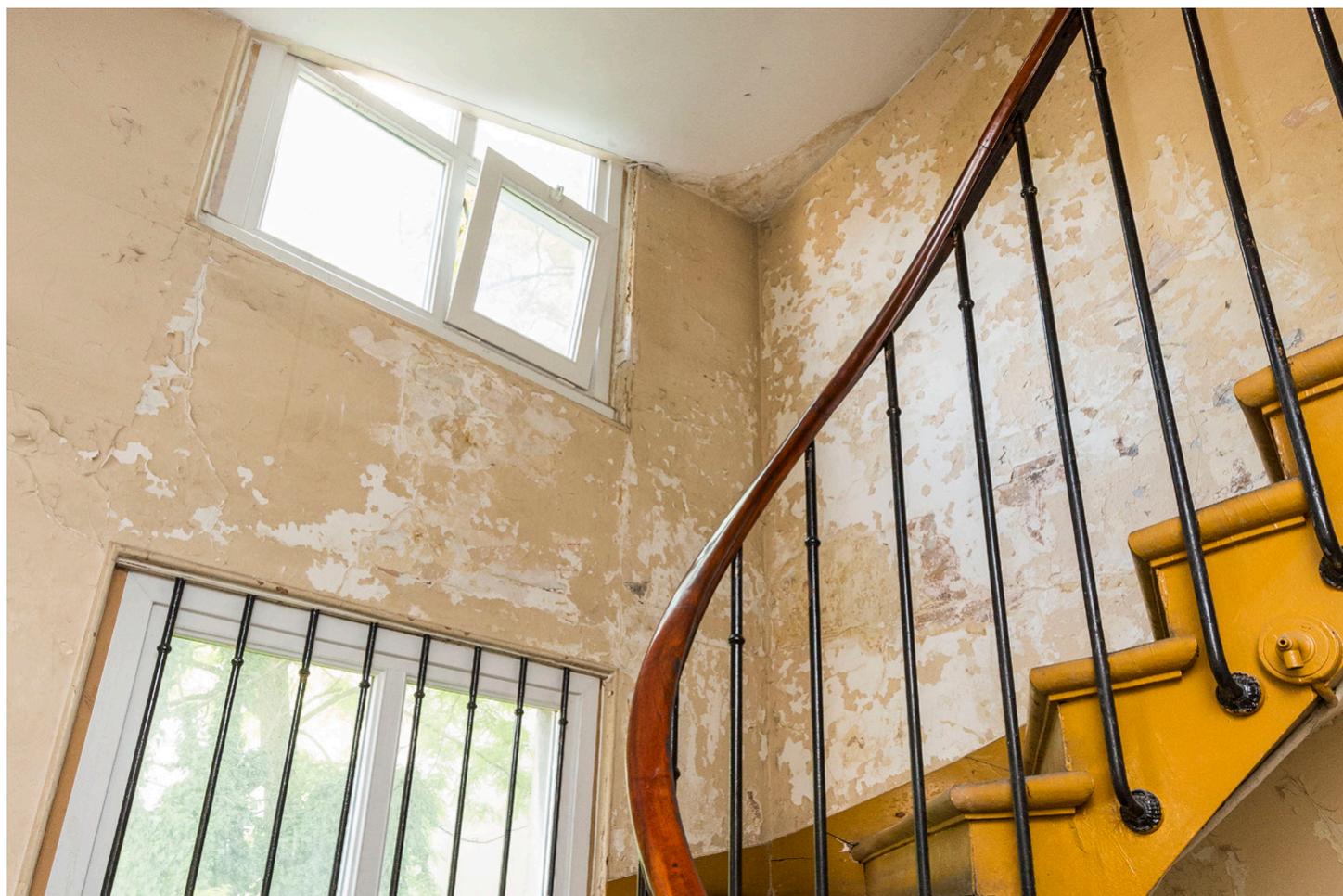


L'HABITAT INDIGNE ET DÉGRADÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

ÉTAT DES LIEUX DES ENJEUX ET DES POLITIQUES



NOVEMBRE 2018

2.16.025



www.lau-idf.fr



PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

DIRECTION RÉGIONALE
ET INTERDÉPARTEMENTALE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'HABITAT DÉGRADÉ ET INDIGNE EN ÎLE-DE-FRANCE

ENJEUX ET POLITIQUES EN 2018

Novembre 2018

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
www.iau-idf.fr

Directeur général : Fouad Awada

Département IAU : Martin Ohmovère, Directeur du Département Habitat et Société

Comité de pilotage partenarial : ARS IDF, Conseil Régional IDF, DRIHL IDF, IAU

Etude réalisée par :

IAU : Anne-Claire DAVY (chargée d'études, chef de projet), avec la collaboration de Louise TROTTET (Apprentie)

DRIHL IDF : Mathilde AGUSSOL, Farid CHEGUETTINE, Marion LE CARRER, Cédric LORET, Corinne ROY-CAMPS, avec la collaboration de Benoit FREL-CAZENAVE et Marie-Anne GOUJON (stagiaires)

Cartographie réalisée par Marie Pagesy-Boissier (Géomaticienne IAU),
Maquette réalisée par Elodie Beaugendre (IAU)

N° d'ordonnancement : 2.16.025

Crédit photo de couverture : Cyril Bruneau / Soreqa

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source :
L'habitat indigne en Ile-de-France, enjeux et politiques / IAU idF- DRIHL / 2018*

Sommaire

Introduction	5
Habitat indigne, insalubre, indécent, dégradé : éléments de définition	7
I. L’habitat indigne : identification et qualification des enjeux	9
1. L’habitat indigne et dégradé, une fonction refuge dans un marché de pénurie	9
1.1. Un parc privé à forte vocation sociale de fait.....	9
1.2. Logiques résidentielles et économiques à l’œuvre dans le parc privé dégradé	13
2. Formes et territoires du parc privé potentiellement indigne en Île-de-France	17
2.1. Aux sources d’un stock élevé : pénurie de logements abordables et ségrégation socio-spatiale	19
2.2. Des réalités disparates au sein des départements franciliens	19
2.3 Un parc aux multiples visages, des dynamiques de dégradation qui ne fléchissent pas	26
3. Un parc difficile à connaître et localiser.....	29
3.1. Réticences politiques et obstacles techniques : un repérage encore difficile	29
3.2. Des sources administratives en cours de structuration.....	29
3.3. Les obligations et outils du repérage local de l’habitat indigne.....	35
3.4. Le repérage de l’habitat indigne : perspectives d’amélioration.....	38
II. Les politiques de lutte contre l’habitat indigne en Île-de-France	39
1. Evolution récente du cadre juridique et opérationnel	39
1.1. Les années 2000 : un corpus opérationnel et juridique qui se consolide.....	40
1.2. Renforcement des dispositifs ciblant les copropriétés et les marchands de sommeil	41
2. Evolutions des politiques et des stratégies mises en œuvre	43
2.1. Les leviers incitatifs : le financement et l’accompagnement des acteurs privés par l’Anah.....	43
2.2 Les outils coercitifs : des mesures de police administratives aux sanctions pénales.....	49
2.3. Une réponse judiciaire renforcée contre les « marchands de sommeil »	53
2.4. Information, accompagnement et mobilisation des occupants, des leviers pour l’aboutissement des dispositifs.....	58
2.5. Articuler les interventions ces acteurs : le rôle des pôles départementaux de lutte contre l’habitat indigne	62
3. Les copropriétés fragiles et dégradées, des enjeux massifs en Île-de-France, de nouveaux outils	69
3.1. Les copropriétés fragiles et dégradées en Île-de-France, de quoi parle-t-on ?.....	69
3.2. Les copropriétés dégradées, malgré une connaissance qui s’améliore, des problématiques encore immergées	71
3.3. Des cadres d’action renforcés : évolutions réglementaires et nouveaux outils.....	74
3.4. Les nouvelles opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD, ORCOD-IN)	77
3.5. Les nouveaux dispositifs de l’Anah de détection et de prévention des copropriétés fragiles	81
3.6. Coprocoop : un outil de portage au service des copropriétés :	82

4. Le traitement et la prévention des tissus pavillonnaires fragiles : une problématique croissante, des outils renforcés	83
4.1. Une approche exploratoire à l'échelle régionale en 2013 (Cerema, EUP, IAU).....	83
4.2. De l'identification des zones pavillonnaires à risque à la préfiguration d'une intervention publique.....	86
4.3. La division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis : enjeux et outils disponibles	87
4.4. De nouveaux outils : les « permis de louer » ou de « diviser »	90
III. Mobilisation des territoires dans le traitement et la prévention de l'habitat indigne et dégradé	95
1. Compétences et outils des territoires dans la lutte contre l'habitat indigne et dégradé	95
1.1. Le transfert des polices de l'habitat aux intercommunalités : des réticences locales fortes	95
1.2. Des intercommunalités chef de file de la lutte contre l'habitat indigne, quelles perspectives ?.....	98
1.3. La réforme territoriale, quels impacts sur la gouvernance des outils locaux de la lutte contre l'habitat indigne ?	97
2. Les dispositifs territoriaux en cours en Île-de-France : évolution, thématiques	99
2.1. Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.....	100
2.2. Les programmes d'intérêt généraux (PIG) : un outil souple de plus en plus utilisé.....	102
3. Le traitement de l'habitat indigne par les collectivités : de l'éviction à l'appropriation publique :	102
3.1. Les opérations de restauration immobilière (ORI, anciens PRI).....	103
3.2. Les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre, un outil coercitif	103
3.3. Les opérations d'aménagement urbain, un autre mode de traitement de l'obsolescence du bâti	104
4. Les programmes nationaux de traitement de l'habitat dégradé déclinés à l'échelle locale	106
4.1. Les Programmes Nationaux de Renouvellement Urbain : une intervention portant aussi sur le parc privé dégradé	106
4.2. Un appel à projet pour une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne, vers une stratégie régionale partagée.....	110
Conclusion	115

Introduction

La pression sur le marché immobilier francilien entraîne la création d'un sous marché du logement pour les ménages les plus fragiles, qui trouvent refuge dans les segments les plus dévalorisés de l'offre - parc ancien dégradé, copropriétés paupérisées, voire dans des locaux destinés à d'autres usages, impropres à l'habitation, ou 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 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 profit de la pénurie et de l'inadaptation de l'offre dans un marché toujours aussi tendu.

Le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) approuvé par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) en novembre 2017 a rappelé l'ampleur des enjeux de traitement de ce parc en Île-de-France et inscrit l'efficacité des politiques de lutte contre les spirales de dégradation de l'habitat parmi les priorités de ce schéma, partagées par l'ensemble des membres du CRHH. La lutte contre l'habitat indigne fait écho aux grandes orientations du SRHH à la fois en matière d'amélioration des conditions d'habitat et de cadre de vie des personnes démunies et de réduction des disparités territoriales.

Le diagnostic et les ateliers de concertation réunis pour l'élaboration du SRHH ont mis en évidence la grande diversité des formes de dégradation de l'habitat, le manque de connaissance locale des enjeux et de grandes disparités de mobilisation et d'ingénierie entre territoires. C'est pourquoi, à la suite de ces ateliers, l'Etat et la Région ont souhaité voir s'engager de nouveaux travaux visant à renforcer cette connaissance et à favoriser la définition d'une stratégie collective d'intervention régionale.

Les travaux du CRHH et la mise en œuvre du plan d'actions du projet du SRHH offrent en effet une opportunité pour nourrir une vision commune des enjeux, réfléchir collectivement à un cadre clair sur les priorités de la lutte contre l'habitat indigne en Île-de-France et diffuser les bonnes pratiques observées, dans un contexte particulièrement complexe (fortes diversités des traditions politiques locales, multiplicité des opérateurs, disparités de moyens...).

