de lutte contre l'habitat indigne

au simple respect de la mise en œuvre d'un répertoire nominatif, facilitée en Ile-de-France par l'installation de la base régionale PHI, qui offre à chacun un substrat déjà formalisé pour mettre en place son répertoire départemental.

Les PDALPD les plus complets en la matière sont ceux de Paris et du Val de Marne, qui figuraient parmi les départements pilotes de mise en place du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne, mais également celui du Val d'Oise, qui a mené une démarche très complète du diagnostic à la définition d'une politique.

Le PDALPD de la Ville de Paris, approuvé en novembre 2009 par le Conseil de Paris et en janvier 2010 par le Préfet de Paris, reprend les grands axes du plan d'éradication de l'HI engagé depuis 2001 et respecte donc précisément les obligations en matière de repérage et de traitement de l'habitat indigne. La lutte contre l'habitat indigne est ainsi l'un des 4 axes prioritaires du plan et fait l'objet d'une déclinaison précise de dispositifs opérationnels et prévoit des outils de suivi et de pilotage en continu du traitement de l'habitat indigne dans la capitale. Il va même au-delà avec la mise en place d'un observatoire de prévention de la dégradation du parc à risque. (décrit p65).

Le PDALPD du Val de Marne, approuvé en avril 2009, prévoit lui aussi une politique spécifique en faveur de l'éradication de l'habitat indigne dans le département déclinée d'un plan départemental préexistant. L'habitat indigne y figure parmi les cinq grandes orientations dégagées. Le plan départemental de lutte contre l'habitat indigne et ses déclinaisons opérationnelles y sont inscrites sous formes de fiches actions prévoyant le développement de PIG habitat dégradé (encore en projet), une Mous « hôtels meublés » (en cours) et des actions d'information sur les dispositifs de recouvrement des coûts des travaux d'office pour les communes.

Le PDALPD du Val d'Oise adopté pour la période 2008-2010, intègre également un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne et fait ainsi plus que répondre aux nouvelles obligations légales de ce document. Il est relativement précis quant aux orientations de cette politique, avec la définition d'objectifs quantitatifs annuels. Pour la période 2009-2012 du plan de lutte contre l'habitat indigne ces objectifs sont de 100 signalements de

logements indignes et non décentes et entre 100 et 200 logements traités (soit 1% du PPPI), dont 10 à 20% par le biais des travaux d'office... Des objectifs opérationnels sont également détaillés (journées de sensibilisation des professionnels, engagement de 2 nouvelles OPAH, signature de 2 protocoles...). Pour l'ensemble de la durée du plan, l'objectif est de 1 000 logements traités, soit 5% du PPPI estimé en 2003.

Si tous les autres PDALPD franciliens approuvés ou en projet prévoit un volet habitat indigne, celui-ci est très inégalement développé selon les contextes.

Le PDALPD des Hauts-de Seine, adopté et signé en décembre 2009, mentionne la volonté de « soutenir la lutte contre l'habitat indigne », mais ce volet reste peu développé et se concentre sur la création du répertoire nominatif des logements indécents ou indignes (à partir de PHI).

Le PDALPD de Seine-Saint-Denis est lui encore en cours de révision. A cette occasion, un groupe thématique sur l'« habitat indigne » s'est réuni en 2008. Il s'est attelé à proposer des actions en faveur du respect des obligations des propriétaires et des droits des occupants, une meilleure mise en œuvre des sanctions existantes, notamment les sanctions pénales et une application plus systématique des procédures de police et d'exécution des travaux d'office. Les objectifs mentionnés dans le projet de PDALPD portent ainsi sur le développement d'une offre temporaire dans le parc social et le renforcement d'une ingénierie sociale pour l'accompagnement des opérations (relogement temporaire des occupants et assistance aux propriétaires). Le PDALPD de Seine-Saint-Denis reste cependant en suspens et n'est pas encore signé.

Le PDALPD de l'Essonne adopté en 2010 couvre la période 2010-2014. Il n'évoque pas la lutte contre l'habitat indigne comme une orientation spécifique mais de manière transversale. Le renforcement de la coordination des procédures de traitement de l'habitat indigne ou indécents est ainsi présenté comme une des actions répondant à l'objectif « améliorer les parcours résidentiels sur la chaîne du logement et de l'hébergement très social », tandis que les copropriétés en difficultés ou la lutte contre la précarité énergétique sont citées parmi les orientations visant à « coordonner les actions en faveur de l'accompagnement des

personnes en difficulté ». Le PDALPD prévoit d'accompagner la mise en place d'un répertoire nominatif par des actions de repérage renforcées : un volet systématique de repérage dans les marchés d'OPAH, l'élargissement du répertoire à de nouveaux partenaires (police, gendarmerie...). Il se fixe ainsi un objectif de recensement de 350 nouveaux logements/an.

Le PDALPD de Seine et Marne, adopté fin 2009 mentionne la lutte contre l'habitat indigne parmi ses grands objectifs prioritaires. Il traduit cet objectif en 3 actions : organiser le repérage, le recensement, le diagnostic et le suivi de l'habitat indigne ; sensibiliser les élus et offrir un service d'appui pour l'intervention sur l'habitat indigne et enfin, informer et conseiller l'ensemble des propriétaires et locataires. Pour cela il entend promouvoir des outils de diagnostics partagés, renforcer les circuits de signalement et créer une base de données des logements indignes et indécentes (répondant à l'obligation du répertoire nominatif). Il se fixe pour objectif, la remontée d'au moins 1 000 dossiers signalés sur la durée du plan et 250 sorties d'insalubrité /an. Le pilotage du plan sera décliné par arrondissement et le suivi assuré par les sous-préfectures.

Le futur PDALPD des Yvelines, est en cours de révision et devrait être adopté en 2011. Un groupe de travail sur le thème de « la lutte contre l'habitat indigne, de l'habitat dégradé à l'habitat indigne » a été mis en place pour réfléchir à la manière d'inclure cette thématique et de mettre en œuvre un répertoire nominatif des logements concernés à partir de la base PHI.

Des financements simplifiés pour l'ingénierie pré-opérationnelle

Les enjeux du repérage s'articulent à différentes échelles. Après que des études préalables aient permis de repérer les territoires comportant une part importante d'habitat indigne et de délimiter un périmètre d'intervention, il s'agit ensuite de poser un diagnostic qui permette de conduire au choix des procédures à engager pour chaque immeuble, de déterminer une liste d'adresses prioritaires précises sur lesquelles lancer une procédure de traitement appropriée.

Les enjeux de l'étude préalable (définition générale de la stratégie et choix des outils) et du diagnostic pré-opérationnel (connaissance approfondie à l'adresse des besoins d'inter-

vention) sont eux aussi multiples et de plus en plus mis en avant par les opérateurs et les maîtres d'ouvrage comme un gage de réussite de toute l'opération de traitement envisagée. Certains territoires engagés dans des politiques de lutte contre l'habitat dégradé depuis longtemps constatent en effet aujourd'hui le manque de pérennité de certaines interventions faute d'un ciblage initial suffisamment complet des désordres et de leurs origines.

Tenant compte de ces nouvelles exigences en matière de diagnostic avant la définition d'une stratégie de redressement, les cahiers des charges des opérations programmées dites de « renouvellement urbain » s'appuient de plus en plus sur une démarche intégrée allant pour une série d'adresses prédéfinies du diagnostic à la définition de la stratégie. Les cahiers des charges distinguent une liste d'adresses prioritaires sur lesquelles le prestataire de l'opération est chargé de produire un diagnostic affiné permettant d'identifier l'ensemble des désordres constatés, leur nature et leur gravité, leurs causes et les moyens d'y remédier. Un comité de pilotage devant ensuite établir la meilleure approche opérationnelle et les moyens à mobiliser et le choix des bonnes procédures.

Se saisissant de cette question, l'Anah a renforcé ses exigences en matière de diagnostic et modifié récemment ses financements pour favoriser la qualité des études préalables. Un taux unique de financement sera désormais appliqué à l'ensemble des études préalables dans un plafond de 100 000 € pour une étude préalable et de 200 000 € pour un diagnostic pré opérationnel. Désormais, la demande de subvention ne sera pas fléchée pour tel ou tel outil mais laissera bien l'étude déterminer le choix de l'outil à développer (auparavant la collectivité devait indiquer l'outil qu'elle souhaitait mettre en œuvre dès la demande de subvention d'une étude).

En contrepartie l'Agence a renforcé ses exigences et toutes les études préalables financées devront désormais intégrer un volet repérage de l'habitat indigne ainsi qu'un diagnostic sur la performance énergétique du parc.

L'Anah a également rédigé un référentiel de traitement de l'habitat indigne qui donne une vision assez complète de ses attentes en matière de diagnostic préa-opérationnel.

Sur des périmètres relativement identifiés, la plupart des bureaux d'études ou des services techniques chargés de ces diagnostics commencent par un relevé de terrain et l'identification par des enquêteurs arpentant les rues de tous les désordres apparents sur les façades extérieures et dans les parties communes accessibles. Ces relevés de terrains peuvent également s'appuyer sur des listes d'adresses déjà identifiées par les services locaux. Ces listes sont établies par croisement d'informations et de plus en plus à partir d'indicateurs statistiques, à mesure que les observatoires de l'habitat indigne se développent.

A l'issue de ces deux démarches statistiques et de terrain, les maîtres d'ouvrage établissent une liste d'adresses dites prioritaires sur lesquelles l'opérateur missionné devra approfondir le diagnostic stratégique par une visite technique complète et la rencontre avec les occupants des immeubles. Ce diagnostic approfondi peut porter sur l'ensemble des adresses sur des périmètres suffisamment restreints ou sur un échantillonnage pour des périmètres trop vastes.

Un des enjeux principaux de ce diagnostic pré opérationnel mis en avant par beaucoup de nos interlocuteurs franciliens est de permettre de distinguer les désordres liés à l'usage du bâti et au marché immobilier et ceux liés à la structure du bâti.

Il s'agit notamment de prendre en compte dans le choix des actions à mettre en œuvre le « potentiel de requalification » du parc à traiter. Ce terme, utilisé par Urbanis dans l'étude sur le parc privé du territoire EPA-ORSA, souligne bien les enjeux d'un diagnostic sélectif, permettant de distinguer les enjeux techniques de réparation du bâti et la capacité des actions envisagées à rétablir de façon pérenne la situation d'un immeuble, à le requalifier durablement...L'estimation de ce potentiel de requalification découle à la fois de la qualité intrinsèque de la construction, du positionnement du site dans le marché immobilier local, de son insertion dans le tissu urbain. Il est indépendant des dégradations liées à un manque d'entretien ou à l'obsolescence de certaines composantes du bâti.

Dans son référentiel du traitement de l'Habitat Indigne en opération programmée, l'Anah mentionne les points suivants, qui recoupent bien les démarches attendues dans les cahiers

des charges récents lancés par les acteurs rencontrés en Ile-de-France

- * L'étude du contexte historique : les situations d'habitat indigne proviennent de processus historiques complexes dont il est nécessaire de comprendre l'impact.
- * Une enquête sociale sur les caractéristiques sociales et familiales des ménages occupants, leur statut d'occupation, l'éligibilité aux aides existantes des propriétaires occupants ou bailleurs, leurs ressources et leurs capacités financières en cas de travaux, leurs possibilités de relogement (droit, contraintes de localisation...). Une enquête auprès des bailleurs doit permettre d'identifier leurs logiques patrimoniales et leur volonté de s'engager dans des travaux. L'enquête doit aussi mettre à jour les éventuelles problématiques spécifiques, telles que les besoins d'adaptation à l'âge ou au handicap, la présence de populations à risque dans certains contextes (accessibilité au plomb d'enfants en bas âge)
- * Une enquête technique approfondie : relevant l'état général des logements et de ses équipements et ouvrages, repérant les situations de danger et de risques pour la santé ou la sécurité des occupants, les situations d'indécence. L'enquête technique doit permettre de distinguer parmi les facteurs de dégradation ceux qui relèvent de la structure ou de l'usage du bâti et notamment les dégradations liées à la sur-occupation des logements (qui peut être du fait du logeur ou de celui de l'occupant). Pour ce qui est des immeubles collectifs, un diagnostic approfondi doit porter sur les parties communes et identifier les travaux nécessaires et les éventuels diagnostics complémentaires à engager (risques plomb, termites...).
- * Un bilan comptable et juridique est également indispensable en présence de copropriétés, dressant une analyse générale du fonctionnement de la copropriété, de sa situation financière réelle et de son potentiel de redressement : état des comptes, des dettes et des ressources de la copropriété, ressources et capacités financières des copropriétaires à faire face aux besoins de réinvestissement estimés (quote-part moyenne prévisible de travaux par lot).

Ce diagnostic doit permettre de hiérarchiser les besoins d'intervention en fonction du caractère

de plus ou moins grande urgence des situations rencontrées et du danger estimé pour la santé ou la sécurité des occupants. Sur la base de tous ces éléments, ce diagnostic permet au maître d'ouvrage de déterminer un phasage d'intervention pertinent. L'estimation des besoins de relogement sera également essentielle pour définir le calendrier de l'opération.

Le diagnostic pré opérationnel doit également prévoir une estimation financière des coûts induits et évaluer les contributions à mobiliser de la part des différents partenaires et financeurs selon leurs champs de responsabilité.

Enfin le diagnostic permet de cibler plus précisément les compétences nécessaires pour l'opérateur qui sera désigné et les éventuels diagnostics techniques spécifiques à prévoir en cours d'opération.

Au vu de l'ensemble des éléments rassemblés la collectivité doit pouvoir déterminer quels outils mettre en place, de l'incitatif au coercitif.



Source ANAH, guide méthodologique, traitement de l'habitat indigne en opération programmée

4 - Quelques exemples franciliens de démarche de repérage à l'échelle de grands territoires ou de communes...

Le repérage de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune ou d'un territoire se fait à l'initiative des collectivités locales et des partenaires locaux (délégations locales de l'Anah, services de l'Etat déconcentré...). Il provient soit simplement de la pratique des services municipaux et de la conduite des politiques urbaines et sociales de la ville, soit de la mise en place de dispositifs opérationnels ciblés, tels que les OPAH, les MOUS, PST... Les démarches globales de repérage systématique de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune restent rares. Les études pré-opérationnelles restent en effet souvent circonscrites aux périmètres connus par les acteurs locaux et déjà identifiés au moment de l'élaboration de cahiers des charges d'études.

Les actions de repérage sont en effet quasi systématiquement « calibrées » en fonction d'une démarche opérationnelle et mise en œuvre dans le cadre d'une volonté politique d'intervention (OPAH, PIG, protocole d'éradication de l'habitat indigne). S'il est évident que repérer signifie agir, il est souvent dommage de réduire dès le début la démarche préalable d'étude à un périmètre trop précis.

Lors de la mise en place du pôle national de lutte contre l'habitat indigne au début des années 2000, seules les communes franciliennes massivement frappées par cette problématique et ayant engagé des OPAH disposaient ainsi de bilans et de diagnostics un peu nourris sur les enjeux de l'habitat indigne au sein de leur territoire mais ces diagnostics restaient très ciblés sur les périmètres opérationnels en cours.

Avec l'élaboration des premiers protocoles de lutte contre l'habitat indigne certaines communes ont cependant développé des approches de repérage plus proactives, plus systématique à l'échelle de leur territoire. Cela reste néanmoins relativement rare. Les communes fortement impliquées et confrontées à de lourdes dégradations de leur parc consacrent en effet toutes leurs forces au traitement de la part connue de leur parc dégradé et ne peuvent libérer de moyens pour

mettre en place des politiques préventives et aller à la recherche des situations de fragilité encore non-identifiées.

Tandis qu'à l'inverse, certaines communes identifiées par les estimations du PPPI comme potentiellement concernées par cette problématique, hésitent à engager ces démarches de repérage. Parfois par manque de volonté politique mais aussi souvent par crainte de manquer des moyens d'apporter, une fois mis à jour les enjeux urbains, sanitaires et sociaux de leur habitat indigne, la réponse politique adéquate.

Les approches globales à l'échelle d'une commune devraient cependant être amenées à se développer à l'avenir avec les nouvelles obligations de repérage inscrites dans les PLH. Un grand nombre de communes franciliennes sont appelées à réviser leur PLH pour satisfaire aux obligations de loi Boutin et il sera intéressant de regarder si ces questions ont été traitées à l'économie (simple mention du PPPI et des périmètres connus) ou si elles ont réellement donné lieu à des approfondissements de cette thématique.

Dès lors que ces données sont destinées à élaborer un PLH ou à préparer une action opérationnelle, les mairies peuvent demander à disposer des éléments du PPPI et du CD-ROM de l'ANAH qualifiant le parc privé de la commune. Elles disposent ainsi d'une première vision globale des enjeux au sein de leur territoire et peuvent identifier les périmètres nécessitant des visites de terrain et des enquêtes plus approfondies.

4.1 - PARIS, un exemple de démarche globale et évolutive de repérage

Paris est un exemple abouti au sein de la région d'une démarche de repérage globale et à visée systématique de l'habitat indigne. Elle est aidée en cela par son statut atypique de Ville et de Département qui permet une meilleure centralisation des informations.

La Ville de Paris figure en effet parmi les communes à avoir signé dès 2001 avec l'Etat un protocole de lutte contre l'habitat indigne. Affirmant sa forte volonté d'éradiquer cet habitat elle s'est alors trouvée devant la nécessité d'établir un diagnostic initial de la situation au sein de la capitale.

Un premier recensement s'est alors appuyé sur les sources administratives et les adresses faisant l'objet de procédures en cours. Pourtant cette première approche était loin d'être exhaustive et avec moins de 200 immeubles recensés semblait très en-deçà de la réalité connue par les services.

Les services de la Ville et de l'Etat se sont alors engagés dans une démarche de croisement assez large de leurs données en compilant les adresses soumises à tout type d'arrêté, les adresses faisant l'objet d'un signalement, les adresses connues par les opérateurs d'OPAH, les immeubles signalés pour leur plombémie. A ces listes, la Ville a choisi d'ajouter une liste d'immeubles justifiant un examen : immeubles signalés par les élus ou les habitants, immeubles cumulant un nombre élevé de plaintes auprès des services municipaux et enfin les immeubles acquis par la Ville dans le cadre du droit de préemption urbain renforcé. A l'arrivée, une liste de près de 2000 adresses potentielles avait été établie.

La ville a ensuite chargé le Service Technique de l'Habitat de visiter chacune de ces adresses et de faire un rapport technique avec photos, grille renseignée d'évaluation de l'insalubrité et préconisations opérationnelles.

A l'issue de ces analyses techniques, cette liste d'immeubles a ensuite été triée selon les critères de priorités de la Ville et le potentiel d'intervention sur chacun. Il s'agissait de traiter les immeubles entiers avant les logements diffus ; de repérer les immeubles dont la ville était propriétaire totalement ou partiellement...

Une liste d'immeubles devant faire l'objet d'un traitement prioritaire dans le cadre du plan d'éradication de l'habitat indigne a été dégagée à l'issue de ces analyses comprenant un millier d'immeubles qui ont ensuite été progressivement intégrés dans le dispositif opérationnel engagé par la Ville.

Les démarches de repérage de la Ville se sont poursuivies tout au long de la mise en œuvre du protocole de lutte contre l'habitat indigne et un observatoire permanent de l'habitat indigne a été confié à l'APUR. Cet observatoire s'est lui-même vu prolongé, à l'heure de l'achèvement du plan parisien d'éradication de l'habitat indigne, par un outil de prévention de la dégradation de l'habitat privé qui vise à

mettre en œuvre une veille systématique des situations à risque dans le parc, à partir d'indicateurs statistiques prédictifs.

Observatoire de prévention de la dégradation du bâti à Paris

La ville de Paris, consciente à l'issue de son plan d'éradication de l'habitat indigne, que certains immeubles resteraient exposés à des risques de dégradation, a souhaité se doter d'un outil de veille lui permettant d'intervenir de manière préventive en cas de difficultés et d'éviter l'installation de situations de dégradation avancées, plus difficiles à résorber.

Cet observatoire, confié à l'APUR est en place depuis 2009 et assure une veille sur l'ensemble des immeubles bâtis privés situés sur le territoire parisien (soit près de 50 000 parcelles). Il repose sur une méthode d'identification, par un faisceau d'indicateurs statistiques, d'immeubles « à risques ».

Il repose sur le croisement d'indicateurs, dont la pertinence a été testée par des allers retours avec des visites de terrain du STH, qui ont validé la pertinence de la méthode et la réalité des difficultés dans 80% des adresses pointées par cette méthode.

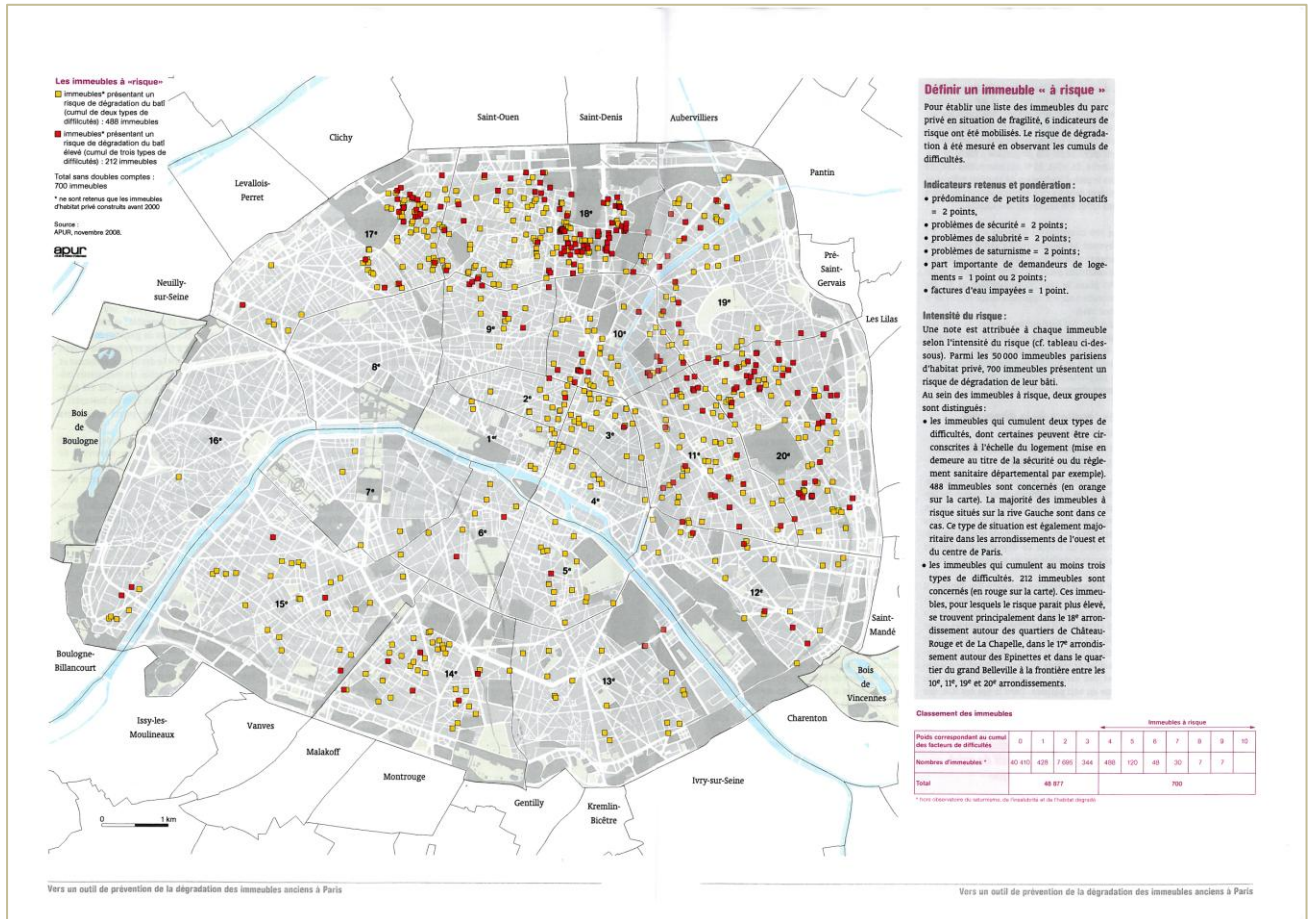
Les indicateurs retenus sont multiples :

- * Forte concentration de petits logements locatifs,
- * Mise en demeure au titre du péril, de la sécurité incendie, des intoxications au monoxyde de carbone et des autres problèmes de sécurité
- * Mise en demeure au titre du Règlement Sanitaire Départemental
- * Diagnostics plomb positifs
- * % de demandeurs de logements sociaux > 15%
- * Factures d'eau de l'immeuble impayées

Ces indicateurs sont pondérés et permettent de calculer une note par immeuble, croisant le nombre et la nature des problèmes. Cette méthode a permis d'identifier une liste de 235 adresses devant faire l'objet d'une vigilance particulière de la part des services municipaux, en grande partie situés dans les 17ème, 18ème et 20ème arrondissements.

Source : APUR

Vers un outil de prévention de la dégradation du bâti, méthode de définition d'un immeuble à risque de l'APUR



4.2 - Le Val-de-Marne, un département, passé au crible de la méthode « Square » dès 2001

Inscrit parmi les sites tests de l'étude SQUARE, le Val-de-Marne est un des premiers exemples de diagnostic global à l'échelle d'un département. Il a servi de territoire d'application et de validation de la méthode d'estimation du PPPI, confrontant les résultats statistiques de l'exploitation des bases cadastrales et des éléments de connaissance des acteurs locaux.

Les données provenant de multiples sources ont été croisées à l'occasion de l'élaboration du PDLHI (plan départemental de lutte contre l'habitat indigne) : nombres d'arrêtés, données sur la sur-occupation, le risque « plomb », carte des hôtels meublés dégradés (produite par une étude ad hoc de la DDE (actuelle DRIHL) et des FTM nécessitant une rénovation d'urgence (donnée du plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants).

Les résultats produits par secteurs cadastraux avaient permis d'identifier 10 communes prioritairement touchées par cette problématique¹²²⁰. Et de distinguer les situations de concentration d'habitat indigne, pour lesquelles des opérations d'aménagement avaient généralement déjà été envisagées ou programmées, et des communes où la problématique restait plus diffuse et relevait d'autres dispositifs de traitement. Les résultats de terrains corroboraient globalement ceux de la méthode statistique et ont permis de déterminer les communes les plus concernées, qui ont ensuite été sollicitées en priorité par les services de l'Etat pour la mise en place des premières conventions cadres sur la lutte contre l'habitat indigne.

A l'issue de ce premier diagnostic, le plan départemental prévoyait plusieurs actions en matière de repérage qui ont été en partie reprises dans les travaux d'élaboration du nouveau PDALPD. Celui prévoit ainsi la mise en place d'un « observatoire de la qualité de l'habitat » ouvert et complété par tous les acteurs concernés.

Un groupe de travail réunissant les services de l'Etat, du Conseil Général, la CAF, l'Adil, le PACT, Hab Inser et les services communaux

d'Ivry et de Villeneuve le Roi dans le cadre de la révision en cours du PDALPD avait commencé à réfléchir sur la mise en œuvre de modes de repérage partagés par les différents acteurs et à la préfiguration d'un observatoire. Mais ces réflexions se sont interrompues après la parution, en cours de route, du décret sur l'obligation d'instaurer un répertoire nominatif. La mise en place à l'échelle régionale d'un outil dédié (base PHI) devrait finalement tenir lieu d'observatoire de l'HI.

4.3 - Le Val d'Oise, un diagnostic mené à l'échelle d'un département aux réalités très disparates

Le Val d'Oise est le seul département francilien à avoir engagé une démarche de repérage systématique à cette échelle en dehors des premiers territoires « pilotes » sur lesquelles avait été appliquée et testée la méthode Square.

Il est en effet le premier département de grande couronne à avoir élaboré un plan d'action départemental de lutte contre l'habitat indigne (2007-2012) et à avoir fait l'objet, sous le pilotage du pôle départemental de l'habitat indigne, d'une démarche de repérage des territoires concernés à l'échelle de l'ensemble du département.

Cette étude, menée en 2005, s'est fondée sur une démarche en deux étapes confrontant une démarche descendante, basée sur des éléments statistiques et documentaires et une démarche ascendante de relevés de terrains. La première phase d'identification reposait ainsi sur le croisement de :

- * l'expertise des acteurs locaux, recueillie par des rencontres avec les partenaires institutionnels, les villes importantes du département et un questionnaire adressé à l'ensemble des mairies,
- * le recueil des adresses engagées dans des procédures pour l'insalubrité et le saturnisme (le suivi du péril restant plus difficile car les bureaux de contrôle des sous-préfectures ne recensent pas toujours cette information...) ou faisant l'objet de signalement en mairie
- * l'identification des logements dont les occupants ont déposé des demandes de logements sociaux motivées par insalubrité de leur logement

²⁰ Alfortville, Choisy-le-Roi, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Saint-Maur-des Fossés, Villeneuve-Saint-Georges, Villeneuve-le-Roi, Vincennes, et Vitry-sur-Seine.

* l'exploitation du PPPI à la parcelle ou à la commune

La deuxième phase confrontait ces résultats avec une enquête de terrain. Elle a permis de conforter les résultats de la première phase et d'identifier les territoires prioritaires du futur plan départemental d'action.

Dans le cas des communes urbaines identifiées, les résultats de l'étude n'ont fait que confirmer l'importance de la problématique dans leur territoire, tout en permettant de classer le caractère prioritaire de leur situation. En revanche, l'étude a permis de mettre en évidence la présence d'un habitat indigne important en proportion dans le tissu des communes rurales du département, ce qui a interpellé les professionnels du département, encore très peu sollicités par ces communes sur ces sujets.

Dans ces secteurs ruraux, l'habitat indigne concerne des propriétaires vieillissants, souvent modestes et qui, dans le refus de la plainte, ne se signalent pas. Face à cette position attentiste, les acteurs s'interrogent sur la manière d'agir et d'aller vers plus de signalements.

Cette première étude a ainsi permis au pôle départemental d'engager des actions ciblées en direction des territoires identifiés. Des territoires déjà engagés dans des politiques de lutte contre l'habitat indigne, mais aussi parfois des territoires pour lesquels cette étude a permis une prise de conscience nouvelle de la prégnance de cette thématique, signe de l'utilité des démarches à caractère systématiques.

4.4 - Un exemple d'étude sur les enjeux du parc privé à l'échelle d'un territoire de plusieurs communes : ORSA

L'étude commandée par l'établissement public EPA-ORSA à Urbanis²¹ sur les enjeux de l'habitat privé dans les communes de l'OIN est un exemple intéressant de repérage « proactif » à une large échelle territoriale. Elle visait à «élaborer une stratégie visant à articuler l'intervention publique en matière d'habitat privé ancien, dégradé ou insalubre, sur le territoire ORSA avec les opérations d'aménagement existantes ou à venir »...

²¹ *Étude sur l'articulation entre développement résidentiel et action sur l'habitat privé ancien, dégradé et insalubre sur le territoire de l'OIN Orly – Rungis – Seine-Amont. Urbanis, décembre 2008*

Convaincu de la nécessité d'intervenir sur le parc existant autant que sur la construction pour agir sur la diversité de l'offre de logement et sa fluidité, l'EPA-ORSA a souhaité disposer d'un diagnostic approfondi et partagé de la situation du parc privé déqualifié des communes de l'OIN et des politiques engagées par chacune.

Un premier état des lieux à l'échelle des 12 communes a été entrepris par le bureau d'étude en s'appuyant à la fois sur des cadrages statistiques généraux sur le parc privé (FILOCOM, PPPI...), les ressources documentaires existantes (bilans d'opérations, études locales...) et sur des entretiens auprès de toutes les communes. Ces informations ont été complétées par une démarche de repérage visuel des sites concernés : par des visites de terrain, l'analyse de plans cadastraux et de photographies aériennes.

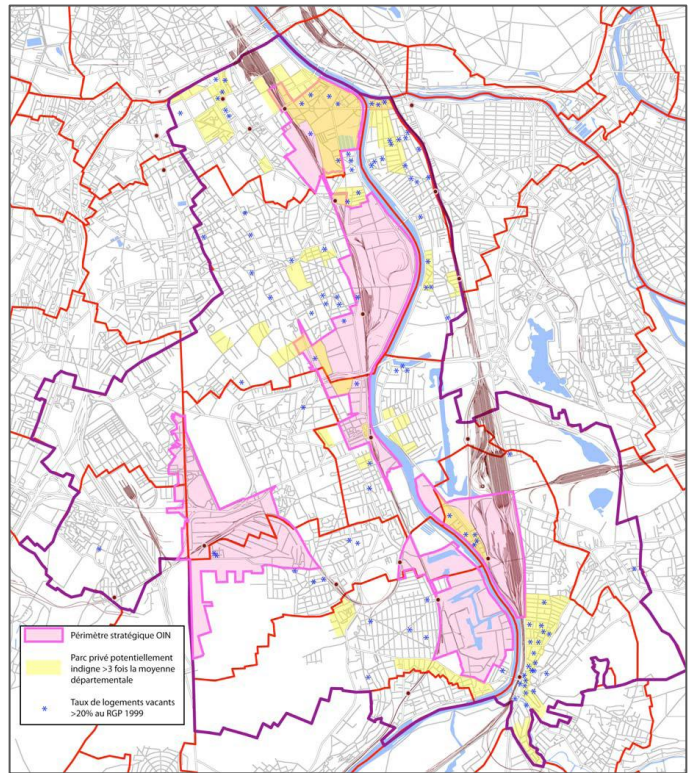
Ce premier diagnostic a souligné la bonne dynamique de réhabilitation, spontanée ou programmée, du parc privé de ces secteurs, et le caractère globalement résiduel de l'habitat dégradé dans le tissu des communes, à l'exception de poches bien identifiées. Les auteurs ont cependant constaté que l'attractivité du territoire au sein de la métropole pour des ménages exclus du marché parisien ou de proche banlieue a conduit à fragiliser ces dernières années une frange du parc privé jusque-là épargnée. Le marché immobilier du territoire est victime de pratiques indélicates d'investisseurs spéculatifs, de divisions pavillonnaires et subit une dégradation accélérée du parc privé le plus fragile.

A visée stratégique, l'étude a analysé par ailleurs la palette d'outils mobilisée au cours des dernières décennies par les communes de l'OIN. Une palette complète, mais avec de forts écarts de pratiques selon les communes, certaines étant engagées de longue date dans une démarche de requalification du parc privé (Ivry, Villeneuve-Saint-Georges et Choisy-le-Roi) tandis que d'autres s'en préoccupent depuis plus récemment (Vitry-sur-Seine, Alfortville et Villeneuve-le-Roi) et d'autres pas du tout (Rungis, Thiais, Chevilly-Larue, Valenton et Ablon-sur-Seine) témoignant de l'absence de cette problématique sur leur territoire.

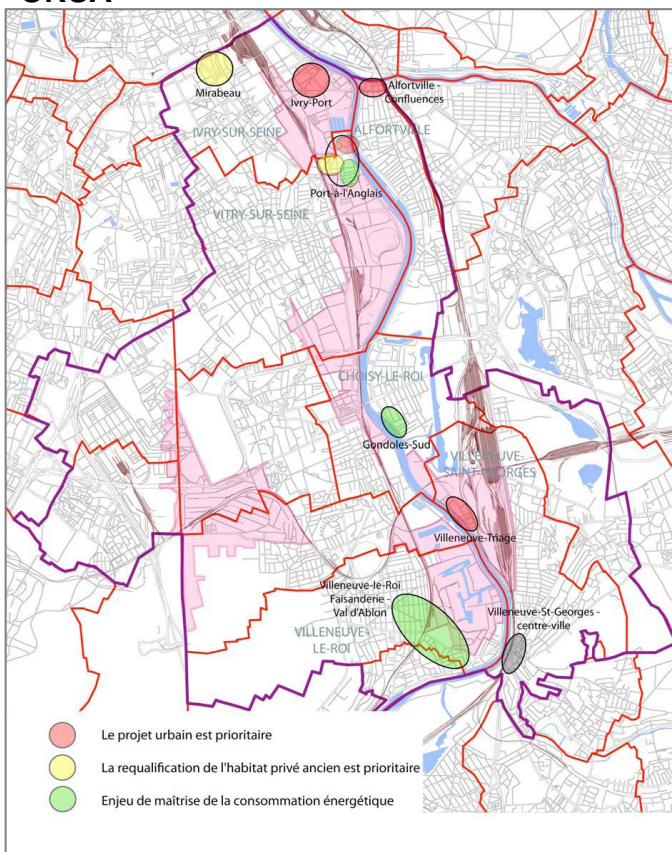
A l'issue de ce diagnostic, 8 secteurs, reflétant la diversité des quartiers d'habitat anciens ont été définis à partir du croisement d'observations de

terrain, d'indicateurs statistiques (poids du PPPI, vacance...), des interventions communales menées et d'entretiens auprès des services municipaux. Une stratégie globale d'intervention a été proposée en distinguant des enjeux urbains (enclavement ou morphologie urbaine obsolète et contraignante), des enjeux de requalification de l'habitat (une qualité urbaine réelle et un potentiel de requalification et de repositionnement sur le marché immobilier) et un enjeu d'adaptation du parc aux nouvelles exigences environnementales (quartiers pavillonnaires anciens, copropriétés des années 1960-1970, très présentes sur le territoire...). L'étude a également pointé pour certains sites un risque « d'acharnement thérapeutique » et plaidé pour un changement d'échelle de l'intervention publique dans certain site (notamment pour Villeneuve-Saint-Georges, dont ce sera un des points de départ de l'argumentaire de candidature au PNRQAD).

Le parc privé potentiellement indigne (2003) et la vacance (1999) sur le territoire ORSA



Vers une stratégie d'intervention sur le parc privé des communes du périmètre ORSA



4.5 - Un exemple de diagnostic pluridimensionnel de l'habitat indigne d'une commune : Saint-Denis

L'exemple de la démarche engagée par la Ville de Saint-Denis est intéressant en ce qu'il montre l'intérêt de mettre en œuvre des approches de diagnostic globales, y compris dans des communes déjà engagées dans des dispositifs de traitement de l'habitat dégradé dont on pourrait penser qu'elle ont déjà une bonne connaissance de leur parc indigne.