Dans ce cadre, l'IAU et la DRIHL ont été chargés d'actualiser le panorama des politiques en matière de lutte contre l'habitat dégradé et indigne en Île-de-France publié en 2011. S'inscrivant dans les axes de travail du SRHH, cette étude a été co-pilotée par l'État et la Région.

Ce nouveau panorama s'appuie à la fois sur l'exploitation des sources statistiques et documentaires disponibles (FILOCOM, RGP, documentation du PNLHI, données ARS et DRIHL) et sur une campagne d'entretiens auprès de plusieurs dizaines d'acteurs franciliens investis dans la lutte contre l'habitat indigne ou dégradé (liste en annexe). Ce rapport présente les éléments de cadrage quantitatifs disponibles à l'échelle régionale afin de repérer les enjeux et les territoires concernés par les problématiques de parc dégradé ou indigne ainsi que les politiques engagées à différentes échelles et leurs évolutions récentes.

Habitat indigne, insalubre, indécent, dégradé : éléments de définition¹

La notion d'habitat « indigne » est à l'origine une notion de nature politique pour dénoncer et 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 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.

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, indécent. 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'Evaluation des Risques sanitaires et Technologiques) qui donne son avis sur la réalité des causes de l'insalubrité et sur les mesures propres à y remédier (arrêtés L1331-24 et 26). Au vu du rapport et de l'avis du CODERST, le Préfet peut décider de prendre un arrêté d'insalubrité irrémédiable (interdiction définitive d'habiter) ou rémissible, prescrivant la réalisation de travaux (avec ou sans interdiction temporaire d'habiter). Le bail est suspendu : le loyer n'est plus exigible et les aides au logement sont suspendues.

L'hébergement temporaire pendant les travaux et, le cas échéant, le relogement des occupants sont à la charge du propriétaire. Le propriétaire qui a mis des locaux à disposition dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation est tenu d'assurer le relogement des occupants (la notion de sur-occupation est définie à l'article D 542-14-2° du Code de la sécurité sociale). Pour les locaux impropres à l'habitation, la procédure contradictoire n'est pas assurée devant le CODERST mais par écrit. Le relogement est à la charge de la personne qui a mis le local à disposition.

Les immeubles menaçant ruine/le péril

C'est une police ancienne qui permet au maire (polices spéciales) ou au président de l'EPCI 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.

¹ Source : Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

La non-décence

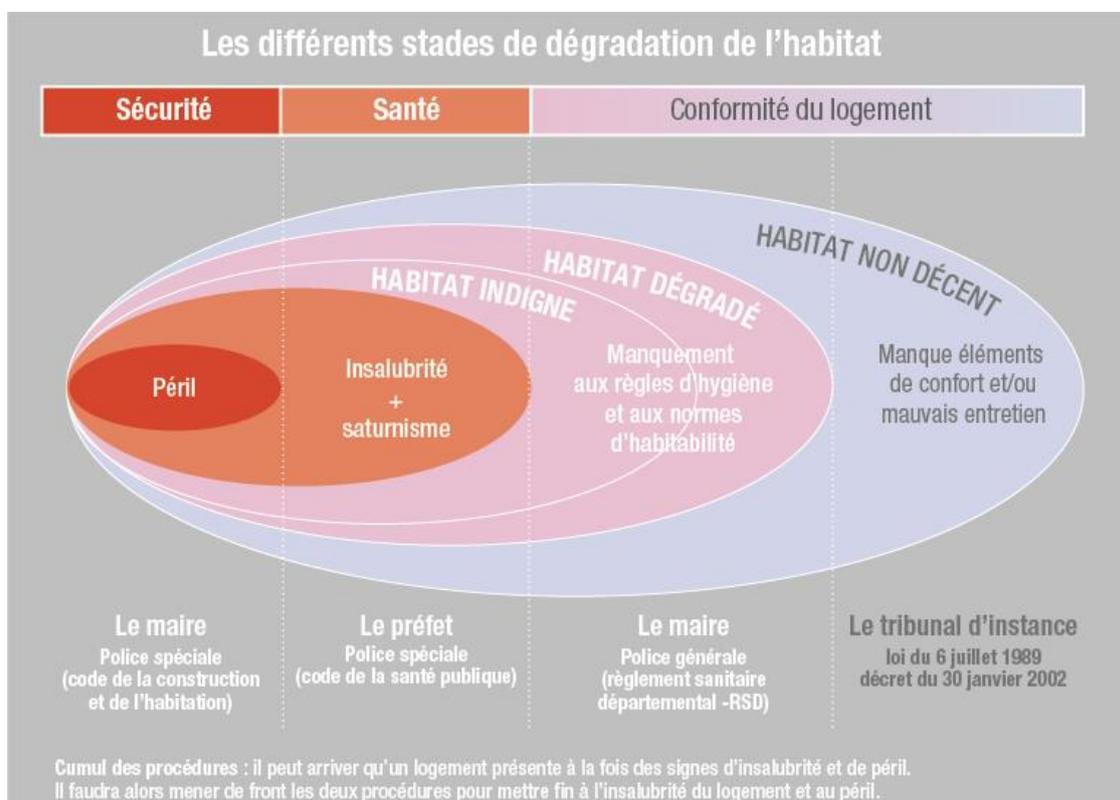
Le vocabulaire de la non-décence relève du champ du contrat et des rapports locatifs (régé par le code de l'urbanisme et les lois de 1948 et 1989). La première définition d'un logement décent figure dans la loi du 6 juillet 1989 qui précise qu'un bailleur est tenu de louer « un logement ne laissant pas 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 caisses des allocations familiales (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 tenue 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 d'établir. 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 RSD constitue le texte de référence pour imposer des prescriptions, en matière d'hygiène et de salubrité, aux activités qui ne relèvent pas du champ d'application des installations classées pour la protection de l'environnement. Il a force contraignante et sa violation peut entraîner des peines d'amende. Le contrôle du respect de ce RSD a longtemps relevé de la responsabilité de l'ARS. Mais depuis la loi de Santé Publique n°2004-806 du 9 août 2004 (article 83), il relève de la responsabilité des communes (qu'elles disposent ou non d'un SCHS). Les dispositions du RSD demeurent applicables dans les domaines non couverts par un décret particulier.



I. Identification et qualification des enjeux de l'habitat indigne

Le parc privé dégradé et indigne est difficile à repérer et identifier, 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 dans le parc social. Il faut pour l'étudier, croiser de multiples sources, avec une périodicité et des périmètres souvent différents (PPPI, ENL, Filocom...). 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.

C'est pourquoi une méthode d'estimation statistique du parc privé potentiellement indigne (PPPI) a été mise au point à partir d'une exploitation des fichiers fiscaux qui permet de hiérarchiser les enjeux au sein de départements. Cette approche statistique n'offre cependant ni une vision régionale homogène des enjeux, ni une lecture locale suffisamment précise. Elle mérite alors, pour être « interprétée » à l'échelle de l'Île-de-France, d'être d'une part précédée d'un cadrage plus général sur le rôle du parc privé dans l'accueil des ménages à bas revenus et les conditions d'occupation de ce parc et d'autre part d'être complétée par une appréhension plus qualitative des parcours résidentiels et du profil des occupants de ce parc.

1. L'habitat indigne et dégradé, une fonction refuge dans un marché de pénurie

La pénurie de l'offre de logements à prix accessibles et la forte valorisation des prix et des loyers depuis le début des années 2000 a nettement réduit l'accessibilité de certains segments d'offre privée. Le parc social ne peut seul répondre aux besoins des populations à revenus modestes et reporte sur le parc privé une forte demande de ménages aux revenus très modestes, voire modestes. Le parc privé répond à la demande sociale dans ses segments fragiles et dégradés, mais également dans des secteurs de marché valorisés au prix de conditions de confort réduites pour 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, renvoyant les exclus du marché ordinaire vers diverses formes d'habitat de faible qualité : logements non décents, légèrement vétustes ou habitat offrant des conditions indignes d'occupation.

1.1. Un parc privé à forte vocation sociale de fait

Le parc privé loge une grande part des ménages à bas revenus...

Selon les chiffres de l'Enquête Nationale Logement de 2013, 1 107 100 ménages vivent en dessous du seuil de bas revenu régional en Ile-de-France, soit 22 % des ménages (contre 19 % en 2006). Un ménage sur cinq vit ainsi avec moins de 1 294 € par UC

par mois. Plus de la moitié de ces ménages à bas revenus sont logés par le parc privé : près de 30 % sont locataires et sous-locataires du parc privé ordinaire ou meublé et 22 % sont propriétaires.

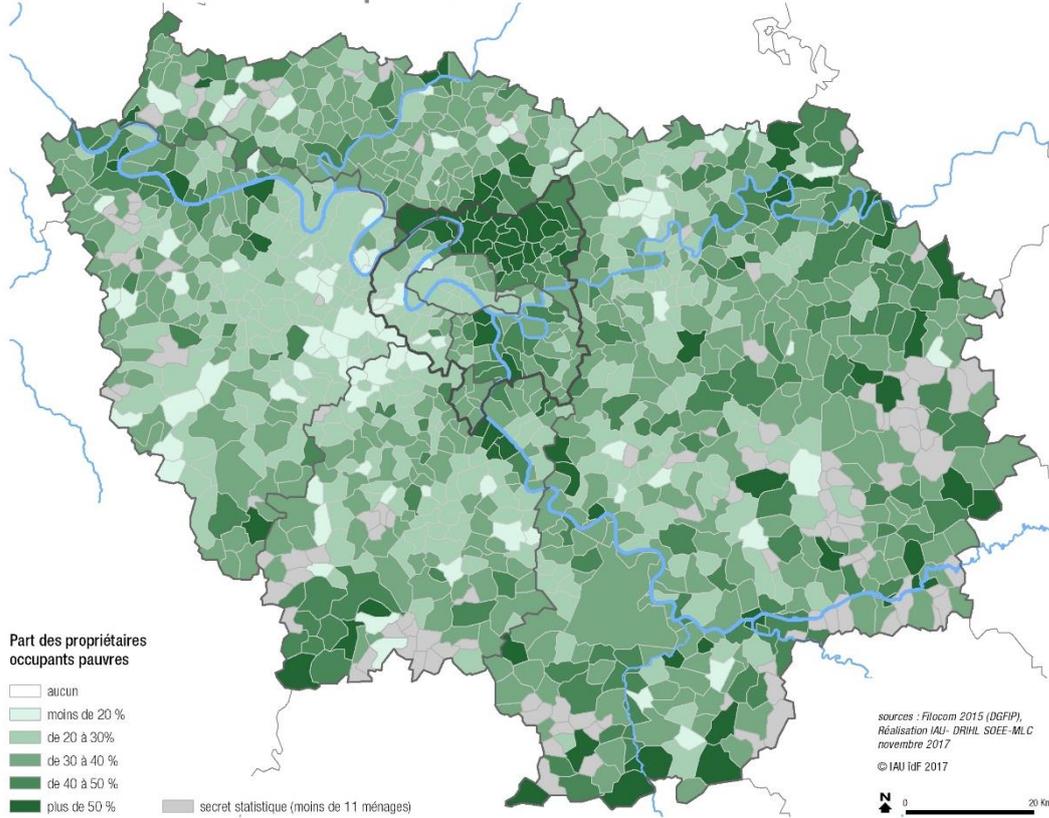
Si la fonction d'accueil des ménages à bas revenus tend à se concentrer dans le parc locatif social, qui loge 44,5 % des ménages pauvres franciliens, le parc privé garde une forte vocation sociale, en particulier dans sa partie locative. Contrairement à ce que pourrait laisser penser la hausse des prix et des loyers du parc privé en matière d'accessibilité du parc, le taux de pauvreté² du secteur locatif privé augmente, passant de 16 % des locataires en 1988 à 26 % en 2013 (de 32 à 40 % dans le parc social). En 2013, près de 260 000 ménages pauvres logeaient ainsi dans le parc locatif libre contre 162 100 en 1988.

Seuls 36,7 % des ménages franciliens entrant dans les plafonds de ressources du parc social ordinaire (PLAI et PLUS) étaient effectivement locataires du parc social en 2013. Celui-ci ne logeait ainsi que 40 % des ménages franciliens disposant de revenus inférieurs aux plafonds très sociaux (PLAI, 60 % des plafonds PLUS) et 34 % des ménages avec des ressources comprises entre 60 et 100 % des plafonds HLM³.

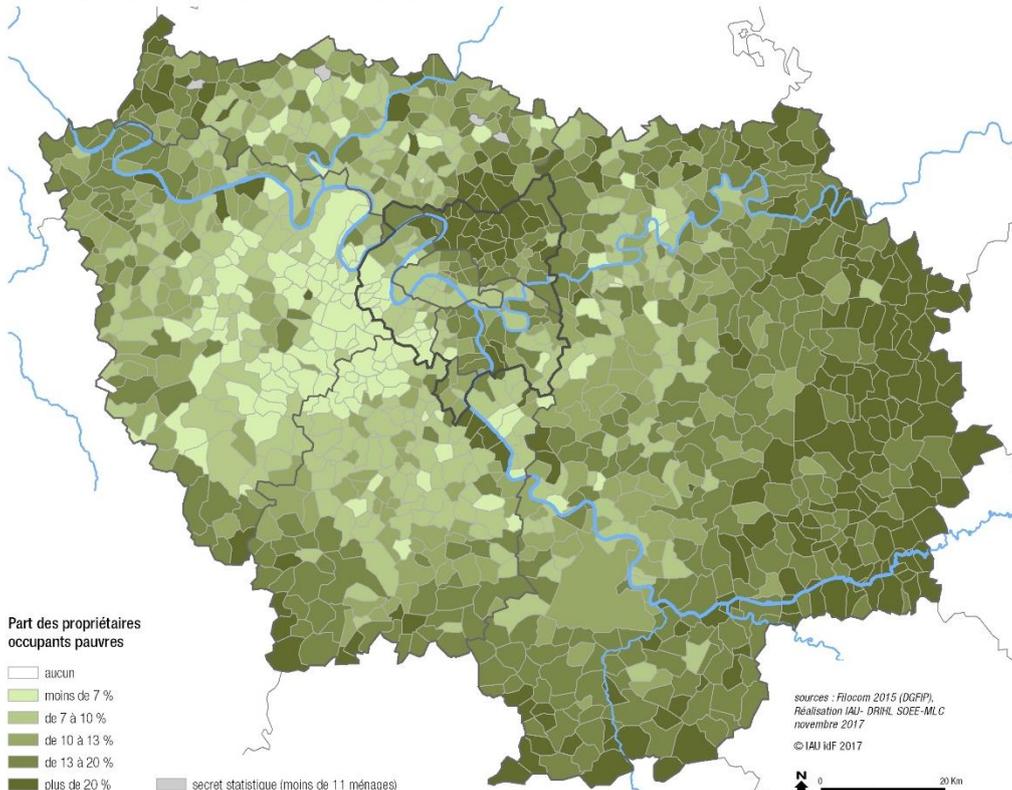
² Le taux de pauvreté correspond à la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian).

³ Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006, Insee, IAU, DRIHL.

Part des locataires du parc privé dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds HLM



Part des Propriétaire occupants dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds HLM



Les ménages disposant de revenus inférieurs aux plafonds du parc social ordinaire (plafonds PLAI et PLUS) représentaient ainsi en 2013 :

- (109 000 ménages),
- 62,5 % des locataires du parc locatif privé⁴ (762 700 ménages),
- 80,5 % des locataires HLM (1,02 millions de ménages),
- 34,5 % des propriétaires occupants et des accédants (855 900 ménages).

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

- 37,4 % des occupants de logements à titre gratuit (66 000 ménages),
- 35,3 % des locataires du locatif privé (431 200 ménages),
- 41,5 % des locataires HLM (516 200 ménages)
- 11,3 % des PO (280 500 ménages).

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

...dans des conditions de confort dégradées et un parc plus souvent de mauvaise qualité

Le parc inconfortable au sens traditionnel du recensement général de la population (RGP) (absence d'eau courante, de W-C et/ou d'installation sanitaire dans les logements) a quasiment disparu en Ile-de-France en 2013 et concerne moins de 1 % du parc contre près de 22 % en 1978. Il loge désormais moins de 72 500 personnes, 0,6 % des franciliens contre près de 2 % en 2002. Malgré son net recul dans l'ensemble du parc, l'inconfort reste cependant encore présent dans certains segments de parc marginaux, tels que les logements en sous-location, meublés, les hôtels occupés à l'année ou les logements mis à disposition gratuitement. Il reste ainsi 5 % de logements inconfortables dans ces secteurs. Ces logements souvent très petits ne permettent pas toujours l'installation des équipements de confort. Ils sont délaissés par les propriétaires n'y trouvant pas intérêt ou loués en l'état à des ménages qui n'ont pas d'autre d'opportunité.

Par ailleurs, cette notion de confort centrée sur le niveau d'équipement ne prend pas en compte la qualité globale du logement et l'ensemble de ses défauts. Selon une appréciation plus fine de la qualité du parc (cf. encadré), 26 % des logements franciliens seraient de qualité moyenne ou mauvaise (dont 1 % de logements de mauvaise qualité). Ce parc de faible qualité se concentre en cœur d'agglomération, et concerne 38% des logements parisiens, 24 % des logements de petite couronne et seulement 20 % de ceux de grande couronne. Il loge en majorité les

ménages les plus modestes : le revenu mensuel par unité de consommation des occupants de logements de faible qualité est ainsi inférieur de 41 % à la moyenne régionale dans le parc de mauvaise qualité et de 10 % dans le parc de moyenne qualité.

On observe, de plus, des écarts sensibles de qualité du parc selon le statut d'occupation. Le poids des logements de faible qualité varie ainsi de 20 % pour les propriétaires occupants, à 24 % dans le secteur social et 37 % dans le locatif privé. Si l'on isole les logements en sous-location ou loués en loi 1948, la part des logements de mauvaise qualité atteint 42 % des logements.

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 40 % des logements privés dits de « faible qualité » selon cette méthode dans la capitale, contre 25,5 % en petite couronne et 18,2 % en grande couronne. Au total, près d'1,3 million de ménages vivraient dans des logements de faible qualité en Ile-de-France, dont 1,01 millions de ménages logés par le parc privé.

Qualité du parc et décence des logements, une approche statistique plus détaillée

Le questionnaire de l'Enquête Nationale Logement, 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 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 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. 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 défaillant sur 3 de ces critères ou plus.

Attention : un nouvel indicateur synthétique a été établi en 2013 sur la qualité des logements (définition SRU) et ne peut être comparé aux précédentes exploitations de cette variable publiées en 2006.

⁴ Locatif libre, sous-location et loi 1948.

Un parc de faible qualité thermique, facteur accru de fragilité pour les plus modestes

La dépense énergétique d'un ménage pour son logement correspond à l'ensemble des dépenses qu'il consent pour se chauffer, s'éclairer et faire fonctionner les appareils électriques. Le type d'habitat, le mode de chauffage, l'époque de construction et le niveau de revenu des ménages constituent les principaux déterminants de la dépense énergétique, une dépense qui s'avère difficilement soutenable pour certains, grevant lourdement leur budget ou les conduisant à se priver de confort. En 2013, la dépense énergétique moyenne en Île-de-France s'élève à 1 522 € par an (2 134 € en maison individuelle et 1 280 € en immeuble collectif), soit 127 € par mois. Les Franciliens dépensent donc en moyenne 3,1 % de leur revenu pour l'énergie consommée dans le logement (3,3 % en maison individuelle et 3,0 % en immeuble collectif), des taux d'effort énergétique qui varient selon les caractéristiques des logements et de leurs occupants.

La dépense moyenne des ménages les plus modestes (appartenant aux trois premiers déciles de revenu par UC) est plus faible (1 366 €, soit 114 € par mois) mais représente pour ces ménages un taux d'effort énergétique plus élevé, de 6,9 %. À l'inverse, pour les ménages les plus aisés (trois derniers déciles de revenu par UC), la dépense atteint 1 803 € (soit 150 € par mois) pour un taux d'effort énergétique de 2,0 %.

Précarité énergétique : l'émergence d'une notion

C'est dans les années 1970, au Royaume-Uni, qu'apparaît la notion de fuel poverty, portée par des associations voulant alerter les pouvoirs publics sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique et le lien entre mauvaise qualité du logement et risques de mortalité. En 1991, l'ouvrage de référence Fuel Poverty, de Brenda Boardman, établit un indicateur de précarité énergétique : est concerné un ménage qui devrait consacrer plus de 10% de son revenu disponible aux dépenses d'énergie pour se chauffer, s'éclairer, équiper son logement selon les standards de confort minimaux.

En France, l'émergence de la « précarité énergétique » dans la littérature scientifique date de 2007, principalement avec les travaux d'Isolde Devalière qui la définit comme « l'imbrication d'une situation sociale et économique fragile, d'un logement insalubre (ou de mauvaise qualité thermique) et d'un accès à l'énergie problématique, dans un contexte de crise du logement* ». En 2010, la précarité énergétique est définie de manière officielle par la loi du 12 juillet, dit Grenelle 2.

* Devalière I., « Comment prévenir la précarité énergétique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 103, 2007

La précarité énergétique a été définie de manière officielle par la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010(4). Souhaitant répondre à l'enjeu d'un consensus sur la définition d'un public cible, la loi retient le taux d'effort énergétique comme indicateur, en considérant qu'un ménage est en situation de précarité énergétique dès lors qu'il consacre plus de 10 % de son revenu aux dépenses d'énergie dans le logement. Selon cette définition, 452 600 ménages franciliens (973 500 personnes), soit 8,8 % de l'ensemble des ménages, subissaient en 2013 (enquête Logement) une dépense énergétique qui excédait 10 % de leur revenu. La facture moyenne de ces ménages atteignait 2 057 € par an (171 € par mois) contre 1 522 € annuels pour l'ensemble des ménages (127 € mensuels), soit une dépense supérieure de 35 %.

Ce seuil ne prend cependant pas en considération les ménages qui consomment peu d'énergie et vivent dans des conditions de confort thermique insatisfaisantes. Par ailleurs, il inclut potentiellement des ménages disposant de ressources suffisamment confortables pour assumer leurs dépenses d'énergie. Pour remédier à ces inconvénients, l'ONPE (Observatoire national de la précarité énergétique) propose une approche fondée sur le coût de la consommation, ainsi que sur le ressenti des ménages vis-à-vis du froid. Il suggère aussi de baisser le seuil de vulnérabilité en le fixant à deux fois le taux d'effort énergétique médian, ce qui correspond à 7 % en Île-de-France. Toutefois, il propose d'appliquer ce seuil aux seuls ménages dont les ressources ne dépassent pas les trois premiers déciles de revenus par UC. Si l'on tient compte de ce seuil de 7 % des revenus, ce sont 410 900 ménages supplémentaires qui sont concernés (894 200 personnes). Au total, ce sont près de 863 500 ménages (867 700 personnes), soit 17 % des ménages franciliens, qui sont en situation de vulnérabilité ou de précarité énergétique. Parmi ces derniers, 671 100 appartiennent aux ménages modestes, soit 13 % des ménages franciliens.