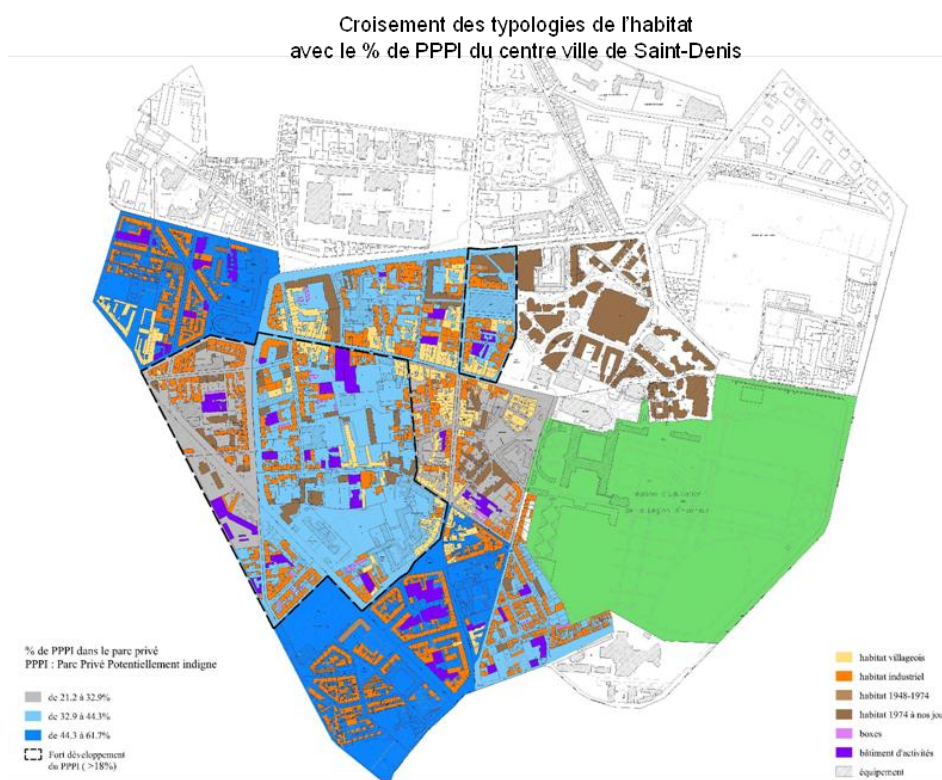
L'étude engagée sur le territoire de Seine-Saint-Denis vient en effet après une succession d'OPAH, dont la dernière s'est achevée en 2006. Constatant l'inefficacité des processus de réhabilitation jusque-là mis en œuvre sur bon nombre d'immeubles dégradés, voire insalubres, du centre ancien, Plaine Commune et la Ville de Saint-Denis ont souhaité engager une étude plus générale sur l'habitat privé du centre-ville ancien (soit le 1/4 de son territoire) avec une approche nouvelle. L'étude ne devait pas servir à repérer des adresses mais à se situer dans une logique de renouvellement urbain et réfléchir à l'échelle de l'îlot dans l'idée d'obtenir des résultats plus durables, d'aller

vers un projet global de requalification du centre-ville. Avec la volonté d'inscrire les investissements sur l'habitat dans un projet plus vaste sur les espaces publics.

Un diagnostic global a alors été commandé à un groupe de bureaux d'étude (GTC, GERS et JP FLORIN)²². La méthode employée croise une approche en termes de projets urbains avec une analyse du bâti et de l'occupation sociale. Elle visait à identifier des synergies globales à l'échelle d'un large centre-ville.

Cette étude s'appuyait sur une exploitation complémentaire des bases FILOCOM et des enquêtes de terrain (entretiens individuels qualitatifs) et sur une analyse architecturale approfondie de la morphologie du bâti.

Ce diagnostic a in fine mis en évidence une dégradation encore plus avancée du centre-ville et de certains îlots que ce que présentaient les acteurs locaux et la nécessité de réfléchir à une stratégie répondant à l'ampleur des dégradations constatées. Le centre-ville enregistrait ainsi un gain de population dans des îlots présentant des taux de PPPI atypiques et très élevés (jusqu'à 48% de parc estimé potentiellement indigne pour certains). Le diagnostic faisait ainsi état de processus qui



²² Etude pré-opérationnelle pour la requalification de l'habitat dégradé du centre ville de Saint-denis, septembre 2007.

tendaient à s'agréger et à se renforcer : croissance du nombre de SCI, baisse de la part des propriétaires occupants...

L'analyse morphologique du bâti montrait en parallèle la forte dégradation des lotissements du début du siècle, caractérisés par une forte densité et une mono orientation, une structure de petits logements, sans pièces d'eau, sans hiérarchie des pièces et conçus avec des matériaux de mauvaise qualité, sur des parcelles étroites... Difficile à revaloriser ou à réhabiliter, ces types de bâti sont restés à l'écart des processus de valorisation immobilière initiés pendant le cycle de très forte hausse des prix des années 2000.

L'analyse croisée de toutes ces données a ainsi mis en évidence une concordance directe entre zones de PPPI élevé, types de bâti et zones de précarité. A partir de ces conclusions, une deuxième phase de préconisation a mis en évidence la nécessité d'une intervention forte et de la définition d'une stratégie globale d'aménagement, avec des priorités hiérarchisées.

2 quartiers prioritaires ont été ciblés : Brise Echalas et le quartier Porte de Paris autour du métro Stade de France où le bâti est de mauvaise qualité et où aucun embryon de requalification spontanée ne semble amorcé. La priorité d'une intervention sur les entrées de ville est mise en avant, en tant que lieux de visibilité et pour s'appuyer sur des zones de projets importantes à proximité de deux ZAC pour obtenir un effet démultiplicateur du renouvellement urbain. Cette idée était nouvelle et contraire à la logique initiale des élus qui souhaitaient partir du cœur de ville et du quartier de la Basilique et étendre ensuite l'action en cercles concentriques en donnant la priorité à la centralité... Ce sont les éléments de cette étude qui ont nourri le programme PNRQAD qui se met en place.

Le repérage, des obligations légales et des méthodes qui s'enrichissent... mais une mise en œuvre encore inégale selon les territoires

On le voit, le repérage pose à l'ensemble des acteurs de nombreuses difficultés méthodologiques et s'appuie encore sur des outils très empiriques et imparfaits.

L'absence de volonté politique, le déficit de moyens ou d'agents formés sur cette problématique qui requiert une importante maîtrise des procédures et des dispositifs sont les principaux freins à la mise en place de démarches locales de repérage, notamment dans les territoires où l'expression de ces besoins n'est pas relayée par les populations (ménages sans droit, ou peu exigeants vis-à-vis de leurs conditions de logement pour des raisons culturelles ou générationnelles).

Des progrès sont cependant attendus avec la mobilisation des services de l'Etat en ce sens et la mise en place de nouvelles obligations légales de recensement, le renforcement des aides à l'ingénierie de l'ANAH et la publication de référentiels méthodologiques... En Ile-de-France, la création d'une base régionale des procédures (PHI) et la mobilisation des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne qui cherchent à mieux coordonner les signalements et à croiser les regards d'experts au sein de leur territoire devraient également favoriser la prise de conscience des enjeux de ce repérage et du traitement de cet habitat... Autant de gages de progrès qui ne porteront cependant leurs fruits que si les acteurs locaux s'en saisissent.

III La lutte contre l'habitat indigne : Les politiques publiques et leur mise en œuvre en Ile-de-France

La lutte contre l'habitat indigne constitue un enjeu à la fois sanitaire et urbain. Cette politique répond en effet autant à des préoccupations de santé publique - protéger la santé et la sécurité des occupants de ce parc - qu'à des problématiques de développement urbain et économique - stopper la dégradation et la disqualification de quartiers ou d'îlots entiers et assurer le renouvellement urbain des territoires.

Il existe aujourd'hui un arsenal réglementaire, financier et juridique très complet de lutte contre l'habitat indigne. Il s'est étoffé ces dernières années en lien avec la mise en place du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne. Malgré ce renforcement des outils, ils ne semblent pas encore permettre la résorption de ce parc. Ils restent en effet impuissants face aux logiques qui conduisent au maintien, voire au développement de ce sous-marché du logement. Cette offre de second rang constitue en effet encore la seule réponse offerte à certaines populations fragiles à proximité des pôles d'emplois métropolitains et se trouve constamment renouvelée par une demande intarissable.

Un des grands freins de ces actions reste le caractère multidimensionnel de cette problématique, qui déborde bien souvent le champ du logement. Si la loi MOLLE a donné de l'habitat indigne une définition plus précise que la notion politique portée auparavant par le PNLHI, cette notion couvre encore des champs divers, mêlant les dimensions techniques et architecturales de l'état du bâti et la dimension sociale des conditions de vie des occupants de ces locaux.

Dans cette troisième partie nous présenterons successivement les principales évolutions réglementaires et législatives des outils de traitement de l'habitat indigne, l'émergence de cette notion et le processus ayant conduit à sa définition en droit, les différents modes d'intervention disponibles, de l'incitatif au plus coercitif et leur mise en œuvre en Ile-de-France.

Nous terminerons par un chapitre sur le retour d'expérience des acteurs franciliens interrogés sur les difficultés qu'ils rencontrent et les obstacles qui freinent selon eux l'efficacité des outils existants.

1 - Du traitement de l'insalubrité à la lutte contre l'habitat indigne, évolution des cadres juridiques et opérationnels

Depuis le milieu des années 1990, l'impérative nécessité de lutter contre l'habitat dégradé s'est imposée aux pouvoirs publics. La notion d'habitat indigne qui est longtemps restée un concept éthique, a gagné au cours des années 2000 une nouvelle légitimité juridique, traduite dans un corpus législatif renforcé. Allègement des procédures de traitement de l'habitat insalubre et dangereux, diversification des outils opérationnels sont venus renforcer les leviers de l'intervention publique en matière de lutte contre l'habitat indigne.

1.1 - De l'hygiénisme aux principes de l'architecture « moderne », le traitement de l'insalubrité par la démolition de l'habitat ancien²³

La lutte contre la dégradation de l'habitat est une ancienne préoccupation de la police des villes. Dès 1850, une première législation en la matière est mise en place à la suite de plusieurs enquêtes médico-sociales sur les conditions de vie et de logement des ouvriers. Ces premiers textes mettent l'accent sur l'état physique du logement, considéré comme responsable du développement des épidémies parmi les populations mal logées. Cette approche hygiéniste a longtemps favorisé une politique de démolition systématique, à l'image des opérations de « rénovation urbaine » qui donnèrent lieu, au titre de la santé publique, à de lourdes opérations de démolition-reconstruction et de destruction du patrimoine urbain des centres anciens, entraînant souvent

²³ *Dictionnaire de l'Urbanisme*, F CHOAY, P. Merin, PUF, 2010

le déplacement des populations de ces quartiers vers les espaces périphériques des villes et leur habitat « moderne ».

C'est en juillet 1970 qu'est votée la loi fondamentale de lutte contre l'habitat insalubre : la loi Vivien. Cette loi, et ses décrets d'application, organisent les procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI). C'est elle qui fait obligation aux propriétaires d'immeubles de remédier aux défauts qui rendent l'habitation dangereuse pour la santé ou de rendre matériellement impossible l'occupation des bâtiments qui ne peuvent être améliorés.

A l'époque, ce texte vise d'abord à faciliter la résorption des bidonvilles et la lutte contre les "marchands de sommeil", qui sont ici nommés pour la première fois. Relativement complexe, ce texte modifie pour cela substantiellement le Code de la santé publique et celui encadrant les procédures d'expropriation. C'est ainsi la loi Vivien qui prévoit que la réalité et les causes de l'insalubrité d'un immeuble font l'objet d'une enquête des services chargés de la santé, d'une saisine par le préfet du conseil départemental d'hygiène. En fonction de l'avis de cette instance, le préfet est tenu de prononcer l'interdiction temporaire ou définitive d'habiter, de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet, et, le cas échéant, d'ordonner la démolition de l'immeuble. Si l'insalubrité paraît remédiable, le préfet précise les mesures à prendre.

C'est encore la loi Vivien qui permet le traitement d'îlots insalubres, sur la base du Code de la santé publique. Elle met en effet en place un régime dérogatoire du droit commun pour faciliter l'expropriation des terrains, immeubles et installations sous arrêtés d'insalubrité irrémédiable et à ce titre, interdits définitivement d'habitation. Dans ces cas, la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité des immeubles sont dispensés d'enquête publique. Des modalités défavorables d'indemnisation des propriétaires des immeubles insalubres facilitent également ces opérations.

La loi Vivien de 1970 avait d'abord été conçue pour traiter un problème social et reloger dans de bonnes conditions les occupants de l'habitat indigne et indécemment. C'est cette mission sociale qui justifiait l'utilité publique, mais elle a en fait été souvent appliquée comme un outil de la rénovation urbaine qui permettait une bonne

couverture du déficit des opérations (subventionné à 70 ou 80 % par l'État), tout en offrant aux communes la possibilité d'obtenir la déclaration d'insalubrité d'îlots ou de groupes d'îlots en vue de faciliter leur assainissement ou leur aménagement". La prime financière donnée à la démolition, la plus grande facilité d'exproprier, les difficultés de la réhabilitation lourde ont conduit à de nombreuses démolitions que l'on considère parfois aujourd'hui injustifiées et auxquelles on préfère désormais des approches plus respectueuses du « patrimoine urbain »...

1.2 - Au cours des années 1980, une politique volontaire d'amélioration du parc existant semble devoir venir à bout de l'insalubrité

Ce mode opératoire de la résorption de l'insalubrité (expropriation, relogement, démolition et reconstruction) était finalement encore inspiré de l'esprit hygiéniste et commençait à être remis en cause. Un retournement des politiques publiques sur l'habitat ancien s'amorçait déjà au moment de l'édition de la loi Vivien. En 1962, sont créés les secteurs sauvegardés qui marquent un premier changement de regard sur le patrimoine urbain. Puis de nouveaux outils en faveur de la réhabilitation du parc sont créés pour enrayer l'abandon des centres villes (création de l'ANAH en 1971, mise en place des OPAH en 1977...). En 1975, le rapport NORA préconise de privilégier l'amélioration des conditions de vie des occupants du bâti existant. Il met en avant la « remédiabilité » de la plupart des situations qui doit, selon lui, modérer l'application des critères d'insalubrité. Dans le même temps, les premières grandes enquêtes sociologiques sur le logement social moderne et les trajectoires résidentielles dénoncent l'éviction des populations populaires des centres villes et leur éloignement dans des quartiers périphériques.

La démolition-reconstruction est ainsi devenue de moins en moins acceptable, compte tenu de ses conséquences sociales et financières. On s'est attaché de plus en plus depuis la fin des années 1970 à protéger et à maintenir les tissus et bâtis existants et à privilégier les outils incitatifs sur le curatif, en s'appuyant sur une plus grande diversité de traitements urbains.

1.3 - Une préoccupation pour l'insalubrité qui revient par le biais des enjeux de l'exclusion et du mal logement : la loi SRU de 2000

Au cours des années 1990, une nouvelle priorité politique est accordée aux thèmes de l'exclusion sociale et du droit au logement. A partir de la loi contre les exclusions de 1998, une succession de textes va contribuer à définir le champ de l'habitat indigne et à adapter les procédures et les outils pour le combattre.

Le thème de l'insalubrité était à la fin des années 90 relativement délaissé par le débat public. Avec la mise en œuvre des OPAH et des politiques de réhabilitation des centres anciens au cours des années 1980 et les statistiques témoignant régulièrement du recul de l'inconfort des résidences principales, on se préoccupe plutôt alors de la fonte du parc social de fait dans les centres anciens et de la nécessité de son remplacement.

Mais à la fin des années 1990, de plus en plus d'acteurs pointent l'échec relatif des politiques d'amélioration de l'habitat et l'installation de spirales de dégradation dans certains tissus urbains populaires. Des travaux du Haut Comité pour le Logement des Plus Défavorisés mettent en évidence les mécanismes d'exclusion du logement et la constitution permanente et croissante d'un sous marché, parc refuge des plus démunis dans les segments de parc les plus dégradés.

A la suite d'incendies meurtriers dans des immeubles très dégradés, cette notion revient fortement sur le devant de la scène politique. Louis Besson commande alors un rapport sur le parc dégradé et les outils d'intervention existants. Ce rapport produit en 1998 par Nancy Boucher mettra en évidence à la fois l'ampleur des enjeux et une certaine perte de savoir-faire en matière de lutte contre l'insalubrité et la complexité des procédures héritées de la loi du 10 juillet 1970, dont la logique était sanitaire et non urbanistique.

La loi de 1998, dont l'objet général était de faciliter l'accès et le maintien dans le logement des personnes démunies, avait déjà instauré plusieurs dispositions interférant avec le champ de l'habitat insalubre ou indécent : inscriptions des occupants des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune parmi les

publics prioritaires dont doivent tenir compte les PDALPD, mesures d'urgence contre le saturnisme, amélioration de la protection des occupants de logements meublés ou des sous-locataires... Elle renforçait également les mesures de lutte contre les marchands de sommeil en instituant des peines complémentaires de confiscation de fonds de commerce dans les cas où sont constatés des situations d'hébergement de personnes dans des conditions "incompatibles avec la dignité humaine ».

Mais c'est surtout la loi « Solidarité et renouvellement urbain » du 13/12/2000 qui remanie profondément les outils de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme. Elle engage un important toilettage des textes afin de rendre plus efficaces et d'harmoniser les effets de droits des différentes procédures. Elle renforce notamment les moyens d'intervention sur les établissements d'hébergement recevant du public, améliore la prise en compte de la situation des occupants des immeubles insalubres ou en péril en leur assurant une meilleure protection et renforce les sanctions pénales applicables en matière d'insalubrité. Le nouveau dispositif mis en œuvre par la loi SRU est d'application immédiate pour les situations d'insalubrité et de péril (mais ne s'appliquait pas aux arrêtés antérieurs).

Avec la loi SRU, les obligations faites aux bailleurs sont renforcées : ceux-ci sont tenus de louer un logement décent, c'est à dire ne laissant pas paraître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé. Le logement doit être doté des éléments de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation. A partir de la loi SRU, est indécent « tout logement dont les caractéristiques ne répondent pas aux conditions de sécurité physique et de santé des locataires et n'est pas doté d'équipements le rendant conforme à l'usage d'habitation (pas de commodités, de fenêtres, d'électricité...) ».

1.4 - En 2001, mise en place d'un programme national de lutte contre l'habitat indigne

Pour accompagner ces mesures législatives d'un renforcement des outils opérationnels et des modes d'intervention publique, Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au Logement propose, en 2001, la mise en œuvre d'un Plan National de lutte contre l'habitat

indigne (PNLHI) et la création d'un pôle d'appui à cette politique. La lutte contre l'habitat indigne est inscrite parmi les priorités politiques de l'action publique et figure parmi les objectifs de différents plans nationaux. Elle est en effet à la fois un des volets du Programme National d'Action pour l'Inclusion Sociale (PNAI) dont le principe a été posé par l'UE au sommet de Nice en décembre 2000, mais aussi l'un des axes du plan Santé Environnement et l'une des priorités du plan de cohésion sociale de 2004.

Le pôle mis en place n'a aucun pouvoir propre mais fonctionne comme un groupe de travail interministériel visant à faciliter la coordination entre les différents ministères et les agences de l'Etat concernés (Ministères chargés des questions de la cohésion sociale et du logement, ministère de la Santé, de l'Intérieur, ANAH, ANRU, CNAF, ANIL, FASILD, MSA).

Son rôle est d'appuyer la lutte contre l'habitat indigne dans toutes ses dimensions, notamment sur les plans techniques et juridiques, par des actions de formations, de sensibilisation des acteurs, la mise en réseau des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs...

Lors de sa mise en place, il s'est d'abord appuyé sur 11 départements pilotes afin de tester l'efficacité et l'organisation du travail sous l'autorité des préfets, la structuration des partenariats locaux et la mise en place de stratégies publiques concertées. Dans ces départements pilotes, des pôles départementaux ont été chargés d'élaborer des plans d'actions départementaux portant à la fois sur le repérage des enjeux et des territoires prioritaires, la mise en œuvre des procédures, des moyens financiers et des actions opérationnelles... Ces plans devaient constituer un cadre de référence pour l'éventuelle mise en place de protocoles d'accord quinquennaux entre l'Etat et les collectivités locales intéressées, dans lesquels seraient listés les objectifs partagés des acteurs publics et les engagements précis de chacun.

La mise en place de ces pôles a mis en évidence l'impérative nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs pour mener une action efficace et produit un important travail de documentation juridique. De nouveaux outils de connaissance de l'habitat indigne ont été élaborés dans ce cadre (et notamment toute la démarche méthodologique à l'origine du PPPI)...

Selon les départements, l'organisation de l'action publique prend des formes différentes. Il n'y a pas de modèle unique mais il s'agit partout de faire travailler ensemble de manière cohérente des services de cultures professionnelles différentes, services du logement, de la santé, de l'action sociale...

Depuis 2006, le pôle est conforté dans ses missions, avec une nouvelle priorité mise sur les actions favorisant la réalisation effective des objectifs de résorption de l'habitat insalubre et notamment à travers le renforcement de l'action territoriale et des partenariats (mise en place des pôles départementaux et élaboration des plans départementaux, dans le cadre des nouvelles obligations introduites par la loi ENL2006) et l'identification d'un programme de recherche sur l'impact sanitaire de l'habitat insalubre.

1.5 - Les années 2000, une intense activité réglementaire et législative pour améliorer l'efficacité des procédures

Portées par les travaux du PNLHI, une série de circulaires et de lois vont venir réaménager les dispositifs juridiques de la lutte contre l'insalubrité et tenter d'en renforcer la portée opérationnelle. A la suite du vote de la loi SRU, les textes encadrant les procédures de traitement de l'insalubrité vont en effet être progressivement révisés, avec une volonté claire de simplification et de clarification des procédures, d'harmonisation des régimes de police et d'amélioration de la portée des moyens d'action des autorités publiques.

Circulaires d'application de la loi SRU (mai 2002), Révision du dispositif des OPAH (circulaire du 8 novembre 2002), refonte du système de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre et ouverture de la possibilité d'opérations RHI multi-sites (5 mai 2003), nouvelle grille d'évaluation de l'insalubrité (23 /06/2003),... Plusieurs textes visant à mieux traiter les situations d'insalubrité se succèdent au début des années 2000. Beaucoup des innovations engagées veulent tenir compte des nouvelles pratiques urbaines. Après le temps des grandes opérations de rénovation urbaines, les interventions se sont en effet faites plus respectueuses du patrimoine urbain ancien, plus en dentelle dans le tissu existant et les outils doivent pouvoir

répondre à une plus grande diversité de contextes...

En 2005, une ordonnance très complète visant à simplifier et à clarifier certaines procédures et à mieux répondre aux situations rencontrées. Cette ordonnance du 15 décembre 2005 marque un pas important de ce processus de toilettage des textes et des procédures. Parmi d'autres mesures, elle prévoit en particulier :

- Une définition précisée de l'insalubrité irrémédiable qui est dite recouvrir tous les cas où « il n'existe aucun moyen technique de mettre fin à l'insalubrité ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption sont plus coûteux que la reconstruction »...
- de nouveaux mécanismes d'urgence dans les procédures où ils n'existaient pas,
- une procédure de péril simplifiée et plus opérationnelle
- une mise en œuvre sans procédure particulière de l'injonction du préfet de mettre fin à l'occupation de locaux impropres par nature à l'habitation, dont la liste est étendue. Aux caves, sous-sols, combles ou pièces sans fenêtres, listés par la loi Vivien, sont ajoutés les garages, boutiques, cabanons...
- des sanctions pénales renforcées contre les loueurs indécents de locaux insalubres, en péril...

La loi ENL votée en 2006, vient ensuite ratifier et compléter cette ordonnance de 2005 et donne une définition législative précise de l'insalubrité irrémédiable. Elle amène de nombreuses améliorations supplémentaires dans les procédures : elle renforce notamment les obligations de repérage et de prise en compte de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées dans les politiques locales de l'habitat et les conventions de délégations des aides à la pierre. Elle stipule que les PDALPD prévoient les modalités de leur repérage et les actions territorialisées nécessaire à leur traitement. Dans son article 60, elle prévoit la mise en place obligatoire d'un observatoire nominatif des logements insalubres, indécents ou impropres à l'habitation dans chaque département.

Au cours de l'année 2007 une série d'ordonnances et de circulaires viennent encore dégripper de nouveaux freins de la lutte contre l'habitat indigne, parmi lesquelles :

- * Une ordonnance du 11/01/2007 dite « anti-marchands de sommeil » prend plusieurs

mesures visant à faciliter le recouvrement des créances publiques intervenues dans le cadre de l'exécution de travaux d'office ou à la prise en charge des obligations de relogement en lieu et place du propriétaire défaillant : elle institue pour cela à la fois un privilège immobilier pour le recouvrement des créances de l'Etat et des collectivités engagées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et un mécanisme de solidarité entre propriétaires ou exploitants successifs d'un bien frappé d'un arrêté de police.

- * Une circulaire du 4 octobre 2007 rappelle l'importance de la répression pénale en organisant une meilleure coordination des services de l'Etat et des tribunaux et en instituant un magistrat du parquet référent de la lutte contre l'Habitat Indigne dans chaque TGI.

- * Entre octobre et novembre 2007, des instructions ministérielles et une circulaire se suivent pour rappeler aux communes leurs obligations légales et aux agents publics la nécessité que tout arrêté soit exécuté, sous peine d'organiser l'impunité et de discréditer l'action publique. Elle appelle les services de l'Etat à recourir à l'exemple en faisant exécuter les travaux d'office au frais du propriétaire dès que possible... (qui est aussi présentée comme une manière de régler le problème du relogement, qui ne s'impose que lorsqu'on ne peut faire les travaux d'office)

1.6 - Une accélération politique et symbolique à la fin des années 2000 avec la reconnaissance du droit au logement opposable(DALO)

Montée en force des associations militantes dénonçant le mal logement et les difficultés d'accès des plus pauvres à un logement décent, pénurie croissante de l'offre de logements accessibles aux ménages à revenus modestes et moyens à la suite d'un cycle de valorisation immobilière d'une ampleur inédite (...), la fin des années 2000 est marquée par une mobilisation croissante de l'opinion publique sur les enjeux de l'exclusion des plus fragiles du marché du logement et de la lutte contre l'habitat indigne. Un cycle politique et médiatique s'enclenche qui débouchera en

mars 2007 sur la mise en œuvre de la loi DALO affirmant le Droit Au Logement Opposable.

Indépendante des textes précédents qui traitent des pouvoirs de police en matière d'habitat dangereux et insalubre, la loi DALO vient cependant renforcer les enjeux et l'urgence de la lutte contre l'habitat indigne et les droits des occupants de ces logements en en faisant l'un des publics prioritaires du droit au logement. Une politique volontariste en matière de lutte contre l'Habitat Indigne participe dès lors de la mise en œuvre de ce droit. Elle doit permettre que les responsabilités des propriétaires bailleurs soient effectivement assurées et ne soient pas reportées sur la puissance publique. L'éradication et l'amélioration de ce parc, quand elles sont possibles, réduisent les demandes de relogements adressées au parc social. Le traitement de l'habitat indigne devient un enjeu et un moyen de mise en œuvre de ce droit.

Cependant, dans la pratique, la mise en œuvre du DALO complique les relogements liés à la lutte contre l'habitat indigne en instaurant une forte concurrence entre les différents circuits de relogement et les publics prioritaires et en réduisant les capacités que les réservataires peuvent flécher pour le traitement de l'habitat indigne.

1.7 - 2009, le concept éthique et politique d'habitat « Indigne » devient une catégorie définie en droit

Avec la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions de mars 2009 (MOLLE), la reconnaissance juridique et opérationnelle du concept d'habitat indigne est achevée. Resté longtemps un concept plus politique que juridique, la notion d'indignité y est définie : « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Il était devenu indispensable de donner une définition juridique à cette notion, déjà consacrée par la loi de 2006 qui imposait la mise en place de répertoires nominatifs de l'habitat indigne. La mise en œuvre de ces

obligations posait d'évidents problèmes aux acteurs locaux en l'absence de définition claire et précise de l'objet de ces observatoires.

La loi MOLLE prend, de plus, un grand nombre de dispositions pour améliorer l'articulation entre la mise en œuvre du droit au logement et la lutte contre l'habitat indigne ; elle prévoit ainsi des modalités de coordination des interventions des commissions de médiation et des services chargés du traitement de l'habitat indigne et stipule qu'une visite et un rapport systématique des locaux concernés doivent être effectués en cas de dossier DALO présenté au titre de l'insalubrité, de l'indécence ou du caractère impropre du logement. Elle prévoit également que les situations repérées sont effectivement suivies des mesures de police nécessaire pour que le local ne soit pas reloué ou réoccupé en l'état.

Parmi les mesures introduites par la loi MOLLE pour faciliter les procédures de traitement de l'habitat insalubre on peut également signaler l'allègement et la coordination des procédures de déclaration d'un état de carence et la simplification des mesures d'expropriation qui en découlent, ainsi que plusieurs dispositions visant à renforcer le droit des occupants de cet habitat (relogement dans le parc social facilités, respect des droits des locataires en baux meublés, non expulsion des occupants de locaux impropres à l'habitation, obligation de transmission des jugements sur la non décence aux préfets, mention de la surface habitable dans les baux locatifs...).

Citons aussi, les mesures prises pour interdire certaines divisions d'immeubles dont on constate le caractère abusif : divisions d'immeubles conduisant à la production de surfaces de moins de 14m² ou de volume inférieur à 33 m³...

Dans un autre registre la loi MOLLE, accroît considérablement le rôle de l'Anah dans la lutte contre l'habitat indigne en lui confiant le suivi et le financement des opérations de RHI et de nouvelles missions en matière de financement des structures d'hébergement.

Ce texte annonce également la mise en place du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) dont l'objet est « d'engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en

améliorant la performance énergétique des bâtiments ». Ce programme est destiné aux quartiers présentant soit « une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile » soit « une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements ».

Le PNRQAD, confié à l'ANRU, prévoyait pour la période 2009-2016 la réhabilitation de 60 000 logements privés, dont au moins 20 000 logements devant faire l'objet d'un conventionnement, ainsi que la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5000 places d'hébergement. La mise en place d'un tel programme veut prendre acte de l'échec relatif des outils incitatifs de réhabilitation de l'habitat privé et répondre à la persistance de poches dures d'habitat dégradé. Il s'agit en théorie à travers cette nouvelle approche de concentrer des moyens sur une série de quartiers prioritaires au sein desquels elle entend replacer le traitement de l'insalubrité dans une logique de projet urbain plus vaste et plus pérenne.

2 - Les modalités de l'action publique pour lutter contre l'habitat indigne

On l'a vu, les formes de l'habitat indigne et dégradé sont multiples et les notions d'insalubrité, de décence ou d'inconfort ne se recouvrent pas. Elles relèvent de logiques d'intervention et de réalités différentes.

Le Pôle National de Lutte contre l'Habitat indigne distingue 4 grands modes d'intervention publique en direction de l'habitat privé vétuste :

* Le champ du code civil et des lois relatives aux rapports locatifs : les conditions générales de location sont régies par le code civil, complété par des lois spécifiques sur les rapports contractuels locatifs, lois de 1948 ou de 1989. C'est dans ce champ du contrat locatif que s'appliquent les obligations de décence fixées par la loi SRU et son décret d'application de 2002. L'autorité compétente est ici celle du juge d'instance. Les autorités publiques ne peuvent intervenir directement pour faire respecter les critères de décence du logement. Seuls le locataire ou une

association de locataires peuvent engager une action auprès du juge, qui peut seul statuer sur la décence du logement et prescrire des travaux ou réduire le montant du loyer dû. En revanche, les organismes qui versent les aides personnelles au logement sont habilités à contrôler la décence des logements car c'est une condition d'octroi des allocations.

* Le financement public et les opérations programmées: un des leviers d'action classique en faveur du parc privé repose sur les aides financières incitatives et notamment sur le rôle des aides de l'ANAH (à travers les aides aux propriétaires modestes, aux bailleurs ou encore aux opérations d'amélioration de type OPAH ou PIG...). Les différents financements publics (aides au logement, aides à l'amélioration de l'ANAH) sont désormais soumis aux conditions de décence du logement.

* Les procédures de police administrative: une législation ancienne visant à assurer la sécurité et la salubrité publiques a instauré des pouvoirs de police des bâtiments menaçant ruine et de la salubrité des bâtiments. L'autorité de police peut être celle du maire ou du préfet selon les cas. Ces derniers, après une procédure contradictoire, prescrivent les travaux nécessaires pour mettre fin au désordre constaté. Ces travaux sont obligatoires, sous peine d'exécution d'office par l'autorité de police à la charge des propriétaires et ne leur ouvrent aucun « droit de délaissement » (possibilité d'exiger l'acquisition du bien par la collectivité publique). Les propriétaires peuvent contester ces procédures devant le tribunal administratif. Les arrêtés d'insalubrité ou de péril constituent des servitudes d'utilité publique qui grèvent la propriété. Ils entraînent la suspension du bail, des loyers jusqu'à la levée de l'arrêté. Les occupants des logements concernés bénéficient d'un droit au relogement définitif ou temporaire, dont la charge incombe aux propriétaires.

* Les opérations d'aménagement et l'action foncière : crée en 1962 par la « loi Malraux », le périmètre de restauration immobilière » permet de mener des opérations de réhabilitation du parc immobilier avec obligation pour les propriétaires d'effectuer les travaux de remise en état de leurs immeubles, travaux qui leur ont été notifiés après une enquête publique et une déclaration d'utilité publique. Il s'agit d'une

opération d'aménagement dont la responsabilité relève de la compétence des collectivités territoriales et du code de l'urbanisme. Le PRI et son enquête publique propre ont été remplacés par les « Opérations de Restauration Immobilières » déclarées d'utilité publique. Une procédure qui ouvre aux propriétaires un droit de délaissement : si le propriétaire n'exécute pas les travaux prescrits, la collectivité ne peut qu'exproprier le bien. La collectivité doit assurer le relogement des occupants.

Nous présenterons rapidement les outils de traitement de l'habitat indigne selon cette typologie. Nous dresserons en annexe une bibliographie sur les références documentaires existantes pour mieux connaître les outils de traitement de l'habitat indigne, une importante documentation peut notamment être consultée sur les sites du PNLHI et de l'ANAH pour en connaître le fonctionnement plus détaillé.

2.1 - Les actions incitatives : financement et accompagnement des acteurs privés

Le mode d'intervention dit incitatif recouvre l'ensemble des aides financières qui peuvent être proposées aux acteurs privés pour entreprendre la réhabilitation de leur parc, ainsi que les actions d'accompagnement et d'information qui leurs sont destinées.

Les financements du ministère du Logement prennent en grande partie la forme de prestations directes de la part des services locaux de l'Etat (DRIHL, DDT, ARS), qui financent en effet certaines actions et travaux liés au traitement de l'insalubrité, tels que les diagnostics techniques, l'exécution des travaux d'office, les opérations de contrôle de réalisation des travaux, les travaux concernant les risques de saturnisme, les missions d'hébergement temporaire et d'accompagnement social des occupants des logements insalubres... La distribution de ces aides passe souvent par des bons de commandes auprès de prestataires extérieurs (association d'accompagnement social, bureau d'études...).

Mais le financement de la lutte contre l'habitat indigne s'appuie surtout sur des subventions versées aux collectivités locales qui s'engagent dans la lutte contre l'habitat indigne par le biais

de l'Anah dont les missions et le fonctionnement n'ont cessé d'évoluer et de se renforcer sur la thématique de l'habitat indigne.

L'ANAH, un rôle central et croissant dans la lutte contre l'habitat indigne, mais une interrogation sur la pérennité de ses ressources²⁴

L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat a été créée en 1971 à la place du Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat. Sa mission fondamentale (article L321-1 du code de la construction et de l'habitation) est de « promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants. À cet effet, elle encourage et facilite (...) l'exécution de travaux d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation. Elle peut mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet d'améliorer la connaissance du parc privé existant ».²⁵

Des aides recentrées progressivement sur des missions sociales au cours des années 2000

Depuis le début des années 2000, après la loi SRU, les missions de l'Anah ont été progressivement réorientées autour de trois axes prioritaires : le renforcement du caractère social des aides distribuées, la lutte contre l'habitat indigne et l'amélioration des performances environnementales du parc.

La loi du 13 juillet 2006 a ainsi étendu les missions de l'agence, qui devient Agence Nationale pour l'Habitat (sans changer de sigle) et réaffirmé ces trois priorités d'actions que sont le développement du parc locatif privé à loyers maîtrisés, l'intensification de l'action de l'Agence dans la lutte contre l'insalubrité la préservation de la santé et de la sécurité dans les logements et enfin le soutien à la prise en compte des objectifs de développement durable dans l'habitat existant. Au cours de ces dernières années son rôle dans la lutte contre l'habitat indigne s'est ainsi renforcé avec des aides financières de plus en plus ciblées sur cette problématique.

²⁴ Sources : *Les Cahiers de l'Anah*, n°126 (mars 2006) et n°131 (juin 2010) et *guide des aides de l'Anah 2011* (en ligne sur le site www.anah.fr)

²⁵ *Dictionnaire de l'Urbanisme*, F. CHOAY/P. Merlin, PUF, Paris

Depuis 2005, les aides de l'Anah ont ainsi été remaniées et adaptées à la lutte contre l'habitat indigne : aides à la sortie d'insalubrité sur la base d'une grille technique sans arrêté de police obligatoire, subvention des travaux de protection contre l'accès au plomb, subventions aux syndicats de copropriétaires pour les travaux en parties communes d'immeubles soumis à arrêtés, subventions de travaux dans les hôtels occupés comme résidence principale, aides aux communes qui exécutent des travaux d'office, et enfin, très importantes, des subventions renforcées pour l'ingénierie technique et sociale et la mise en œuvre d'études de repérage de l'habitat indigne dans le cadre des OPAH Renouvellement Urbain ou de Revitalisation Rurale et des Programmes d'Intérêt Général... En 2008, le volet de repérage de l'habitat indigne devient obligatoire pour toute étude pré-opérationnelle d'OPAH.