L'approche par les seuls taux d'effort énergétique occulte cependant les situations de privation de ménages qui n'acquittent pas de grosses factures mais ne se chauffent pas assez. L'enquête Logement permet de pallier ce manque grâce à une série de questions sur la perception du niveau de confort dans l'habitat, notamment en matière de température ambiante dans les pièces à vivre. En 2013, 727 200 ménages franciliens (soit 1 735 900 personnes) ont ainsi déclaré avoir « souffert du froid au cours de l'hiver précédent pendant au moins 24 heures » en raison d'un équipement insuffisant, d'une limitation du chauffage en raison de son coût ou de la mauvaise isolation du logement. Sur l'ensemble de ces 727 200 ménages, 168 900 présentent des taux d'effort énergétique égaux ou supérieurs à 7,0 % (dont 94 600 supérieurs à 10 %) et 311 600 appartiennent aux ménages les plus modestes (revenus inférieurs aux trois premiers déciles de revenu par UC). Ainsi les deux symptômes que sont le froid perçu et les taux d'effort énergétique élevés révèlent des populations relativement distinctes avec des profils différents.

Un parc privé « social » intensément occupé, souvent sur-occupé

La sur-occupation⁵ est répartie à la hausse entre 2006 et 2013 en Ile-de-France. Elle concerne désormais 20 % des ménages, deux fois plus qu'en France métropolitaine (9,5 %), en raison notamment du poids des studios qui sont considérés comme sur-occupés dès qu'ils disposent de moins de 25 m². Le surpeuplement accentué concerne lui 2,7 % des logements franciliens, une part 3 fois plus élevée que la moyenne nationale. Ce sont les locataires du parc privé les plus concernés, avec 34 % de ménages dans ce cas, dont 4,2% en situation de surpeuplement accentué quand seuls 7 % des propriétaires occupants sont en situation de surpeuplement et moins de 1 % en surpeuplement accentué.

Les ménages à bas revenus sont les premiers concernés. En 2013, 42 % de ces ménages vivent ainsi dans un logement sur-occupé, contre 19 % si l'on considère l'ensemble des ménages. Dans près d'un ménage en sur-occupation sur deux, la personne de référence est un ouvrier ou un employé. Ils appartiennent en majorité aux tranches d'âges de 30 à 50 ans. Ce sont souvent des ménages au cœur de leurs cycles de vie professionnelle et familiale : couples avec enfants ou familles monoparentales disposant de petits revenus. A côté de ces profils familiaux, la sur-occupation concerne aussi souvent les jeunes : 41 % des ménages de moins de 30 ans vivent dans un logement sur-occupé, 51 % à Paris (où le parc de studios est très important).

Les locataires du parc privé à bas revenus sont les plus touchés, avec 57 % de ménages en sur-occupation contre 42 % dans le parc social. La sur-occupation est particulièrement fréquente dans le locatif privé du cœur de l'agglomération. S'il est globalement marginal dans le parc occupé en propriété à l'échelle de la région et pour l'ensemble des ménages, il faut distinguer la situation de la Seine-Saint-Denis qui accueille une part significative 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. L'analyse de la géographie du surpeuplement en Ile-de-France recoupe ainsi en grande partie celle de l'habitat indigne et des territoires d'accueil des ménages à bas revenus dans le parc privé

1.2. Logiques résidentielles et motivations économiques à l'œuvre dans l'habitat dégradé et indigne

L'offre d'habitat privé dégradé et indigne joue, dans le contexte francilien, un rôle spécifique d'accueil des ménages les plus éloignés des circuits d'accès à un logement de qualité ordinaire. Tant les logiques résidentielles des occupants de ce parc que les logiques économiques des propriétaires bailleurs alimentent la reconstitution permanente d'un « sous marché » du logement, qui résiste aux politiques publiques engagées contre ces spirales de dégradations. La compréhension des réalités vécues par les habitants de ce parc et des contraintes qui les conduisent à accepter des conditions de vie difficiles est primordiale pour penser des modes de traitement du parc privé efficaces.

Des occupants qui cumulent les facteurs de fragilité, captifs d'une offre de logement « par défaut »

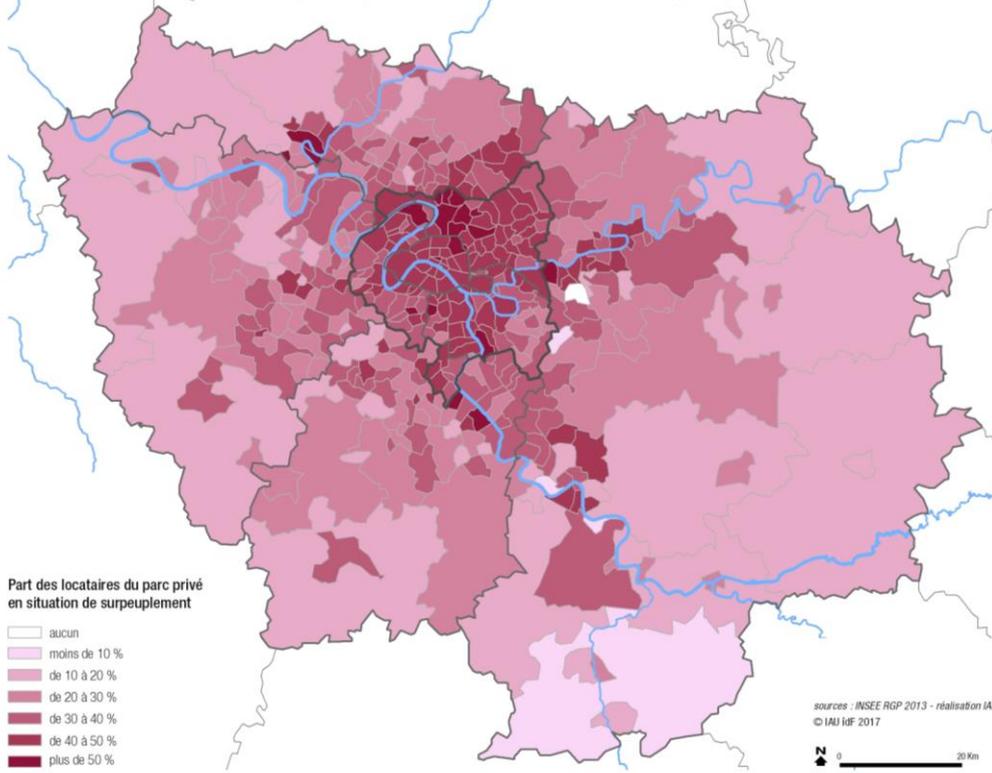
Les occupants de logements indignes cumulent souvent plusieurs facteurs de précarité et des profils qui freinent leur accès à un logement décent dans le parc social ou privé. Ils sont généralement pénalisés à la fois par la précarité de leurs ressources mais aussi par des handicaps spécifiques : chômage,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

Parmi les publics rencontrés lors des enquêtes menées auprès des occupants de l'habitat indigne et par les associations qui les accompagnent, on constate une surreprésentation de jeunes ménages (sans emploi ou en début d'insertion professionnelle, célibataires et couples sans emplois, jeunes mères isolées...) La proportion élevée de jeunes parmi les occupants de l'habitat privé dégradé ou de l'offre de logements non décents ou indignes témoigne de leurs difficultés à accéder à un premier logement autonome à la fois en raison de revenus très faibles et /ou irréguliers et de statuts professionnels précaires. On observe également 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.

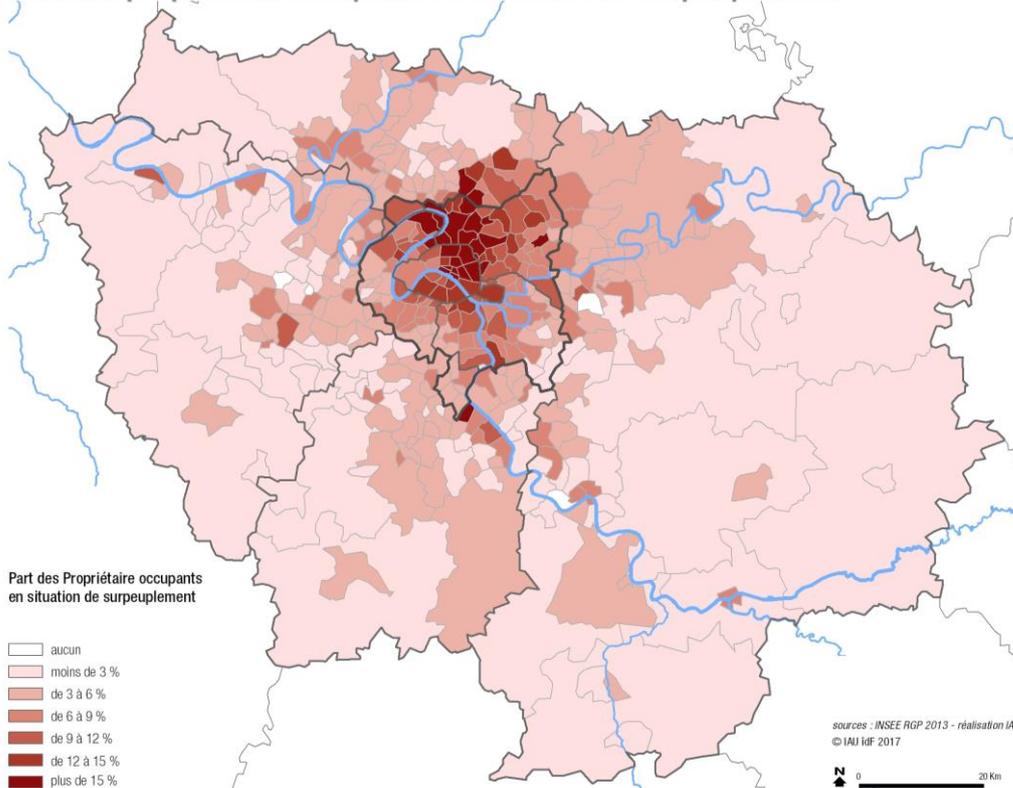
⁵ Nb de pièces égal à 1 pièce sous la norme et minimum 18m² par membre du ménage, 25m² pour une personne s'il s'agit d'un

studio/ accentué : un manque de 2 pièces par rapport à la taille du ménage.

Part des locataires du parc privé en situation de surpeuplement



Part des propriétaire occupants en situation de surpeuplement



Les acteurs et associations franciliennes évoquent également parmi les occupants fréquents des segments de parc fragilisés, le cas des personnes âgées à faibles ressources, souvent propriétaires occupants. Certaines personnes âgées modestes vivent dans des quartiers soumis à des spirales de dégradation et ont vu leur habitat se dévaluer au cours du temps. Elles se sont ainsi retrouvées captives de leur logement à la fois en raison de la dévaluation de la valeur de leur logement, qui rendait impossible une revente favorable et un nouvel achat et en raison de la réduction de leurs ressources au moment de la retraite. Dans les communes plus éloignées du cœur de l'agglomération, on observe aussi une part importante de personnes âgées occupant un habitat rural dont les normes d'habitabilité ne sont plus du tout actuelles, et qui peut entrer dans les critères de l'habitat non décent, voire indigne, sans être perçu comme tel par ces occupants âgés.

Le parc indigne et/ou non décent est aussi souvent le premier parc d'accueil pour les étrangers primo-arrivants. Ce sont de jeunes adultes, isolés, en couple ou en famille qui louent à leur arrivée les logements que leur proposent des marchands de sommeil, souvent issus de la même communauté, ou vivent dans des squats. Ces derniers sont souvent en situation irrégulière 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.

Enfin, parmi les habitants des secteurs d'habitat dégradé identifiés par les études ou les diagnostics pré-opérationnels engagés, on rencontre de nombreux individus ou ménages disposant uniquement des minima sociaux, cumulant des problèmes de santé, de désinsertion, et souvent victimes d'histoires familiales et professionnelles marquées par des ruptures biographiques pour lesquelles aucune solution institutionnelle n'a été trouvée.

Quel que soit leur profil on observe ainsi que les occupants du parc indigne ou indécemment ont souvent en commun d'avoir connu un besoin urgent 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.

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.

Un marché « fructueux » qui répond à des logiques économiques rationnelles

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 même parfois « juteux »⁶. En effet, les loyers constatés en cœur d'agglomération dans le parc locatif indigne sont souvent proches, voire supérieurs, de ceux du marché, et sans aucune mesure avec les ressources des occupants contraints à son occupation (les loyers dépassant souvent 50 euros/m² dans les petites surfaces, malgré des conditions très dégradées). Des cas de locations chères de petites surfaces issues de division pavillonnaire « sauvage » ont ainsi été constatés dans des communes pourtant relativement éloignées de l'agglomération parisienne, comme à Stains (600 € par mois pour 16 m²) ou à Pierrefitte-sur-Seine (650 € par mois pour 15 m²).

Certains propriétaires tirent 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 leur 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 arrêtés suspendant l'obligation de paiement des loyers. Les nouvelles mesures de conservation des allocations logement en cas de non-décente semblent d'ailleurs avoir un réel impact dans la mobilisation des propriétaires récalcitrants.

La déconnexion entre la valeur immobilière de ces logements et leur forte rentabilité locative amène des

⁶ Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion : les processus sociaux qui font obstacle à l'action contre l'habitat indigne ? Fors-Recherche sociale, n° 180, 2006/10-12, FAURE (Julia), FOULTIER (Christophe), VANONI (Didier).

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 de Grigny 2, où l'on peut acquérir des logements pour les louer à la chambre et rembourser son investissement en quelques années. 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 multi-propriétaires 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 organisent également de plus en plus souvent la division de pavillons en plusieurs logements locatifs ou procèdent 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.

Les associations qui accompagnent ces occupants témoignent également de nombreux exemples de pression, à la limite du harcèlement de locataires, ou même de menaces physiques, notamment sur ceux qui sont sans droits (sans papiers, sans quittance avec paiement du loyer en liquide...) pour faire partir les locataires en cas d'exigences de travaux ou de cessation de paiement des loyers, de droit lorsqu'un arrêté est prononcé...

Mais s'ils font beaucoup parler d'eux, 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 se désinvestissent par négligence d'un bien dont ils ne se sentent pas vraiment responsables, ou par manque de ressources. Plusieurs profils de bailleurs 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'issue d'une succession, parfois compliquée par des difficultés juridiques (indivision complexes, difficultés fiscales...). Ces derniers 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 peuvent être de bonne foi et réagissent mieux aux mesures incitatives, et notamment aux dispositifs de conventionnement proposées par l'Anah lorsqu'ils permettent d'atteindre des niveaux de reste à charge modérés (ce qui semble de plus en plus difficile compte tenu des évolutions des financements).
- 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, annexes (...) sont transformés à l'économie en habitation. Ces propriétaires occupants ont parfois dû s'endetter pour acquérir un pavillon énergivore. Ne parvenant pas ensuite à supporter les charges de ces « passoires thermiques », ils ont fait le choix de louer une partie de leur bien afin de compléter leurs revenus et parvenir à payer leurs charges.
- Des bailleurs âgés : parmi les propriétaires des logements indignes, on rencontre aussi des bailleurs âgés, qui ne se projettent plus dans l'avenir et laissent leur bien en déshérence. Ils n'ont parfois plus les moyens de financer leurs obligations de copropriétaires et un accès réduit au crédit en raison de leur âge.

Enfin, le cas des regroupements communautaires observé dans certaines communes de l'agglomération parisienne peut parfois conduire à des situations d'habitat indigne. Il peut s'agir de la division d'un logement par un propriétaire unique afin de loger des personnes issues d'une même nationalité mais sans liens familiaux, ou alors de l'achat d'un pavillon qui sera ensuite divisé afin de loger une ou plusieurs familles issues d'une même famille, d'un village ou d'une même région.

2. Formes et territoires du parc privé potentiellement indigne en Île-de-France

Le PPPI : de nombreuses précautions d'utilisation

La note méthodologique d'utilisation du CD-Rom PPPI rappelle un certain nombre de précautions méthodologiques qu'il est nécessaire de respecter afin de ne pas biaiser la lecture des résultats.

Les limites inhérentes au classement cadastral

En premier lieu, le classement cadastral de chaque local d'habitation est réalisé par les services fiscaux en lien avec des commissions d'élus et reste assez influencé par les cultures locales. Pour des logements comparables, cela peut conduire à des classements différents d'un territoire à l'autre. Si la comparaison de territoires infra-départementaux reste crédible, car les services départementaux des impôts ont assuré une certaine cohérence, il paraît imprudent de comparer des départements, des régions ou encore d'utiliser des référents régionaux ou nationaux pour construire des diagnostics locaux.

La deuxième limite tient à la faible mise à jour du classement cadastral. Les propriétaires ne sont tenus de déclarer que les changements d'affectation (ou changements d'usage) et les changements de consistance (extension/démolition) de leurs locaux. La mise à jour du classement cadastral n'étant pas systématique, certains logements classés en catégorie 6, 7 ou 8 en 1970, ont pu faire l'objet d'amélioration depuis, et toujours appartenir à ces classes à ce jour. Inversement, parmi les logements classés en catégories 1 à 5 – notamment parmi les logements construits après 1970 – certains ont pu se dégrader, sans toutefois faire l'objet d'un déclassement depuis. Pour les logements les plus vétustes (catégorie 8), c'est d'abord les sorties du parc, par démolition, qui expliquent leur diminution.

Le classement cadastral permet donc d'approcher le parc de logements dégradés voire indigne, mais on ne peut retenir ex abrupto les volumes de logements de catégories 6, 7 et 8 fournis par les services fiscaux pour évaluer le nombre de logements médiocres et dégradés.

Un indicateur croisant plusieurs variables : analyse des évolutions délicate

D'une manière générale, les variations du volume de résidences principales classées en PPPI doivent être manipulées avec précaution. En effet :

- D'une part, le classement des résidences principales ne rend compte que partiellement de la qualité des logements et plus encore de leur éventuelle amélioration ;
- D'autre part, l'intégration d'une donnée liée aux revenus dans la construction de l'indicateur PPPI le rend sensible aux variations des ressources des ménages et en particulier à la variation de la part des ménages sous le seuil de pauvreté. Ainsi, hors toute évolution du parc, amélioration ou dégradation, le volume de logements classés en PPPI peut varier.

Il en résulte que les variations constatées du PPPI procèdent de trois facteurs :

- L'actualisation des classements cadastraux par l'administration fiscale ;
- La variation des revenus des ménages et en particulier de ceux situés sous les seuils utilisés pour le PPPI ;
- Une réelle dynamique d'amélioration ou de dégradation du parc de logements occupés.

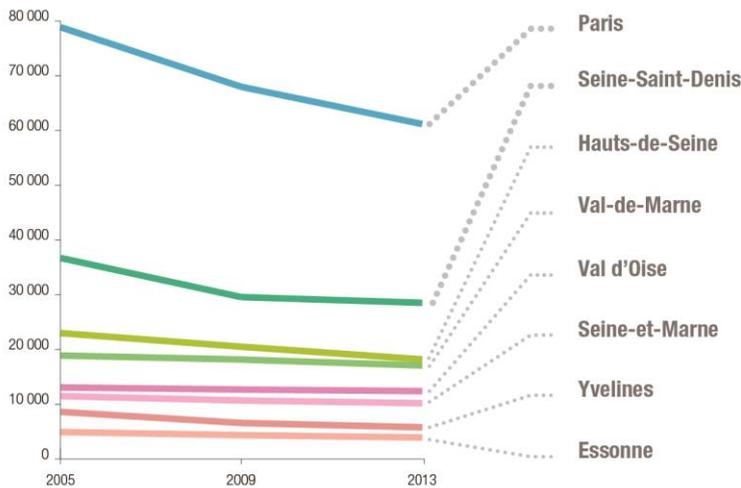
Une part de l'habitat indigne n'est pas approchée par le PPPI

Par construction, l'évaluation offerte par l'indicateur PPPI porte sur les résidences principales privées occupées. Il exclut de fait les situations d'indignité que l'on peut retrouver dans le parc vacant, voire dans les résidences secondaires. Il exclut également les logements de fortune non répertoriés dans le cadastre (habitat mobile etc.). Enfin, les copropriétés construites entre 1950 et 1980 ainsi que de nombreux pavillons divisés, qui peuvent être classés en catégorie 5, échappent également à la méthode de pré-repérage du PPPI, quand bien même ces logements auraient subi des dégradations physiques et sociales.

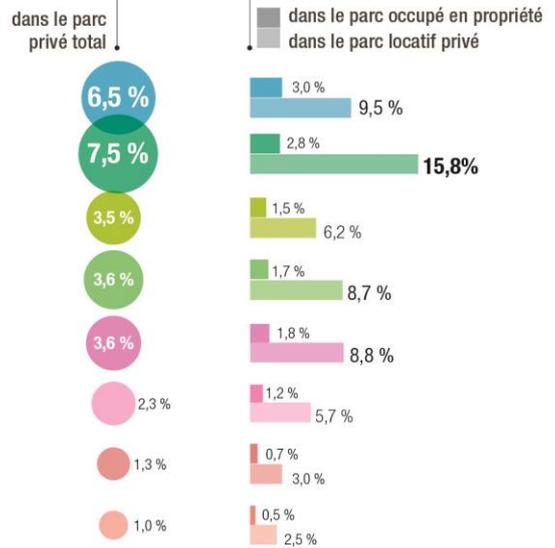
LES VISAGES DU PARC PRIVÉ POTENTIELLEMENT INDIGNE (PPPI)