Pour faciliter la distribution de ses aides et de l'enveloppe exceptionnelle de 200 millions d'€, reçue à l'occasion du plan de relance de l'économie engagé en 2008, et déclencher des prises de décisions plus rapidement, l'Anah a simplifié ses procédures, notamment par le versement d'avances au démarrage du chantier (dont la mise en œuvre est cependant encore complexe selon les opérateurs)...

Les compétences de l'Anah ont ensuite été renforcées en 2009 par la loi MOLLE qui lui confie le financement des opérations de RHI relevant précédemment de l'Etat. La loi Molle prévoit également dans son article 8, la création de fonds locaux : il s'agit d'un dispositif de gestion concerté entre l'Etat et les collectivités locales qui devrait rendre possible une meilleure adaptation locale des dispositifs en fixant de manière partenariale des règles et des principes pérennes d'utilisation des aides publiques. Le fond définirait les modalités d'attributions des subventions qui seraient fixes pendant la durée d'une opération et appliquées au territoire. Cette disposition reste cependant pour l'instant lettre morte et n'est encore appliquée dans aucun territoire.

A l'issue du plan de cohésion sociale et au moment de la mise en place rapprochée du PNRQAD et d'un Fond de Rénovation Thermique, l'Anah a entrepris de réformer profondément ses aides, notamment pour faire face aux enjeux de traitement d'un volume conséquent de logements indignes et faire face à la faible performance énergétique de nombreux logements privés. Ces deux

problématiques croisent en de multiples cas celle des copropriétés fragiles et des propriétaires occupants très modestes sur lesquels l'Anah recentre ses aides, quand son action ciblait traditionnellement les bailleurs.

Les opérateurs ont en effet mis en évidence les difficultés croissantes de mobilisation de ces publics, qui peinent à faire face au coût de la propriété. C'est vrai des occupants de l'habitat indigne où ils ont pu se réfugier faute d'accès au parc locatif privé comme social, comme des personnes âgées propriétaires dans le tissu pavillonnaire ancien identifié comme très défaillant en matière thermique.

Une évolution achevée avec la réforme 2010 des aides de l'ANAH, qui constitue une refondation profonde de son action...

Achevant les évolutions engagées depuis le début des années 2000, la réforme annoncée le 22 septembre 2010 qui entrera en vigueur à partir de janvier 2011 a pour objectif de sortir les aides de l'Anah de la logique de guichet qui prévalait jusque-là et de recentrer ses interventions sur les enjeux sociaux du parc privé. Elle s'inspire d'un bilan du régime actuel qui a mis en évidence la grande complexité de mise en œuvre des aides de l'Anah, issues de couches successives de dispositifs, et la rigidité du régime d'aides vis-à-vis des marchés locaux et de leurs spécificités. Ce bilan pointait les limites des aides destinées aux propriétaires occupants, avec des plafonds de travaux trop bas et des aides souvent trop sélectives et insuffisamment incitatives, et à l'inverse le faible effet levier réel des aides aux bailleurs, et des effets d'aubaine sur des petits travaux pour des résultats médiocres en matière de conventionnement social (seulement 8% de logements conventionnés au titre du PCS situés en zone A).

La réforme engagée vise alors à la fois à simplifier le régime d'aides et à optimiser ses interventions en répondant aux nouvelles missions sociales de l'Agence et en s'adaptant mieux aux contextes locaux.

Pour cela, la réforme réoriente les aides de l'Anah autour de trois axes prioritaires :

- * La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé : les réhabilitations lourdes seront financées avec des aides majorées, les aides à l'ingénierie simplifiées et renforcées.

- * Un rééquilibrage des aides en faveur des propriétaires occupants et des accédants modestes, notamment avec des actions renforcées contre la précarité énergétique ou en faveur de l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, basée sur un meilleur accompagnement du propriétaire tout au long de son projet.
- * Un ciblage plus clair des aides aux propriétaires bailleurs et des contreparties sociales plus fortes. Tirant les leçons du bilan nuancé du plan de cohésion sociale, avec une production de logements conventionnés sociaux et très sociaux concentrés dans les zones de marché les moins tendues, l'Anah modifie profondément son intervention à destination des bailleurs. A l'avenir, les bailleurs ne pourront ainsi plus être subventionnés que dans le cadre d'une contrepartie de loyers maîtrisés et pour des travaux d'importance. Une prime supplémentaire pourra être allouée en présence d'aide de collectivité locale équivalente. Les aides aux bailleurs seront enfin soumises à une éco conditionnalité, avec une exigence de classement énergétique du logement après travaux dans la catégorie « E » au minimum (< 330 kWh/m²/an).
- * L'accès au logement des salariés sera facilité par une incitation à la location à des salariés présentés par des CIL.

Pour répondre à ces orientations, l'Anah va refonder profondément ses interventions et ses procédures. Elle entend promouvoir une approche globale basée sur un diagnostic systématique des dysfonctionnements des logements et des besoins réels des occupants, afin d'affiner le ciblage des aides et de mieux hiérarchiser les travaux à entreprendre. Cette grille technique permettra des subventions adaptées indépendamment des procédures d'insalubrité.

La réforme des interventions de l'Anah entend rendre possible une meilleure complémentarité entre les différents régimes d'aides et de financement, avec une plus grande promotion du conventionnement sans travaux de type Solibail, GRL afin de favoriser la production de logements privés à loyers maîtrisés dans les zones tendues. Une documentation sur les aides fiscales à destination du parc privé et un simulateur financier seront mis en ligne. L'Anah souhaite en effet se positionner désormais comme un

« ensemblier » des aides mobilisables sur le parc privé, au service des collectivités locales. Dans le même esprit, le barème national des aides s'affranchit des zonages précédents pour favoriser les ajustements au marché locatif. Des modulations locales seront donc possibles dans le calcul de la subvention et des taux de travaux, dans le cadre du maximum national.

Enfin la réforme doit être l'occasion d'une simplification et d'un toilettage de l'ensemble des dispositifs de subvention qui se sont accumulés pendant 40 ans. Parmi les simplifications prévues, la suppression des 5 taux et des 3 plafonds en vigueur. La nouvelle grille des aides sera épurée et ne comptera que 3 taux et 2 plafonds et ne tiendra plus compte du type de programme. Les taux de subvention resteront modulés selon les ressources du ménage, avec deux taux : 35% pour les ménages très modestes et 20% pour les autres. Les plafonds de travaux sont réévalués à la hausse pour un meilleur effet incitatif (500 €/m² avec des taux de subventions variant de 25 à 35%) et les travaux lourds seront pris en compte de manière spécifique (plafonds de travaux subventionnables de 1 000€/m², limités à 35% du coût total des travaux).

La palette des outils de l'ANAH en faveur de la lutte contre l'habitat indigne à laquelle est donnée une nouvelle priorité s'enrichit par ailleurs de la possibilité de financer des dispositifs de traitement de l'habitat insalubre réparable ou dangereux ou sous opération de restauration immobilière (THIRORI) engagés pas les collectivités locales.

... Mais des inquiétudes sur le volume et la pérennité de ses ressources

Le budget de l'Anah est attribué annuellement par l'Etat et son conseil d'administration le décline en objectifs et moyens pour l'action locale. Les sources de son financement ont été récemment modifiées.

A l'origine, les ressources de l'établissement étaient issues de la perception d'une taxe additionnelle au droit au bail (TADB), due par les propriétaires bailleurs, au taux de 3,5 % du montant des loyers, pour tout le parc locatif privé construit avant 1948. Les bailleurs retrouvant par les subventions les versements effectués par la TADB. Le parc éligible a ensuite été étendu pour tenir compte de la

réalité des dégradations techniques et sociales de parc des années 1950 à 1975. Depuis 1992, il couvre tout le parc privé construit depuis plus de 15 ans. En 1987, l'Anah perd cette source de financement autonome; cette taxe est supprimée et remplacée par une dotation du budget de l'État. L'écart entre le produit de la TADB et le budget de l'Anah croît ensuite pendant les années qui suivent, jusqu'à la suppression de la TADB en 2000. Jusqu'en 2008, la loi de finances fixait chaque année la capacité de paiement de l'Anah, ces ressources budgétaires étant complétées par une part du produit de la taxe sur les logements vacants. La part des ressources de l'Anah provenant du budget de l'Etat s'est réduite progressivement. Elle est faible désormais et son financement est essentiellement apporté par les fonds du « 1% logement », qui ont remplacé ceux de l'Etat (480 millions auxquels il faut ajouter 20 millions au titre de la taxe sur la vacance et 10 millions de recettes diverses).

En 2009, l'Anah a disposé d'un budget d'intervention de plus de 730 millions d'euros, fortement accru par un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne, les dépenses d'énergie et l'humanisation des centres d'hébergement d'urgence (de 200 M€). Sur ce budget 80% des montants sont engagés en partenariat avec les collectivités locales, dans le cadre d'opérations programmées pluriannuelles ou de délégations des aides à la pierre...

Le recours au 1% pour le financement de l'Anah suscite actuellement de nombreuses interrogations sur la pérennité des ressources de l'Agence. Les fonds du 1% étaient en effet alimentés en grande partie par son activité de distribution de prêts (à l'accession comme aux travaux) dont les remboursements garantissaient le renouvellement. Qu'advient-il des ressources du 1% si cette activité de prêt est remplacée par une distribution de subventions sans retour sur investissement ? Cette situation laisse pour l'instant planer de grandes incertitudes sur les modalités futures de financement des interventions de l'Anah.

Les financements en faveur de l'amélioration du parc privé dégradé en Ile-de-France

Les financements de l'ANAH en Ile-de-France

Montant des aides Anah et nombre de logements subventionnés au titre de la lutte contre l'habitat indigne

Subventions Anah	2008	2009*
Total région IdF	68,5 M€	95 M€
dont lutte contre habitat indigne	21 M€	25,6 M€
dont copropriétés LHI	7,9 M€	12,7 M€

Nombre de logements aidés	2008	2009
Total région IdF	29 265	62 304
dont lutte contre habitat indigne	5 948	8 169
dont copropriétés LHI	3 964	6 329

Données Infocentre 2/10/2010:- Anah

Les financements de l'ANAH au titre de l'habitat indigne en 2008

TYPE DE DISPOSITIF	Nombre de logements aidés	Subventions (en €)
OPAH	1 457	4 753 029
OPAH Copropriété	3 797	5 654 392
OPAH RU	3 685	9 932 060
PIG	3 658	14 422 388
Plan de Sauvegarde	6 353	14 566 246
PST	86	2 887 938
TOTAL	19 036	52 216 053

Les programmes locaux d'amélioration de l'habitat en 2008

HABITAT INDIGNE	Nombre de logements aidés	Subventions (en €)
Propriétaires bailleurs	1 562	11 627 587
Propriétaires occupants	422	1 475 608
Syndicats de copropriétaires	3 964	7 905 246
TOTAL	5 948	21 008 441

Source Anah, les chiffres clés de l'ANAH en Ile-de-France 2008

Le budget de l'Anah pour l'Ile-de-France était en 2008 de près de 69 millions d'euros. En 2009, ce budget a été abondé par un fond exceptionnel de 30 millions supplémentaires au titre du Plan de relance et a atteint près de 95 millions d'euros. La majeure partie de ce budget est mobilisée dans le cadre d'opérations d'amélioration de l'habitat, avec plus de 52 millions d'euros distribués au sein d'un tel dispositif.

En Ile-de-France, deux postes sont très importants : celui de l'aide aux copropriétés dégradées (qui représente plus de 20 millions d'euros en 2008 si l'on additionne Plans de Sauvegarde et OPAH Copropriétés) et celui des PIG thématiques (au sein desquels il faut compter l'OAH de Paris).

Enfin, on voit que les montants subventionnés et le nombre de logements traités sont désormais moins élevés dans les OPAH classiques que dans les OPAH RU. Sur ces montants près de 21 millions d'euros ont été affectés à la lutte contre l'habitat indigne en 2001 et près de 26 millions en 2009. La lutte contre l'habitat indigne représente ainsi entre 27 et 30% des aides distribuées par l'ANAH dans la région ces deux dernières années.

Près de 6 000 logements en 2008 et près de 8 000 logements dits indignes en 2009 ont ainsi bénéficiés de travaux grâce à des aides de l'Anah. Ce chiffre doit cependant être relativisé car il additionne de réelles interventions portant sur les parties privatives d'un logement et des travaux sur les parties communes d'un immeuble dont chaque logement est alors comptabilisé. Ce qui recouvre des niveaux d'intervention très différents. En 2008, près des deux-tiers des aides au titre de la lutte contre l'insalubrité concernaient des syndicats de copropriétaires et des travaux de parties communes (3964 logements sur 5948).

En 2008, les propriétaires occupants ne représentaient que 422 dossiers pour 1562 propriétaires bailleurs, un équilibre qui va être bouleversé par la mise en œuvre de la réforme de l'ANAH qui rééquilibre son intervention au profit des propriétaires occupants.

Il est encore trop tôt pour estimer l'impact que la mise en œuvre de la réforme des aides de l'ANAH qui s'appliquera à partir de janvier 2011 aura sur le financement de l'amélioration du parc privé en Ile-de-France. Si les enveloppes sont désormais orientées à la baisse, il faut espérer que le volume des aides sera préservé sur les dossiers prioritaires que sont l'habitat indigne, la précarité énergétique et l'adaptation au handicap et au vieillissement.

Le nouveau régime, plus favorable aux propriétaires occupants modestes, devrait être intéressant pour les départements de grande couronne qui font face aux enjeux de requalification énergétique de leur parc pavillonnaire. Il est plus incertain d'estimer

l'impact de ces aides réformées dans le cœur de l'agglomération où les bailleurs, moins financés que par le passé, sont majoritaires et les opérations de réhabilitation lourdes nombreuses...

De même, il est encore difficile d'appréhender comment la montée en puissance des sites PNRQAD viendra peser sur la distribution de l'enveloppe régionale de l'Anah au sein du territoire francilien. Près de 30 millions d'euros ont en effet été fléchés pour ces sites, dont une part sera prélevée sur les enveloppes régionales et une part distribuée sur les fonds nationaux subventionnant les opérations de Resorption de l'Habitat Insalubre et de restauration immobilière.

Les financements des collectivités locales destinés à l'amélioration de l'habitat indigne et dégradé

Que ce soit au titre de leurs compétences légales en matière de logement et/ou d'action sociale, ou par volonté politique et du fait de leur clause de libre compétence, les collectivités locales apportent de nombreux financements complémentaires à la lutte contre l'habitat indigne, mobilisation particulière des Fonds Sociaux Logement, prêts bonifiés, mise en place de dispositifs de préfinancement, subventions dans les opérations programmées,...

Il n'y a pas de comptabilité régionale qui permettent d'estimer le montant ces aides des communes et des intercommunalités, mais elles sont souvent très conséquentes pour les territoires engagés dans des démarches de traitement actif. Nous pouvons toutefois rassembler quelques éléments en ce qui concerne les aides du Conseil Régional d'Ile-de-France et de quelques Conseil Généraux qui ont mis en place des dispositifs spécifiques sur ces questions.

L'intervention du Conseil régional en faveur du parc privé dégradé

Consciente de la fonction sociale d'une partie du parc privé dégradé et de la pression qu'un marché de pénurie fait peser sur un sous marché du logement dans le parc privé fragilisé, la région Ile-de-France soutient de longue date le financement de programmes d'amélioration de l'habitat privé à vocation sociale.

La Région a ainsi mis en place une aide au traitement du saturnisme à partir de 1999, qu'elle a actualisée en 2005. Cette problématique est en effet centrale en Ile-de-France et définie comme l'une des priorités sanitaires dans le Schéma régional de santé publique. Cette aide représente environ 500 000 euros chaque année.

Depuis 1999, la région aide également les copropriétés en difficulté, ce dispositif ayant également été étoffé en 2005. Ces aides portent sur des aides à la réhabilitation, aux travaux et à l'ingénierie et représentaient depuis 2005 environ 7 millions d'euros chaque année. Près de 1 000 copropriétés et opérations ont ainsi été labellisées en 4 ans.

La région adosse cette aide aux OPAH et aux Plans de sauvegarde. Mais pour ne pas être considérée comme un simple guichet de paiement, « aveugle » sur les choix stratégiques de traitement retenus, elle a inscrit la distribution de ces aides dans un processus de labellisation des opérations. Pour bénéficier de l'aide régionale les opérations doivent d'abord être labellisées sous deux labels possibles

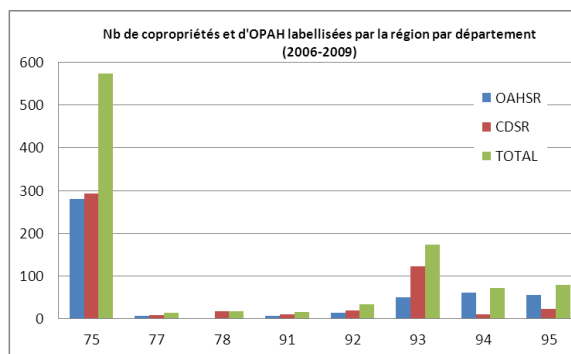
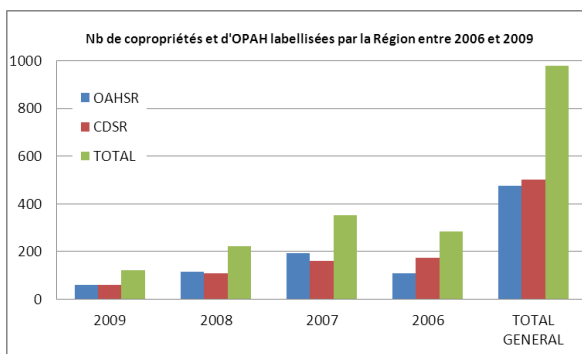
- * Les OAH SR : opération d'amélioration de l'habitat soutenu par la Région.
- * Les CDSR : Copropriétés en difficulté soutenues par les Région qui permet des aides majorées.

Depuis 2009, ce budget est réduit à 6 millions pour le suivi des opérations déjà labellisées mais plus aucune opération nouvelle n'est labellisée. Les élus régionaux ont en effet souhaité prendre un temps de réflexion sur l'intervention régionale en la matière et

prendre la mesure du contexte actuel très incertain. Le retrait de l'aide n'est donc pas définitif mais dépendra de l'avenir des financements et des compétences régionales.

En effet, la réforme territoriale en cours pose le problème de la compétence Logement de la Région en cas de suppression de la clause de compétence générale dès 2015 et fait perser une incertitude sur la capacité de la Région à poursuivre cette politique. D'autre part, face au recul de l'engagement de l'Etat dans le financement de ces opérations (fin du préfinancement de la Caisse des Dépôts et des Pass-Travaux, distribués par le 1% pour aider les propriétaires), les élus de la précédente mandature entendaient aussi marquer ainsi le refus de la Région de se substituer à un Etat défaillant.

Malgré ce contexte difficile, le nouvel exécutif régional, élu en mars 2010, entend poursuivre et renforcer son action en faveur du parc privé et vient de voter un budget de 12 millions d'€ pour 2011, soit le double du budget précédent. Les modalités et les orientations de cette intervention vont être révisées en février 2011, lors du vote de la nouvelle délibération cadre des aides au logement de la région. Le projet de délibération devrait confirmer et élargir la démarche de labellisation initiale de la stratégie de redressement des copropriétés et aller dans le sens d'une plus grande contractualisation des objectifs poursuivis et des engagements pris par les copropriétés aidées et les collectivités partenaires. De nouvelles obligations de diagnostics devraient également être prises...



Des exemples d'aides mises en place par des Conseils Généraux

Un grand nombre de collectivités locales participent également par leurs propres politiques au financement de l'amélioration du parc privé. L'ensemble des départements franciliens distribuait ainsi ces dernières années des aides à l'amélioration à destination des propriétaires occupants modestes et de l'adaptation du parc au vieillissement et au handicap qui interviennent parfois dans le financement de l'habitat dégradé. Le Val-de-Marne vient en revanche d'annoncer la fin de ces aides à partir de 2011.

Les aides destinées spécifiquement au traitement de l'habitat indigne sont moins répandues, mais plusieurs départements franciliens distribuent des aides sur ce thème, et notamment :

- * Le Conseil général de Seine-Saint-Denis a voté en 2010 une aide exceptionnelle de 6 millions d'euros destinée à aider 6 villes engagées dans des politiques de traitement de leur parc indigne : Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen, le Pré-Saint-Gervais, Montfermeil et Le Bourget recevront ainsi chacune des aides de 1,2 millions pour les trois premières et de 0,8 million pour les trois autres. La mise en œuvre de ce plan départemental s'appuiera sur une mission d'AMO confiée à DELTAVILLE, dont le CG93 entend faire un outil privilégié de la lutte contre l'habitat indigne dans le département.
- * Le Conseil Général des Hauts-de-Seine, délégataire des aides à la pierre, participe lui aussi au financement de programmes spécifiques de traitement de l'habitat indigne. Depuis 2003, il accorde ainsi un financement aux MOUS du département, en complément de celle de l'Etat (30% du coût de la mission dans la limite de 1900 € par logement). Depuis juin 2008, il a adopté un nouveau règlement de financement des opérations d'éradication de l'habitat indigne et mis en place des aides aux syndicats de copropriétaires complémentaires de celles de l'Anah ainsi que des aides majorées en cas d'insalubrité du bien. Depuis leur création ces nouvelles aides ont permis d'intervenir dans 32 opérations et sur près de 1600 logements, pour un montant total de près de 2,85 millions d'euros à la fin de l'année 2009.
- * Le Conseil Général du Val d'Oise s'est lui aussi saisi du sujet et prévoit de repenser son

aide à l'amélioration du parc privé par la mise en place d'un PIG à l'échelle du département, au sein duquel seront définies des zones prioritaires, visant à aider la résorption de l'habitat indigne rural et à favoriser la lutte contre la précarité énergétique. L'idée étant de privilégier les communes dont l'ingénierie est insuffisante pour faire face à ces problématiques complexes.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le modèle type de l'outil incitatif

Créées en 1977, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat restent le modèle de référence de l'outil incitatif en matière de réhabilitation du parc privé. L'OPAH est un périmètre d'action prioritaire, défini et initié localement, sur lequel la collectivité locale et ses partenaires engagent des moyens exceptionnels pour la réhabilitation du parc privé, en définissant pour une durée limitée (3 à 5 ans) un cadre financier incitatif et en instaurant une équipe d'ingénierie chargée d'accompagner les propriétaires dans toutes leurs démarches ; des aspects techniques aux aspects financiers. Elle ne comporte aucune obligation de faire pour les propriétaires et ne s'appuie que sur leur adhésion à l'opportunité proposée. Elle peut être accompagnée d'actions volontaires de la collectivité sur les espaces publics, l'animation commerciale...

La mise en œuvre d'une OPAH est un processus relativement encadré qui suppose une étude pré opérationnelle complète avant la mise en place d'une convention signée entre la commune, l'ANAH, l'Etat et les autres partenaires financiers éventuels (Départements, Région). La convention fixe les objectifs à atteindre, le périmètre d'action ainsi que les engagements financiers de chacun et les conditions du dispositif d'ingénierie, et de la mise en place d'une équipe d'animation devant mettre en œuvre ces objectifs.

Les OPAH ont constitué pendant 20 ans la démarche principale de revalorisation des centres anciens urbains et ruraux. Pour autant, si l'efficacité de cet outil et du partenariat collectivités territoriales – Etat – ANAH, a été réelle dans la majorité des territoires, où dynamisme de marché et interventions publiques ont transformé de nombreux

quartiers anciens, le constat est resté contrasté.

D'un côté, des OPAH de type « patrimoniales » ont pu être jugées insuffisantes pour réguler une valorisation brutale du marché et peiner à maintenir les populations existantes en place, de l'autre des OPAH qui visaient à enrayer des spirales de dégradation émergentes n'ont pu empêcher une frange dure de parc dégradé de se constituer. Ces différents constats ont conduit à un remaniement des dispositifs existants dans le sens d'une meilleure prise en compte de la diversité des contextes et de l'émergence de nouvelles problématiques sociales.

4 outils contractuels complémentaires visant à l'amélioration de l'habitat privé peuvent désormais être mobilisés pour tenir compte des différents contextes et de certaines problématiques spécifiques.

* **L'OPAH de droit commun**, visant à revaloriser des quartiers et à en améliorer l'habitat, quel que soit le type de tissu urbain ou rural.

L'OPAH est un projet local urbain et social, porté par la collectivité territoriale concernée et que l'Etat soutient au titre de la solidarité nationale dont il est porteur. Ce n'est pas un simple cadre de distribution de subventions. La démarche d'OPAH repose sur un diagnostic approfondi sur la nature des difficultés d'un territoire, du périmètre à traiter et les réponses à apporter. Elle est encadrée par une convention multi-partenariale, fixant sur 5 ans maximum un programme d'action et les engagements réciproques de chacun des partenaires (Etat, Anah, collectivités territoriales, etc....) pour atteindre les objectifs fixés.

* **L'OPAH de renouvellement urbain** : visant à traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles

L'OPAH RU a été instaurée pour compléter l'OPAH et traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles et notamment celles des tissus urbains où se rencontre un habitat dégradé prégnant et concentré et/ou le cas de quartiers en déshérence (vacance importante, friches urbaines ou morphologies urbaines contraignantes...). D'une durée de 5 ans les OPAH RU viennent souvent prolonger des OPAH traditionnelles, dont les bilans ont mis en évidence la persistance de points durs pour lesquels d'autres modes

d'intervention que les aides incitatives doivent être déployés pour obtenir des résultats : acquisition foncière par DUP, démolition, curetage, reconstruction, restauration immobilière ou RHI, procédures relatives aux biens vacants et sans maîtres, en état manifeste d'abandon....

Le recours à une OPAH RU doit se justifier par un diagnostic préalable qui en démontre la nécessité (bilan des opérations précédentes, identification des problèmes persistants, état du foncier, dysfonctionnements du marché et problèmes sociaux...). L'OPAH de renouvellement urbain a vocation à être un levier opérationnel articulé avec le PLU et le PADD.

La complexité de ces opérations en complique le portage. Les missions des opérateurs sont multiples et relèvent de compétences pluridisciplinaires. Plus qu'une OPAH classique, l'OPAH RU intègre nécessairement des volets urbains, immobiliers, sociaux et fonciers. Pour faire face à cela, elle bénéficiait déjà, avant la réforme des aides, de subventions majorées pour le financement des études pré-opérationnelles et de la conduite d'opération et en faveur des travaux réalisés par les propriétaires occupants. L'OPAH RU sera l'outil central de mise en œuvre du PNRQAD en Ile-de-France.

* **L'OPAH de revitalisation rurale**, venant accompagner dans le domaine de l'habitat les projets de revitalisation de territoires ruraux

L'OPAH de revitalisation rurale concerne des territoires ruraux confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation et de paupérisation, nécessitant la mise en place d'un dispositif d'intervention dans les domaines de l'habitat et du cadre de vie accompagnant un projet d'ensemble de développement local sur des sites identifiés.

* **Le PIG** (programme d'intérêt général) : pour résoudre des problématiques spécifiques dans le champ technique ou social

En alternative à l'OPAH, le PIG, est au sens du CCH, un programme d'action visant à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements, approuvé par le préfet du département. Sous impulsion politique de la collectivité territoriale sur la base d'une contractualisation préalable avec l'Etat, voire sur décision propre de l'Etat, l'objectif du PIG est de promouvoir des actions d'intérêt

général afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant, dont la nature peut être sociale (logements vacants, insalubres diffus, logement des jeunes, des personnes âgées, accessibilité au handicap...) ou technique (problématique de la santé dans l'habitat, de la performance énergétique, des servitudes particulières, tels que le bruit, les risques inondations...) et ce hors d'une logique de projet de quartier ou de territoire (qui relève de l'OPAH).

Il autorise notamment le conventionnement des logements et permet à l'ANAH de distribuer des subventions majorées aux bailleurs qui s'engagent à louer leur logement à des loyers maîtrisés.

Le PIG est une procédure souple dont l'initiative peut relever des collectivités territoriales compétentes ou de l'Etat. Durée, périmètre et objet du PIG sont définis dans l'arrêté qui l'approuve. La durée est libre et dépend du cadre contractuel défini par les partenaires. Un protocole d'accord doit être formalisé avant l'arrêté lorsque l'initiative vient des collectivités, précisant les objectifs quantitatifs et qualitatifs du PIG et les engagements des parties ; les conditions de suivi évaluation du programme. Un protocole d'accord contre l'habitat indigne, signé par un département, une commune ou un EPCI peut ainsi être approuvé comme un PIG.

- * **Le PST** : Créé par une circulaire de l'Anah en février 1990, le PST est un PIG spécifique. En contrepartie d'une subvention majorée pour certains services, le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant 9 ans et à loger des locataires répondant à des conditions de ressources, proposés par une commission ou un organisme chargé de l'attribution de logements dans le cadre du PDALPD. Les PST sont appelés à disparaître sous cette terminologie et à s'inscrire dans des PIG. La baisse des aides aux bailleurs, y compris dans le cadre d'un conventionnement social, va réduire considérablement leur intérêt.

Les OPAH copropriétés et les Plans de Sauvegarde (régis par une circulaire de 1994 et par le CCH)

- * L'« OPAH copropriété » est un outil préventif ou curatif des copropriétés fragiles. Comme toutes les OPAH, elle repose sur une démarche contractuelle incitative, d'une durée de 3 à 5 ans, visant à mettre en œuvre

un projet partenarial qui implique l'État, l'Anah ainsi que les syndicats de copropriétaires. Cette démarche privilégie le maintien du statut privé des immeubles soumis au régime de la copropriété.

L'objectif principal de « l'OPAH copropriété » est de permettre, sur un ou plusieurs immeubles en copropriété, un traitement global des difficultés identifiées, permettant la réalisation de travaux sur les parties communes et sur les parties privatives. Il s'agit de rétablir le fonctionnement des syndicats de copropriétaires sur les plans financier, juridique, technique et social, et de stopper les processus de dévalorisation et de dégradation à l'œuvre. Elle doit permettre de revaloriser la copropriété dans le marché local du logement.

Elle suppose une large palette d'intervention, au-delà de la seule réalisation des travaux. Elle implique notamment un accompagnement social et juridique très fort des copropriétaires et la mise en place d'un suivi-animation renforcé.

- * Le Plan de Sauvegarde. Institué par la loi du 14 novembre 1996, le PS est le cadre privilégié d'une intervention publique lourde sur les copropriétés les plus en difficulté. C'est une démarche incitative, globale et partenariale d'une durée de 5 ans, dont l'objectif principal est de restaurer le cadre de vie des habitants et de redresser la situation d'immeubles en copropriété cumulant des difficultés importantes.

La démarche peut être initiée directement par le préfet de département ou sur proposition du maire de la commune concernée, d'associations d'habitants, d'associations de propriétaires ou de copropriétaires.... Le rôle de l'État est prépondérant dans la démarche. C'est le préfet de département qui valide la pertinence et la faisabilité d'un plan de sauvegarde, constitue, par arrêté, la commission chargée de relever les engagements des parties et d'élaborer le projet et approuve (ou pas), par arrêté, le plan de sauvegarde, après avoir recueilli l'avis du maire. Il nomme le coordonnateur chargé de veiller au bon déroulement du plan et en constate la fin ou la nécessité de poursuivre une intervention.

Le plan de sauvegarde a pour objectif d'initier et de mettre en œuvre de façon cohérente et concertée, un ensemble d'actions permettant :

- * d'assainir et de rétablir la situation juridique, de gestion et d'administration des immeubles en copropriété,
- * de traiter des situations de mal logement (logements non décents, logements insalubres, accédants en grande difficulté, présence de bailleurs spéculatifs voire de bailleurs indécents, arrêt ou défaillance de prestations telles que l'eau, le chauffage, les ascenseurs,...),
- * d'intervenir sur le bâti, les équipements collectifs et les espaces extérieurs
- * de remédier à des dysfonctionnements relatifs à la place de ces copropriétés dans le marché du logement et à leur insertion urbaine

La Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) Insalubrité :

Pour améliorer le traitement de l'insalubrité diffuse, une MOUS spécifique « insalubrité » a été créée pour compléter le dispositif des OPAH. Il s'agit d'un dispositif d'ingénierie qui a pour objet de permettre le traitement par une équipe dédiée, hors périmètre d'opération programmée, de l'insalubrité diffuse à des échelles géographiques diverses (département, commune, quartier...).

Les MOUS insalubrité sont mises en place à l'initiative des collectivités locales à qui elles permettent de financer une équipe pluridisciplinaire qui mobilise toutes les compétences techniques, sociales, financières et administratives nécessaires au traitement de l'insalubrité diffuse. Elles visent à susciter un repérage plus systématique de l'insalubrité dispersée et notamment des ménages occupants le parc indigne qui ne se plaignent pas ou méconnaissent leurs droits et les aides existantes. Elles impliquent donc un volet social important et un travail de médiation entre les différents acteurs.

Le financement de ce dispositif est défini par une circulaire de mars 2008 qui prévoit que la rétribution de l'opérateur se fait à la prestation effectuée (décomposée en 9 missions: repérage, diagnostics, études technico-financières, médiation, montage de baux à réhabilitation, assistance à maîtrise d'ouvrage, suivi des occupants, hébergement, relogement, ...) et non plus au logement traité (dans les limites d'un plafond de coût au logement). Désormais financées par l'Anah et non plus par l'Etat les conditions de financement de ce

dispositif sont cependant en cours de renégociations. En Ile-de-France plusieurs MOUS doivent ainsi être renégociées et fonctionnent sur un régime temporaire.

La mobilisation des dispositifs incitatifs en Ile-de-France

En mai 2010, 76 dispositifs étaient en cours en Ile-de-France, de portée et de nature très variables, allant du PIG d'échelle municipale, à l'OPAH copropriétés portant sur une liste d'adresses ciblées.

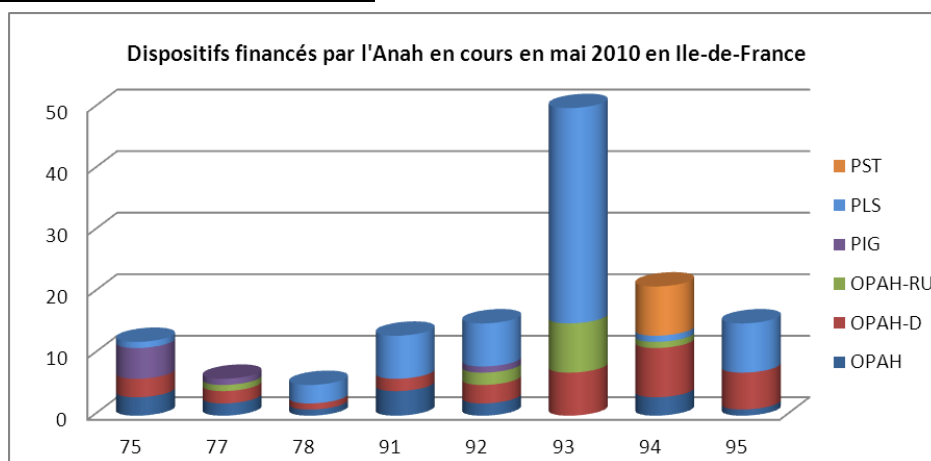
Les territoires de Paris et de la petite couronne sont mobilisés de longue date sur ces problématiques et un grand nombre d'OPAH y ont été engagées au cours des vingt dernières années. Ils représentent encore aujourd'hui près des deux-tiers des programmes engagés dans la région, ce qui est le reflet de la concentration des enjeux de dégradation du parc privé dans le cœur de l'agglomération, mais aussi de l'engagement politique d'un certain nombre de communes sur ces enjeux.

Dans ces territoires mobilisés de longue date les OPAH classiques tendent désormais à être remplacées par des dispositifs plus complets, avec des volets renouvellement urbain ou copropriétés dégradées. On constate en effet que si les OPAH classiques sont mobilisées dans à peu près tous les départements, elles sont désormais absentes en Seine-Saint-Denis et remplacées par les OPAH-RU, témoignant de la problématique particulière de ce département et de l'échec relatif des OPAH classiques pour le traitement des sites d'habitat dégradé concentrés dans ce département.

L'analyse rapide et synthétique des dispositifs mobilisés montrent encore la moindre mobilisation des départements de grande couronne sur ces problématiques. Cela renvoie certes en partie à un moindre engagement des collectivités sur ces questions, mais cela reflète aussi le caractère souvent moins criant et plus diffus des enjeux auxquelles les collectivités de seconde couronne sont confrontées. La réhabilitation des centres anciens est également parfois achevée dans des secteurs où la requalification du parc a pu être pérenne.

Les dispositifs incitatifs mobilisés en Ile-de-France en 2010

	OPAH	OPAH-D	OPAH-RU	PIG	PST	Total
75	3	3		5		11
77	2	2	1	1		6
78	1	1				2
91	4	2				6
92	2	3	2	1		8
93		7	8			15
94	3	8	1		8	20
95	1	6				7
Total	16	32	12	8	8	76



Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat en Ile-de-France

L'Ile-de-France a connu plusieurs vagues de mobilisation du dispositif des OPAH, dans des contextes et avec des résultats très fluctuants au sein de la région ²⁶.

* Au début des années 1980, un grand nombre d'OPAH a été lancé après la mise en place de la procédure, mais leurs bilans sont restés souvent mitigés, témoignant de difficultés importantes à atteindre les objectifs fixés. Peu d'opérations, parmi cette première vague d'OPAH, ont été reconduites après le constat d'échec de certaines opérations sans assez de portage politique ou aux objectifs insuffisamment définis...

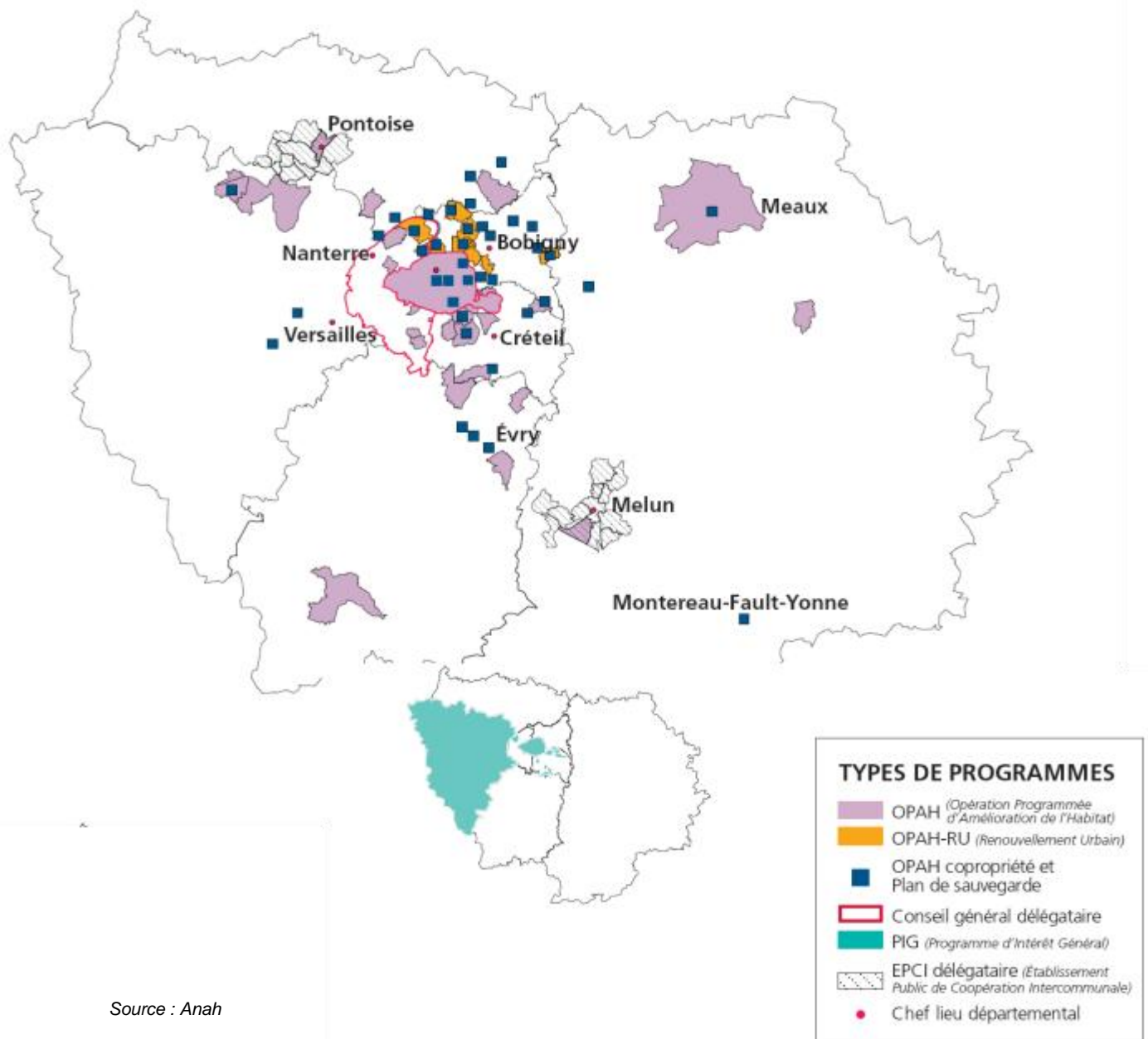
* Au début des années 1990, les OPAH s'implantent plus fortement dans les collectivités franciliennes, leur nombre et leur

durée augmente considérablement. Le retournement brutal de la fin des années 1980 et la baisse des prix qui s'enclenche jusqu'à la fin des années 1990 redessinant un contexte porteur pour ces outils de stimulation publique de la réhabilitation du parc, dans le but de maintenir la rentabilité locative des biens. Pendant cette période, les OPAH, moins dotées financièrement, viennent souvent accompagner, dans certains quartiers en cours de renouvellement sociodémographique, des processus en partie portés par le marché.

* Depuis la fin des années 1990, les OPAH rencontrent un succès croissant auprès des communes franciliennes, qui en ont l'initiative et sont garantes de la pertinence des objectifs fixés dans ces opérations. Les enjeux de suivi de l'étude pré opérationnelle et de l'engagement de la collectivité dans un projet clarifié sont remis en avant ces années-là.

Alors que depuis le milieu des années 1990, les financements nationaux et régionaux mobilisables se réduisent (réduction des plafonds et de la liste des travaux subventionnés et baisse des aides régionales

²⁶ Comme le décrivait en 1997 Claire Bénit in « Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat en Ile-de-France », Cahiers de l'IAURIF. Supplément habitat.no 19, oct. 1997



Source : Anah

en 1994...). Les communes contribuent en effet, de plus en plus, au financement de ces opérations par des bonifications de prêts, garanties communales, subventions locales, primes thématiques locales destinées aux ravalements de façades, à la réfection des vitrines des commerces... toutes sortes d'aides complémentaires dont elles fixent elles-mêmes les critères de distribution. La légitimité de cette intervention publique sur le parc privé est en effet de plus en plus consensuelle à mesure que s'installe le constat de la crise du logement dans la région.

Cette montée en puissance des OPAH a produit dans de nombreux centres urbains les effets attendus en matière d'amélioration du parc privé et de requalification de tissus anciens vétustes. Le bilan de nombreuses

opérations restent cependant plus mitigé sur la capacité de ces opérations à maintenir sur place les populations existantes dans les sites où cette requalification s'est en effet enclenchée, tandis qu'à l'inverse des sites trop dégradés sont restés à l'écart de ce processus et n'ont pu être remis à flot par ces dispositifs.

* Les enjeux et les thématiques des OPAH en cours en 2010 témoignent de la montée en puissance des enjeux de la lutte contre l'habitat indigne et du traitement des copropriétés dégradées. La plupart des OPAH récemment engagées sont en effet des OPAH avec un volet copropriétés dégradées ou des OPAH ciblées sur le renouvellement urbain. Les cahiers des charges des OPAH récentes se distinguent également par un volet renforcé en matière de repérage systématique de l'habitat

indigne tout au long du suivi animation de l'opération. Cette évolution devrait être accentuée par la réforme des aides de l'ANAH qui encourage ce repérage systématique et renforce les aides à l'ingénierie.

Le bilan de ces 30 ans de mise en œuvre d'OPAH dans différents territoires de la région, montre que le contexte francilien, marqué par de fortes tensions et une pénurie de l'offre accessible à des ménages à revenus moyens, rend le maniement des procédures incitatives destinées aux propriétaires particulièrement difficile, que ce soit pour réguler la valorisation de certains marchés ou au contraire pour enrayer leur dégradation.

Les objectifs d'amélioration du confort du parc ancien à travers les OPAH restent difficiles à atteindre dans les secteurs où l'incitation publique ne rencontre pas une dynamique de marché. La mobilisation des propriétaires est restée difficile dans de nombreux sites. Les propriétaires bailleurs renâclant à financer des travaux parfois coûteux dans un marché locatif tendu où les locataires ne manquent jamais, tandis que les propriétaires occupants ne pouvaient être aidés que lorsque leurs ressources étaient très modestes et parfois insuffisantes pour financer leur reste à charge. Les bilans d'OPAH révélaient ainsi souvent une meilleure réalisation des objectifs fixés sur les parties communes que sur les parties privatives.

Les OPAH mises en œuvre en Ile-de-France ont eu des impacts très différents selon les caractéristiques urbaines et sociales des territoires où elles se sont déroulées. Si elles ont souvent connu un certain succès et ont contribué à améliorer un grand nombre de logements privés, leurs bilans ont parfois pu être mitigés. Dans certains territoires, les dispositifs d'OPAH se sont en effet poursuivis pendant plus d'une dizaine d'années sans parvenir à endiguer les processus de dégradation engagés, quand à l'inverse dans d'autres sites elles n'ont fait qu'accompagner une dynamique de marché qui ne les rendaient peut-être pas nécessaires.

Les OPAH se sont ainsi vu reprocher dans les contextes très dégradés de certaines communes franciliennes de n'être qu'un saupoudrage d'aides sans projet urbain suffisant pour constituer un cadre efficient. Ces constats ont nourri le développement récent des OPAH RU dans les territoires les plus

engagés dans la lutte contre l'habitat indigne : volets fonciers, mobilisation d'outils coercitifs, opérations d'acquisition amélioration viennent muscler les logiques d'interventions, signant l'échec des logiques incitatives et le passage à des mesures coercitives.

12 communes franciliennes mettaient d'ores et déjà en œuvre des OPAH RU en 2010, dont 8 en Seine Saint Denis, et les projets de conventions PNRQAD prévoient en grande partie de s'appuyer sur des OPAH RU comme cadre opérationnel et partenarial de mise en œuvre.

Les nouvelles OPAH mises en œuvre ces dernières années se caractérisent par une complexité croissante de la technicité et des compétences mobilisées et par la multitude encore accrue des partenariats à mettre en place au cours de leur mise en œuvre. Pour faire face à ces limites opérationnelles, certaines communes ont mis en place des mesures accompagnatrices de plus en plus diverses. Plusieurs ont ainsi mis en place des modes de préfinancement, d'avance sur subvention ou de prêts bonifiés pour aider à la prise de décision des assemblées générales. Plusieurs opérateurs et collectivités locales ont créé des fonds spécifiques d'intervention, de type FSH (fonds de solidarité habitat) ou FIQ (fonds d'intervention des quartiers, comme le fait Plaine Commune). Ce sont souvent des prêts bancaires bonifiés par les collectivités locales (Arcueil ; Mantes...).

Il y a ainsi un enjeu de maintien de la diversité des financements des outils d'intervention sur le parc privé afin de garantir la diversité des publics cibles. L'OPAH s'est « banalisée » vers une action sociale (copropriétaires modestes, bailleurs privés à vocation sociale). La concentration de moyens qu'elle proposait risque donc de perdre son caractère incitatif dans de nombreux contextes franciliens. Les spécificités régionales doivent être mises en avant pour mobiliser l'ensemble des financeurs et justifier une intervention à la hauteur des enjeux.

Les autres dispositifs mis en œuvre en Ile-de-France (PIG/PST/MOUS)

Les PST et PIG visant à produire des logements privés à loyers maîtrisés par le traitement de l'habitat privé dégradé

Un grand nombre de programmes visant le développement du conventionnement du parc privé (y compris sans travaux) ont été lancés

ces dernières années. La majorité des bilans sur le conventionnement de logements privés ont cependant mis en évidence les nombreux obstacles freinant le développement de ces programmes en Ile-de-France, liés au contexte de marché tendu de la région ainsi qu'à la diminution progressive du nombre de mono propriétaires auprès desquels le dispositif est le plus porteur (montants élevés de travaux subventionnés et moindre dépendance de leurs revenus à un loyer unique). Ces dispositifs seront recentrés à l'issue de la réforme des aides l'ANAH sur les situations d'habitat très dégradé, le conventionnement sans travaux n'étant plus financé par l'ANAH. Le meilleur financement de la réhabilitation lourde permettra cependant de maintenir cette thématique dans le cadre du traitement de l'habitat insalubre. Les PST thématiques dédiés uniquement au conventionnement ne devraient cependant pas être reconduits.

Les PIG engagés en Ile-de-France

De nombreux PIG mis en place dans la région ces dernières années était dédiés, pour tout ou partie, à la « mobilisation du parc vacant » (Paris, Nanterre...). Pour autant les résultats de ces dispositifs semblent restreints, la région ayant vu se réduire drastiquement la part de son parc vacant ces dernières années. La vacance francilienne serait actuellement de 6%, un seuil que nombre de spécialistes considèrent comme minimale pour que puissent s'y déployer la mobilité nécessaire aux parcours résidentiels des ménages. La vacance liée à l'obsolescence du bâti concerne désormais les bâtiments les plus dégradés, tant la pression est forte sur le parc francilien. Elle relève en grande partie de lieux interdits à l'habitation, à des opérations de démolition engagées ou à venir. La vacance de certains biens du centre de l'agglomération reste un phénomène minoritaire, même si elle constitue bien un symbole choquant dans le contexte de pénurie que connaît la région.

Les autres thématiques portées par les PIG en cours en Ile-de-France ces dernières années sont essentiellement celles de l'éradication de l'habitat indigne et/ou de la lutte contre précarité énergétique ; celle de l'accessibilité du parc au vieillissement et au handicap. Nanterre utilise également l'outil du PIG pour proposer un appui préventifs aux copropriétés récentes, qui sans être dégradées présentent des signes de fragilité. La mise en place du PIG permet de proposer aux copropriétés une

expertise technique, juridique et sociale prise en charge par l'équipe d'animation et de disposer ensuite d'un plan de gestion du patrimoine avec un projet échelonné dans le temps

Vers un PIG croisant lutte contre l'habitat indigne et précarité énergétique

Le Conseil général du Val d'Oise réfléchit à un projet de PIG de lutte contre l'habitat indigne qui viserait à aider en priorité les communes ne disposant pas des capacités d'ingénierie nécessaires de manière à suppléer dans ces territoires aux manques de moyens des communes. Ce PIG pourrait comprendre un volet « lutte contre la précarité énergétique », visant à aider les PO modestes à financer de petits travaux afin de réduire leurs factures énergétiques, à travers un appui pédagogique plus que par des aides à l'investissement.

Les MOUS Insalubrité

Plusieurs communes franciliennes ont mis en place des MOUS insalubrité de longue date. Cet outil est mobilisé par les villes qui font face à une problématique très prégnante d'insalubrité qui ne peuvent être traitée à l'échelle d'un périmètre d'OPAH et confiée à des opérateurs ponctuels. Nous avons rencontré les villes de Gennevilliers, Clichy-la-Garenne et Montreuil, souvent citées pour leur antériorité dans l'utilisation de ce dispositif.

Selon leur expérience, l'apport de ce dispositif est réel pour les collectivités confrontées à des problématiques massives et dont le manque de moyens humains est souvent important et qui n'auraient sans doute pas pu faire face seule aux coûts engagés. La mise en place des MOUS leur a permis de financer une équipe dédiée et pluridisciplinaire dont l'intérêt est à la fois de disposer des compétences spécifiques nécessaires à la mise en œuvre du projet d'intervention et d'être dégagée de la gestion quotidienne des flux de signalements. Cette organisation a représenté, selon leurs témoignages, un gain d'efficacité et de marges de manœuvre pour les collectivités rencontrées, notamment en ce qui concerne les missions d'accompagnement social ou de négociations avec les propriétaires qui demandent beaucoup de temps et d'insistance...

La MOUS de Montreuil

Devant le manque de suivi des mesures prescrites, souvent faute de moyens, la ville de Montreuil a mis en place une MOUS insalubrité à partir de 2003 pour traiter les cas où les interventions traditionnelles montraient leurs limites. Une première MOUS a été engagée sur 18 mois entre 2003 et 2005, puis reconduite pour 3 ans de 2006 à 2009. Son prolongement est en cours de discussion et s'inscrira dans le futur protocole de coopération entre l'Etat et la ville de Montreuil pour la lutte contre l'habitat indigne.

La Mous a permis le financement d'une équipe transversale de 5 personnes (avec un chef de projet, deux chargés d'opération, une conseillère sociale et un inspecteur de salubrité assermenté). Elle visait à gagner en souplesse et en réactivité sur certains dossiers stratégiques, en dégagant des capacités d'intervention spécifiques et indépendantes du traitement des flux quotidiens qui arrivent nombreux au SCHS de la ville, pour une meilleure maîtrise des délais d'intervention.

La MOUS suivait en 2009 environ 25 immeubles dont le programme d'actions avait été déterminé par un groupe de travail interne, au vu de la complexité de la situation. 80% des dépenses de la MOUS, pour un coût maximum de 200 000 € ont été apportés par l'Etat.

La MOUS insalubrité de Gennevilliers

Une MOUS insalubrité de 5 ans a été mise en place en juillet 2003 comme outil de mise en œuvre du protocole d'éradication signé par la ville et renouvelée jusqu'en 2015 (2 x 5 ans). Elle finance 5 postes et demi. Elle était jusque-là financée à 35 % par l'Etat et à 30% par le CG. Le reste étant à la charge de la Ville. La ville a choisi de recourir à une MOUS en régie et d'être son propre opérateur. Elle a mis en place un groupe de travail interne et transversal réunissant le SCHS, le service Habitat, le service Foncier, le CCAS, les agents du FSL (mobilisés pour l'accompagnement des relogements, leur intervention rassurant les bailleurs).

Le premier protocole ciblait 67 adresses à traiter et 24 adresses à surveiller. Au cours de la mise en œuvre de la MOUS ces adresses étaient classées par priorité et par tranches annuelles d'entrée dans la procédure. Leur entrée ou sortie dans le dispositif étant décidé par le comité de pilotage du protocole EHI. Deux critères permettaient de juger de l'urgence de traitement des adresses et la répartition dans les tranches de traitement annuelles : l'urgence sociale et la priorité urbanistique.

Chaque tranche représentait une dizaine d'immeubles sur lesquels étaient lancées les procédures. Il a fallu en moyenne plus de 2 ans pour que tous les immeubles d'une tranche soient traités, la répartition des immeubles par tranches pouvant être modifiée selon les urgences constatées.

La MOUS se révèle, après quelques années de fonctionnement, une opération foncière lourde, avec près de la moitié des adresses ciblées qui ont dû être acquises, les propriétaires ayant tous vendus après la notification de l'arrêté. Dans 9 cas sur 10 en effet, l'arrêté s'accompagnait d'une interdiction d'habiter et d'obligations de relogement qui sont revenues à la charge de la ville après l'expiration du délai de carence des obligations du propriétaire.

Depuis le début de la MOUS, 246 relogements définitifs ont pu être assurés, dont certains en Foyer de Travailleurs Migrants. Mais il est de plus en plus difficile de les mener car ils entrent de plus en plus en « concurrence » avec les relogements liés à la mise en œuvre des projets de l'ANRU sur quelques grands ensembles d'habitat social de la ville.

Les dispositifs en faveur des copropriétés en difficulté mis en œuvre en Ile-de-France

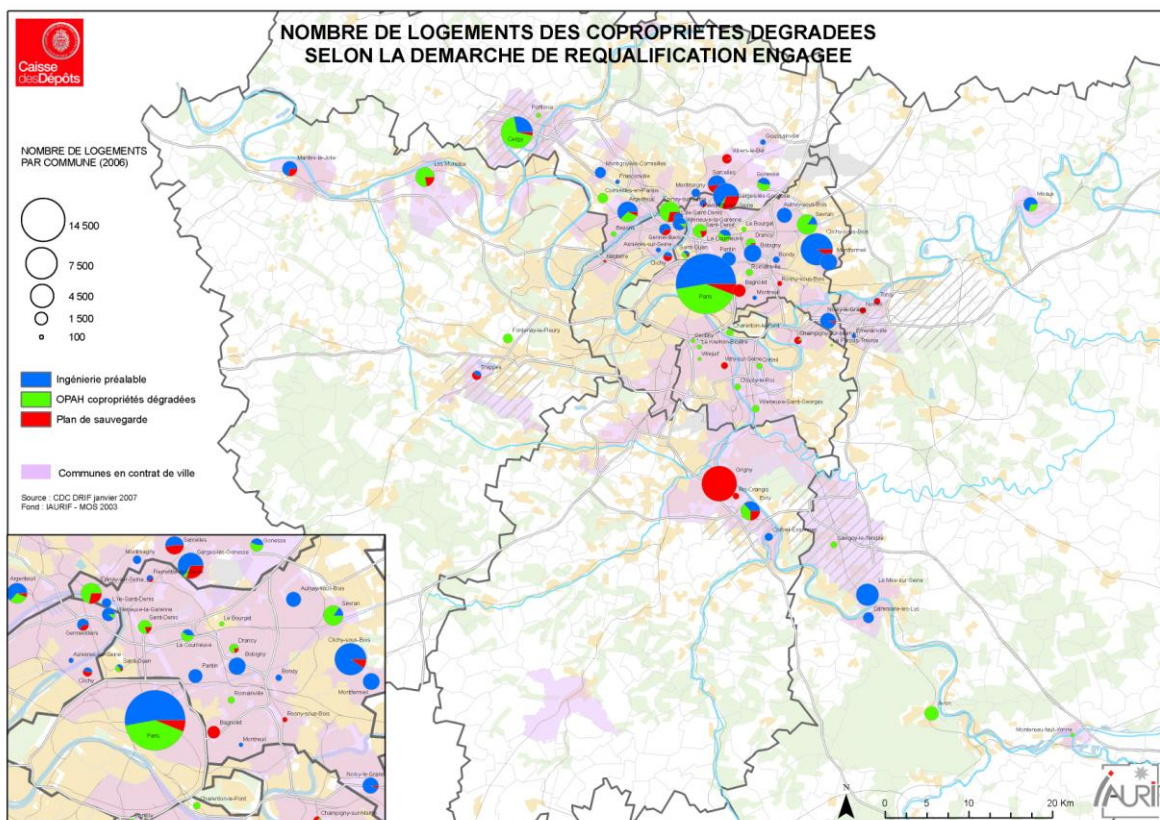
Au 30 mai 2006, près de 1 100 copropriétés dégradées, représentant 58 300 logements, avaient été recensées en Ile-de-France par la Caisse des Dépôts. Cette dernière actualisation d'un tableau de bord sur les copropriétés dégradées faisait apparaître une progression sensible des copropriétés entrées dans un processus de déqualification /requalification. 24 % des logements appartenant à une de ces copropriétés se situaient à Paris, 32 % en petite couronne et 44% en grande couronne.

Le nombre de copropriétés engagées dans un processus de déqualification inscrites dans un dispositif de traitement se développe dans les arrondissements de l'Est parisien (attention cependant à ne pas confondre l'aggravation des difficultés avec l'effet loupe d'un meilleur repérage et de la mise en place d'une politique active).

La géographie de la dégradation des copropriétés reproduit en partie celle du logement social et des sites en rénovation urbaine, témoignant de la spécialisation sociale de certains territoires, quelle que soit la structure du parc de logement des communes.

La Seine Saint-Denis, figure parmi les premiers territoires qui ont fait émerger cette problématique (notamment à Montfermeil et Clichy-sous-Bois) et reste de loin le département le plus concerné, avec 304 copropriétés recensées en 2006 (16 000 logements), soit 27% des logements pris en charge à ce titre à l'échelle régionale. Le poids de la Grande couronne est également important avec 28% des copropriétés mais 44% des logements, notamment en raison de la présence de très grandes copropriétés (à Grigny, Evry, Cergy, Sarcelles, les Mureaux, Argenteuil ou Mantes la Jolie.).

On constate des phénomènes de contagion des processus de dévalorisation sociale et immobilière qui traversent les différents types de parc et qui se traduisent par un grand nombre de copropriétés en voie de dégradation dans les mêmes communes.



L'intervention publique en copropriété : l'exemple du PRU de Clichy-Montfermeil²⁷

Les villes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil sont des sites caractéristiques de la situation des copropriétés en difficultés, souvent médiatisés.

Les deux villes voisines comptent en effet un grand nombre de copropriétés paupérisées et inscrites dans des spirales de paupérisation que plusieurs vagues d'interventions ne sont pas parvenues à endiguer. Ces copropriétés se concentrent en grande partie dans le secteur du bas-Clichy et du quartier du Plateau. Construit dans les années 60 ce quartier s'est développé autour d'un programme de logements ambitieux, mêlant logements sociaux et privés, qui devait tirer profit de l'arrivée de l'A87. Cette opération a connu dès son lancement des difficultés de commercialisation et une décote immobilière rapide, que l'abandon du projet d'autoroute et la réalisation différée des équipements initialement prévus n'ont fait que renforcer. Le projet d'aménagement qui portait sur 10 000 logements a ainsi été réduit et seuls 3 000 logements ont été effectivement réalisés, dont une part importante de copropriétés. C'est au cours du temps devenu un habitat refuge pour une majorité d'occupants très modestes ou de locataires de filières de propriétaires peu scrupuleux...

Les deux communes sont engagées de longue date dans des dispositifs de politique de la ville et de soutien de ces copropriétés (DSQ de 1989 à 1993), Contrat de Ville en 1994, ZZU en 1996, Grand Projet Urbain (1996), Grand Projet de Ville (2001)... jusqu'à la mise en place, en 2004, d'un Programme de Rénovation Urbaine, l'un des seuls à une échelle intercommunale.

L'ensemble des interventions engagées au cours du temps ont cherché à réintroduire une plus grande diversité résidentielle dans le quartier et à prévenir l'extension de ces processus de dégradation... Le projet de contrat de ville et le GPV distinguait ainsi des copropriétés « en difficulté », « en voie de dégradation » ou « vulnérables » et prévoyait des actions différentes selon les cas, croisant des actions de restructuration ou de démolition du bâti, des actions d'aide à la gestion, la

transformation partielle d'immeubles en logements sociaux, ou encore, pour les moins dégradées, des actions préventives et un fort accompagnement social des occupants.

Cet objectif de mixité résidentielle est encore au cœur du Programme de Rénovation Urbaine engagé en 2004. Il est appuyé par une approche plus urbaine visant à revaloriser l'image du quartier par des actions sur la trame viaire, la requalification des équipements et des espaces publics, la redynamisation du tissu économique ou encore l'accueil d'un TC en site propre. Après plusieurs avenants, le coût de ce projet est régulièrement revu à la hausse. Il est estimé à 500 millions d'€ pour l'ensemble du projet dans la dernière convention (signée en 2009).

La logique d'intervention de l'ANRU a conduit à une stratégie plus radicale de démolition et de renouvellement du parc et à une diminution du nombre d'acquisitions et de portage de lots. A côté d'opérations de réhabilitation du parc existant et de travaux de résidentialisation des espaces extérieurs, le projet prévoit désormais environ 1700 démolitions dont 934 en copropriété et la construction de près de 2000 logements neufs, permettant de donner des marges de manœuvre aux villes en matière de peuplement (avec une règle prévoyant un plafonnement du nombre de logements neufs consacrés au relogement à 60% à Clichy-sous-Bois et à 50% à Montfermeil, règle qui s'avère difficile à tenir).

L'AFTRP est désormais chargée des procédures de rachat à l'amiable et d'expropriation des logements, tandis que des équipes dédiées, financées par des MOUS, sont mobilisées pour la gestion du relogement, de l'accompagnement social ou de la « médiation sociale » au sein des immeubles.

Le projet devrait se dérouler en plusieurs phases : une phase de relogement préalable qui devrait être relativement avancée fin 2011 ; un temps de production de l'offre nouvelle, initié dès 2009, avec une production d'abord constituée de logements sociaux, la diversification de l'offre devant intervenir dans un second temps selon la capacité du site à retrouver un marché et l'impact des actions engagées sur les dynamiques urbaines.

Si cette intervention forte sur le périmètre du PRU semble commencer à porter ces fruits, une large partie du territoire de Clichy, non couverte par ce dispositif, subirait en revanche

²⁷ Cf. *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine, rapport n°2, Le Projet de Clichy-sous-Bois, Act Consultant/IUP, Octobre 2009*

un phénomène de transfert des difficultés (déplacement des marchands de sommeil, nouvelle concentration de ménages en difficulté...)

Pour coordonner ses interventions, la Ville de Clichy a mis en place, au début des années 2000, une mission « copropriétés », dont l'objectif est de constituer à la fois un observatoire, un centre de ressources et un outil de pilotage de l'intervention publique.

Les intervenants franciliens soulignent plusieurs difficultés de mise en œuvre de leurs actions propres au statut de la copropriété :

- la difficulté du repérage préventif des copropriétés en difficulté est souvent soulignée. Il n'existe en effet aucun registre obligatoire des copropriétés qui sont les seules personnes morales dans ce cas et les données concernant les problèmes de gestion de ces entités sont rarement transmises par les syndicats aux acteurs publics qui les sollicitent (nombreux exemples d'études infructueuses faute d'accès à ces données). Le repérage est pourtant un enjeu majeur de cette problématique tant les actions préventives se révèlent plus efficaces que les dispositifs devant traiter de difficultés installées.

- Le coût et la complexité des situations de portage de lots. Si la prise de position d'acteurs solides dans les copropriétés est un vrai levier de redressement cela pose de multiples difficultés. Pour les bailleurs il y a des enjeux financiers avec des coûts de gestion nettement plus élevés que dans leur parc où ils font des économies d'échelle qu'ils ne peuvent obtenir dans la gestion de lots dispersés; des difficultés de financement des travaux et de gestion... Cela suppose souvent un effort important de formation des équipes dont la culture professionnelle n'est pas familière des méandres du statut des copropriétés, et des coûts de personnels importants avec les horaires décalés des assemblées générales et l'éparpillement des sites.

- Les difficultés financières sont également très importantes dans tous les exemples de traitement des copropriétés : leur endettement est souvent très important et nettement supérieur aux capacités de remboursement des ménages, or aucun redressement ne peut être obtenu sans l'apurement de ces dettes, dont l'opérateur public devient solidaire lorsqu'il entre dans la copropriété... Ces copropriétés sont souvent situées dans des territoires de pauvreté dont les capacités d'intervention sont

insuffisantes pour faire face aux enjeux en présence.

- Des difficultés sociales criantes : dans le marché tendu francilien, ces copropriétés sont pleinement occupées et l'acquisition publique à prix « cassés » représentent souvent une perte importante pour les propriétaires occupants ou les accédants qui y ont investis. Un accompagnement social d'envergure est nécessaire pour faire face à des conséquences souvent difficiles à estimer pour les occupants de ces copropriétés. Pour répondre à ces enjeux d'accompagnement et travailler à une pédagogie de l'habitat, Plaine Commune délègue un chargé de mission « copropriétés dégradées », qui est responsable de la médiation, de l'information et du conseil auprès de ces copropriétés, qui peuvent être récentes. Il y a de vrais enjeux de pédagogie sur le mode d'habiter.

- Enfin, l'impossibilité dans le cadre juridique actuel de s'attaquer aux problèmes d'organisation des copropriétés, notamment de grande taille, revient souvent pour expliquer les limites des outils existants, avec une remise en cause régulière du carcan de la loi de 1965 encadrant ce régime.

2.2 - Les outils coercitifs : les mesures de police administratives²⁸

Quand l'incitatif a montré ses limites, les pouvoirs publics disposent d'autres leviers coercitifs pour assurer la sécurité et le respect de la santé des occupants du parc privé.

La salubrité et la sécurité publique sont des compétences relevant de l'ordre public garanti par les maires sur leur territoire et les préfets dans les départements. Insalubrité, péril et injonctions de mise en conformité avec le RSD relèvent de ces pouvoirs de police.

Des procédures partagées entre maires et préfets.

Le traitement de l'habitat insalubre ou dangereux relève de deux polices administratives différentes :

- celle du préfet, fondée sur les dispositions du code de la santé publique (« police de la

²⁸ Cf le schéma simplifié des procédures de police disponible en annexe, issu du Guide à l'usage des Maires édité par la DRASSIF.

salubrité des immeubles et des agglomérations »)

- celle du maire, fondée sur le code de la construction et de l'habitation (« police des immeubles menaçant ruine »)

Il y a donc plusieurs types d'arrêtés permettant le déclenchement de procédures de police de l'habitat :

L'insalubrité, qui est prononcée par arrêté préfectoral, après avis du CODERST sur la base d'un rapport quant aux risques pour la santé, constatés par l'ARS ou le SCHS. Les procédures d'insalubrité s'appliquent à tous les locaux utilisés, de fait, à des fins d'habitation. Sont pris en compte tous les logements ou bâtiments d'habitation, occupés ou non, en propriété ou en location.

> Si l'insalubrité est qualifiée de réparable, l'arrêté comporte une prescription de travaux et un délai restreint pour les réaliser.

> Si l'insalubrité est qualifiée d'irréparable, elle est assortie d'une interdiction définitive d'habiter. L'arrêté prescrit toutes les mesures visant à rendre les locaux inaccessibles au fur et à mesure de leur évacuation et du relogement des occupants. Il peut prescrire la démolition du bâtiment. Hors ordonnance de démolition, rien n'empêche le propriétaire d'effectuer malgré tout, les lourds travaux de réhabilitation nécessaires à la levée de l'insalubrité, mais il ne peut y être obligé.

> Les procédures d'insalubrité s'appliquent également dans les situations de locaux impropres à l'habitation par nature dont la mise à disposition est interdite

Le péril, qui couvre les cas d'immeuble menaçant ruine. L'arrêté de péril est pris par le maire sur la base d'un danger pour la sécurité des occupants, des riverains ou du public. Il peut être :

> Imminent et dans ce cas conduire à des travaux d'urgence

> « Non imminent » concernant les travaux plus pérennes à réaliser.

Ces différents arrêtés déclenchent désormais des effets de droit identiques en matière de protection des habitants :

- obligation de relogement ou d'hébergement des occupants par le propriétaire et recouvrement des frais en cas de relogement par la puissance publique à la place du propriétaire,

- suspension du bail (ou protection du bail jusqu'au départ des locataires en cas d'interdiction d'habiter)

- suspension des loyers dus et des aides au logement ...

Tous les agissements du propriétaire contre les droits des occupants sont passibles de sanctions pénales.

En cas d'insalubrité irréparable ou d'immeubles en péril, interdits définitivement à l'habitation, une procédure d'expropriation loi Vivien, relevant de conditions dérogatoires du droit commun peut être engagée. L'expropriation est déclarée d'utilité publique par un seul arrêté du préfet qui déclare cessible tout ou partie du bâti, fixe le montant des indemnités provisionnelles allouées aux propriétaires et la date de leur paiement ou consignation et les obligations de relogement. La valeur du bien est appréciée à celle du terrain nu, déduction faite des coûts de démolition et des éventuels frais de relogement assurés par la puissance publique. Le mode de calcul des indemnités est différent si le propriétaire occupait le bien au moins deux ans avant l'arrêté.

Les procédures de police en Ile-de-France, de nombreuses difficultés de mise en œuvre

Les données d'activité des services chargés du traitement de l'insalubrité ont fait l'objet d'enquêtes nationales réalisées par la Direction Générale de la Santé (DGS) et la Direction de l'Habitat et de l'Urbanisme (DGUHC), en lien avec le PNLHI. Ces enquêtes permettent d'avoir un aperçu des procédures engagées en Ile-de-France.

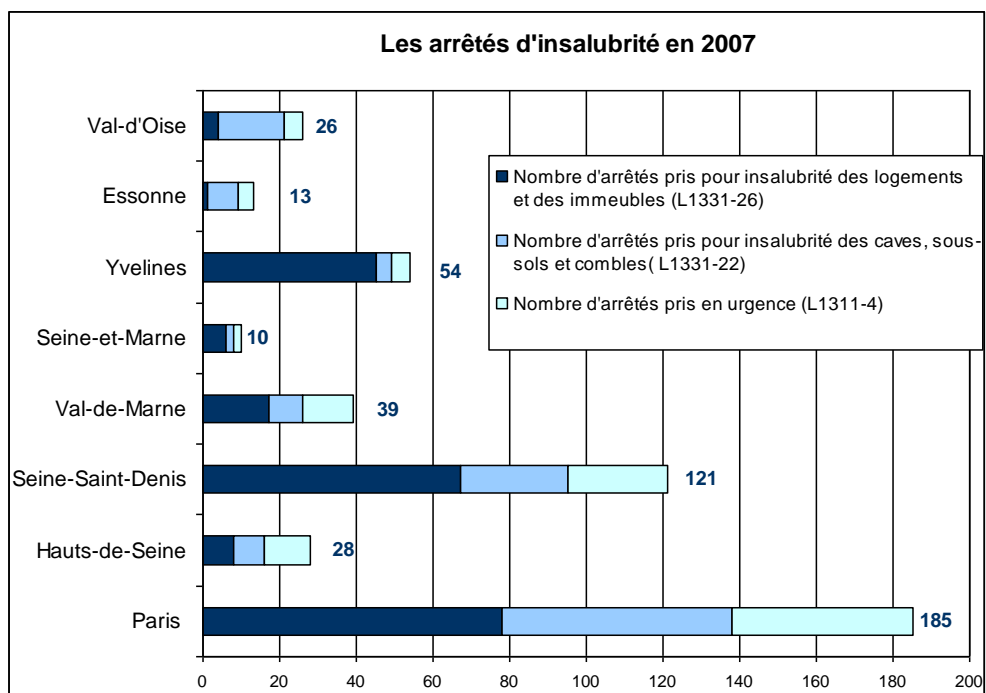
Selon cette source, environ 500 arrêtés d'insalubrité/an ont été prononcés ces dernières années en Ile-de-France. 476 arrêtés d'insalubrité ont ainsi été pris en 2007, dont 64% concernent Paris et la Seine-Saint-Denis.

Le suivi de ces arrêtés est en Ile-de-France comme ailleurs, un véritable enjeu de l'efficacité de ces procédures. Longtemps mal suivi dans la durée, un stock important d'arrêtés en cours s'est constitué en Ile-de-France qu'il est aujourd'hui nécessaire d'apurer. En effet des milliers d'arrêtés pris sont restés sans suite et les fichiers ne rendent pas toujours compte de la réalité de la situation des locaux concernés.