POIDS DANS LES DÉPARTEMENTS

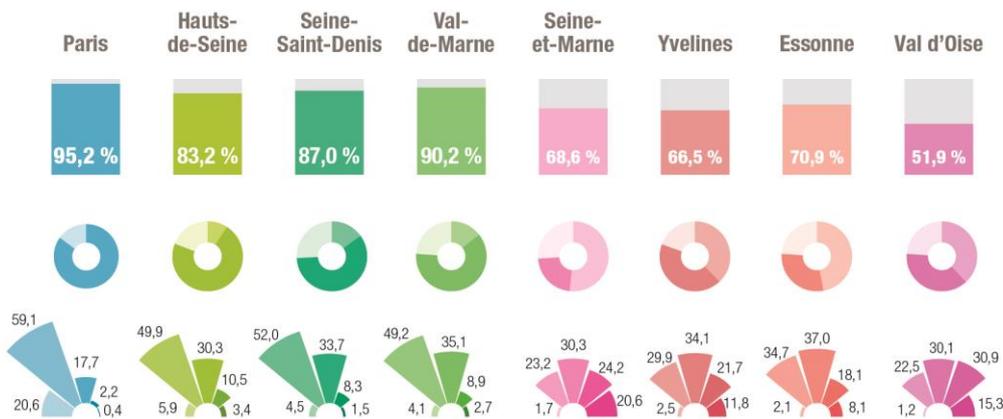
Évolution du PPPI entre 2005 et 2013



Part du PPPI



PROFIL



Époque de construction %

logements construits avant 1949

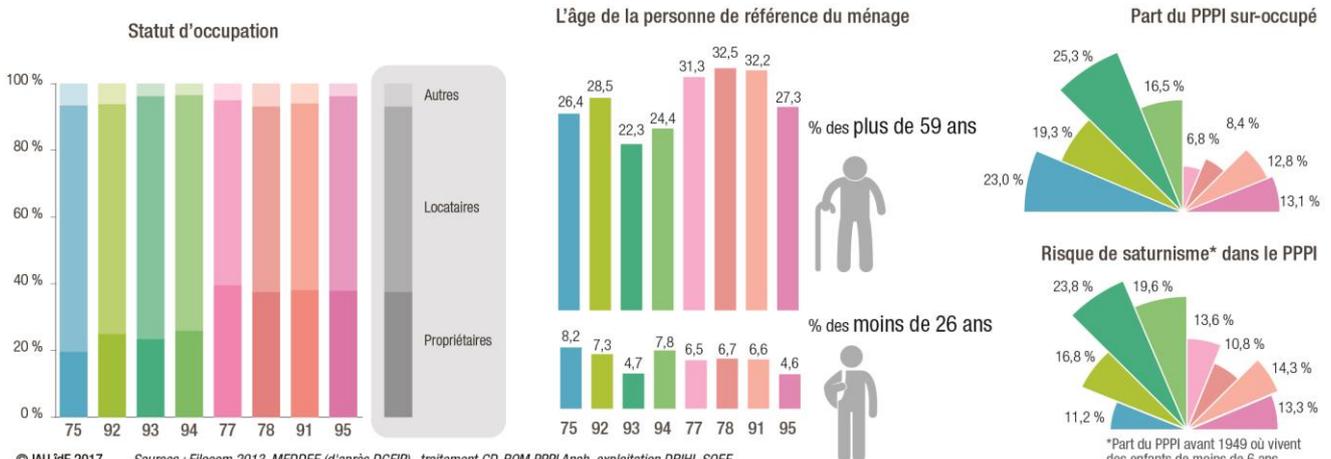
Type de logements %

Autres Individuels Copropriétés

Taille des logements %

15 à 34 m² 35 à 54 m² 55 à 74 m² < 15 m² > 75 m²

OCCUPANTS ET CONDITIONS D'OCCUPATION



© IAU idF 2017 Sources : Filocom 2013, MEDDEE (d'après DGFIIP), traitement CD-ROM PPPI Anah, exploitation DRIHL SOEE.

2.1. Aux sources d'un stock élevé : pénurie de logements abordables et ségrégation socio-spatiale

Le marché immobilier francilien, marqué par la pénurie d'offre accessible, attribue au parc privé dégradé un rôle de parc social de fait, « refuge » des ménages à faibles ressources ne pouvant se loger dans le parc public. Le stock de ce parc dégradé est ainsi particulièrement élevé avec, selon l'estimation issue du CR-ROM PPPI 2015, 157 300 logements privés potentiellement indignes (PPPI) dans la région, soit un peu plus de 4 % de l'ensemble des résidences principales privées (RPP).

L'outil de calcul du PPPI permet d'isoler ce que l'Anah appelle un « noyau dur » du PPPI. Cet indicateur recoupe les logements de catégorie cadastrale 7 et 8 (les plus dégradés) occupés par les ménages les plus précaires (<70 % du seuil de pauvreté Filocom, soit 35 % du revenu médian). L'objectif est d'identifier un noyau dur de logements potentiellement indignes et d'aide au repérage des situations les plus prioritaires. Plus de 22 000 ménages sont identifiés par cet indicateur, dont 43 % à Paris et 23 % en Seine-Saint-Denis.

La géographie du PPPI 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'Île-de-France. Les cartes du PPPI montrent 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 2013 respectivement 6,5 % et 7,5 % du parc privé tandis qu'elle varie de 1 % à 4,2 % dans les autres départements.

Globalement, la problématique de l'habitat indigne dans les 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. Mais cet habitat est aussi celui de propriétaires occupants très modestes, exclus des circuits de la location et contraints d'acquiescer des biens bon marché, souvent sous-dimensionnés pour leurs familles.

De nombreuses communes identifient des problématiques croissantes d'insalubrité diffuse, dans le cœur de l'agglomération mais aussi en grande couronne, en lien avec la forte tension de leur marché et une problématique accentuée de sur-occupation des logements. Cette insalubrité qui concerne parfois des logements isolés dans des bâtiments qui ne le

sont pas est parfois "invisible" de la rue et particulièrement difficile à appréhender. Ces nouveaux processus renforcent les besoins de coordination et de signalement de ces situations.

Dans les départements de grande couronne, le stock de logements privés identifiés comme potentiellement indignes est moins important. Si les centres anciens les plus densément urbanisés peuvent rencontrer les mêmes formes d'habitat indigne dans le parc collectif dégradé, le PPPI reflète plus souvent une problématique liée à un habitat rural – individuel et agricole – aux conditions de confort obsolètes et souvent occupé par des propriétaires occupants âgés. 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. Des réalités disparates au sein des départements franciliens

Afin de mieux cerner les formes de dégradation de l'habitat et leur répartition territoriale au sein de chaque département, l'IAU et la mission régionale «Lutte contre l'habitat indigne » de la DRIHL ont recueilli l'expertise des directions départementales de l'ARS et de la DRIHL et des directions départementales des territoires (DDT). Les descriptions développées dans ce chapitre sont donc issues d'une lecture du PPPI modulées et complétées par les analyses et les connaissances des services de l'Etat engagés dans la lutte contre l'habitat indigne.

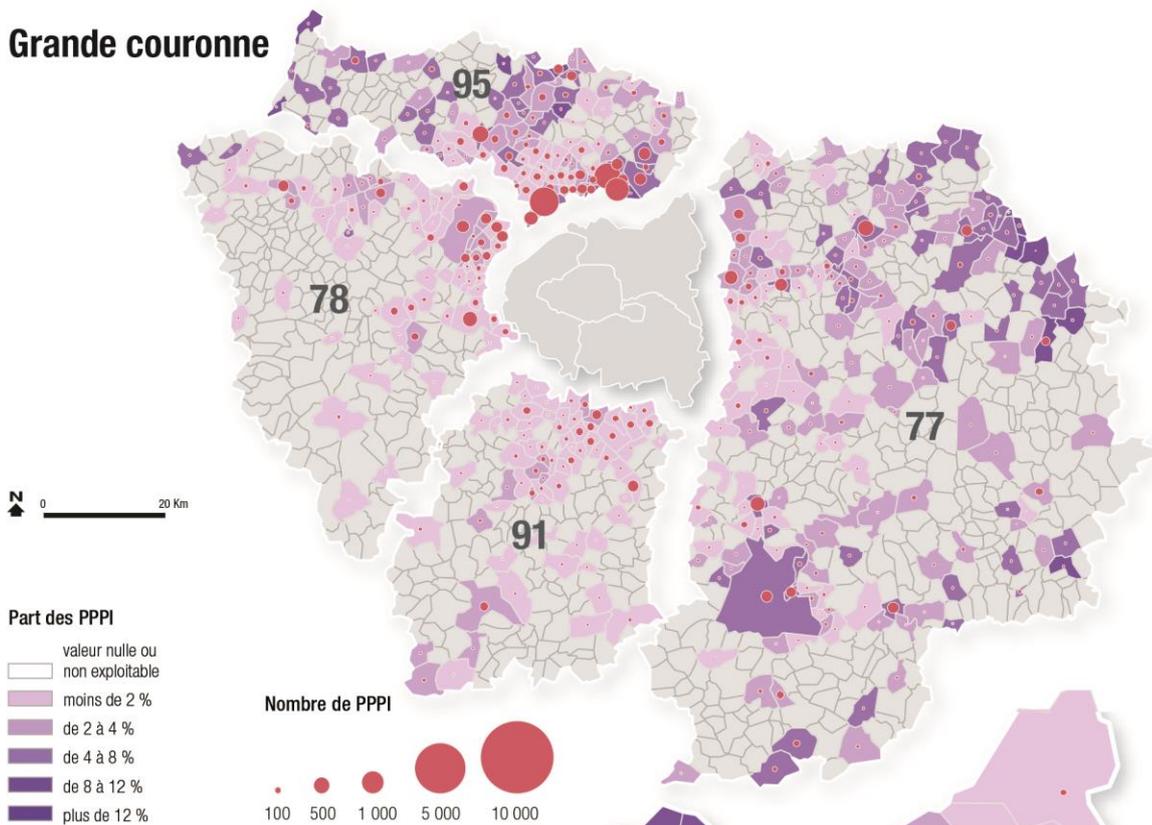
Paris, un tissu dense et ancien entraînant d'importantes problématiques en termes d'indignité du bâti

Paris est de loin le département qui compte le plus de logements privés potentiellement indignes en Île-de-France (plus de 61 000 en 2013, soit près de 40 % du PPPI régional). Cela représente 6,5 % du stock de RPP parisien. 16 % du PPPI parisien est de plus constitué d'un « noyau dur » de logements potentiellement indignes, soit un peu plus de 9 500 logements, dont près de la moitié sont concentrés dans les 11^e, 18^e et 19^e arrondissements.

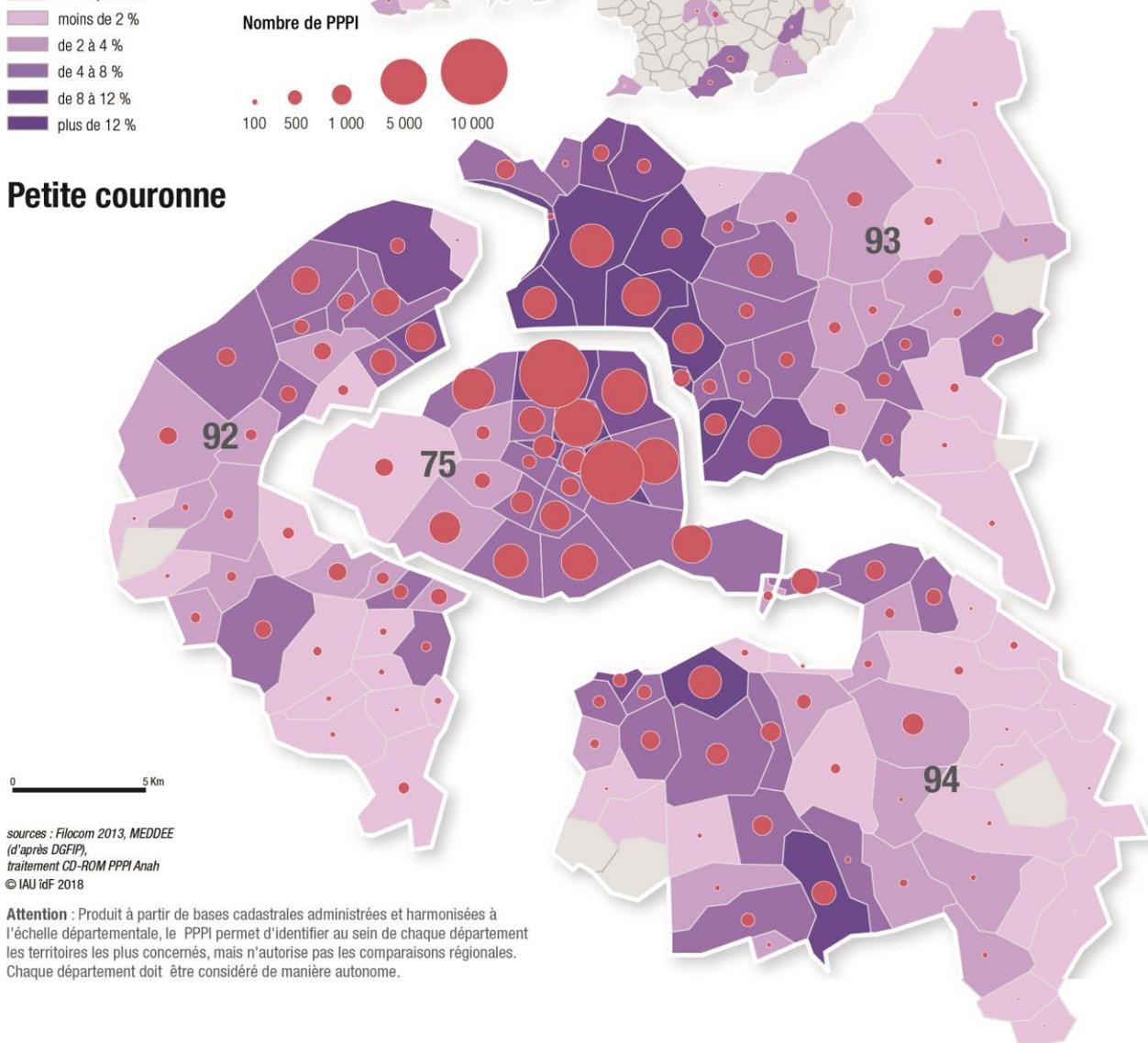
Ces chiffres sont cependant à lire avec une certaine prudence. Ils sont en effet liés pour partie à la part très importante du bâti ancien dans le parc parisien – plus de 70 % du parc privé parisien a été construit avant 1949 – mais également à l'utilisation des bases cadastrales qui ne rendent pas toujours 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.