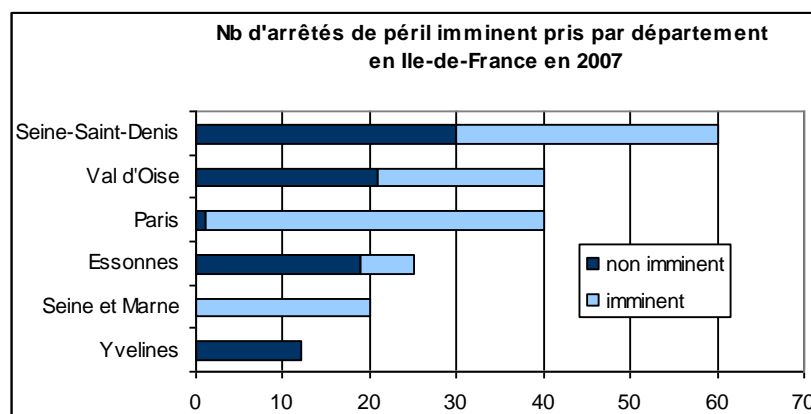
En 2006, la région comptait ainsi un stock de 3 873 arrêtés, dont 900 pris après la loi SRU. Les arrêtés de plus de 5 ans représentaient plus de 60% du stock national. La résorption de ce passif est engagée, le stock d'arrêtés d'avant l'année en cours était de 4779 en 2005, soit une baisse de 19%. En revanche, les procédures les plus anciennes peinent à être sol-dées, avec une baisse de seulement 5% du nombre d'arrêtés d'avant 2000 dans le stock francilien. La durée moyenne des procédures reste donc très inégale, pouvant aller de 3 à 10 ans pour l'essentiel des dossiers. Le stock francilien et la part des arrêtés pour insalubrité irrémédiable peuvent être le reflet d'une situation de dégradation plus prononcée ou d'un moindre entretien du parc qu'ailleurs, mais ils doivent être considérés avec prudence car ils témoignent tout autant de l'activité des services et de l'extrême diversité des situations (insalubrité d'un logement, des parties communes...).

L'Ile-de-France se distingue aussi par un grand nombre d'arrêtés pris pour locaux impropres à l'habitation (L1331-22), qui représentent environ le tiers des arrêtés pris dans la région, quand cette part est nettement moins élevée dans les autres régions. La part de ces arrêtés est de plus croissante dans la région, avec 113 arrêtés en 2006 et 136 arrêtés en 2007, soit une hausse de 20%. De la même manière, la région enregistre un nombre important d'arrêtés d'insalubrité pris pour procédures d'urgence face à des dangers sanitaires ponctuels (L1311-4) par comparaison avec le reste de la France. Avec près de 120 arrêtés en 2006, elle représentait 60% des arrêtés de ce type pris à l'échelle nationale (questions de gestion des déchets...).

A l'issue de la refonte des textes et de leur toilettage au cours des années 2000, ces procédures sont plus opérationnelles que par le passé. Pourtant, si ces mesures ont en théorie,



un vrai pouvoir coercitif, elles restent cependant



encore souvent limitées dans leur application et leur mise en œuvre d'après nos interlocuteurs.

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi ces outils ne donnent pas toute leur mesure sur le terrain :

- Une adéquation délicate entre les mesures envisagées et encadrées et les situations constatées, des contraintes lourdes de respect des règles de procédures.

Un évident manque de moyens humains dans certains territoires, et notamment en Seine-Saint-Denis, où l'ampleur des situations à constater est très loin des capacités d'intervention des agents. Un grand nombre de nos interlocuteurs ont souligné leur incapacité à faire face aux flux quotidiens des besoins d'intervention qui ne laissent ensuite pas le temps de suivre les procédures engagées et d'œuvrer pour une exécution rapide des sanctions en cas de défaillance avérée du propriétaire.

- Des problèmes de formations et d'ingénierie : la mobilisation de ces procédures est très complexe et certaines communes ne disposent pas des équipes suffisantes pour leur mise en œuvre (SCHS ou non).
- Des réticences politiques pour ce qui relève du péril, avec de la part des élus la crainte des coûts induits et l'impression de mettre le doigt dans un engrenage financier et juridique dont ils ne maîtrisent pas le déroulement.

La crainte du contentieux : des réticences des services de l'Etat qui hésitent à engager des procédures pour lesquels de nombreux contentieux sont engagés par les propriétaires contestant les mesures prises devant le tribunal administratif et parfois gagnés (erreur dans le choix des procédures, défaut d'information des propriétaires, mesures jugées excessive au vue des circonstances...). Crainte accentuée par le fait que certains contentieux peuvent relever de l'ordre judiciaire (recouvrement par voie d'autorité des frais engagés dans l'exécution de travaux d'office par exemple...)

Les recours engagés en Ile-de-France et leurs suites

En 2006, 34 recours administratifs gracieux et 30 recours contentieux ont ainsi été déposés en Ile-de-France, 23 jugements prononcés et 5 procédures cassées. Par rapport à 2005, ces chiffres laissent apparaître une croissance du nombre de recours engagés. Ainsi 9,3% des procédures mises en œuvre ont entraîné un recours gracieux en 2006, contre 3,6% en 2005 et 8,2% un recours contentieux contre 6,5% en 2005.

19% des procédures sont cassées par le jugement rendu. La grande majorité de ces contentieux concerne des procédures d'insalubrité réparable ou irréparable relevant de l'article L1331-26, les procédures d'urgence ou pour locaux impropres à l'habitation étant sujet à moins d'interprétations divergentes.

Pourtant tous s'accordent à rappeler l'importance d'un suivi effectif des arrêtés pour représenter une menace réelle auprès des propriétaires défaillants et incarner la force de la puissance publique. Près de 4000 arrêtés sont en stock en Ile-de-France et attendent d'être appliqués ou revus par les services de l'Etat et les acteurs franciliens témoignent de l'installation d'un sentiment d'impunité des propriétaires défaillants...

Conscients de cet écueil et interpellés à ce sujet par les interventions du PNLHI, les services en charge de ces procédures cherchent à mieux utiliser les améliorations apportées à ces procédures

Des démarches pour une mise en œuvre plus rigoureuse des procédures et des sanctions pénales associées :

Vers une publication plus systématique des arrêtés pris aux hypothèques.

Une des pistes de travail des services rencontrés visait à engager une inscription plus systématique des arrêtés et leur publication à la conservation des hypothèques pour éviter que le propriétaire d'un immeuble faisant l'objet de l'arrêté ne s'évapore en revendant son bien et pour favoriser le recouvrement des créances et l'application du privilège immobilier mis en place par la circulaire de décembre 2005 en cas de travaux d'office.

Plusieurs acteurs nous ont fait part d'actions en ce sens. La DASS 93 s'efforce ainsi désormais d'aller vers une publication plus rigoureuse des arrêtés : ce n'était pas toujours fait par le passé et la DASS cherche à mieux assurer la publication des arrêtés pour éviter que des propriétaires puissent vendre sans mentionner l'arrêté. Cela figure parmi les éléments que les notaires doivent vérifier et il est possible de dénoncer une vente pour vice-caché si le vendeur a caché un arrêté (publié à la conservation des hypothèques). C'est important également car cela permet d'attaquer les propriétaires suivants le cas échéant.

L'exécution des travaux d'office

L'autre grand levier devant rendre une portée plus concrète à ces procédures, est la mobilisation de la procédure des travaux d'office, qui consiste à faire exécuter par la puissance publique les travaux prescrits par arrêté lorsque le propriétaire n'est pas réactif. Le coût de ces travaux étant ensuite recouvert auprès du propriétaire.

Cheval de bataille du Pôle de lutte contre l'Habitat indigne, l'exécution des travaux d'office a fait l'objet de plusieurs circulaires invitant les services de l'Etat à les mettre en œuvre plus systématiquement et à tenir compte des nouvelles modalités de recouvrement des créances publiques liées à ces procédures et notamment de la mise en place depuis décembre 2005 d'un nouveau privilège immobilier qui place la créance de la collectivité ayant réalisé des travaux en tête des créanciers en cas de ventes.

Pour encourager les acteurs locaux à faire de même, le PNLHI a mis en place un appui technique et juridique sur les étapes de mise en œuvre de cette procédure. Dans le même esprit une disposition récente prévoit que les collectivités qui engagent des travaux d'office et bénéficient d'une subvention de 50% de l'Anah pour cela, pourront dans certain cas demander à recouvrir la totalité des sommes engagées auprès du propriétaire, afin que l'Etat ne subventionne pas indirectement les propriétaires récalcitrants.

Pour ceux qui se sont engagés en ce sens, les premiers retours d'expériences sont très positifs avec un impact réel sur les propriétaires lorsqu'ils voient s'appliquer ces mesures. L'efficacité de ce dispositif, dont le résultat est immédiatement visible, leur semble en effet

vérifiée. Le message adressé aux propriétaires récalcitrants et aux « bailleurs indignes » est clair et entendu selon eux par les propriétaires voisins des sites où les travaux sont exécutés. Ils constatent que ces mesures, en faisant percevoir comme réelle la menace d'une intervention publique, améliorent la réactivité des propriétaires qui tendent à effectuer plus rapidement les travaux prescrits par arrêté. « La crédibilité de l'action publique en sort renforcée, l'impunité cesse d'être la règle »¹⁹.

Les travaux d'office en Ile-de-France

En 2006, la DRASSIF recensait 23 procédures de travaux d'office engagées en Ile-de-France, dont une grande majorité réalisée à Paris. Première année après une instruction des préfets adressée à leurs services sur la nécessité d'exécuter les travaux d'office, l'année 2006 marque cependant cette nouvelle orientation et représente une progression sensible des procédures (1 seul dossier en 2005). L'Ile-de-France est ici relativement exemplaire, puisqu'elle représente 85% des travaux d'office exécutés en France en 2006 (hors travaux d'office réalisés par les communes).

De plus en plus de communes franciliennes manifestent leur volonté de mettre en œuvre de manière plus régulière les travaux d'office, à l'instar d'Aubervilliers (ou c'est une pratique relativement ancienne) ou de Drancy. La plupart des villes rencontrées disaient ainsi y avoir recours ou réfléchir à la possibilité de le faire sur des sites exemplaires, choisis pour leur visibilité...

A titre d'exemple, un bilan réalisé en 2006 à Aubervilliers a fait apparaître que les travaux d'office mis en œuvre y ont bénéficié d'un taux de recouvrement d'environ 50%, un chiffre qui semble celui obtenu par la plupart des acteurs interrogés. Les travaux d'office apparaissent comme relativement efficaces pour tous les acteurs qui y ont eu recours. Ils auraient un réel effet déclencheur sur les propriétaires (article L113.26. Après une mise en œuvre exemplaire, la menace des travaux d'office rendrait plus crédibles les effets des arrêtés et inciteraient les propriétaires à une plus grande réactivité.

Les limites rencontrées dans la mise en œuvre des travaux d'office

Si les acteurs reconnaissent leur impact, ils soulignent cependant là encore les limites de

l'exercice pour venir à bout des enjeux de l'habitat indigne.

Plusieurs facteurs en limites encore une fois la portée sur le terrain :

- Tout d'abord ils ne concernent qu'une partie des arrêtés puisqu'ils ne peuvent concerner l'insalubrité irrémédiable ou les locaux impropres à l'habitation
- Le coût des travaux : la plupart des collectivités qui ont recours à cette procédure ne s'y engagent que sur quelques dossiers sensibles et stratégiques, compte-tenu du taux de recouvrement, estimé en moyenne à 50%, et du coût souvent élevé des travaux nécessaires. Si le nombre d'arrêtés d'un territoire est un peu élevé, les sommes à mobiliser pour être systématique sont vite trop élevées pour les communes.
- La complexité des procédures : Depuis l'ouverture de la possibilité d'inscrire aux hypothèques un privilège spécial immobilier, les services de la ville d'Aubervilliers s'organisent pour mobiliser cette inscription. Ils réservent cependant cette démarche à quelques dossiers exemplaires, car cela représente un travail très lourd sur la plan administratif et technique, qui suppose de disposer d'une estimation du coût des travaux envisagés globalement et d'estimer ce qui doit être fait pour chaque lot dans le cas des copropriétés. Pour l'heure, ils n'y ont donc recours que pour des cas lourds et plutôt pour les mono propriétés.
- Des effets d'arbitrages complexes dans les copropriétés modestes et en difficulté où la mise en œuvre des travaux d'office reste délicate car le recouvrement des travaux d'office peut venir empiéter sur les capacités de remboursement d'autres travaux éventuellement nécessaires.

Un suivi renforcé des suites pénales des procédures : mieux lutter contre les marchands de sommeil

Le manque d'efficacité des procédures répressives se pose de manière cruciale dans la lutte contre les marchands de sommeil qui ne doivent pas rester les grands bénéficiaires de l'engorgement des services et de la lenteur des procédures...

A côté des directives du ministère du Logement (circulaire novembre 2007) visant à améliorer l'efficacité de l'action administrative, la lutte contre les marchands de sommeil s'est

appuyée sur le renforcement des sanctions pénales les concernant et sur la recherche d'une meilleure coordination des démarches administratives et pénales.

Le suivi pénal des procédures étant resté longtemps négligé, alors même que les incriminations pénales en matière d'insalubrité sont multiples, que ce soit dans le code de la santé publique, de la construction ou même en droit commun (« mise en danger de la vie d'autrui », « hébergement de personnes vulnérables dans des conditions contraires à la dignité humaine »...), une circulaire du ministère de la Justice datée d'octobre 2007 est venue rappeler la nécessité de mettre en place des réponses pénales dynamiques et adaptées.

Elle fixait 3 orientations pour le renforcement de cette politique pénale :

- La coordination avec les services administratifs et l'instauration de magistrats référents habitat indigne dans les parquets
- Le rappel de toutes les qualifications en droit et incriminations efficaces en matière d'habitat indigne et dangereux afin de limiter le nombre de procédures rejetées pour des erreurs techniques et juridiques...
- Le panel gradué des sanctions applicables (citation directe, plaider coupable, convocation par officier ou agent de police judiciaire, convocation par PV du procureur, comparution immédiate et jusqu'à la saisine du juge d'instruction...).

En Seine-Saint-Denis, la coordination des acteurs administratifs et judiciaires au sein d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne et l'instauration d'une cellule permanente de gendarmerie consacrée à l'instruction de ces affaires (investigations financières et patrimoniales...) ont porté leurs fruits, le nombre de dossiers instruits a fortement augmenté ces dernières années (101 contentieux au pénal en 2008 contre 16 en 2007) et des condamnations ont été obtenues, allant de la confiscation du bien à des peines de prison ferme. La présence d'une équipe dédiée n'est cependant pas assurée à l'issue de la réorganisation des services de police à l'échelle de la petite couronne. Il faut espérer qu'une équipe équivalente sera reconstituée tant son efficacité est avérée.

Ces peines ont souvent été médiatisées et il est important qu'elles le soient car l'impact de ces décisions est de l'avis de tous les acteurs très

sensible auprès des propriétaires négligents qui méconnaissent parfois les sanctions auxquelles ils s'exposent.

La coordination des services et la mobilisation des parquets restent cependant très inégales au sein des départements franciliens et les difficultés des circuits de la justice n'épargnent pas le traitement de ces dossiers d'habitat indigne. Un flux important de dossiers concernent des propriétaires négligents plus que de vrais marchands de sommeil et vient engorger les circuits mis en place.

Certains acteurs de terrains constatent encore des cas où le propriétaire a le temps de relouer plusieurs fois un même logement avant d'être effectivement atteint par des sanctions tant les procédures peuvent être longues. Parmi les marchands de sommeil certains sont des acteurs quasi professionnels très au fait des procédures et soutenus par des avocats qui compliquent encore l'action des tribunaux...

Les dossiers concernant des marchands de sommeil sont ainsi souvent complexes et très techniques. Ils nécessitent des expertises détaillées et les enquêtes s'avèrent longues et coûteuses, faisant hésiter certains parquets à s'y engager.

Dernière mesure en date pour lutter contre les marchands de sommeil, une proposition de loi du 30/11/2010 envisage de donner aux maires et aux préfets la possibilité d'assortir les arrêtés qu'ils prennent d'astreintes journalières (de 50 à 500 €)...

2.3 - Le traitement de l'habitat indigne et dégradé par son éviction : les opérations d'aménagement et l'action foncière

A côté des démarches incitatives et du traitement coercitif d'immeubles insalubre ou en péril, le traitement de l'habitat indigne peut être également le fait d'actions de transformation immobilière et d'aménagement à plus large échelle. Notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre des poches d'insalubrité constituée, la mise en œuvre d'opérations d'aménagement ou de restructuration foncière peut s'imposer.

Sans revenir aux lourdes opérations de rénovation urbaine du passé, un certain nombre de sites reviennent à des politiques de

cet ordre pour traiter les points durs de leur parc ancien dégradé. Ces politiques peuvent s'appuyer sur des opérations de restauration immobilière, des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou des Déclaration d'Utilité Publique Aménagement...

Nous rappellerons rapidement le rôle de ces outils et présenterons quelques exemples franciliens.



PATTACCINI (Jean-Claire) /Urba Images/AU-IdF

Politique d'affichage de la présence de marchands de sommeil -Gennevilliers

Les opérations de restauration immobilière (ORI, anciens PRI)

Le périmètre de restauration immobilière a été mis en place en 1962, comme une procédure alternative à la rénovation urbaine lourde afin de permettre la réhabilitation complète des immeubles là où on pratiquait jusque-là par démolition reconstruction après expropriation. Progressivement modifiés, en particulier avec la suppression de la notion de périmètre, les PRI ont été remplacés par les « Opérations de Restauration Immobilière ».

Selon le code de l'urbanisme, elles 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 peuvent porter sur un immeuble ou un groupe d'immeubles, mais ils doivent tous pouvoir justifier de travaux d'utilité publique.

Initiée par la commune, les ORI sont un outil coercitif qui impose aux propriétaires des obligations de remise en état d'habitabilité d'immeubles sous Déclaration d'Utilité Publique, à partir d'un programme de travaux défini, à réaliser dans un délai fixé. Comme pour toute DUP, le propriétaire peut, une fois qu'il s'est vu notifié ses obligations, user de son

droit de délaissement s'il ne peut ou ne souhaite pas réaliser les travaux. S'il refuse d'agir, il pourra être exproprié. L'ORI est le seul dispositif contraignant hors mesure de police utilisable envers le propriétaire pour la réhabilitation d'un immeuble dégradé.

Combiné avec un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP, cette procédure ouvre droit à une défiscalisation de tous les travaux prescrits (régime Malraux) et permet de remplacer les propriétaires défaillants par des acteurs plus fiables et d'introduire des acteurs nouveaux dans le quartier sous forme d'investisseurs défiscalisés par exemple. La mise en œuvre de ces opérations doit cependant être contrôlée et veiller aux risques de spoliation des propriétaires fragiles et au contrôle des produits de sortie et de leurs loyers. L'enjeu est ici de veiller à mobiliser ce levier fiscal au service d'un projet urbain et social.

La refonte des aides de l'Anah, qui s'applique à partir de janvier 2011, prévoit de nouvelles aides au financement des ORI, dès lors qu'elles s'inscrivent dans un projet global de traitement de l'habitat indigne, qu'elles répondent à des objectifs de production de logements et de mixité sociale et qu'elles concernent des immeubles « significativement occupés ».

Retours d'expériences franciliennes

Nous ne disposons pas de chiffres à l'échelle de l'Île-de-France. L'expérience de terrain des acteurs rencontrés nous permet cependant de dire cette procédure était régulièrement utilisée, mais souvent avec un rôle d'appoint sur des opérations de petite taille et au sein de dispositifs croisant de nombreux outils. Les ORI sont notamment souvent utilisées pour mettre en œuvre le volet renouvellement urbain des OPAH-RU. La cherté du foncier dans le cœur de l'agglomération où se concentrent les communes engagées dans ce type de politiques conduit à des coûts d'appropriation publique tels que ces opérations restent limitées.

Tous les acteurs de terrain qui les mobilisent ont souligné le maniement complexe de cette procédure, en particulier dans le cas des copropriétés, dont les impacts ne sont pas toujours aisés à anticiper, ni du point de vue des occupants et de leur maintien dans le quartier, ni du point de vue opérationnel et financier. En effet, le propriétaire peut faire valoir un droit de délaissement qui laisse

ensuite à la charge de la collectivité les obligations de relogement ou d'indemnisation, au titre des activités professionnelles, commerciales ou artisanales, des entrepreneurs délogés. Plusieurs mauvaises surprises nous ont été rapportées à ce sujet et notamment l'exemple d'un propriétaire qui, dissimulant être en attente du règlement d'une succession, a changé de position à la dernière minute et fait valoir ce droit au délaissement quand la ville ne s'y attendait pas, venant ainsi alourdir sensiblement le coût estimé de l'opération... Le recours aux ORI reste pour ces raisons souvent réservé aux monopropriétés pour lesquels il est plus aisé.

Les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), un outil coercitif mobilisé en dernier recours

Créée par la loi Vivien de 1970 pour résorber les bidonvilles qui s'étaient formés aux portes des villes dans les années 1960, le dispositif de « Résorption de l'Habitat Insalubre » est une opération qui relève d'une maîtrise d'ouvrage publique locale destinée à traiter les immeubles dangereux ou insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation par acquisition sous déclaration d'utilité publique. Ces opérations permettent de protéger et de reloger les occupants et de produire des logements sociaux sur les terrains libérés. L'expropriation des immeubles est faite dans des conditions dérogatoires du droit commun, l'évaluation de la valeur de l'immeuble est celle de la valeur du terrain nu.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre sont, comme les OPAH, des procédures d'initiative locale, mises en œuvre par les communes qui bénéficient d'une subvention finançant 70 à 80 % du déficit (100% dans le cas de bidonvilles) du bilan de l'opération, avec pour objet la production d'un foncier « assaini » dont le coût au mètre carré correspond au niveau des charges foncières de référence du logement social. C'est une procédure qui n'est pas sans risque pour la ville qui menace d'expropriation le propriétaire qui ne réalise pas les travaux attendus (avec un enjeu d'estimation des réactions de propriétaires important pour ne pas avoir de mauvaise surprise budgétaire).

Le dispositif de la RHI est complexe, lent et coûteux. Il a pourtant été rénové par une

circulaire du 5 mai 2003 qui a créé la possibilité des RHI multi sites, plus adaptées aux situations urbaines rencontrées, une meilleure prise en compte des différents coûts induits dans les bilans d'opérations (coût d'acquisition de bâtiments réhabilités pour faire du LS, coût de conduite de projets...). Il reste cependant difficile et très long de voir aboutir ces opérations complexes qui sont à la fois des opérations sociales, techniques et urbaines.

Le financement de ces opérations relevait jusqu'en 2009 du ministère du logement, à travers des subventions couvrant le déficit foncier engendré par ces opérations. En 2009, la loi MOLLE a transféré cette compétence et la gestion des fonds RHI à l'ANAH. Pour chaque dossier subventionné, le montant alloué est établi à partir d'un état prévisionnel du déficit de l'opération faisant apparaître, en recettes le produit des charges foncières et, en dépenses l'ensemble des coûts d'études et de diagnostic, d'acquisition des immeubles, de libération des sols, de réhabilitation, d'accompagnement social et de mise en œuvre du relogement. En RHI, le taux maximum de subvention est de 70 % (100% dans le cas d'un bidonville) applicable à toutes les dépenses.

Les opérations de RHI en Ile-de-France :

Dans la réalité la RHI et la loi Vivien s'applique rarement. Une dizaine d'opérations de RHI sont lancées chaque année en France. Au moment du transfert de la compétence à l'Anah par l'Etat en décembre 2009, il y avait 110 opérations en cours à l'échelle nationale, dont 61 situées en Ile-de-France. Le montant moyen de subventions par opération est estimé à 700 000 euros.

	Nombre d'opérations de RHI
Paris	41
Hauts-de-Seine	6
Seine-Saint-Denis	12
Val-de-Marne	1
Yvelines	1
Total régional	61

Source : Décret n° 2009-1626 du 24/12/2009 relatif à l'Anah

Paris est la collectivité la plus engagée dans ce type d'opérations, avec l'action de la SIEMP et la mise en œuvre de son plan d'éradication de l'habitat indigne en cours depuis 2001. Elle représentait les deux tiers des RHI en cours dans la région en décembre 2009.

C'est ensuite en Seine-Saint-Denis que cet outil est le plus mobilisé, avec 12 opérations en 2009, puis dans les Hauts-de-Seine. Cet outil n'est en revanche quasiment pas mobilisé dans le reste de la région.

Beaucoup de RHI ont été menées dans les années 1980 sur des îlots entiers, parfois en parallèle avec des ZAC à Paris, dans les Hauts-de-Seine ou dans le Val-de-Marne conduisant à la résorption de nombreuses poches d'habitat ancien dégradé. Son utilisation, plus difficile dans des opérations de réhabilitation fine du tissu ancien, s'est ensuite réduite, et cette procédure n'est aujourd'hui utilisée que très ponctuellement, souvent après que d'autres dispositifs aient échoué à résorber le problème.

Les acteurs interrogés ont souligné combien la RHI était difficile à mettre en œuvre et relative à des situations bien précises. En premier lieu, dépendant d'une procédure d'insalubrité irrémédiable ou d'une interdiction d'habiter, elle est en effet réservée au traitement des immeubles dont l'insalubrité a été reconnue et qualifiée comme telle par les services compétents. Elle ne peut s'appliquer sur les immeubles dégradés ne relevant pas de ces catégories de procédures, limitant ainsi le champ d'action. Cet enchaînement des responsabilités conduit parfois à des analyses divergentes entre les collectivités locales porteuses du projet urbain et la logique sanitaire des services de l'Etat.

Une des autres raisons de retard des opérations citées par les opérateurs est celle du grand nombre de contentieux juridiques engagés par les propriétaires. Nombre de propriétaires déposent des recours face aux arrêtés d'insalubrité devant le tribunal administratifs et une part importante d'entre eux obtiennent gain de cause... La mise en place d'une grille d'évaluation de l'insalubrité en 2003 visait ainsi à limiter ces jugements défavorables du TGI en précisant la définition du caractère irrémédiable de l'insalubrité (quand le coût de la réhabilitation est supérieur à celui de la reconstruction). La portée de cette démarche reste cependant difficile à évaluer, des problèmes de flottement sur l'évaluation des coûts restent en effet posés (et notamment sur la date de valorisation prise en compte, qui peut être très différente en période de forte évolution des prix immobiliers).

Les exemples d'opérations de RHI stoppées par ces contentieux sont récurrents. Des

exemples d'opérations engagées depuis des années et enlisées dans des procédures juridiques ont été souvent évoqués (avec des situations de paralysie de l'intervention pendant plusieurs années ...). Avec des délais qui ne sont plus du tout maîtrisés et une dégradation des sites qui se poursuit...

Parmi les obstacles mentionnés, les opérateurs ont également évoqué les difficultés de mise en œuvre, de financement et de calendrier. En effet, généralement destinées à produire du logement social sur site, ces opérations impliquent de penser dans plusieurs temporalités : celle du relogement des occupants, celle de la libération des logements et du foncier et celle de la reconstitution de l'offre.

Souvent utilisée de manière très ciblée, à l'adresse, toutes ces contraintes en font une procédure relativement chère. Les contraintes de restitution sur site sont très chères pour un volume produit parfois dérisoire. D'autant que la loi Vivien qui réduit les coûts d'expropriation pour la collectivité est en réalité assez peu mobilisée et que la majorité des acquisitions préalable se font en fait après négociation à l'amiable, au prix estimé par les domaines.

Essentiellement utilisée pour produire du parc social, la RHI est parfois utilisée pour produire d'autres types de logements si l'opération est financée sans la subvention de l'Etat. A Saint-Ouen, par exemple, la ville envisage de lancer des opérations avec des opérateurs privés acceptant une convention prévoyant 1/3 de logements sociaux, 1/3 de locatif intermédiaire et 1/3 de loyers libres, lorsque le tissu urbain est constitué de parcelles trop petites pour intéresser des bailleurs sociaux. La RHI suppose un arrêté du préfet, mais le financement peut en effet ne pas faire l'objet d'un dossier de subvention.

Les opérations d'aménagement urbain, un mode de traitement de l'obsolescence du bâti

En dehors de la résorption de l'habitat insalubre par des procédures encadrées, les enjeux de renouvellement du bâti et de réduction de l'obsolescence de certains tissus urbains peuvent également être traités dans le cadre de politiques urbaines de droit commun, hors des procédures spécifiques de l'habitat indigne.

Lorsque l'évolution des tissus urbains anciens est trop contrainte pour donner lieu à des processus de requalification pérennes ou qu'ils

s'inscrivent dans des espaces désaffectés ou durablement sortis du marché immobilier local, le choix peut être fait de résorber une part du tissu ancien par les outils traditionnels de l'aménagement urbain. Il s'agit alors de changer d'échelle d'intervention, de restructurer le bâti, l'immeuble, les parcelles contiguës dans le cadre d'une opération d'aménagement.

Celles-ci sont toujours d'initiatives publiques. Elles peuvent être réalisées en direct par les collectivités ou confiée à un aménageur (que ce soit un établissement public foncier, une entreprise publique locale (SEM) ou un aménageur privé) auxquels sont accordées certaines prérogatives de la puissance publique par le biais de convention ou de concession d'aménagement (comme le droit de préemption renforcé,...). C'était le cas dans les exemples de concessions d'aménagement et de traitement de l'habitat insalubre que nous avons rencontrés (SEMERCLI, DELTAVILLE ou SIEMP).

La mise en Œuvre de la Société Publique Locale d'Aménagement permet à une collectivité d'éviter la mise en concurrence des opérateurs et de disposer d'un outil dédié à certaine mission. C'est le choix que fait la ville de Paris en poursuivant son action de veille de l'habitat indigne à travers le nouvel outil de la SOREQA, auquel s'associe la Ville de Saint-Denis

Ces opérations de construction de la ville sur la ville visent à conserver la qualité architecturale ou la valeur patrimoniale de certains tissus urbains et ne se confondent pas avec la seule production de foncier libre par démolition. Rendue nécessaire par l'incapacité des acteurs privés à agir, ce type d'opérations doit permettre de modifier l'offre immobilière, de l'adapter. Elle consiste à acquérir du bâti en mauvais état et inadapté, de démolir ce qui ne peut être réhabilité et de restructurer le bâti conservé puis de remettre sur le marché les surfaces brutes en les cédant à des opérateurs publics ou privés.

La multiplicité des outils disponibles et leur complexité met en avant la nécessité de renforcer la coordination des politiques engagées. Les logiques économiques, juridiques de chacun de ces outils sont distinctes de même que leurs éventuelles conséquences sociales et urbaines.

Chaque situation doit être analysée comme un cas particulier et faire l'objet d'un partenariat adapté. C'est toute la difficulté de l'intervention sur le parc privé et de la mise en œuvre de ces procédures.

La Société de Requalification des Quartiers Anciens- SOREQA

La SOREQA est une Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) créée par le Département et la Ville de Paris (55 et 23% du capital) et la CA de Plaine Commune (23%).

Ce statut récemment instauré par la loi ENL de juillet 2006 permet à une collectivité locale de se doter d'un outil de droit privé à capital par actions entièrement public et de lui confier des concessions d'aménagement sans mise en concurrence préalable, contrairement à la procédure des conventions publiques d'aménagement (CPA). Ce statut permet également d'ouvrir son capital à toutes les collectivités qui le souhaitent, qui peuvent ainsi disposer d'un outil opérationnel dédié à ces thématiques.

Plusieurs CPA franciliennes ont en effet fait l'objet de contentieux, pour des motifs divers, qui ont retardé les opérations engagées. L'intérêt du statut de SPLA est surtout sa plus grande souplesse pour les collectivités actionnaires qui peuvent par simple avenant faire évoluer le dispositif. Une souplesse répondant mieux aux contraintes techniques et financières de la lutte contre l'habitat indigne (ajout d'immeuble en cours d'opération, financement public évolutif...).

Les équipes de la SOREQA seront progressivement issues de celles de la SIEMP, la Société Immobilière d'Economie Mixte de la ville de Paris, au fur et à mesure de l'achèvement du protocole d'éradication de l'habitat indigne de la capitale, prévu à horizon fin 2010.

La Ville de Paris entend lui confier le traitement d'un certain nombre d'immeubles dégradés non traités au sein du protocole ainsi que le suivi de procédures visant des hôtels meublés. Plaine Commune lui a déjà confié le traitement de deux îlots prioritaires du projet de PNRQAD de Saint-Denis.

Tableau comparatif des outils coercitifs favorisant la réhabilitation de l'habitat privé

	Polices spéciales "remédiables"	Polices spéciales "irremédiables"	ORI
Types de travaux	Risques santé / sécurité Incontournable en cas d'urgence	Interdiction à l'habitation Éventuelle prescription de démolition	Plus complet : modernisation, remise en état, démolition transformant l'habitabilité
	Travaux obligatoires à la charge du propriétaire (travaux d'office recouvrables)	Travaux empêchant l'accès, voire démolition – obligatoires	Travaux déclarés d'utilité publique
Effets de droits	Pas de droit de délaissement	Pas de droit de délaissement	Droit de délaissement
	Hébergement à la charge du propriétaire (recouvrable)	Relogement à la charge du propriétaire (recouvrable)	Charge financière finale pour la collectivité (acquisitions, relogement...)
Modalités d'acquisitions éventuelles	Acquisition amiable ou expropriation classique	Acquisition amiable ou expropriation classique ou expropriation Vivien	Acquisition amiable ou à la suite de délaissement ou expro- priation dans le cadre de l'ORI
	Travaux non exécutés déductibles de la valeur vénale	Si loi Vivien : valeur de récupération foncière	Valeur vénale, risque de surévaluation des prix

Source Anah guide méthodologique de présentation des ORI

3 - Les territoires mobilisés en Ile-de-France,

Les politiques de lutte contre l'habitat dégradé et indigne coordonnées à l'échelle départementale et municipale

Un certain nombre de communes franciliennes, dont les problématiques de dégradation du parc sont très prégnantes et qui sont engagées de longue date dans une intervention volontaire sur le parc privé dégradé ou indigne, ont défini des dispositifs d'intervention d'échelle municipale, programmes sociaux thématiques, programmes d'intérêt général et surtout, protocole communaux d'éradication de l'habitat indigne.

3.1 - Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne

La mise en œuvre du Plan national de lutte contre l'habitat Indigne s'est appuyée dès l'origine sur l'échelle des départements et notamment sur les services déconcentrés de l'Etat impliqués dans le traitement de l'insalubrité (Préfectures, ARS, DRIHL et DDT). 11 départements pilotes ont été désignés en 2001 pour expérimenter de nouveaux modes de repérage et de coordination de la lutte contre l'habitat indigne, parmi lesquels 3 départements franciliens (Paris, le Val-de-Marne et la Seine Saint-Denis).

Dès l'origine, un des premiers objectifs de ces pôles départementaux a été de favoriser une meilleure identification de la problématique au sein de leur territoire et de sensibiliser les réseaux des acteurs locaux sur cette question à travers l'élaboration de plans départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

L'ensemble des départements franciliens a, depuis, progressivement mis en place des pôles ou des groupes de travail Habitat Indigne, regroupant au minimum les services de l'Etat et associant plus ou moins largement les autres acteurs impliqués (ANAH, ADIL, CAF, référent HI des tribunaux, cellule de gendarmerie, MSA...). L'organisation de ces instances départementales relève en effet de la responsabilité des préfets et peut prendre des

formes diverses selon les territoires. Leur animation était confiée, avant la réforme des services de l'Etat, aux DDASS et aux DDE. Elle devrait se poursuivre au sein de l'ARS et des nouvelles directions et unités territoriales de l'Etat, DRIHL et DDT. La mobilisation et l'activité de ces pôles est cependant encore très inégale, et leurs priorités répondent à des contextes et des enjeux très disparates.

Paris et les départements de petite couronne de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne sont les plus concernés par cette problématique et leurs actions sont plus anciennes que celles des départements de grande couronne qui se sont investis plus récemment sur ces questions. Figurant parmi la liste des 11 départements pilotes institués par le PNHLI, ils bénéficient d'une certaine antériorité dans la mise en place des dispositifs départementaux de connaissance ou de coordination des actions de lutte contre l'habitat indigne.

Paris et le Val-de-Marne se sont ainsi engagés dans des processus de recensement et des plans d'éradication dès le début des années 2000. En revanche, l'urgence du traitement de la partie déjà connue de l'habitat indigne au sein du territoire de la Seine-Saint-Denis a relégué au second plan les enjeux du repérage dans les travaux de son pôle départemental qui reste à développer pour l'avenir, l'ensemble des situations n'étant pas encore identifiées. L'action dans les Hauts-de-Seine est restée locale et les travaux de coordination à l'échelle départementale sont assez récents.

Confrontés à des situations très disparates en matière d'habitat indigne et à la faible mobilisation d'une majorité de communes sur cette problématique, les pôles ou groupes de travail de lutte contre l'habitat indigne des départements de grande couronne se sont plus souvent mobilisés sur des actions en faveur du repérage et de l'identification de l'habitat indigne au sein de leur territoire que ceux de petite couronne. La plupart d'entre eux ont ainsi lancé des initiatives visant à l'amélioration des circuits de signalement des situations d'indignité ou à la sensibilisation des communes et des acteurs locaux sur leur responsabilité en matière de péril et de sécurité publique.

Le pôle HI des Hauts-de-Seine :

Un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne a bien été mis en place dans les Hauts-de-Seine en 2008, mais de manière relativement confidentielle et concentrée au sein des services de l'Etat (ARS, DRIHL, mission ville de la préfecture) et avec une activité informelle et très fluctuante ces dernières années. Il s'est donné pour objectif de mieux coordonner les interventions des différents services de l'Etat et d'assurer un meilleur suivi des procédures. Un travail de repérage des adresses concernées par des procédures en cours a été engagé, notamment dans le but d'identifier des situations où pourraient être déclenchée l'exécution de travaux d'office.

Depuis la nouvelle circulaire de juillet 2010 du Préfet chargé du PNLHI l'organisation du pôle est relancée et des réflexions sont engagées entre les services pour mieux formaliser son action. Il devrait s'élargir à de nouveaux partenaires tels que la CAF, l'ADIL, la police et le parquet et reprendre une action plus soutenue de coordination et de suivi des procédures.

Le pôle HI de Seine-Saint-Denis, faire face à l'urgence

Face à un volume de parc indigne déjà identifié nettement supérieur aux capacités d'intervention des pouvoirs publics, le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne s'est attelé en priorité à des enjeux opérationnels. Les enjeux de repérage de territoires nouveaux ont en effet été relégués au second plan derrière les urgences de prise en charge des situations déjà repérées. Le pôle de Seine-Saint-Denis s'est ainsi concentré sur l'amélioration de la coordination des sanctions pénales et du suivi des procédures contre les marchands de sommeil.

Pourtant, un travail de repérage à une échelle supra-communale permettrait de sensibiliser certains élus du département qui n'ont pas conscience des enjeux dans leur propre parc. Si quelques communes engagées de longue date sur ces enjeux disposent d'une bonne connaissance de leur parc dégradé, et notamment à travers la surveillance du saturnisme, l'ampleur des enjeux dans l'ensemble du département n'est pas réellement connue. La diffusion de la carte du PPPI dans le département devrait

progressivement susciter la mobilisation des communes concernées encore peu actives et dont la situation paraît relative aux yeux de certains élus en comparaison avec la dégradation de sites voisins. Les services de l'Etat sont cependant déjà entièrement mobilisés dans les territoires volontaires et le traitement du stock d'habitat indigne connu. Les moyens et le temps manquent pour engager des actions en direction des communes peu actives sur le sujet.

L'amélioration de la connaissance du parc repose également sur un meilleur suivi des arrêtés pris par le passé, qui est particulièrement difficile en Seine-Saint-Denis. Il y aurait un stock d'à peu près 2 000 arrêtés dont une bonne part datant d'avant la SRU. Pour améliorer le suivi et la connaissance des procédures engagées, les ex DDE et DDAS avaient mis en place depuis 4 ans une base informatique des arrêtés connus (OSCAR). A partir de cette base, des tableaux EXCEL ont été envoyés à toutes les communes afin qu'elles actualisent l'information sur les arrêtés : abrogation, arrêtés caduques... Les retours de cette enquête ont été très bons dans les communes déjà actives en matière de traitement de l'habitat indigne, mais très insuffisants dans les autres. La connaissance à l'échelle du département des arrêtés « vivants » reste donc encore très imparfaite.

Le Val-de-Marne, un pôle ancien mais une coordination resserrée sur les services de l'Etat

Figurant parmi les 11 départements pilotes de mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat indigne, désignés en 2001, le département du Val de Marne a rapidement mis en place un pôle départemental et un plan de lutte contre l'habitat indigne centré sur des actions de connaissance de ce parc. Le pôle départemental est cependant resté longtemps très resserré sur un petit nombre de partenaires, avec un rôle de coordination des services de l'Etat (ex DDAS et DDE) et de l'opérateur social mandaté (Hab Inser)....

A la demande du Préfet, il devrait s'élargir prochainement et réunir un plus grand nombre de partenaires et notamment un référent du TGI, les services de police... Le but étant en particulier de renforcer la coordination des acteurs ayant un pouvoir coercitif. Le second plan d'action départemental de lutte contre

l'habitat indigne, daté de 2008, met en effet en avant la nécessité d'accompagner les secteurs identifiés comme prioritaires dans la conduite de leurs dispositifs opérationnels et de leur offrir un appui à l'ingénierie.

Le Val d'Oise, un pôle actif et ouvert sur un large nombre de partenaires

Le pôle départemental du Val d'Oise est un des plus actifs et un des plus structurés de la région. Il associe en effet des acteurs relativement divers : Services de l'Etat (ARS, DDT, Préfecture), CG95, SCHS de villes concernées (Argenteuil, ...), ADIL, CAF, MSA, services de sécurité (pompiers)...

Il est ainsi le premier département, hors des pôles pilotes de 2001, à avoir élaboré, dans le cadre d'une démarche globale et partenariale, un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne. Adopté en 2007 à l'issue d'une étude proactive de repérage à l'échelle du département, ce plan fixe trois grands axes d'action aux acteurs du département : l'amélioration de la connaissance et du repérage de cet habitat, la sensibilisation des acteurs et le partage de cette connaissance et enfin le traitement des situations connues. Ce plan s'est mis en place en deux phases, avec une première séquence de juin 2007 à décembre 2008 consacrée à la construction de cette connaissance commune et partagée. Une deuxième phase, engagée en janvier 2009 et devant se poursuivre jusqu'en décembre 2010, doit permettre l'enrichissement de ces outils et des actions de repérage plus ciblées.

A moyen terme, l'objectif du plan départemental est d'étendre cette connaissance aux situations qui ne font pas encore l'objet d'une procédure et pourraient être repérées par les différents acteurs susceptibles d'enregistrer une plainte, un signalement. Une procédure de signalement commune via un guichet unique est à l'étude entre les différents partenaires du comité technique du plan.

La cellule opérationnelle du pôle de lutte contre l'habitat indigne chargée de la mise en œuvre du plan, a également engagé des actions de sensibilisation des acteurs locaux. En 2009, une rencontre avec les territoires définis comme prioritaires a été organisée, visant à susciter une nouvelle phase de repérage plus ciblée à l'échelle des communes.

Cette démarche a rencontré un écho positif auprès de plusieurs territoires:

- * les communes du Vexin qui ont confirmé le constat de l'étude et les problèmes d'ingénierie posés. D'où l'idée d'un dispositif du Conseil Général pour soutenir les petites communes (une réflexion était en cours sur un éventuel PIG habitat indigne et précarité énergétique)
- * les communes autour de Persan et Beaumont se sont dites partantes pour un repérage et un partenariat Ville/Etat. L'ARS a transmis à la commune la liste des arrêtés et des signalements et la CA serait sur le point de lancer une étude de repérage de l'habitat indigne.
- * les communes du Sud Est du département : Garges-lès-Gonesse, Sarcelles
- * Villiers le Bel s'est dit concerné : malgré un petit nombre de cas connus elle enregistre une croissance des dossiers DALO et témoigne d'un volontarisme local sur cette question.
- * la Communauté d'Agglomération d'Argenteuil Bezons, qui a été rencontrée dans un autre cadre, lance elle aussi une étude (PACT95/75) pour le repérage visuel de l'habitat indigne par des enquêteurs qui sera suivie d'un diagnostic approfondi des immeubles identifiés.

D'autres actions de sensibilisation et de coordination de l'ensemble des acteurs concernés sont également prévues dans le plan du Val d'Oise : guides d'information à destination des élus, des propriétaires et des occupants, information des travailleurs sociaux. Une réflexion sur la mise en place d'une fiche navette adressée à l'ARS par les travailleurs sociaux du Conseil Général, les associations chargées de la gestion du FSL et les contrôleurs de la CAF pour signaler toute insalubrité potentielle et éviter de distribuer des aides à l'entrée dans des logements insalubres est en cours.

Ce plan départemental a été intégré au PDALPD du Val d'Oise adopté pour la période 2008-2010, dont il constitue le volet consacré à l'habitat indigne répondant parfaitement à l'ensemble des nouvelles obligations légales de ce document.

L'Essonne : de nombreuses actions du groupe départemental axées sur l'amélioration des signalements et la sensibilisation des communes

Il n'y a formellement pas de pôle départemental en place en Essonne mais un groupe de travail départemental de lutte contre l'habitat indigne se réunit depuis 2004, à l'instigation du préfet. Ce groupe réunit l'ARS (ex DASS), la DTA (ex DDEA) le CG91, la coordination du PDALPD, la CAF, l'ADIL, le GIR (groupement d'intervention régional), des représentants des services de police, un magistrat référent du parquet, le bureau logement de la préfecture et un représentant du cabinet du Préfet.

Ce groupe a engagé plusieurs types d'actions en faveur d'un meilleur repérage de l'habitat indigne dans le département qui n'est pas confronté à une problématique massive et cherche à identifier des situations non connues et à sensibiliser les acteurs locaux :

Des actions de communication et de sensibilisation des élus :

- * Création d'un guide à l'usage des maires propre à l'Essonne (autre que le guide édité par la DRASS) diffusé dans l'ensemble du département
- * Organisation de formations auprès des communes sur les pouvoirs de police du maire, ses compétences et les outils à sa portée : pendant 3 ans ces formations ont été organisées en plusieurs points du département.
- * Des contacts ont également été pris sur ces questions avec les Communautés de Communes ou d'Agglomération disposant de la compétence habitat du département pour proposer des formations sur les actions en matière de lutte contre l'habitat indigne et les outils de repérage.

Des actions en faveur de l'amélioration du repérage de l'habitat indigne :

- * Elaboration d'une fiche de signalement de l'habitat indigne (SILI) à l'intention des communes, des travailleurs sociaux et de tous les acteurs susceptibles de signaler des situations d'indignité... afin de permettre un repérage plus efficace et plus homogène des situations d'indignité diffuses dans le département. Instituée depuis 2006,

l'utilisation de cette fiche a permis le signalement d'une centaine de cas de logements indignes ou insalubres, soit près du tiers des cas constatés dans le département sur cette période. Le bilan de cette action montre le caractère pédagogique auprès des acteurs sociaux de cette fiche qui ont ainsi une vision plus précise des désordres à signaler.

- * Depuis fin 2009, cette démarche s'est étendue à de nouveaux réseaux de signalement. Une deuxième fiche, simplifiée et plus synthétique (exemple de fiches en annexe) a été élaborée en coopération avec le magistrat référent du parquet à destination des services de police ou de gendarmerie, des pompiers... autant d'acteurs amenés à rencontrer des situations d'habitat dégradé mais qui ne disposent ni des éléments ni du temps pour remplir la première grille, plus détaillée...

Des actions de compilation et de coordination de l'information ont également été mises en place :

- * centralisation des signalements à la DASS (1 seul SCHS dans le département, à Massy)
- * Mise en place d'un fichier commun et d'un tableau de suivi avec les intercommunalités
- * Mise en place de PHI, avec l'intégration des dossiers au fil de l'eau dans un premier temps et la saisie des dossiers antérieurs dans un deuxième temps.

Le pôle de Seine-et-Marne, des démarches de repérage récentes et encore expérimentales

La Seine et Marne compte 500 communes, l'habitat indigne y est réparti à une vaste échelle, de manière assez diffuse, notamment dans les zones rurales du département. De plus, l'habitat indigne est en grande partie une problématique de propriétaires occupants avec de faibles ressources et qui ne se plaignent pas. Pour améliorer le repérage de nombreuses situations, il faudrait donc aller à la rencontre de ces populations qui ne sont pas demandeuses. De même, de nombreux élus du département sont réticents à engager des démarches et à prendre les arrêtés qui relèvent de leur responsabilité, par manque de moyens humains mais aussi par crainte de ne pouvoir financer ensuite les traitements nécessaires.

Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne de Seine et Marne a été mis en place en avril 2009. Il associe l'ARS, la préfecture, la DDT, le CG, la CAF, le référent du procureur et la gendarmerie... Constatant des difficultés de repérage particulières dans ce département et la faible mobilisation d'un grand nombre de territoires, il s'est penché d'abord sur des actions d'amélioration du repérage et de sensibilisation des élus, qui restent cependant très partielles.

Parmi les initiatives du pôle, le Préfet a ainsi engagé une démarche de recensement de l'habitat indigne par le biais d'une enquête auprès des communes. Un premier test est en cours pour les communes de la sous-préfecture de Provins. Cette méthode ne peut viser à l'exhaustivité et pose question quant à l'inégale capacité des communes à répondre à ce questionnaire... De plus, le fractionnement des actions du pôle qui s'appuie sur les sous-préfectures du département introduit également un facteur supplémentaire de disparité du diagnostic.

La coordination des actions restent cependant à renforcer. Les services de l'ARS mettent en effet en place leur propre démarche pour repérer les situations d'insalubrité en s'appuyant eux sur les travailleurs sociaux en contact avec le public. Un partenariat a ainsi été mis en place avec certaines des maisons des associations du département. Une fiche de signalement a été instituée. Elle est remplie par les travailleurs sociaux de l'association AIPI qui ont à la fois des compétences techniques en habitat et une expérience en accompagnement social. Ils effectuent une première visite de pédagogie et de sensibilisation de l'occupant, prennent contact avec les mairies et les CCASS. S'ils détectent une infraction au RSD ou une insalubrité ils renvoient le dossier à la mairie ou à l'ARS. Ce partenariat est actif avec les Maisons Des Solidarités de Tournan et Meaux et en projet à Provins. Cette coordination des signalements pourrait également prendre la forme d'un partenariat avec les contrôleurs de la CAF à l'échelle du département.

Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne des Yvelines

Un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne est en place dans les Yvelines depuis

2008. Il est coanimé par l'unité territoriale de l'ARS et la DDT et associe la préfecture, l'ADIL78, la coordination du PDALPD et parfois le CG et la CAF. Ses premières actions ont porté sur l'amélioration du repérage du parc indigne, à travers l'élaboration d'une grille à destination des travailleurs sociaux, et la sensibilisation des maires à travers des journées d'information, notamment à destination des SCHS. Il s'est également orienté vers la mise en œuvre d'échanges de bonnes pratiques (fiches d'expérience, soutien à la mise en place d'outils nouveaux...).

Concrètement, depuis son installation, le pôle a organisé des demi-journées de formation auprès des élus sur les procédures existantes, et sur les conséquences de la loi MOLLE. Il travaille lui aussi sur une fiche de signalement qui permette de développer et d'harmoniser la collecte d'informations sur des adresses problématiques. Elle est utilisée pour l'instant dans les permanences des ADIL qui les font suivre ensuite à l'ARS lorsqu'il s'agit d'habitat privé et à la DDT dans le cas de logements sociaux, la DDT informant ensuite les bailleurs sociaux concernés. L'extension de l'utilisation de cette fiche aux travailleurs sociaux est en projet et la coordinatrice du PDALDP y travaille avec les différentes antennes territoriales, des formations devraient se mettre en place prochainement.

3.2 - Les protocoles d'éradication de l'habitat indigne en Ile-de-France

Le cadre le plus transversal de ces politiques municipales est celui des protocoles d'éradication de l'habitat indigne. Ces protocoles sont des conventions partenariales ville-Etat (et Communauté d'Agglomération lorsqu'elle est compétente en matière d'habitat, comme c'est le cas des communes de Plaine Commune) qui fixent pour 5 ans des objectifs partagés de traitement du parc indigne et les moyens que chacun s'engage à y consacrer. Ils permettent une intervention à l'échelle de l'ensemble du territoire municipal, que ce soit au sein des périmètres opérationnels ou dans le parc diffus des communes.

Ces protocoles ou conventions d'éradication de l'habitat indigne constituent pour les collectivités, l'occasion de se doter d'un cadre d'intervention renforcé et coordonné en matière d'habitat indigne et dégradé : coordination des

politiques municipales internes, partenariat rapproché entre les différents intervenants, mise en place éventuelle d'outils nouveaux (MOUS insalubrité...)... Cette amélioration de la coordination est particulièrement importante et facilitatrice des interventions quand elle s'appuie sur des obligations partagées en matière d'hébergement et de relogement (partenariat étroit entre les services municipaux et préfectoraux, liens avec les bailleurs sociaux, suivi coordonné du calendrier des travaux...).

Les premiers protocoles de ce type ont été mis en place en 2001 à l'initiative de Marie-Noëlle Lienemann secrétaire d'Etat au Logement. En 2007, dans son enquête annuelle, le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne recensait 14 villes engagées dans un protocole avec l'Etat : Paris et plusieurs villes de petite couronne connues pour leur engagement de longue date sur ces questions. Clichy-la-Garenne et Gennevilliers dans les Hauts-de-Seine, Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, Romainville et Montreuil en Seine-Saint-Denis et Ivry-sur-Seine (2005-2010), Vitry-sur-Seine (2005-2010) Vincennes et Villeneuve-Saint-Georges (2003-2005) dans le Val de Marne.

Parmi ces protocoles en cours, certains sont arrivés à terme et ont déjà été renégociés et d'autres sont en cours de renégociation. Par ailleurs, de nouvelles communes ont engagé des discussions pour mettre en place un protocole d'éradication de l'habitat indigne. La Courneuve, Le Blanc-Mesnil, Bagnolet, Drancy, Le Pré-Saint-Gervais ou L'Île Saint-Denis auraient ainsi engagé des réflexions en ce sens.

Les villes engagées dans ce type de partenariat ont en commun d'être à la fois concernées par une part conséquente d'habitat indigne et engagées dans des politiques interventionnistes en faveur du parc privé souvent anciennes. Ces politiques pouvaient cependant être de nature et d'ampleur très différentes et répondre à des logiques donnant plus ou moins la priorité aux aspects sanitaires ou aux aspects urbains de cette problématique.

Un exemple de protocole en voie d'achèvement : le Plan d'Eradication de l'Habitat Indigne de la Ville de Paris

Tant par son ampleur que par son antériorité, le plan d'éradication de la Ville de Paris est le premier exemple de protocole mis en œuvre en Ile-de-France. Constatant, à la fin des années 1990, la persistance d'un habitat ancien dégradé et la résurgence d'enjeux sanitaires et de sécurité liés à cet habitat (saturnisme infantile, sinistres périodiques...), la Ville de Paris s'est en effet très vite engagée dans une politique globale d'éradication de l'habitat indigne, avec un protocole signé en février 2002.

Devant l'échec relatif des outils classiques d'amélioration de l'habitat privé dans certains segments du parc, la Ville et l'Etat se sont entendus pour y consacrer des moyens plus importants et pour développer de nouveaux outils de traitement. On l'a vu dans le chapitre du repérage, la Ville a pour cela identifié après plusieurs études statistiques et visites de terrain 1000 immeubles nécessitant une intervention, représentant plus de 20 000 logements.

Ces immeubles ont ensuite été intégrés chacun dans un dispositif d'intervention répondant au niveau de gravité des dégradations rencontrées. Un tiers des immeubles repérés et identifiés comme en très mauvais état ont été acquis par la Ville ou l'un de ses bailleurs tandis que les deux autres tiers ont été inscrits dans des dispositifs visant à aider (sur le plan gestionnaire, financier ou technique) les propriétaires privés à réaliser les travaux d'amélioration nécessaires.

Les immeubles du plan parisien ont ainsi été répartis dans un dispositif gradué, utilisant tous les leviers : l'incitatif simple, les mesures coercitives, et jusqu'à la substitution ou l'acquisition publique pour les cas les plus durs.

Pour mettre en œuvre ce plan, le protocole s'appuyait sur 4 outils principaux :

Une Convention Publique d'Aménagement confiée à la SIEMP, signée en mai 2002. Les actions de la SIEMP, allaient de l'incitation des propriétaires jusqu'à l'acquisition des immeubles et à la mise en œuvre du droit de préemption renforcé de la ville. Parmi les adresses confiées à la SIEMP, 160 immeubles

ont fait l'objet d'une réhabilitation en restant de statut privé et 270 immeubles, souvent les plus dégradés, ont du faire l'objet d'une acquisition publique.

Une Convention Publique d'Aménagement confiée à la SEMAVIP portant sur le traitement de l'insalubrité de 70 adresses dans les secteurs de Château Rouge et Ourcq-Jaurès.

Un PIG, appelé Opération d'Amélioration de l'Habitat Dégradé OAHD, a permis le traitement par les outils incitatifs classiques de 420 adresses. Confiée à deux opérateurs, sur des secteurs différents, cette mission s'est distinguée d'une OPAH classique, où la démarche doit venir du propriétaire, par une prise de contact systématique des opérateurs auprès des propriétaires des adresses intégrées au dispositif. Une OAHD2 a été engagée en 2007 sur 70 adresses dont le traitement n'avait pu aboutir au cours de la première opération.

Une série d'OPAH classiques sur des périmètres identifiés (sur un peu moins de 100 adresses). Au cours des dernières années un grand nombre d'OPAH ont en effet été engagées dans des quartiers de la ville (Arts et Métiers, Belleville/Ménilmontant, Réunion, Roquette Charonne...) dont deux OPAH à volet renouvellement Urbain sur le secteur Jean Moinon- Sainte Marthe, La Chapelle.

Au total selon le dernier PLH de la Ville de Paris, l'ensemble des outils de ce plan ont permis de traiter 1030 immeubles dégradés

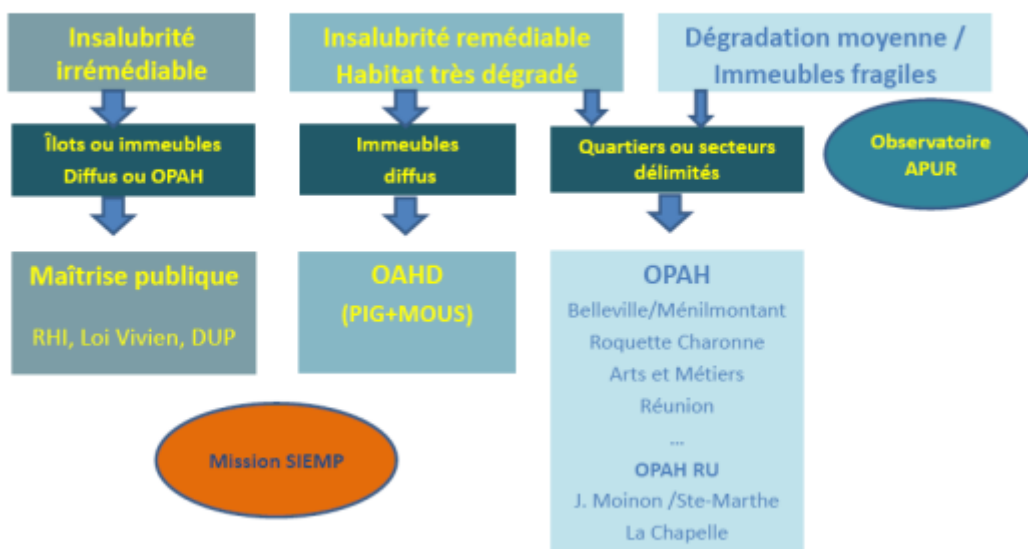
repérés en 2001, 375 immeubles par le biais d'une appropriation publique, 655 immeubles par la mobilisation des propriétaires privés

Sont considérés comme « sortis d'indignité » les immeubles dont plus aucun occupant ne se trouve exposé à un risque pour sa santé ou sa sécurité. Cela recouvre diverses situations. L'immeuble peut ainsi être entièrement acquis et vide de toute occupation, si la stratégie retenue est celle de l'appropriation publique, ou avoir bénéficié de tous les travaux programmés et considérés comme nécessaires si la stratégie était celle de la réhabilitation privée.

Le bilan fait de cette politique par la Ville de Paris à l'occasion de la révision de son PLH rappelle que l'ensemble des opérations de traitement de l'habitat dégradé (en opération comme en diffus) a induit 4800 relogements entre 2002 et 2010, dont 97% ont été réalisés au sein du territoire communal. Ces opérations ont par ailleurs débouché sur la programmation de près de 3200 logements sociaux.

Les coûts induits par le plan d'éradication sont élevés. Au total le protocole parisien a en effet représenté un budget de 1,2 milliards d'euros dont 630 millions d'euros à la charge de la Ville de Paris (y compris crédits délégués par l'Etat et l'ANAH). Ce budget comprend 300 millions d'euros destinés au financement des opérations de logements sociaux, 95 millions d'aides aux travaux et 238M€ de cout d'opérations supportées par la ville (marchés des opérateurs, charges d'expropriations...).

Plan d'Éradication de l'Habitat Indigne



Source Préfecture de Paris – ANAH 75

A l'issue de ce plan, la ville met en place un outil de prévention de la dégradation afin de surveiller la situation d'un nombre encore important, compte tenu de l'ancienneté du parc de la ville, d'immeubles fragiles qui pourraient entrer dans des spirales de dégradation. Le but est de permettre une intervention le plus en amont possible des difficultés. Un observatoire de veille des risques de dégradation est ainsi en place. Celui-ci déclenche le cas échéant des visites du service de l'habitat de la Ville et peut conduire à des propositions de prestations d'un opérateur auprès du conseil syndical pour une durée déterminée...

Pour garder un « bras armé » face aux cas de dégradation lourde qui pourraient se reproduire, la Ville a également créé avec Plaine Commune une Société Publique d'Aménagement, la SOREQA, à laquelle elle a confié une concession d'aménagement lui permettant d'intervenir dans les opérations complexes nécessitant des appropriations publiques, du portage de lots ou des relogements.

Quelques exemples de protocoles franciliens

Partant à la fois de l'étude d'Urbanis qui présente des éléments de synthèse sur les 3 protocoles engagés par des communes du périmètre de l'EPORSA et sur des entretiens réalisés par l'IAU, nous pouvons décrire ici un petit panel de protocoles mis en œuvre en Ile-de-France.

A Ivry-sur-Seine, le protocole EHI a été signé en 2005. L'objectif était de traiter 44 immeubles (706 logements). 7 immeubles ont été intégrés dans le dispositif EHI depuis son lancement : 3 sont sur le point d'être démolis, 1 sera transformé en logements relais pour de l'hébergement temporaire, 3 n'ont pas fait l'objet de traitement. Sur les 44 immeubles initiaux du dispositif, une partie va être démolie dans le cadre d'opérations d'aménagement et une part des immeubles va être réhabilitée sans subventions ANAH par leurs propriétaires. Entre 2005 et 2008, le nombre d'arrêtés pris sur la commune a été compensé par le nombre de levées d'arrêtés.

A Vitry-sur-Seine, le protocole a été mis en place en 2005. Son objectif consiste à traiter au moins 60 logements ou parties communes par an, dont 60% au titre de la résorption du risque d'accessibilité plomb et 40% au titre de la résorption de l'insalubrité. Le dispositif initial

compte 10 adresses prioritaires. 4 adresses avaient pu sortir du dispositif les deux premières années et 8 nouvelles adresses ont été intégrées.

A Villeneuve Saint-Georges, le centre ancien fait l'objet de plusieurs OPAH successives et la situation de forte dégradation de son parc privé est bien connue. Pourtant la commune a constaté avec le temps un processus de « contagion » à d'autres secteurs de la ville qui s'engagent à leur tour depuis quelques années dans un processus de dévalorisation sociale et de dégradation technique (bordure de la RN6, quartier des Ecrivains...). Cette nouvelle échelle du processus a conduit la ville à se doter d'une vision d'échelle municipale des processus en cours dans son parc privé. La ville avait donc engagé un protocole en 2003, mais s'est interrompue en 2005 en raison de difficultés rencontrées par la ville dans la mise en œuvre des procédures d'insalubrité et de ses RHI. Cette première formalisation d'un projet d'échelle municipale pourra néanmoins être réinvestie dans le projet de PNRQAD dont la convention devrait être signée prochainement.

Aubervilliers a fait partie des premières villes ayant signé un protocole de lutte contre l'HI (en décembre 2001). Environ 200 adresses étaient ciblées. Un enjeu fort de ce premier protocole a porté sur la coordination des relogements, avec des rencontres mensuelles sur ces questions entre la sous-préfecture et la mairie. Sa mise en œuvre a été assurée par des MOUS en régie qui ont permis de financer 2 inspecteurs supplémentaires. Ce protocole a été reconduit en juin 2009 pour 5 ans en y associant la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune. C'est sur la base des adresses prioritaires du protocole qu'un projet de requalification du centre ville d'Aubervilliers a été élaboré dans le cadre du PNRQAD.

A Clichy-La-Garenne, la ville conjugue depuis longtemps OPAH, PRU, mise en œuvre des procédures d'insalubrité et projets d'aménagement pour éradiquer ou traiter un certain nombre de poches d'habitat insalubre. Le protocole est alors ici un exemple parlant du rôle de document de coordination des différents leviers engagés par la puissance publique que doit tenir le protocole HI avec l'Etat.

Un premier protocole a été signé pour la période 2003-2008 qui reprenait et croisait l'ensemble des politiques en cours dans la

commune et s'appuyait sur un diagnostic partagé entre les différents partenaires.

Un travail de repérage actif a été fait pour préparer ce protocole. En compilant les données du PPPI et les adresses sous le coup d'un arrêté, 1900 logements avaient été identifiés comme potentiellement indignes. Un important travail de terrain a ensuite été entrepris par la SEMERCLI sur un périmètre qui couvrait près du quart de la ville et le nombre d'immeubles inscrits au protocole a été ramené à 70 immeubles et 670 logements. Parmi ces adresses, 12 adresses relevaient de Plans de Sauvegarde (129 logements); 23 d'une opération de RHI (150 logements), 24 de procédures d'insalubrité (265 logements) et 11 adresses devaient faire l'objet d'une acquisition-amélioration (126 logements). 12 hôtels meublés étaient également ciblés dans le protocole.

Ce premier protocole a été accompagné et rendu opérationnel par la mise en place d'une MOUS insalubrité reprenant la cible des 70 adresses et qui permettait l'accès à des financements ANAH majorés. Sur les 70 adresses fléchées, 93% de l'objectif était atteint à l'issue du protocole (c'est à dire qu'une stratégie de traitement avait bien été engagée ; même si elle n'était pas achevée).

Une seconde convention a prolongé l'engagement de la ville en faveur de la lutte contre l'HI pour la période 2009 à 2014. Signée en parallèle avec une convention ANRU. Ce deuxième protocole prolonge les objectifs de la première convention, sans la RHI, et avec un nouveau lot d'actions d'accompagnement. Il répond aux exigences de la circulaire du 26 mars 2008 relative à la mise en œuvre des MOUS insalubrité, parue entre temps, qui prévoit le financement par les MOUS de 9 types de mission, du repérage au traitement de l'Habitat Indigne. Ce second protocole porte sur 760 logements et la poursuite de 3 plans de sauvegarde issus du premier protocole, pour un budget d'environ 2 millions d'€ et un coût moyen d'intervention par logement estimé à 2300€ (financements prévisionnels 50/50 ANAH, Ville). La première convention portait sur un périmètre assez restreint de la ville (de 20 à 25% du territoire communal) tandis que cette nouvelle convention est à l'échelle du territoire communal.

Le protocole engagé entre la Ville et l'Etat a permis à la ville de démontrer à un grand

nombre de partenaires la cohérence de ses différentes interventions, listées dans le protocole de lutte contre l'HI, alors que certains les décriaient comme un mille-feuille sans coordination.

La MOUS qui était le bras opérationnel de ce protocole devrait devenir un PIG au cours de la deuxième convention HI. Des difficultés sérieuses risquent d'apparaître liées au financement de l'ingénierie par le Conseil Général et à celui des travaux après la modification des aides de l'Anah.

Saint-Ouen, avec un premier protocole signé pour la période 2002-2006, figure parmi les premières communes franciliennes à avoir signé un protocole de lutte contre l'habitat indigne. Ce protocole listait en priorité 22 adresses à réhabiliter, 25 à éradiquer et 5 copropriétés à restaurer par un plan de sauvegarde. Il prévoyait également des objectifs en matière de prévention saturnisme.

Le bilan de ce 1er protocole est positif : 400 logements ont été démolis ou condamnés, 1000 logements ont vu leurs parties communes réhabilitées (en OPAH et dans le diffus) et 4 adresses sont engagées dans un Plan de Sauvegarde. La plupart des adresses ciblées ont été traitées, 250 ménages relogés en 6 ans, dont 95% relogés à Saint-Ouen et dans une période de faible rotation du parc social. Une augmentation de la construction en fin de protocole ayant permis un réel appel d'air (avant que la mise en œuvre du DALO ne rende de nouveau les relogements plus difficiles).

Ce protocole coordonnait différentes interventions, dont plusieurs OPAH qui se sont déroulées en parallèle sur plusieurs quartiers. Certaines ont été renouvelées, d'autres périmètres ont été ajoutés et une OPAH RU à visée plus coercitive a été engagée.

Le 2ème protocole (2009-2014) aura pour objectif d'être plus qualitatif, il déclinera tous les outils intéressants à mobiliser, de la simple information à la maîtrise foncière publique... 4 volets sont ainsi prévus dans ce nouveau protocole.

1- Un volet pédagogique, avec des actions d'information des habitants sur les rapports locatifs et les obligations de décence confiées à l'ADIL ou au PACT des actions de prévention du saturnisme.

2- Un volet incitatif, qui s'appuiera sur l'OPAH RU de 2005/2010, la poursuite des 4 plans de sauvegarde, la mise en place d'une coopération entre la CDC et la caisse d'épargne pour le pré-financement de dossiers (convention et engagements non respectés en la matière). Des projets d'élargissement de la ZPPAUP autour du secteur des puces sont également inscrits au nouveau protocole pour la mise en valeur de l'habitat industriel, avec une enquête publique prévue à l'automne. Une ZPPAUP élargie permettrait en effet des avantages fiscaux directs et indirects, la possibilité de déduire les coûts de travaux du revenu imposable et offre une TVA à 4,5%. Cela constitue alors un argument incitatif supplémentaire auprès des propriétaires qui pourront valoriser leur patrimoine. Cela donne des moyens supplémentaires pour remettre à niveau des immeubles, en complément avec les aides publiques.

3- Un volet coercitif, avec une liste d'adresses prioritaires pour lesquelles les procédures d'hygiène seront plus systématiquement mobilisées, les travaux d'office exécutés.

4- Un volet de politiques foncières et d'aménagement pour traiter les immeubles ayant atteint un point de non-retour, avec 5 à 6 RHI prévues.

Quel est l'impact des premiers protocoles engagés ?

L'analyse de l'ensemble des protocoles étudiés met en évidence leur relative efficacité pour améliorer et renforcer la coordination des acteurs d'un territoire. Leur première utilité est de permettre de fixer des objectifs partagés aux différents partenaires et de donner lieu à des négociations précises de moyens (et notamment en termes de prise en charge des relogements).

Ils ont également pour intérêt de favoriser une prise de conscience des enjeux à l'échelle de l'ensemble du territoire communal et de mettre en évidence les éventuelles problématiques de dégradation diffuse, indépendamment des périmètres opérationnels. Ils ont en effet souvent suscité les premières analyses des enjeux de l'habitat indigne à l'échelle des communes.

Plusieurs villes interrogées y ont également vu une manière de donner une meilleure visibilité aux différentes actions qu'elles entreprennent et de mettre en évidence la cohérence et les

interactions entre les différentes politiques municipales.

Leur bilan reste cependant difficile à faire, tant leur impact est difficile à distinguer de celui des moyens mobilisés dans ce cadre : OPAH, FIG. Il n'est pas aisé de distinguer le rôle de ces conventions par rapport à celles qui encadrent la mise en œuvre d'OPAH, de MOUS. Ils ne sont qu'un cadre global proposé de négociation et de partage des objectifs entre une commune et l'Etat, et dépendent fortement des moyens qui y sont associés, comme on le voit pour l'exemple parisien.

La mise en place de ces protocoles si elle peut faciliter la mise en œuvre de procédures, ne suffit souvent pas à résoudre les nombreux obstacles et points de blocage qui freinent les politiques de rénovation et de réhabilitation du parc privé : manque de logements accessibles aux publics délogés, fragilisation et complexité de la situation des copropriétés...

3.3 - Les Projets de Rénouveau Urbain « quartiers anciens », les prémices du PNRQAD

Lors du lancement du Programme National de Rénouveau Urbain porté par l'ANRU (Agence Nationale du Rénouveau Urbain), initialement pensé pour la requalification des grands ensembles d'habitat social, certaines villes et opérateurs ont fait valoir la priorité sur leur territoire de traiter les urgences sociales rencontrées dans le parc privé dégradé et obtenu la mise en place de projet de renouvellement urbain sur ces quartiers anciens, comme le prévoyait à la marge le règlement de l'ANRU.

5 sites franciliens, sur une vingtaine à l'échelle nationale, ont ainsi pu bénéficier de l'intervention de l'Anru sur leur parc ancien dégradé : Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, Clichy-la-Garenne et Paris dans le quartier de la Goutte d'Or. La plupart des quartiers concernés figuraient dans la liste des ZUS.

L'apport du PRU a permis à ces villes, souvent engagées de longue date dans des politiques de traitement de l'habitat ancien, de développer des projets urbains plus ambitieux sur ces quartiers, en particulier d'envisager la maîtrise publique d'îlots que des années d'OPAH n'étaient pas parvenues à redresser

durablement. Les conventions PRU ont ainsi suscité la mise en place de logique de conduite de projets transversale, la prise en compte des besoins d'actions d'accompagnement sur les espaces publics, un réel engagement des partenaires sur des objectifs contractualisés...

Si les outils de traitement de l'habitat privé dégradé mobilisés étaient déjà ceux définis depuis la circulaire sur les OPAH Renouvellement Urbain depuis 2002, la mise en œuvre des PRU a entraîné un changement d'échelle et de logique, notamment grâce à un apport de financements exceptionnels (subvention du déficit foncier sur le traitement d'îlots anciens dégradés non insalubres, prise en compte des investissements sur les espaces publics,

équipements...). Une intervention pionnière qui trouve aujourd'hui son prolongement dans la mise en place du PNRQAD.

Devant les urgences sociales et urbaines du parc privé, notamment des copropriétés dans le voisinage des quartiers d'habitat social où elle intervenait, l'Anru a été amenée à développer progressivement des interventions spécifiques sur les copropriétés dégradées : démolitions, simplification juridique, scissions, traitement des enjeux d'aménagement et de requalification des espaces extérieurs... (ex Les Bosquets, La Noue Bagnolet...) Cette problématique est d'ailleurs très présente parmi les réflexions sur un second programme ANRU...

Le PRU de PANTIN (quartiers des Quatre Chemins)

Pantin est un des sites d'intervention franciliens de l'Anru sur le parc privé dégradé. Une convention de projet de renouvellement urbain a ainsi été signée en juillet 2007, pour une durée de 5 ans, représentant un budget de près de 55 M€. Financés à 38% par l'Anru, 34% par les bailleurs, 18% par la Ville de Pantin, 5% par le CRIF et 4% par le produit de la revente foncière. (la CDC et le CG étant également sollicités).

Le quartier pris en compte dans cette convention est situé aux portes de Paris et constitué d'un habitat de faubourg concentrant des petits logements et souffrant d'une conception initiale médiocre. Il faisait déjà l'objet d'une intervention ancienne de la part de la Ville (à travers plusieurs OPAH successives et une intervention régulière du SCHS), mais celle-ci ne parvenait toutefois pas à endiguer la spirale de dégradation engagée sur certains îlots, et cela malgré un processus émergent de gentrification constaté sur le parc privé de qualité du même quartier.