PART DES LOGEMENTS PRIVÉS POTENTIELLEMENT INDIGNES EN 2013

Grande couronne



Petite couronne



sources : Filocom 2013, MEDDEE
(d'après DGFIP),
traitement CD-ROM PPPI Anah
© IAU idF 2018

Attention : Produit à partir de bases cadastrales administrées et harmonisées à l'échelle départementale, le PPPI permet d'identifier au sein de chaque département les territoires les plus concernés, mais n'autorise pas les comparaisons régionales. Chaque département doit être considéré de manière autonome.

Les quartiers du nord-est de Paris (10^e, 11^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements) se distinguent nettement du reste de la capitale par les nombreuses poches d'insalubrité qui y existent et qui se lisent dans les chiffres du PPPI. Près de 60 % du PPPI parisien est concentré dans ces cinq arrondissements, dont un tiers dans les 11^e et 18^e arrondissements.

Du fait de la structure du parc privé parisien, le PPPI concerne quasi-exclusivement des logements en copropriété occupés par des locataires (trois occupants du PPPI sur quatre louent leur logement). De même, la prégnance des petits logements parisiens se retrouve dans le PPPI, qui compte 20 % de logements de moins de 15 m². L'indignité des logements est ainsi fortement liée à Paris aux phénomènes de sur-occupation⁷, problématique propre à la capitale et aux départements de petite couronne, qui concerne près d'un logement en PPPI sur quatre dans la capitale.

Du fait de l'ancienneté du bâti et de la présence de plomb dans les peintures, corrélée à l'existence de nombreuses poches d'insalubrité, le risque d'exposition au plomb par les peintures est toujours présent. Le nombre de cas de saturnisme reste, dans la capitale, bien supérieur aux autres départements français, bien que les plombémies de dépistage aient diminué ces dernières années.

Malgré tout, le nombre de logements potentiellement indignes à Paris a diminué de 10 % entre 2009 et 2013. Après une décennie de traitement massif des immeubles et des logements, l'insalubrité est aujourd'hui plus diffuse et moins visible à Paris. Au-delà de la mise en œuvre d'une politique municipale ambitieuse d'éradication et de traitement des immeubles privés dégradés, on peut aussi y voir un effet « mécanique » de la valorisation du marché parisien et de l'investissement privé ou encore l'impact des nombreuses acquisition-améliorations de monopropriétés anciennes par les bailleurs sociaux parisiens...

La Seine-Saint-Denis, département massivement touché par l'habitat indigne

Avec plus de 7,5 % de PPPI en 2013, la Seine-Saint-Denis reste l'un des départements les plus lourdement touchés au niveau national par les problématiques d'insalubrité et d'indignité des logements, qui prennent de multiples formes : parc ancien dégradé, copropriétés plus récentes en difficulté, habitat précaire, locaux impropres à l'habitation, division abusive de pavillons de banlieue, etc.

Des disparités territoriales est-ouest existent néanmoins. Dans 10 des 40 communes du département, la part du PPPI dans l'ensemble des RPP est supérieur à 10 %. Ces communes sont toutes situées en

première couronne de Paris, au nord-ouest du département. A Aubervilliers, Saint-Denis ou Saint-Ouen, le taux de PPPI atteint 20 % ou plus.

Du fait de la structure du parc en petite couronne, le PPPI concerne principalement le parc collectif, ancien (avant 1949) occupé par des locataires, et dans des proportions bien plus importantes que pour les autres départements de petite couronne. Ainsi, 17 % des RPP construites avant 1949 sont potentiellement indignes, un taux nettement supérieur aux autres départements franciliens. De même, 16 % de l'ensemble des locataires du parc privé du département sont logés dans le PPPI, ces derniers étant concentrés, pour la très grande majorité, à l'ouest du département.

Le PPPI départemental comporte également une part significative de logements occupés en propriété, qu'il s'agisse de propriétaires âgés ne pouvant plus faire face aux coûts d'entretien de leur logement ou d'accédants à faibles ressources ne pouvant être logés dans le parc locatif privé ou social. Les propriétaires représentent ainsi près de 25 % des occupants du PPPI de ce département.

L'habitat indigne prend dans ce département des formes particulièrement diffuses. Si la dégradation du parc concerne le parc ancien paupérisé, il touche aussi plus qu'ailleurs les copropriétés plus récentes des années 1960 et 1970, où des propriétaires occupants modestes, peu au fait des procédures, sont souvent mis en minorité par des bailleurs mauvais payeurs et subissent la détérioration des comptes, déjà très serrés, de leur copropriété. Les formes d'habitat indigne se développent aussi, de plus en plus, dans les tissus pavillonnaires. Les services instructeurs de l'insalubrité observent en effet dans ce département une forte dynamique de sur-occupation de pavillons divisés ou de location de sous-sols et annexes (combles inutilisées, caves semi-enterrées, etc.) de maisons individuelles.

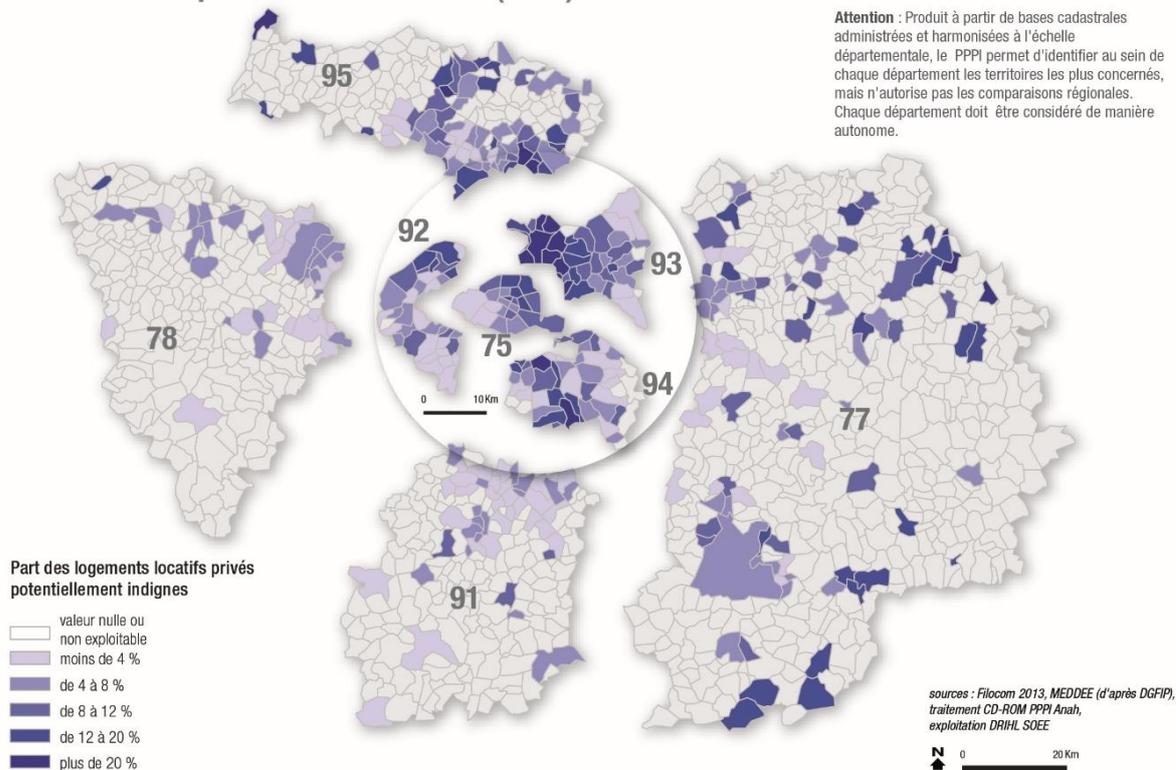
Parmi les évolutions récentes, ils observent également la croissance des situations d'habitat dans des locaux destinés à d'autres usages et souvent sans travaux de transformation (commerces, entrepôt, atelier d'activité...). Division pavillonnaire et exploitation des locaux annexes sont le plus souvent le fait de propriétaires bailleurs peu scrupuleux, que l'on pourrait qualifier de « marchands de sommeil professionnels », à la recherche d'une rentabilité maximale du bien au mépris du respect de la dignité humaine. La part de ces situations relevant de filières communautaires ou d'hébergement de migrants de passage serait croissante.

Mais on rencontre aussi parfois des propriétaires occupants modestes qui s'endettent pour l'achat d'un pavillon énergivore et ne parviennent ensuite pas à payer les charges. Ils louent alors une partie de leur

⁷ La sur-occupation est calculée différemment de celle de l'Insee dans la mesure où Filocom ne permet pas de reconstituer les caractéristiques d'âge et de composition familiale nécessaire. Pour le CD-Rom 2015, une modification de définition a été opérée afin

de se rapprocher de la définition de la sur-occupation de la CAF : moins de 9m² pour une personne, moins de 16m² pour deux personnes et 9m² par personne supplémentaire.

Part des logements locatifs privés potentiellement indignes au sein des départements franciliens (2013)



logement, souvent une cave ou un garage. Ce phénomène inquiète de plus en plus les élus et semble très diffus au sein des communes du département.

La coexistence d'un parc ancien très dégradé avec la présence de nombreuses familles avec jeunes enfants en situation de grande précarité, fait que le risque saturnin reste très élevé en Seine-Saint-Denis. C'est d'ailleurs le département qui enregistre le plus grand nombre de dépistages de plombémies et de suivis du saturnisme en France.

Les situations d'urgence sont également très présentes en Seine-Saint-Denis, où 28 % des logements en PPPI font partie du « noyau dur » reflétant les cas les plus prioritaires. Plus de 5 000 logements sont concernés dans le département, dont près de 30 % dans la seule commune de Saint-Denis (1 450 logements, soit 33 % du PPPI communal). Suivent Aubervilliers, Saint-Ouen et Montreuil, qui comptabilisent chacune plus de 400 logements relevant du « noyau dur » du PPPI.

Les processus de ségrégation sociale à l'échelle régionale continuent donc de renforcer progressivement la fonction d'accueil de ce département pour les populations défavorisées dans le parc privé ancien, soumis à de fortes spirales de dégradation. Cela se traduit dans les chiffres du PPPI, qui se maintient à un taux élevé dans le département tout en ayant très peu diminué depuis 2009 (-3,5 %), alors que dans le même temps l'insalubrité reculait

de façon plus marquée dans les autres départements de petite couronne et à Paris.