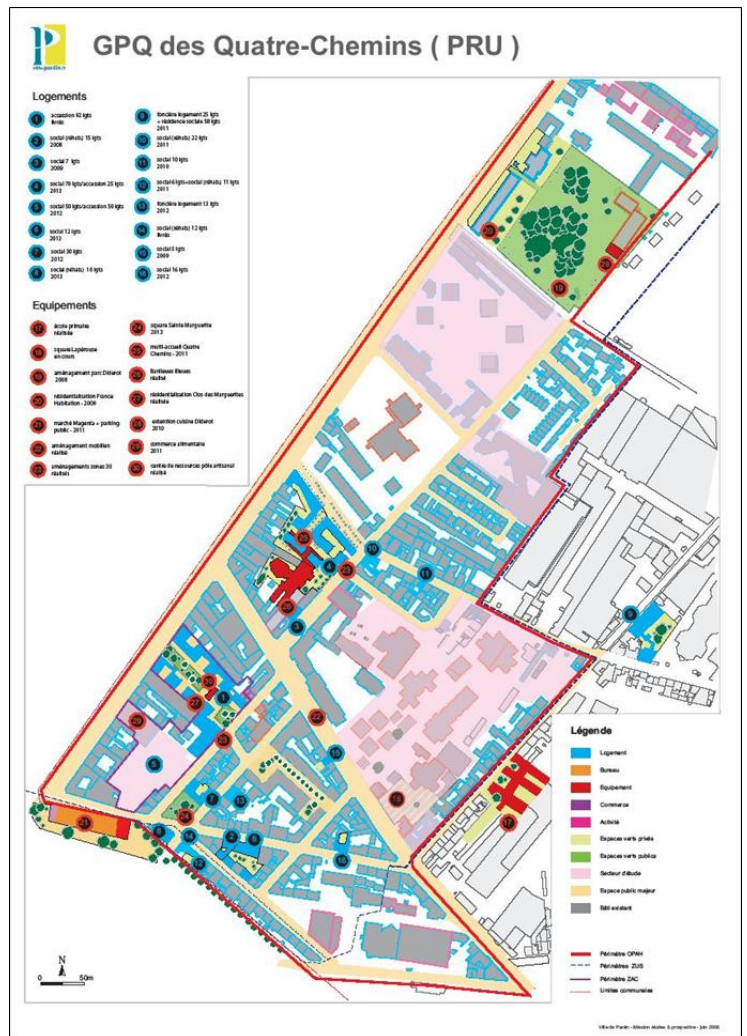
La Ville a alors engagé une intervention plus coercitive à travers le lancement en 2004 d'une concession publique d'aménagement (CPA) confiée à la SEMPACT portant sur 16 adresses prioritaires à l'échelle du territoire communal.

Le PRU des Quatre Chemins a ensuite été l'occasion de changer encore d'échelle d'intervention sur les îlots les plus dégradés. Il comptait en effet plusieurs volets complémentaires croisant les leviers de l'action foncière, du relogement des occupants, de la gestion immobilière transitoire, de démolitions reconstruction (dont une grande majorité de logements sociaux) et d'actions d'accompagnement urbain... Le projet prévoyait ainsi la démolition ou la réhabilitation de près de 300 logements et la reconstruction de plus de 500 nouveaux logements (dont 400 sociaux).

Pour sa mise en œuvre, DELTAVILLE (ex SEMPACT) s'est vu confié une double mission d'OPC urbain (Ordonnancement, Pilotage, Coordination) et d'ingénierie foncière et immobilière sur 25 adresses à traiter en maîtrise publique.

Une des difficultés de ces projets est en effet celle de la coordination de ces différents volets et de la cohérence des calendriers de livraison de foncier disponible et de reconstruction par les bailleurs sociaux...

Comme les futurs projets PNRQAD, la logique du PRU de Pantin était de croiser et de combiner différentes approches et de mobiliser tout un panel d'outils sur une durée limitée afin d'obtenir une réelle redynamisation des îlots traités



3.4 - Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) institué par la loi MOLLE a pour objectif de « traiter les quartiers anciens qui concentrent les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles en associant une approche de traitement de l'habitat avec une approche urbanistique plus large tenant compte de la mixité des usages et des activités. ».

Le champ du PNRQAD « quartier ancien » est celui de quartiers comptant majoritairement un parc datant d'avant 1949, une part élevée d'habitat indigne et de ménages défavorisés (approché par le PPPI notamment) ainsi qu'une part élevée de logements vacants en marché tendu.

25 quartiers répondant à ces critères ont été sélectionnés à l'échelle nationale pour la période 2009-2011 (dont 11 sites retenus sur des périmètres restreints par rapport aux projets des candidatures) pour bénéficier d'une aide à la mise en œuvre d'un projet global de requalification urbaine, dont 5 sites franciliens. 15 sites ont également été retenus au titre d'une aide à l'ingénierie, dont 2 sites franciliens.

Le PNRQAD entend susciter la requalification globale des quartiers sélectionnés par une approche transversale et urbaine de l'ensemble des processus de dégradation. Ces projets urbains devront ainsi croiser plusieurs approches : un volet réhabilitation du parc privé pour les cas où le bâti a un bon potentiel de requalification, un volet coercitif d'éradication du parc le plus dégradé ; une programmation cohérente de relogements des occupants du parc traité et de production d'une offre de logements sociaux et de structures d'hébergement adaptées et enfin des actions en faveur des espaces publics, de l'offre de service et d'équipements pour accompagner la revalorisation de ces espaces dans les marchés locaux...

Pour y parvenir, le PNRQAD s'appuie sur la volonté de mettre en synergie les moyens de l'ANAH, de l'ANRU et des collectivités locales. Sa mise en œuvre s'appuiera sur des conventions pluriannuelles négociées entre les collectivités, l'État, les deux Agences (Anah, Anru), visant à la fois à l'élaboration d'une

stratégie partagée d'un projet urbain globale de requalification et à garantir pour les sites retenus la mobilisation effective de l'ensemble des financeurs et une visibilité sur les moyens disponibles.

L'insertion dans un programme national de requalification des quartiers anciens se veut également l'occasion de développer et d'approfondir les outils de traitement et d'accompagnement de l'ingénierie avec la mise en place de référentiel méthodologique renforcé (comme on l'a vu avec les nouveaux guides de l'ANAH sur les opérations programmées de traitement de l'insalubrité notamment)...

En pratique, le PNRQAD s'appuiera sur la mobilisation des dispositifs existants et en particulier sur la mise en œuvre d'OPAH à volet renouvellement urbain permettant une approche urbaine plus importante. Il leur donne cependant une force de frappe accentuée par la mobilisation de moyens exceptionnels apportés par l'ANRU (34 millions d'euros pour 3 ans à l'échelle de la région Ile-de-France) en plus des aides traditionnelles de l'ANAH.

Cette intervention ponctuelle ne représente cependant pas un nouveau cadre pérenne d'intervention mais plus une action expérimentale limitée à quelques sites qui pose le problème, dans un contexte de réduction des enveloppes, de la concurrence exercée sur la distribution des aides à l'échelle régionale. Financé en grande partie sur l'enveloppe régionale (qui tend à diminuer) de l'ANAH, le PNRQAD risque en effet de peser de manière croissante sur la capacité d'intervention de l'agence dans le reste de la région.



Source : Convention PNRQAD d'Aubervilliers
Démolition du 15 rue du Colonel Fabien

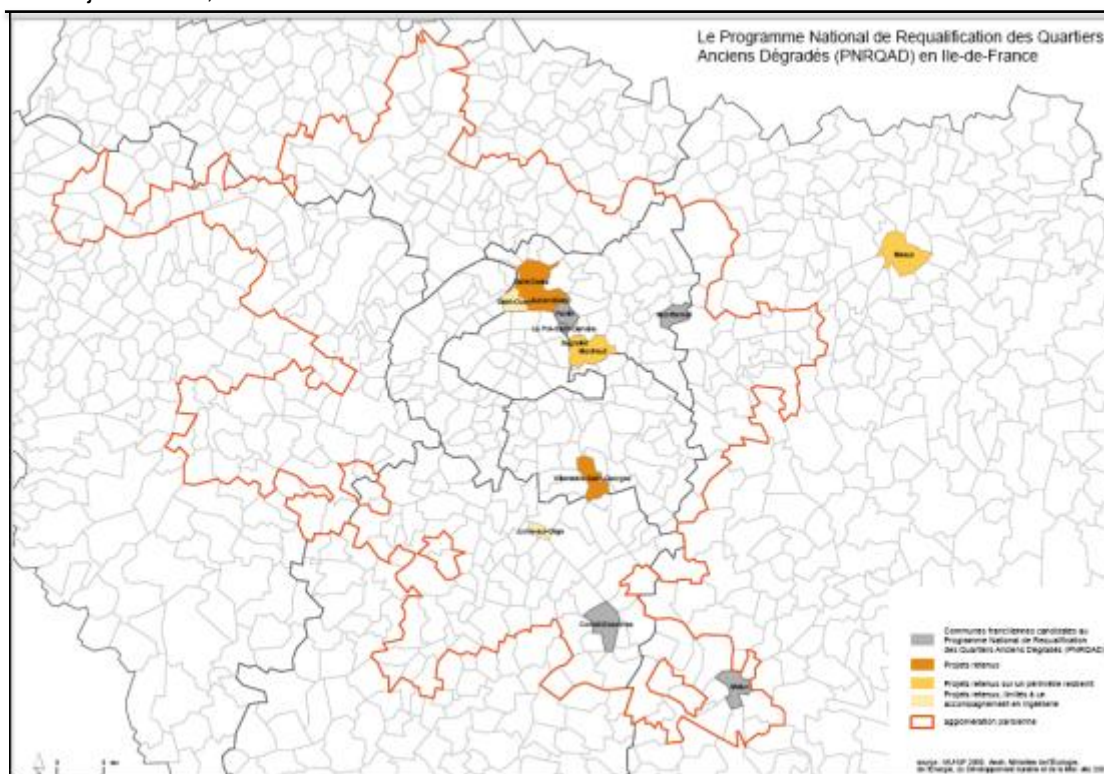
Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés en Ile-de-France

Les critères ayant conduit à la sélection des sites renvoient à la concentration et au volume d'habitat dégradé, à la prise en compte de « l'opérationnalité » des candidatures, à un souci d'équilibre géographique (Ile-de-France / province) et d'une typologie urbaine diversifiée. C'est ainsi que sept candidatures franciliennes ont été écartées, bien qu'en « cœur de cible » (Argenteuil, Sarcelles, Montfermeil, Pantin, Le Pré Saint Gervais, Corbeil-Essonnes, Melun), au motif que les dispositifs de droit commun pourraient y être suffisants, que des études complémentaires s'imposent, ou que la concentration d'habitat dégradé y est moindre.

Trois candidatures franciliennes ont été retenues : Aubervilliers, Saint-Denis, Villeneuve-Saint-Georges. Deux candidatures ont été retenues sur un périmètre restreint (parfois à peine modifié) : Meaux et Montreuil-Bagnolet. Enfin, deux candidatures ont été retenues uniquement pour un accompagnement en ingénierie : Juvisy-sur-Orge (CA Les portes de l'Essonne), projet marqué par un fort enjeu urbain, et Saint Ouen²⁹. Les sites

franciliens retenus au titre du projet urbain devraient bénéficier de 34 millions de l'ANRU (de 5 à 9 millions selon les sites) et de 30 millions d'euros fléchés de l'ANAH (de 3 à 9 millions). Ces montants sont alloués pour toute la durée des conventions (7 ans).

Les deux sites retenus au titre de l'ingénierie ne disposeront pas de fonds ANRU et relèveront du droit commun pour les aides de l'ANAH, avec cependant un rang de priorité dans la distribution des enveloppes régionales. L'Etat d'avancement et de concrétisation des sites retenus en Ile-de-France est très inégal à la fin de l'année 2010. Saint-Denis a signé la première convention de la région en octobre 2010 et Aubervilliers et Villeneuve-Saint-Georges devraient les signer début 2011. En revanche Montreuil/Bagnolet et Meaux doivent encore engager des études complémentaires pour finaliser et définir leur stratégie et ne devraient signer leur convention que dans plusieurs mois.



²⁹ Le décret du 31 décembre 2009 fixe la liste des quartiers bénéficiaires avec le plan des périmètres restreints.

Saint-Denis a signé la première convention PNRQAD d'Ile-de-France en octobre 2010. La convention porte sur la période 2010-2016.

La stratégie urbaine retenue repose sur une approche à plusieurs niveaux d'intervention complémentaires, avec une OPAH-RU sur l'ensemble du centre-ville et une concession d'aménagement confiée à la SOREQA sur 2 îlots prioritaires : Brise Echalas et le quartier Porte de Paris, choisis en raison de leur dégradation avancée et de leurs positions stratégiques aux entrées du centre-ville. L'ambition de cette intervention croisée est de créer une synergie entre l'action sur le parc privé dégradé et les zones de projets et les ZAC importantes à proximité afin d'obtenir un effet démultiplicateur du renouvellement urbain de l'ensemble du secteur. Le projet prévoit également en accompagnement de cette dynamique de fortes interventions sur les espaces publics et l'offre commerciale.

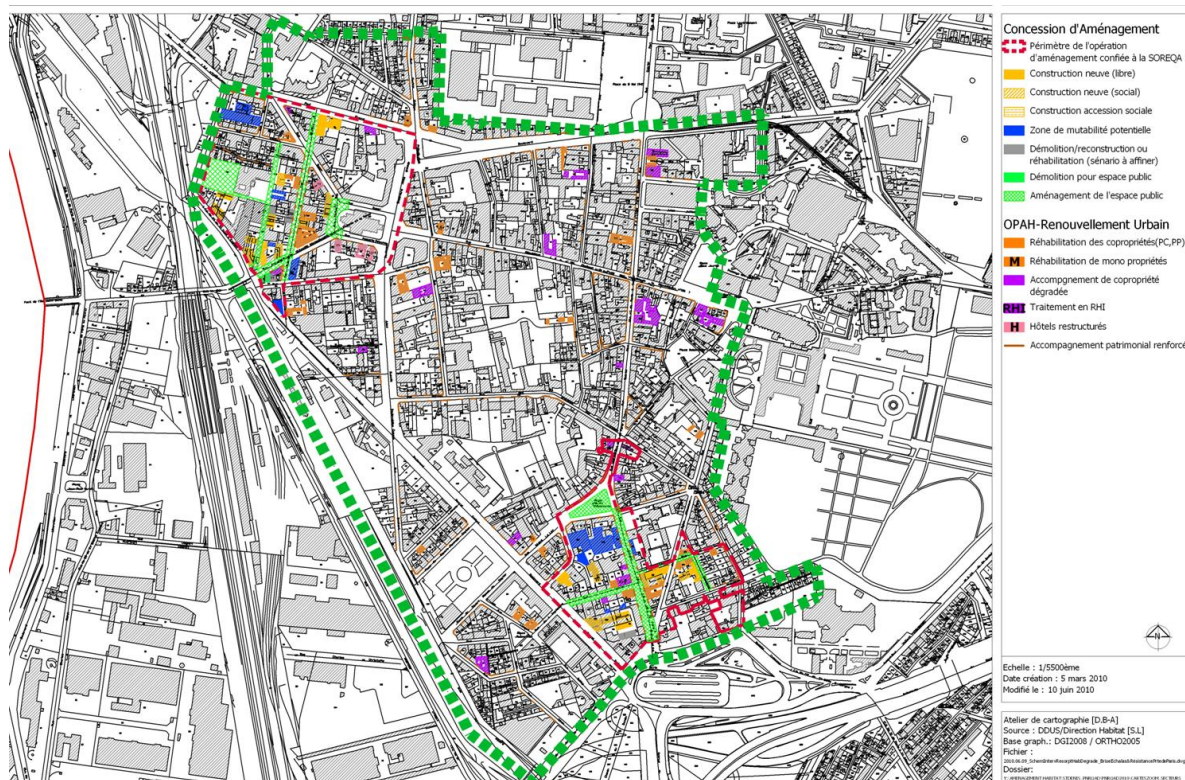
L'OPAH RU ciblera en priorité la lutte contre les marchands de sommeil et le maintien des propriétaires occupants très modestes et l'aide aux copropriétés. Elle a pour objectif de traiter en 5 ans plus de 1 200 logements, 19 copropriétés dégradées, 18 immeubles prioritaires et 8 mono propriétés.

La SOREQA sera chargée de conduire sur les deux secteurs prioritaires les actions foncières publiques : négociations avec les propriétaires,

suivi social, cahier des charges de reventes de charges foncières, jusqu'à la livraison du terrain nu (près de 130 logements devraient ainsi être démolis, pour 320 reconstruits avec une volonté de densification qui devrait se traduire par des mesures appropriées dans le PLU en révision ; 70 logements devraient être réhabilités en maîtrise foncière publique et 1600 m² de surfaces commerciales livrées).

La mise en œuvre du PNRQAD s'accompagnera d'une nouvelle coordination des acteurs locaux : mise en place sous la responsabilité du chef de projet PNRQAD d'un groupe de travail sur les travaux d'office et les mesures en cours, auquel serait associé un représentant du SCHS. De même, une cellule hebdomadaire de signalement devrait être mise en place et chargée de valider les stratégies à mettre en place à l'adresse et de s'assurer de leur suivi.

Le coût global du projet est de près de 52 M€, et il est financé par de multiples financeurs parmi lesquels : l'ANRU (9 M€), l'ANAH (4M€ au titre des RHI/ORI et 4 millions d'aides à la réhabilitation), le CG 93 (1,2 M€), l'Etat (1,9 M€ au titre des aides à la pierre pour la construction de logement sociaux ; le CRIF (bonification de prêts et OPAH), la CDC (soutien à l'activité économique). Enfin, près de 15 M€ de reventes de charges foncières devraient venir également en déduction du coût total.



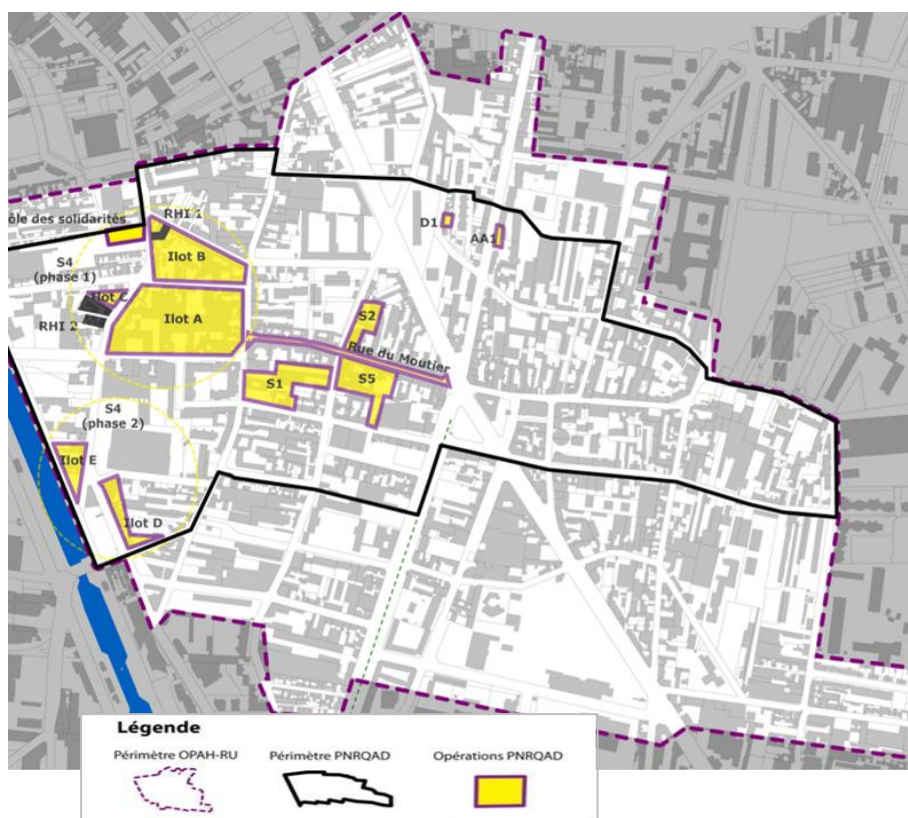
Aubervilliers a signé sa convention le 17 décembre 2010. Il sera mis en œuvre à partir de 2011, pour 7 ans. Les apports de l'Etat, de l'Anru et de l'Anah pourraient atteindre au total 18 M€. L'investissement financier de la Communauté d'Agglomération Plaine Commune et de la Ville devrait être de près de 13M d'euros. Le projet est soutenu aussi par les partenaires financeurs suivants : Conseil Général (au titre notamment du Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne), Caisse des Dépôts et Consignations. La Région et les bailleurs seront eux-aussi sollicités. Au total, ce sont plus de 62 M€ qui devraient être engagés.

Le projet s'inscrit dans une stratégie de long terme à horizon 2030. En mettant en œuvre des actions fortes de résorption de l'habitat indigne, en soutenant les travaux de requalification de l'habitat privé, en veillant à maintenir une diversité sociale dans le centre-ville, en impulsant enfin une requalification des espaces publics et de l'activité commerciale, le PNRQAD constituera une première tranche de cette stratégie urbaine globale de long terme. Il s'agit d'une part de développer un projet de centre-ville s'articulant avec les nombreux projets urbains qui vont voir le jour à très court terme en périphérie : Porte d'Aubervilliers sites du Campus Condorcet, parc du millénaire dès mars 2011, Université privée Saint Gobain en

2012,... Il s'agit d'autre part de faire en sorte que l'arrivée du métro (attendue pour 2016/2017) impulse une vraie dynamique nouvelle et de tirer tout le bénéfice possible des opérations d'aménagement qu'elle va susciter.

Le dispositif opérationnel devrait s'appuyer sur des dispositifs gigognes, avec un vaste périmètre d'OPAH RU englobant celui du PNRQAD au sein duquel des îlots prioritaires ont été définis, correspondant à des opérations de démolition-reconstruction, l'acquisition amélioration d'un immeuble dégradé isolé et deux opérations de RHI, dont une multi sites. La ville et Plaine Commune n'ont pas les moyens d'éradiquer tout l'habitat indigne de manière volontaire, mais espèrent agir sur les points névralgiques afin de faire levier pour redynamiser et stimuler une attitude patrimoniale chez les bailleurs privés de la ville.

Le projet prévoit la construction ou la réhabilitation de 364 logements (dont 49 % de logements sociaux), après démolition de 172 logements sur le périmètre centre-ville et Marcreux. Il prévoit aussi l'implantation d'un nouvel équipement (Pôle des Solidarités) et une action sur l'espace public et les commerces. L'OPAH RU aura pour objectif la réalisation de travaux dans près de 500 logements avec un accompagnement ciblé d'une vingtaine d'adresses prioritaires (des copropriétés en difficultés essentiellement).



Villeneuve Saint-Georges a également déterminé ses grands choix stratégiques et devrait être en mesure de signer sa convention PNRQAD au cours du premier semestre 2011. Le budget prévisionnel du projet de Villeneuve-Saint-Georges s'élève à près de 54 millions d'euros, dont 8 millions financés par l'ANRU, 4,7 millions fléchés par l'ANAH, 10 millions apporté par l'Etat au titre du CPER. Les collectivités locales contribueront au projet à hauteur de 10,3M€ pour le CG94, de 7M€ pour le CRIF et de 13,7millions pour la ville/

Après avoir fait le constat au cours des années 2000 de l'impasse de l'outil des OPAH classique pour traiter les points durs de son bâti dégradé, la Ville entend à travers le projet de PNRQAD changer d'échelle dans sa lutte contre la dégradation du parc privé et passer à une approche urbaine de traitement des processus constatés à l'échelle de la ville et de ses quartiers.

Le projet de Villeneuve vise en effet développer une politique globale à l'échelle du centre-ville, avec notamment une intervention en faveur de la requalification et du réaménagement de la RN6 et du traitement des coupures urbaines de la ville (ville/Seine, centre-ville/ coteaux...). Le projet de PNRQAD prévoit pour cela la démolition de 134 logements et la réhabilitation de près de 70 logements (hors OPAH). Il estime à 220, le nombre de relogements nécessaires et il prévoit la construction de près de 500 nouveaux logements (dont 50% de logements sociaux et 10% de logements intermédiaires) soit une augmentation du parc de ces périmètres de plus de 300 logements.

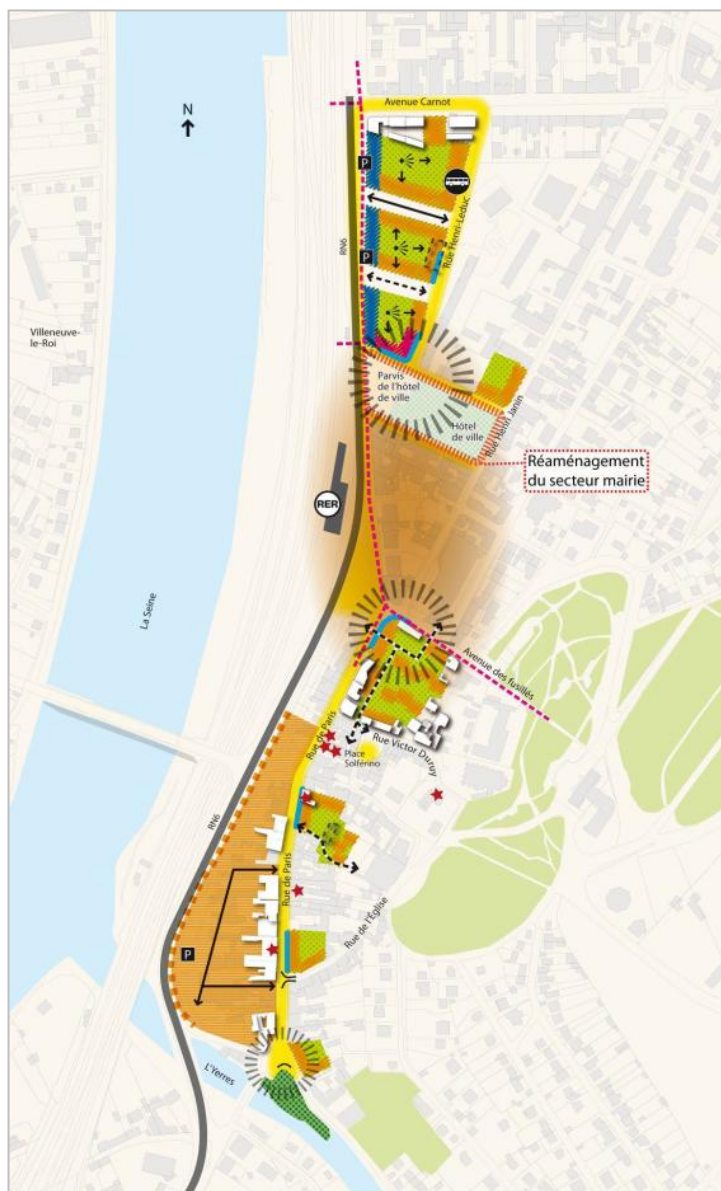
La mise en œuvre du projet devrait reposer sur plusieurs actions croisées :

* La création d'un secteur de renouvellement urbain par le préfet qui permette une dérogation au Plan d'Exposition au Bruit de l'aéroport d'Orly.

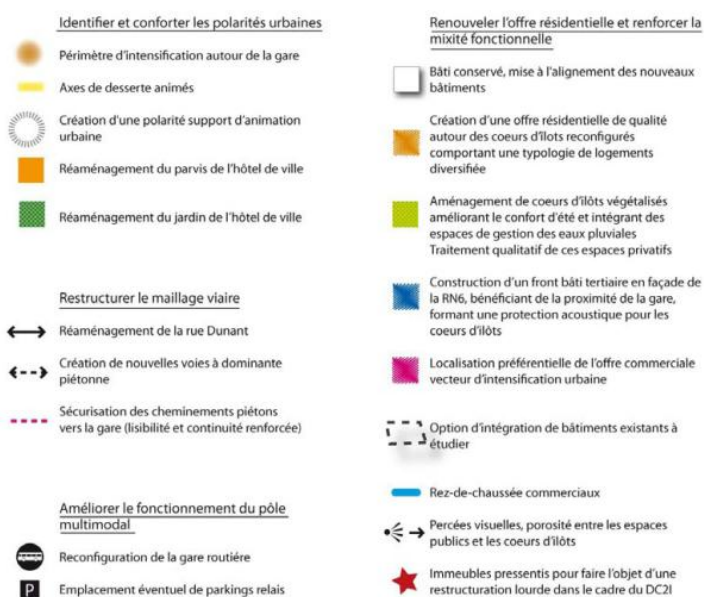
* L'engagement d'une OPAH pour la réhabilitation du parc privé, avec une liste d'adresses prioritaires.

* Des opérations lourdes de démolitions reconstruction, curetage et restructuration d'îlots avec une multitude d'outils : ZAC multisites pour la requalification de secteurs stratégiques, RHI, ORI.

* Le PNRQAD comprend également des objectifs en matière d'offre commerciale, d'équipements et des moyens en termes d'ingénierie et d'accompagnement social.



Zac Multisite : Schéma d'intention



Montreuil /Bagnolet

Le dossier de candidature intercommunal de Montreuil Bagnolet porte sur le quartier des Coutures et du bas Montreuil, dans une zone limitrophe de Paris qui constitue pour les deux communes des espaces stratégiques, en tant qu'entrées de ville et espaces de desserte importants (ligne 3, 9, réseau de bus).

Le tissu urbain de ce secteur est de plus resté relativement mixte (habitat /activité) et concentre une part importante de l'activité économique des deux communes (25% des entreprises de Bagnolet et 30% de celles de Montreuil).

Construits sur d'anciens terrains maraîchers, sur des parcelles en lanières saturées, le tissu y est très dense et peu aéré. Il est composé de bâtis hétérogènes très imbriqués, avec des linéaires de rue typiques de l'architecture de faubourg du 19^{ème} siècle, avec des locaux artisanaux très présents, mais aussi des îlots pavillonnaires assez homogènes...

Le quartier connaît à la fois une insalubrité diffuse et des poches de concentration d'habitat dégradé, générées à la fois par un manque d'entretien et des situations juridiques compliquées (successions, indivisions), mais aussi par une insalubrité structurelle liée à la forme des parcelles et aux caractéristiques architecturales du bâti (plateau étroits et logement exigus, manque d'éclairage naturel des logements...).

Les deux villes, engagées dans des interventions de longue date sur le parc privé dégradé, font le constat d'une résistance récurrente de certains points durs où l'insalubrité se réinstalle parfois même après une intervention publique. C'est pourquoi, à l'occasion du PNRQAD, elles entendent changer d'échelle d'intervention.

Le projet devrait s'appuyer sur une OPAH Renouvellement Urbain à l'échelle de l'ensemble du périmètre et sur des actions coercitives localisées. Le dossier de candidature mettait en effet l'accent sur la nécessité de développer une approche urbaine globale, croisant une restructuration profonde du dessin de certains îlots et des principes de liaisons urbaines, la réintroduction d'une plus grande diversité de l'offre résidentielle, et une requalification des espaces publics et des espaces verts (manquants dans ce tissu minéral et dense).



Meaux est encore en phase d'études complémentaires et n'a pas encore déterminé tous ces choix stratégiques.

Les grandes lignes de son dossier de candidature devraient cependant être préservées.

Le projet présenté dans le dossier de candidature portait sur le centre-ville ancien de Meaux (quartiers de la cathédrale, du Marché et quartier Saint-Nicolas) sur lequel des poches d'insalubrité persistent et où étaient enregistrés à la fois des taux de vacance élevés, une concentration de PPPI et des cas de copropriétés en difficultés.

Le projet entendait déployer un programme d'intervention portant sur plusieurs thématiques croisées :

- La redynamisation commerciale
- La réhabilitation de l'habitat et du patrimoine
- La requalification de l'espace public
- La valorisation touristique et patrimoniale
- L'amélioration de la circulation et du stationnement

Le PNRQAD prévoit plusieurs outils opérationnels : une OPAH, des Opérations de Restauration Immobilières pour les îlots dégradés. Les propriétaires qui entreprendront des travaux dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique dans le périmètre du PNRQAD bénéficieront du dispositif Loi Malraux (réduction d'impôts et location obligatoire pendant 9 ans).



4 - De la boîte à outils à la pratique des territoires ; l'expérience des acteurs franciliens

On l'a vu, la boîte à outils est très complète et la palette de dispositifs ne manque pas pour remédier au logement indigne : les acteurs sont sensés pouvoir s'appuyer sur un arsenal juridique récemment remanié de police de la salubrité et du péril, sur des outils d'intervention variés, qui ont permis une sensible amélioration du parc privé depuis leur création (OPAH, MOUS, RHI) et sur des moyens techniques et financiers encore importants (ANAH, ANRU...).

Pourtant, lorsque l'on interroge les acteurs et les opérateurs qui agissent dans les territoires contre ces spirales de dégradation, la performance de cette boîte à outils est très vite remise en cause par la résistance des situations et la complexité de leur mise en œuvre. L'arsenal juridique reste complexe et parfois difficile à interpréter et à appliquer...

Ils mettent ainsi en avant différents points de blocage pour expliquer la persistance de multiples formes d'habitat dégradé et indigne, alliant des facteurs techniques et des éléments de contexte politiques ou économiques.

A la lecture de nos entretiens, plusieurs difficultés sont récurrentes dans les témoignages recueillis, quels que soient les territoires et la position institutionnelle de nos interlocuteurs.

4.1 - Les difficultés du repérage ; hétérogénéité des situations et subjectivité des acteurs

La plupart des acteurs mettent en avant comme première difficulté, celle de l'identification du parc indigne et dégradé. Les raisons, que nous avons déjà développées en sont multiples :

- des occupants qui ne se signalent pas,
- des élus plus ou moins réticents à intervenir sur le parc privé pour des raisons politiques ou par crainte de la complexité des circuits de financement et de décision auxquels ils devront se confronter
- des signalements pouvant émaner de multiples acteurs, suivant des logiques différentes, et rarement coordonnés (sur ce point certains pôles départementaux conduisent actuellement des démarches de coordination tout à fait prometteuses en

associant de nouveaux acteurs tels que les cellules de gendarmerie, les pompiers, les associations de services à domicile...)

- des difficultés méthodologiques et une subjectivité irréductible des agents, avec des enjeux d'homogénéisation de la qualification de l'insalubrité et de formation des techniciens qui en sont chargés.

Le renforcement des obligations légales, le développement des échanges au sein des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne sont autant de sources de progrès pour l'avenir.

Ces progrès dépendent cependant avant tout de la volonté politique d'agir et de la disponibilité des moyens et des compétences nécessaires pour cela, d'autres freins également mentionnés par les acteurs rencontrés ...

4.2 - Eclatement des circuits de décision et multiplicité des acteurs ; un besoin de coordination et de démarches de projet

Le deuxième facteur cité par les acteurs interrogés pour présenter les obstacles qu'ils rencontrent dans la pratique est celui de l'éclatement des circuits de décision et le manque de cadre de pilotage global des politiques engagées.

En effet, l'engagement et la mise en œuvre de ces politiques reposent sur une très grande multiplicité d'acteurs et de circuits de décision :

- le pouvoir de décision peut ainsi relever du maire, du préfet
- l'instruction des dossiers dépend de différents services de l'Etat, DRIHL ou ARS, ou des mairies (SCHS, services techniques...).
- l'exécution des stratégies de requalification de ce bâti met en présence des acteurs de multiples cultures professionnelles : acteurs sociaux responsables du relogement et/ou de l'accompagnement social (associations, bailleurs sociaux, services sociaux...), opérateurs techniciens de l'habitat, organismes sociaux et financeurs (CAF, MSA, collectivités locales, ANAH, ANRU...), médecins de santé publique...

Il faut faire travailler ensemble des acteurs porteurs de cultures professionnelles et d'intérêts très différents. Il y a ainsi autour de chaque opération des enjeux spécifiques de

partage et de coordination entre techniciens et élus, entre échelle locale et police d'Etat, entre logiques urbaine, sociale et sanitaire... Dans la plupart des sites rencontrés, nos interlocuteurs ont souligné l'impérative nécessité d'améliorer les cadres de coordination et de mise en cohérence des interventions des différents acteurs publics et privés dans le traitement de l'habitat dégradé et indigne et le caractère indispensable d'une volonté politique clairement affichée.

Une meilleure coordination des démarches engagées et leur inscription dans un cadre de pilotage unique doit en effet permettre :

- * une évaluation régulière de l'impact des procédures et un suivi réel de leur efficacité, pour éviter une succession d'investissements sans résultats et l'installation d'un sentiment d'impunité et de non efficacité des mesures de police publique.
- * Une meilleure efficacité de l'arsenal de mesures coercitives, par l'exécution réelle des travaux d'office, par la mise en œuvre des sanctions pénales et l'instauration d'une chaîne d'intervention cohérente : de l'engagement de la procédure ou du recensement d'un dossier DALO jusqu'aux sanctions pénales adéquates, notamment en ce qui concerne la lutte contre les bailleurs spéculatifs...
- * La mobilisation des bons outils aux bonnes échelles. La problématique de l'habitat indigne répond à des processus à plusieurs échelles : accueil des populations les plus modestes d'une métropole dans des territoires victimes de processus de spécialisation sociale et de ségrégation urbaine, forte concentration de population dans des bâtis fragilisés et hors marché, à l'échelle de quartiers, d'îlots ou d'immeubles dégradés... Les approches opérationnelles se sont longtemps contentées de diagnostics limités à des périmètres trop précis sans s'appuyer sur des approches stratégiques à l'échelle communale, sinon à celle d'une agglomération... Le développement de ce type d'approches est récent et encore trop ponctuel. Il s'agit de croiser les regards et les approches institutionnelles et professionnelles en ne se limitant pas à la dimension technique de l'habitat dégradé mais en prenant en compte toutes les dimensions urbaines et sociales qu'il pose.

Ces enjeux de coordination commencent dès l'échelle communale, avec des approches différentes entre services de l'Habitat et le SCHS, les uns travaillant à l'adresse et les autres cherchant à développer une approche à l'îlot. Le suivi des procédures engagées est également un enjeu pour les villes, de nombreuses procédures longtemps sans effets, laissent s'installer une sensation d'impunité pour les bailleurs indélicats.

* Une plus grande cohérence dans la temporalité des différentes interventions
Entre le signalement et le traitement effectif des situations rencontrées, les délais peuvent être très longs, relevant de temporalité contradictoire entre l'urgence constatée et les délais de procédures, et notamment les délais d'obtention des avis de la commission départementale compétente. La mise en place d'une organisation partenariale rodée et rassemblant les bons partenaires sous la responsabilité d'un pilote désigné pourrait réduire ces délais. Dans les faits des réseaux peuvent se mettre en place mais tiennent souvent à des affinités de personnes et sont donc fragiles et dépendant des mutations des uns et des autres. Il faut donc structurer des circuits plus résistants et pérennes de coordination.

Au niveau central, le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne représente cette instance de coordination. Son rôle est essentiellement juridique et pédagogique. Il est dépourvu de moyens opérationnels propres. Les différents ministères (DGHUP, DGAS, DGCL...) restent cloisonnés et définissent indépendamment les uns des autres leurs propres objectifs (production et financements de logements, politique d'hébergement, lutte contre le saturnisme).

Au niveau régional, il n'existe aucun cadre réglementaire d'intervention, même si quelques régions se saisissent de ces problématiques. Leurs initiatives restent cependant très ponctuelles.

L'échelle départementale commence à exister avec les pôles départementaux et contient en germe de vraies possibilités d'amélioration des circuits de coordination. Elle doit cependant encore dans plusieurs départements franciliens être stabilisée dans ces missions, élargie dans ces partenariats et consolidée dans ces modalités.

Au niveau local, une très grande variété d'acteurs interviennent, de nature et de compétences très différentes, et c'est à ce niveau qu'il faut réfléchir à une réelle coordination des interventions, à la fois pour les inscrire dans un projet urbain global et pour améliorer les cadres opérationnels des interventions à l'adresse.

La présence d'un projet urbain à l'échelle de la commune et la présence d'un portage politique volontaire et cohérent est, en effet, aux yeux de tous, le premier gage d'une intervention réellement efficace (ARS, DRIHL, mairies, Opérateurs, SCHS, CAF, ...). L'ensemble des acteurs mettent ainsi en avant la nécessité que circuits d'instruction des procédures et partenariats multiples puissent s'inscrire dans une logique de projet cohérente et transparente, avec des éléments de calendriers partagés et maîtrisés (mise en œuvre d'une procédure, accompagnement social des occupants, accord de relogements...).

Les expériences du PNRQAD en cours de mise en place s'inscrivent bien dans un tel cadre de coordination global, agissant dans tous les domaines à la fois : l'habitat, les espaces publics, les réseaux... Il est bien le cadre d'une politique de gestion de projets et non une technique juridique ou financière qui déploie une stratégie urbaine globale et partagée par l'ensemble des acteurs. Il reste cependant pour l'instant circonscrit à une logique expérimentale et réservé à un très petit nombre de sites.

Enfin, à une échelle fine et opérationnelle, l'enjeu pointé par les acteurs est également de disposer d'un cadre de coordination à l'adresse. De plus en plus de cahiers des charges ou de dispositifs prévoient un mode d'organisation dynamique, fondé sur des comités de pilotage rapprochés et réguliers, réunissant la majorité des partenaires (ARS, Anah, DRIHL, DDT, opérateur, collectivité locale...) et définissant collégalement une stratégie à l'adresse.

4.3 - Des moyens insuffisants pour répondre à l'ampleur des enjeux et à la complexité des dispositifs

Parmi les obstacles cités, il y a évidemment l'insuffisance des moyens associés à ces politiques en regard avec les enjeux constatés.

Malgré tout le panel d'outils existants, le rythme de réhabilitation et de sortie d'indignité de logements reste en effet très lent et paraît très en-deçà des enjeux pointés par les acteurs de certains territoires. Au rythme actuel, le rapport d'évaluation de ces politiques présenté par l'IGAS en mai 2007³⁰ estimait, à l'échelle nationale, à 4 siècles, le temps nécessaire au traitement du parc indigne recensé en 2005, sans même tenir compte des flux de sa reconstitution !

Même si le PPPI est sans doute sensiblement surestimé dans les tissus urbains et anciens de l'Île-de-France, il y a en effet bien loin des 6 000 logements financés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne aux 175 000 logements potentiellement indignes estimés à l'échelle régionale.

Face à ces enjeux, l'ensemble des acteurs déplorent le manque de moyens et s'alarment des menaces qui planent sur leur pérennité...

Le manque d'ingénierie : un besoin de compétences multiples et spécialisées

Une ingénierie qualifiée et mobilisable sur de longues durées figure parmi les facteurs de réussite des actions engagées et son absence est soulignée par les acteurs franciliens comme une des limites de la portée réelle des outils existants.

Le traitement de l'habitat indigne requiert, en effet, de nombreuses compétences spécialisées, dont les territoires sont inégalement pourvus : techniciens spécialisés dans les diagnostics techniques de l'habitat, conseillère sociale et familiale formées en matière de financement et de droit de l'habitat, travailleurs sociaux spécialisés dans l'accompagnement social au logement, juristes des copropriétés... Les compétences nécessaires sont aussi variées que spécialisées et ne peuvent être

³⁰ *Rapport sur la lutte contre l'habitat indigne, Conseil général des Ponts et Chaussées, IGAS, IGA, mai 2007*

mobilisées par tous les territoires de la même manière.

La question de la disponibilité de personnels formés en nombre suffisant pour mettre en œuvre des politiques à la hauteur des enjeux se pose ainsi à de multiples échelles et a été citée par nos interlocuteurs à la fois pour parler d'un manque de ressources internes aux services de l'Etat et des collectivités locales et pour évoquer une diversité insuffisante de prestataires qualifiés sur ces questions (associations d'accompagnement social, techniciens du bâtiment, ...) De nombreuses petites communes ne peuvent ainsi mobiliser plusieurs agents sur ces thématiques et sont confrontées à une absence de compétences en internes pour faire face au traitement de l'habitat dégradé et indigne diffus.

Dans le même ordre d'idée, les opérateurs soulignent le manque de financement qu'ils peuvent mobiliser pour les missions d'accompagnement social et de pédagogie auprès des ménages du parc indigne, dont ils vérifient pourtant dans leur pratique le caractère essentiel pour la réussite des opérations.

Les actions de la Fondation Abbé Pierre, une expérience pour mesurer l'impact d'un suivi rapproché des occupants de logements indignes

Pour interpeller les pouvoirs publics sur le manque d'efficacité des procédures engagées et la persistance de l'habitat indigne, la Fondation de l'Abbé Pierre a engagé plusieurs actions en faveur d'un meilleur accompagnement des occupants du parc indigne ou indécents dans l'accès à leur droit et de mobilisation des procédures existantes.

Elle met notamment en œuvre depuis 4 ans, un programme national de lutte contre l'habitat dégradé (« SOS Taudis »), qui vise à combler les problèmes de coordination et de suivi des occupants constatés par les acteurs de terrain en soutenant des initiatives associatives volontaires par des financements complémentaires.

Ce programme consiste, à titre expérimental, à financer des associations chargées de contribuer à une meilleure coordination des interventions et à un plus grand accompagnement des occupants de logements indignes dans leur démarche de sortie de logements insalubres : constitution de dossiers, demandes de financement ou de relogement, contentieux avec le propriétaire si nécessaire...

Ce programme fonctionne à l'échelle nationale dans 30 départements et a permis l'accom-

pagnement de près de 1200 ménages depuis son lancement. Il est en place dans 5 départements franciliens ; Paris, Le Val-de-Marne, La Seine-Saint-Denis, La Seine-et-Marne et Les Yvelines.

En Ile-de-France, la Fondation a également instauré au sein de l'Espace Solidarité Habitat, en partenariat avec un réseau d'avocats, une équipe proposant un accompagnement juridique gratuit des ménages de logement indignes ou indécents pour faire valoir leurs droits vis-à-vis de la réglementation du logement, du code civil ou du code de la santé publique. Cet accompagnement s'avère autant social que purement juridique, tant la complexité et la longueur des procédures décourage les ménages. En 2009, 69 nouveaux dossiers ont été suivis, portant à 159 le nombre de situations prises en charge, soit 240 ménages et 845 personnes.

Plusieurs grands enseignements peuvent être dégagés de ces expériences :

- La présence d'un poids non négligeable de propriétaires occupants dans ce parc (autour du 1/3 des dossiers), souvent dans des situations particulièrement difficiles,
- Le fort développement de l'habitat précaire dans les départements de grande couronne, et notamment dans les Yvelines et en Seine et Marne, où les associations missionnées ont constaté une croissance forte de ces situations

D'un point de vue opérationnel, les chargés de mission ont également constaté de manière récurrente :

- un manque de moyens et de personnes consacrées au suivi des procédures et à l'accompagnement social des occupants, pénalisant leur bon déroulement.
- un manque parfois de volonté politique dans la prise des arrêtés par peur des enjeux du relogement, notamment dans les petites communes ...

Le bilan de l'expérience met en évidence tout l'impact positif et l'importance des actions de médiation, d'ingénierie sociale et de pédagogie de l'habitat pour l'efficacité des procédures et des opérations engagées.

Des moyens financiers insuffisants, complexes à mobiliser et menacés

La lutte contre l'habitat indigne coûte cher. Les opérations de traitement de l'habitat dégradé font en effet face à de multiples coûts : fort déficit foncier dans les opérations de résorption de l'habitat indigne, coûts d'appropriation publique élevés (une grande majorité des biens réhabilités ou éradiqués sont acquis à l'amiable au prix du marché pour des masses financières très conséquentes), coûts de travaux

importants pour intervenir sur un bâti très dégradé. A l'inverse, les occupants de ce parc sont très modestes et ne peuvent supporter que de très petits restes à charges, tandis que les propriétaires bailleurs sont soit eux aussi relativement modestes, soit défaillants...

Par ailleurs, devant la persistance de points durs de l'insalubrité, les acteurs publics doivent mobiliser aujourd'hui un panel d'outils de plus en plus variés et spécifiques pour le traitement de l'habitat dégradé, mêlant petites RHI, OPAH-RU, DUP partielles dans les copropriétés, droit de préemption renforcé au lieu des lourdes procédures de ZAC ou de rénovation urbaine. Cette diversification et cette spécialisation des interventions se fait souvent au prix d'un coût croissant pour la collectivité (déficit et charges foncières plus faciles à équilibrer dans des opérations de ZAC et les DUP globale)... Ce surcoût est aussi parfois aggravé par la pauvreté des villes confrontées à ces situations, qui cumulent difficulté et faible potentiel fiscal. Ce qui n'est pas toujours vrai, certaines des communes confrontées à un important parc indigne pouvant être des pôles d'emplois qui étaient jusque-là riches en Taxe Professionnelle.

Dans un contexte de réforme des finances et des compétences des collectivités territoriales, la question de la priorité accordée à la lutte contre l'habitat indigne par les différents acteurs va alors se poser de manière criante. La plupart de nos interlocuteurs constate en effet une baisse des financements disponibles, un certain désengagement de l'Etat et s'inquiète pour la pérennité de leurs capacités d'intervention.

Cette incertitude sur les moyens financiers mobilisables à l'avenir pèse actuellement sur tous les processus de décision. Les ressources de l'Anah sont en effet assurées jusqu'en 2010 mais il y a de fortes interrogations sur le devenir des interventions dans le parc privé qui durcissent et complexifient actuellement les conditions de négociations des suites de certains projets, même parmi ceux qui sont déjà entamés.

Plusieurs sources de financement se sont ainsi réduites ces dernières années : l'aide de la région s'est spécialisée puis interrompue, les PASS-TRAVAUX distribués par le 1% ont été supprimés, le préfinancement de la CDC a été stoppé... Le travail long et difficile d'accompagnement des copropriétés dans la prise de décision et le vote de projets de travaux est

ainsi devenu encore plus complexe et difficile pour les opérateurs. Ces derniers expliquent qu'ils ont désormais moins de leviers que par le passé pour emporter le vote des AG, et notamment des quelques ménages encore solvables, prêts à se lancer et qui ne relèvent pas des plafonds très sociaux des aides de l'ANAH, mais qui ont des ressources modestes et ne peuvent financer leur quote-part sans aides...

Ces difficultés seront les mêmes lorsqu'il sera question de financer des travaux d'amélioration des performances énergétiques du parc existant.

Exemples de volumes financiers, comme éléments de repère

Paris : la mise en œuvre du protocole HI a représenté un coût de 1,2 milliards d'€ pour traiter près de 1030 immeubles. 630 millions ont été à la charge de la Ville (y compris les crédits délégués par l'Etat et l'Anah), qui se décomposent en 300 M€ pour les opérations de reconstruction de logements sociaux, 95 M€ d'aides aux travaux, 238 M€ de coût d'opérations (opérateurs, expropriations...). Cela représente un coût moyen de plus de 600 000 euros par immeuble.

Saint-Denis : Le déficit entre le coût d'acquisition de l'immeuble et le produit de la revente de charges foncières est de 80 à 90% dans les opérations de RHI engagées. L'acquisition du bâti coûte en effet de 1000 à 2000 €/m² (2800 €/m² en intégrant les frais de relogement, de démolition ou de gestion), quand les charges foncières récupérables sont de 300 €/m². Le PNRQAD coûtera ainsi plus de 50 millions d'euros pour une intervention sur 24 parcelles et 16 micro-projets, alliant acquisition par voie amiable ou par voie d'expropriation, relogement, remembrement parcellaire, libération des sols- démolition ou réhabilitation des immeubles dont la conservation est jugée possible : l'opération aboutira à la démolition d'environ 133 logements, à la construction d'environ 320 logements neufs (dont 30 % de LS) et à la restructuration lourde de 109 logements. L'OPAH RU vise, elle, la réhabilitation de 1 200 logements pour un budget de 4,3 M€..

4.4 - Les obstacles et les enjeux du relogement et de l'hébergement

L'intervention sur le parc privé dégradé ou indigne se fait souvent en Ile-de-France en milieu occupé et rarement sur du parc vacant et pose la question de la volonté ou non de conservation de l'ancien et du maintien des populations sur place. C'est toute la difficulté de ces politiques. L'hébergement et surtout le relogement des occupants de ce parc sont ainsi des freins cités de manière récurrente par nos interlocuteurs pour expliquer les limites et la complexité des interventions engagées.

Le traitement de l'habitat indigne suppose souvent un relogement définitif, plutôt qu'un hébergement temporaire du ménage pendant les travaux, car le logement occupé ne correspond généralement pas à la taille du ménage. Cela pose la question du maintien et du développement d'une offre de logements correspondant aux capacités financières – très contraintes - et aux besoins, des ménages issus du parc indigne traité.

Les circuits du logement très social et de l'hébergement sont déjà engorgés... La mise en œuvre de la loi DALO a encore compliqué les relogements des occupants du parc insalubre avec une gestion du contingent préfectoral devenue moins souple. Les obligations de relogement du ressort de la préfecture sont en effet en concurrence avec la pression du DALO, dont les dossiers passent avant le droit commun. Les ménages qui relèvent de DALO dans l'habitat indigne doivent en effet attendre les délais de mise en demeure de réalisation des travaux ou de relogement par le propriétaire... De même, les obligations de relogement qui sont du ressort du maire, dans le cadre des OPAH RU, des ZAC ou des DUP (projet d'aménagement) sont confrontées au manque d'offre et de rotation dans le parc social.... La question de l'hébergement pendant les travaux buttent également sur le manque de solution d'hébergement relais : hôtels, résidences sociales...

Les résidences hôtelières à vocation sociale qui répondraient aux besoins des populations rencontrées dans le parc dégradé sont en effet difficiles et longues à produire. Les moyens des associations qui gèrent des structures adéquates sont en baisse et certains acteurs constatent qu'il leur est de plus en plus difficile

d'obtenir un agrément de gestion par l'Etat de ce type d'établissement d'hébergement.

Exemples d'initiatives locales en matière de relogement :

A Clichy-la-Garenne, les bailleurs financés dans le cadre de la convention ANRU ont du s'engager, dans une charte de relogement, à recevoir un certain nombre de ménages issus du parc indigne démolit et à rechercher, pour les accueillir, des logements dont les loyers soient compatibles avec leurs ressources. Des engagements en matière de relogement sont intégrés aux cahiers des charges des consultations organisées pour la vente des terrains reconstructibles aux bailleurs sociaux. Pour faciliter les relogements, la ville met enfin en place, pour la durée du projet de renouvellement urbain, une équipe dédiée au suivi des ménages concernés par l'éradication de l'habitat indigne (MOUS).

A Saint-Denis : La question du relogement et des contingents mobilisables de logements sociaux risque d'être épineuse avec déjà 8000 demandeurs de logements sociaux dans le fichier municipal pour 700 attributions annuelles. Pour anticiper sur cette contrainte, la ville entend mettre en place une programmation de logements sociaux cohérente et coordonnée avec le calendrier de traitement de l'habitat dégradé et insalubre. Pour cela, elle souhaite signer des conventions avec des bailleurs sociaux formalisant des modalités d'échange entre des droits à construire et des obligations de relogement (piste de 2 logements construits pour 1 relogement).

Les expériences de ce type plus anciennes (PRU de Pantin) montrent cependant que ces conventions sont d'une mise en œuvre difficile dans le temps. Elles supposent en effet un relogement dans le parc existant du bailleur avant de pouvoir démolir, or l'offre disponible est très faible. Il y a problème de temporalité de reconstitution de l'offre par rapport au rythme de libération du foncier. Les délais sont très longs.

Gennevilliers a en matière de relogement une politique relativement active. Riche d'une Taxe Professionnelle importante, la ville a fait le choix de croiser éradication de l'habitat insalubre et importante production de logements sociaux neufs. Elle consacre une part très importante de son contingent au relogement des occupants du parc indigne éradiqué, avec une mission d'accompagnement social des ménages très en amont des opérations afin d'augmenter « l'admissibilité » des dossiers présentés aux bailleurs.

La question du relogement recoupe souvent celles des moyens consacrés à la lutte contre l'habitat indigne et l'habitat très social et à

l'accompagnement social des ménages de ce parc. En effet un des leviers mobilisables pour faciliter le déroulement des opérations et le relogement des occupants est celui du suivi social dédié, visant à régler certaines difficultés en amont pour faciliter les relogements ultérieurs : aide à l'ouverture des droits, prévention du surendettement, suivi et aide à l'insertion professionnelle sont autant de manière de proposer des candidatures plus stables et plus faciles à satisfaire pour les bailleurs sociaux. C'est, par exemple, l'un des axes de missions assignés à la MOUS de Gennevilliers.

Les villes qui souhaitent intervenir dans l'habitat dégradé sont alors amenées à prendre à leur compte de nombreuses initiatives et à développer des partenariats innovants avec les bailleurs. Les communes volontaires développent de multiples solutions : mobilisation du parc communal, utilisation de logements tiroirs pour la durée des travaux et des opérations, mobilisation d'une AIVS (Agence Immobilière à Vocation Sociale)... Des opérateurs sont missionnés pour cela (comme HAB INSER) qui accompagnent les propriétaires dans leurs obligations de relogement. Des MOUS relogement sont mises en place par les villes, avec l'aide de l'Etat, ou des missions de relogement sont directement payée par le propriétaire obligé de reloger tous ces occupants pour faire des travaux.

CONCLUSION

La problématique de l'habitat indigne revêt une réelle urgence urbaine et sociale dans la Région, par son ampleur et sa concentration sur des territoires déjà fragilisés, par sa contagion à de nouveaux espaces et par la densité de son occupation... L'habitat indigne tend en effet à se maintenir dans de nombreux territoires franciliens malgré des politiques actives qui peuvent être anciennes dans certains sites. Le marché de pénurie de la région conduit à une recomposition en continu des formes d'habitat refuge des exclus du marché du logement : contraintes résidentielles accrues des plus pauvres et pratiques spéculatives d'acteurs « peu scrupuleux » dans un marché pousse au crime, se conjuguent pour alimenter régulièrement ce second marché par de nouveaux produits.

A côté du parc ancien dégradé (tissu urbain du 19ème siècle ou habitat rural répondant à des normes obsolètes) se développent ainsi le phénomène des copropriétés dégradées récentes, de la division pavillonnaire dans certaines communes de l'agglomération. L'habitat précaire et les locaux inhabitables occupés en tant que résidence principale que l'on croyait d'un autre temps reviennent dans le paysage urbain et l'actualité (campings, cabanons, caves ou grenier occupés comme logement principal...).

Pour lutter contre les effets de la dégradation du parc d'accueil des plus modestes, les acteurs publics disposent d'une boîte à outils complète et variée qui en théorie permet de traiter l'ensemble des situations.

Ces outils, qui ont fonctionné et fait leurs preuves sur une grande partie du parc, dont le confort s'est globalement amélioré, buttent cependant sur une réalité persistante et de nombreux obstacles : difficultés récurrentes d'identification et de repérage de ce parc, multiplicité des acteurs et manque de cadres de pilotage et de coordination des procédures engagées, manque de moyens humains et financiers, manque de portage politique aussi parfois de la part d'élus qui se sentent démunis à la fois devant l'ampleur et la récurrence des problématiques et devant la complexité des procédures et le degré de technicité et d'ingénierie requis pour engager une action.

Des progrès sont possibles à l'avenir avec la mise en place de nouvelles obligations de repérage et la formation progressive des agents aux procédures remaniées. La montée en puissance des pôles départementaux si elle se consolide et s'appuie sur des partenariats suffisamment larges peut offrir un cadre approprié d'amélioration de la coordination des interventions publiques. Des progrès étaient déjà visibles dans les territoires qui se sont saisis de ces cadres (coordination des actions administratives et pénales en Seine-Saint-Denis, mise en place de circuits de signalements élargis dans les départements de grande couronne...).

Mais ces progrès sont fragiles et très inégaux selon les territoires. Les financements destinés à l'amélioration du parc privé sont menacés par la réduction des enveloppes de l'Anah et le désengagement de l'Etat en dehors des sites du Programme National de Rénovation des Quartiers dégradés... Les menaces qui planent sur le financement du logement social et les réticences locales constatées pour produire du logement très social (PLAI) peuvent elles aussi limiter sensiblement les capacités d'intervention des acteurs publics.

Les acteurs de terrains restent confrontés à la complexité des situations et des enjeux et à des délais d'intervention trop longs. Ils font part d'un sentiment de relative impuissance à faire face aux flux de recomposition permanents de cet habitat et de la conviction que les moyens dont ils disposent sont très inférieurs aux besoins et aux urgences qu'ils constatent tous les jours.

L'indignité n'est en effet pas une problématique technique mais bien le produit de processus sociaux et urbains complexes qui font système.

L'habitat indigne est une réponse de fait aux besoins de ménages modestes, présents en nombre dans la métropole, salariés et acteurs nécessaire de son économie. Devant les niveaux de prix atteints par le marché, ce parc joue ainsi un rôle essentiel dans la région comme étape ou point de départ dans le parcours résidentiel des plus fragiles ou des nouveaux arrivants. L'éradiquer, c'est aussi, faire disparaître du cœur desservi et dense de l'agglomération un parc accessible aux classes populaires qu'on est loin de remplacer

actuellement par une production de logements sociaux suffisante.

La lutte contre les processus de reconstitution d'une offre indigne ne pourra alors être efficace que si elle agit sur trois axes à la fois :

- le traitement du parc dégradé dangereux qui répond à des urgences sociales et sanitaires évidentes

- une veille préventive sur la dégradation et l'entretien du parc privé occupé ou possédé par des ménages modestes, à travers notamment des mesures de pédagogie du bon usage de l'habitat, des aides financière ou des formations aux obligations de la propriété... La fonction sociale d'accueil de ménages modestes reste importante dans le parc privé et ne va pas en diminuant...

- Enfin aucune action d'éradication de l'habitat indigne ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la reconstitution d'une offre adaptée aux publics délogés. Il est indispensable d'assurer le maintien d'une offre accessible dans les espaces centraux de l'agglomération, dont les classes populaires sont progressivement exclues par la réhabilitation et la requalification des espaces publics. Or on voit que ces dernières années l'action de réhabilitation des centres urbains a parfois conduit, lorsqu'elle croisait une dynamique de marché, à un rétrécissement de cette offre accessible et à une requalification des espaces publics qui « muent en espaces de grande qualité esthétiques mais sont alors peu propices aux usages populaires »³¹. Sans une vraie reconstitution de cette offre, les actions de lutte contre l'habitat indigne ne conduiront qu'à un déplacement des problèmes et non à leur résolution.

³¹ CLERVAL A., FLEURY A. « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris » *L'Espace Politique*, n°8, 02/2009

Annexes :

1/ Liste des personnes rencontrées

2/ Textes de Lois de référence

3/ Sources bibliographiques et liens internet

4/ Schéma synthétique des différentes procédures de police administrative (illustration du guide à l'usage des maires)

Liste des personnes interrogées

Mme ANQUEZ	SCHS de Saint-Ouen
Mr Olivier AUBIER	SEMERCLI (responsable RU)
Mme Marie-Claude BENEZECH	DRIHL
Mme Laura BILLES	ARS (ex DDASS 94)
Mr Guillaume BOURLIER	ANRU (chargé de mission PNRQAD)
Mme Sylviane BOURGUET	DRIHL (ex DDE 93)
Mr. Eric BOUTOUYRIE	Anah
Mr Didier BRAVACCINI	Anah
Mr René BRESSON	URBANIS
Mme BRION	CG95 (service Habitat)
Mme Céline BRODOVITCH	SIEMP/SOREQA
Mme Stéphanie CABALLET	SCHS Drancy
Mme Virginie CHAMPY	DDT 77
Mr François CHAPUS	Mairie de Clichy-la-Garenne (Chargé de mission habitat privé)
Mme Péguy CHARLET	DDT 78
Mme Pascale CHODZKO	Anah (Aides aux Copropriétés)
Mme Elisabeth COUREGELONGUE	URBANIS
Mme Viviane DIGNOIRE	Aubervilliers/Plaine Commune (Service de l'habitat)
Mme Hélène DONNIO	DRIHL (ex DDE 94)
Mme Nathalie DREYER-GARDE	Saint-Ouen (Direction Urbanisme et habitat)
Mme ETCHEVERY	CG 95
Mme Julia FAURE	Fondation Abbé Pierre
Mr. Bernard FAVÉ	DELTAVILLE (ex SEMPACT)
Mr. Jean-Luc FLORA	DRIHL
Mme Hélène FOUQUET	Anah
Mr Dominique GADEIX	ADIL 75
Mr Loïc GANDAIS	CRIF (service habitat)
Mr Luc GINOT	SCHS Aubervilliers
Mme PASCALE GIRY	ARS IdF (ex DRASSIF)
Mr GUILLERMOU	Marie de Clichy-la-Garenne (Dir. de l'Habitat et de l'Hygiène)
Mr Yann HERISSON	Mairie de Villeneuve-St-Georges (Service de l'Habitat)
Mme Stéphanie JANKEL	APUR

Mme Céline JANODY	PACT 94
Mme Suzan KULIG	ARS (ex DDASS 93)
Mr Etienne LEGER	Mairie de Gennevilliers (chef de projet MOUS)
Mr Mathieu LEPRETRE	Mairie de Montreuil (chef de projet MOUS)
Mr Cyrille LEWANDOWSKI	Chef de projet GRIGNY 2
Mme Sabine LOUBET	Saint-Denis/Plaine Commune (Service de l'habitat)
MR Christophe MARTIN	URPACT (Délégué Général)
Mr Hervé MBELEPE	ARS (ex DDASS 91)
Mr Samuel MOUCHARD	Espace Solidarité Habitat (Fondation Abbé Pierre)
Mr Guy MUCELLI	CDC (requalification du parc privé)
Mr Denis PANNETIER	ARS (ex DDASS 77)
Mme Hélène PECCHIOLI	SIEMP (hôtels meublés)
MR Michel POLGE	directeur du PNLHI
Mme Hélène SCHÛTZENBERGER	PNLHI (dir. Adjointe)
Mme Muriel SALLENDRÉ	ARS (ex DDASS 95)
Mr Guillaume TERRIER	DRIHL (ex DDE 92)
Mme Elsa TOUATI	CG 92 (service étude habitat)
Mme Emilie TOUCHARD	Anah (Responsable PPPI)
Mme Sandrine WEINSTEIN	CG 92 (service habitat privé)

Principaux textes de lois et documents de référence

- * Loi relative à la lutte contre les exclusions, 29 juillet 1998 (JO du 31/07/1998)
- * Circulaire ministérielle n°2002-36 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre
- * Circulaire n°2002-68, du 8 novembre 2002 (contenu des OPAH...)
- * Circulaire n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable.
- * Circulaire DGS/DGUHC n°293 du 23 juin 2003 relative à la mise à disposition d'une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres.
- * Ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux
- * Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et ratifiant l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux
- * Ordonnance du 11 janvier 2007 relative à la lutte contre les marchands de sommeil
- * Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable DALO
- * Loi du 25 mars 2009, dite de MObilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions (MOLLE)
- * Circulaire du 26 mars 2008 relative à la mise en œuvre des opérations de Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale spécifique insalubrité (MOUS insalubrité).

Sites internet utiles

<http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr>

<http://www.copropriétés.org>

<http://www.Anah.fr/>

<http://www.anru.fr>

<http://www.ors-idf.org>

<http://www.ville.gouv.fr>

<http://www.lesopah.fr>

<http://www.pact-habitat.org>

<http://www.msa.fr>

<http://www.caf.fr>

<http://www.union-habitat.org>

Sources Bibliographiques :

Documentation du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (mise à jour régulièrement selon l'actualité juridique sur le site internet) :

- Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux, méthode et choix des procédures, vade-mecum
- La mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne dans les copropriétés, PNLHI
- « Agir contre l'habitat indigne, le pouvoir des maires », Brochure pratique à l'usage des élus : connaître, repérer, agir, édition de juin 2010.
- La lutte contre l'habitat indigne : quelles réponses pénales ? Journée nationale d'échanges 10 juin 2009, MEDAD/PNLHI/Préfecture 93/ Ministère de la Santé et des Sports.
- La lutte contre l'habitat indigne, une enquête de terrain, DGHUC, mars 2006.
- ...

Documentation et rapports produits par les différentes administrations concernée :

- La lutte contre l'habitat indigne, Guide à l'usage des maires, DRASS et DASS d'Ile-de-France, 2009
- Les Etats Généraux du Logement en Ile-de-France, rapport du groupe 4 « Comment assurer un accès continu au logement ou les enjeux sociaux de la crise ». Préfecture d'IdF, Ministère du Logement et de la Ville, avril 2008
- Etats Généraux du Logement. L'hébergement d'urgence en hôtels : état des lieux et proposition, mairie du 18ème arrondissement
- Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé, rapport de l'IGA, l'IGAS et du Conseil Général de l'environnement et du Développement Durable (H. de Coustin, G. Laurand, I. Massin, A. Merloz), avril 2009.
- Rapport Parlementaire sur le projet de Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion, Etienne Pinte, décembre 2008
- Plan d'action national contre l'habitat indigne, Ministère du Logement et de la Ville, septembre 2007
- L'habitat Indigne, principales procédures. Guide à l'usage des travailleurs sociaux parisiens, ADIL 75, juin 2008.
- Grille de visite des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres. Document à l'usage des inspecteurs chargés de visiter les immeubles en vue de procéder à l'évaluation de leur insalubrité éventuelle, Direction Générale de la Santé, Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France. Février 2003.
- Logement décent : quelles solutions ? le point de vue des praticiens à Paris, Agnès Vasnier, ADIL75, février 2006
- Programme National de Requalification des Quartiers Dégradés, Rapport et avis du CES, 2008
- Programme National de Requalification des Quartiers Dégradés, MEDAD, dossier de presse, 9/12/2009.
- Rapport sur la lutte contre l'habitat indigne, Conseil général des Ponts et Chaussées, IGAS, IGA, mai 2007
- Les interventions de l'Anru portant sur les quartiers anciens dégradés, Fiches repères de la rénovation urbain, novembre 2007

Documentation produite par l'Anah (Agence Nationale du Logement) :

Documentatin opérationnelle

- Les Opérations de Restauration Immobilières (ORI), Les guides méthodologiques de l'Anah
- Traitement de l'habitat indigne en opérations programmées, référentiel d'ingénierie, Anah, Direction Technique et Juridique, juillet 2008
- Traitement des copropriétés en difficulté en opérations programmées, Les Guides méthodologiques de l'Anah

- De nouvelles orientations pour l'Anah, Dossier de presse Anah du 22 septembre 2010
- Rapport d'activité 2009 Anah.
- Schéma Régional d'Amélioration du parc privé de la Région Ile-de-France, Anah, 2005

Articles parus dans les cahiers de l'Anah

- L'habitat indigne, Les cahiers de l'Anah, n°116, mars 2009.
- Habitat dégradé, pas de traitement sans diagnostic. Les Cahiers de l'Anah, novembre 2008
- Plan de relance, les clés du succès, Les cahiers de l'Anah, n°126, mars 2006
- Vers un nouveau régime des aides, Les cahiers de l'Anah, n°131, juin 2010
- Habitat dégradé, pas de traitement sans diagnostic, Les cahiers de l'Anah, n°125, novembre 2008

Etudes de l'Anah

- Le parc privé dans l'Enquête Nationale Logement 2006, Anah.
- Memento de l'habitat privé, Anah. Atlas de l'Habitat privé. Fonctions, enjeux, évolutions, Anah, MEDAD, 2008.
- Atlas de l'Habitat privé. Fonctions, enjeux, évolutions, Région Ile-de-France, Anah, MEDAD, 2008.

Parutions, articles et études :

- Les hôtels meublés, une offre en voie de disparition, FORS recherche sociale, novembre 2003
- Le Logement des Personnes Défavorisées, Actualités sociales Hebdomadaires, ASH-Octobre 2007
- Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris 1860-1990, Claire Lévy-Vroelant et Alain Faure, Créaphis, (Grâne), 2007.
- Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat en Ile-de-France, Claire Bénit, IAU IdF, août 2008.
- Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris, L'Espace Politique, n°8, 02/2009.
- L'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain à Paris et en Ile-de-France, CRETEIL (Centre de Recherche sur l'Espace et les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales) Université Paris XII, J. Dubois-Maury, C. Lelévrier, B. Schmit, avril 2003.
- L'amélioration énergétique du parc résidentiel francilien, les enjeux socio-économiques ; IAU/PUCA/CSTB/PREBAT/Paris I, février 2010
- Indignité de l'insalubrité, Diagonal, n°172, 2° trimestre 2006.
- Comment lutter contre l'insalubrité, La gazette des communes, 17 septembre 2001
- Habitat insalubre, la mobilisation commence à porter ses fruits, La gazette des communes, 21 janvier 2008.
- La lutte contre l'habitat indigne, Préoccupations et stratégies d'acteurs locaux, rôle du RST (Réseau Technique Régional Rhône Alpes) : retours d'enquêtes. CERTU-CETE, juin 2007
- Vivre au quotidien dans un immeuble dégradé, Saint-Denis...au fur et à mesure, revue communale d'études et de recherches, n°50, septembre 2007.
- La copropriété en Ile-de-France, analyse statistique, A. Massot, IAURIF, juillet 1996
- La copropriété en Ile-de-France, Phase II, méthodes de repérage et d'analyse de copropriétés en difficulté, A. Massot, IAURIF, juillet 1998
- Les copropriétés en difficulté, histoire d'une reconnaissance publique. Marianne Beck, IUP Paris, rapport de recherche pour le PUCA, avril 2005.
- Tableau de bord des copropriétés dégradées en Ile-de-France, CDC, juin 2006
- Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger. B. Vorms, Anil, décembre 2005.

- Fiches techniques, Habitat indigne, habitat insalubre, habitat non décent, définitions et procédures, Les Cahiers de l'IAURIF, supplément Habitat n°43, janvier 2008.
- L'habitat indigne, Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, D. Vanoni, J. Faure, I. Benjamin ; décembre 2005.
- Géographie sociale, habitat et mobilité en Île-de-France, M. Sagot, IAU îdF, janvier 2009.
- Etude sur l'articulation entre développement résidentiel et action sur l'habitat privé ancien, dégradé et insalubre sur le territoire de l'OIN Orly-Rungis-Seine amont. Urbanis, décembre 2008.
- Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Ile-de-France ? Colloque ESH – FAP, FORS recherche Sociale, 28 novembre 2006
- Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006, IAU îdF/INSEE/DRIHL, édition 2009.
- La gentrification Urbaine, Espaces et Sociétés, N°132-133, février 2008.
- Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion. Les processus sociaux qui font obstacle à l'action contre l'habitat indigne. Recherche Sociale, n°180, oct-déc ; 2006
- Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile-de-France au 31 décembre 2008, MIPES, CRIF/ Préfecture de la Région Ile-de-France
- Résorption de l'habitat indigne à Paris, Bilan du protocole 2002-2007, APUR/Ville de PARIS, 2008
- Outil de prévention de la dégradation des immeubles à Paris, résultats 2009. Apur, mai 2010
- Les hôtels meublés à Paris, Diagnostic et premier bilan du plan d'action engagé, Apur, juin 2007
- En finir avec le mal-logement, une urgence, une espérance. R. Fauroux, B. Devert, CERF, collection l'histoire à vif, février 2010.
- Le relogement et l'hébergement dans les situations d'habitat indigne. La note juridique n°23, ADIL 94, février 2010 ?
- Les questions techniques sont des questions sociales, foncier, transports, copropriétés dégradées. Les cahiers de Profession Banlieue, juin 2004.
- Habitat privé dégradé ou indigne, modes de l'intervention publique. Les cahiers de Profession Banlieue, décembre 2007.

- Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger. ANIL, Habitat Actualité, Décembre 2005

Synoptique général relatif au traitement des plaintes en matière d'habitat