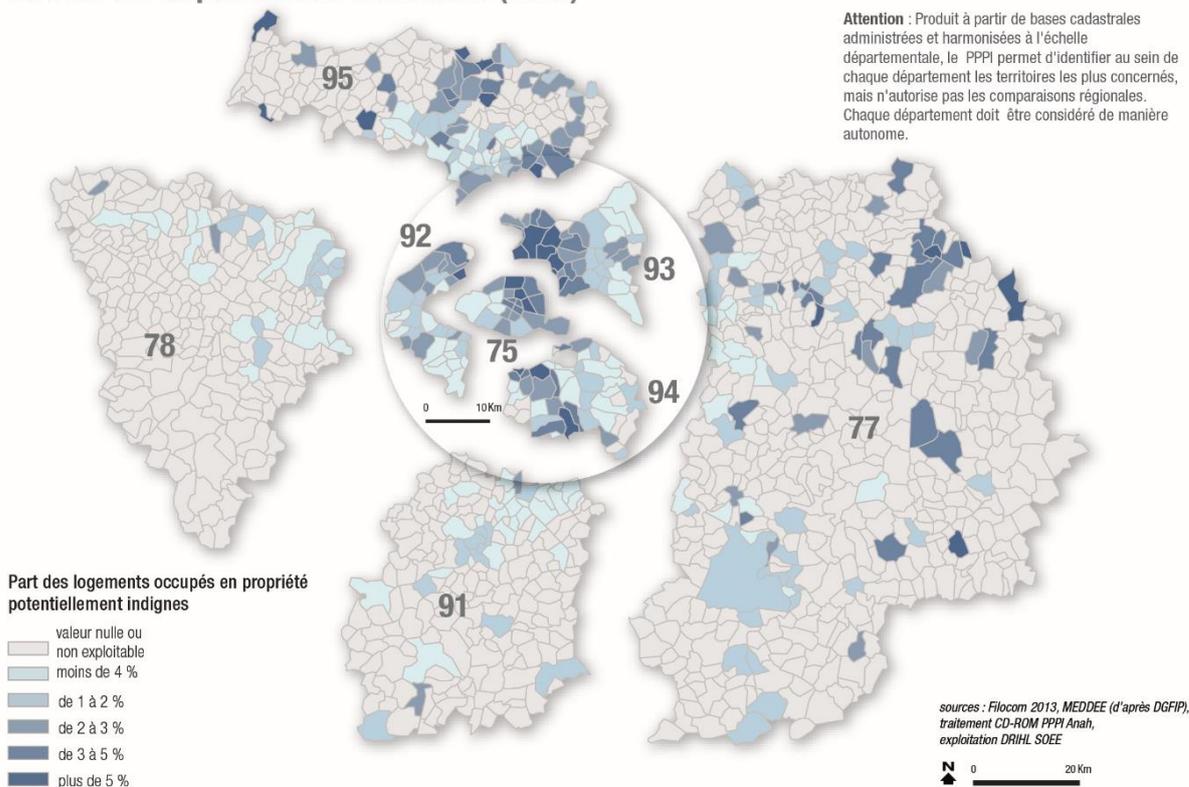
Le Val-de-Marne, quelques poches de forte dégradation et des enjeux locaux disparates

En 2013, le PPPI du Val-de-Marne est estimé à 4,2 % des résidences principales privées (17 000 logements) et recouvre des réalités très disparates au sein du département. Les communes du nord de l'ex CA-Val de Bièvre, limitrophes de Paris, celles de l'ex CA Seine-Amont et les communes du sud-ouest du département (Villeneuve-Saint-Georges, Villeneuve-le-Roi) connaissent des niveaux de PPPI nettement supérieurs à la moyenne départementale.

Avec respectivement 16 % et 17 % de PPPI, Ivry-sur-Seine et Villeneuve-Saint-Georges sont les deux communes les plus touchées. Ces deux communes se caractérisent par le nombre important de situations dont le caractère d'urgence se lit au travers des chiffres du PPPI « noyau dur ». Plus de 750 logements à Ivry-sur-Seine (30 % du PPPI de la commune) et un peu moins de 400 à Villeneuve-Saint-Georges (29 % du PPPI communal) font ainsi partie du PPPI « noyau dur ».

De façon plus générale, la part du PPPI « noyau dur » dans le Val-de-Marne est relativement conséquente (20 % du PPPI départemental, et 22 % des

Part des logements occupés en propriété potentiellement indignes au sein des départements franciliens (2013)



locataires du PPPI), mais reflète là encore des disparités infra-départementales importantes. 44 % du PPPI « noyau dur » est concentré dans les trois communes d'Ivry-sur-Seine, Villeneuve-Saint-Georges et Vincennes. La situation de Villeneuve-Saint-Georges est 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 diffuses quoique prégnantes, comme dans les communes de Fontenay-sous-bois, Vincennes, Saint-Maur-des-Fossés, Villeneuve-le-Roi ou Vitry-sur-Seine. On observe également une augmentation des cas de transformation de locaux en habitations, notamment à Champigny-sur-Marne.

L'habitat indigne dans le Val de Marne est essentiellement composé de petits immeubles de rapport du XIX^e siècle et de l'héritage d'un tissu ancien de bords ruraux. Il y a de forts enjeux d'obsolescence

technique du bâti. 90 % des logements classés en PPPI datent d'avant 1949. L'habitat indigne dans le département est également alimenté, comme en Seine-Saint-Denis, par les processus de division pavillonnaire, phénomène difficile à repérer, mais d'ores et déjà avéré à Villeneuve-Saint-Georges, Fontenay-sous-Bois ou Choisy-le-Roi.

Les Hauts-de-Seine, des enjeux moins massifs, mais des situations locales contrastées

Le département des Hauts-de-Seine compte, selon les données 2013, 18 200 logements privés potentiellement indignes, soit 3,5 % de son parc privé. L'habitat indigne y est très majoritairement lié au statut locatif (69 %) et à la vétusté d'un parc ancien (83 % du PPPI estimé est constitué de logements construits avant 1949), caractéristique des territoires de première couronne.

La situation infra-départementale est cependant très contrastée. Les communes du nord du département, sont les plus touchées, au premier rang desquelles Clichy, Gennevilliers et Colombes qui comptent respectivement 11 %, 9 % et 7 % de leur parc privé en PPPI. Ce sont dans les communes limitrophes de Paris que la part de locataires du PPPI est la plus importante. Celle-ci atteint près de 80 % à Clichy. Dans le

sud du département et dans les communes plus éloignées de Paris, l'habitat indigne est plus diffus et peut concerner davantage de propriétaires occupants.

La dégradation du parc est également souvent connectée à la sur-occupation du parc, avec près de 20 % des logements potentiellement indignes en sur-occupation. Dans certaines communes, la dégradation des logements est particulièrement liée à des phénomènes de sur-occupation des logements en réponse à la pression du marché et au coût élevé du logement dans le département. Elle peut alors ne se manifester qu'à l'échelle d'un logement et rester complètement diffuse, invisible de l'extérieur.

Le parc indigne qui est concentré dans le parc d'avant-guerre se développe 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.

Le département connaît également comme ceux du cœur de l'agglomération une croissance des situations de locaux impropres à l'habitation par destination, avec des situations de locations en l'état de commerces de garages ou de locaux de stockage. La délégation de l'ARS observe aussi la généralisation des logements loués avec une part en « souple », qui reste insalubres malgré des travaux parfois importants.

Le Val-d'Oise, une concentration d'enjeux à la fois urbains et ruraux

Le Val-d'Oise est fortement concerné par la problématique de l'habitat indigne, avec une part de résidences privées potentiellement indignes estimée à 3,6 % (12 400 logements). Il l'était déjà en 2011, cette dynamique ne fléchit pas et les spirales de dégradation de certains segments du parc perdurent, notamment en lien avec des situations de sur-occupation et de surexploitation du bâti sous diverses formes.

Les contrastes infra-départementaux sont toujours importants entre le nord, plus rural, et le sud-est, très urbanisé. L'habitat indigne de ce département reflète ainsi toutes les facettes du PPPI, de l'habitat collectif dense à l'habitat individuel rural et se manifeste dans des communes très variées.

Des petites communes rurales du nord du département présentent ainsi, en pourcentage, des taux de PPPI supérieurs à 10 % (Frouville, Saint-Clair-sur-Epte, Nerville-la-Forêt) en lien avec la vétusté d'un habitat rural ancien. Celui-ci ne correspond plus aux

critères actuels de confort et est majoritairement occupé par des propriétaires modestes et âgés, avec des enjeux d'identification des situations le plus en amont possible, pour des ménages qui ne se signalent pas. Les acteurs de terrain du département constatent aussi dans les communes rurales moins denses du département le développement de formes d'habitat précaire et de locaux impropres à l'habitation : mobilhomes et caravanes occupées à l'année, cabanes bricolées...

Mais si on observe la répartition en volume des enjeux, l'habitat indigne se concentre cependant dans le sud urbain du département et notamment dans les communes de Sarcelles, Argenteuil, Garges-Lès-Gonesse, Bezons, Villiers-le-Bel, Goussainville ou Pontoise. Il y prend alors des formes proches de celles que l'on constate en petite couronne (parc collectif ancien dégradé, copropriétés fragiles, division pavillonnaire dans les quartiers de bâti individuel centraux, etc.).

Les inspecteurs de l'insalubrité de ce département observent comme dans les départements plus centraux de la métropole, la montée des situations d'occupation de locaux impropres à l'habitation (caves et combles...) et des situations de très forte sur-occupation et de surexploitation locative, avec des marchands de sommeil proposant des locations au lit, notamment à Sarcelles. Une forte dynamique de « construction » en fond de jardins, souvent illicites et à vocation locative, semble également très active dans un grand nombre de communes du département (Villiers-le-Bel, Sarcelles, Garges-Lès-Gonesse, Argenteuil, Cergy et Goussainville). Mais ces dynamiques d'intensification de l'occupation du parc sont aussi parfois le fait de propriétaires occupants qui annexent la cave et « bricolent » des logements en souple (avec des questions de décence et d'infraction au règlement sanitaire départemental).

Les agents rencontrent également des situations d'hébergement d'urgence indigne : des hôtels meublés déclassés, reconvertis en hôtellerie sociale dans des conditions non conformes et parfois à l'insu du Samu social qui y a recours...

La Seine-et-Marne, des enjeux diffus et difficiles à repérer, hors des pôles urbains, dans un territoire très vaste

Avec 2,3 % de résidences principales privées potentiellement indignes (10 200 logements), la problématique de l'habitat indigne semble moins marquée dans le département de la Seine-et-Marne que dans l'ensemble des départements franciliens.

En volume, elle concerne principalement les grandes villes du département (Meaux, Melun, Montereau-Fault-Yonne, La Ferté-sous-Jouarre, Fontainebleau) dont les centres urbains anciens peuvent contenir des poches d'insalubrité. Mais elle se manifeste également dans de petites communes rurales périphériques, où l'habitat indigne prend

alors d'autres formes – vétusté de l'habitat rural ancien, individuel et agricole, occupé par des propriétaires – qui sont caractéristiques de ces petites communes de grande couronne. Ainsi, plus de la moitié des logements potentiellement indignes de la Seine-et-Marne sont des maisons individuelles, et près de 40 % des personnes habitant un logement en PPPI sont propriétaires occupants.

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.

L'habitat dégradé relève le plus souvent en Seine et Marne des infractions au RSD et des procédures relevant des compétences des maires. Cela pose un vrai problème de suivi de ces procédures dans un département très étendu et aux très nombreuses collectivités (plus de 500 maires en Seine-et-Marne), dont beaucoup sont trop peu équipées en ingénierie et souvent peu proactives sur ces sujets faute de moyens et de compétences. Quelques petites communes ont néanmoins bien appréhendé ce phénomène et restent très mobilisées

Les Yvelines, un département concerné par l'habitat indigne dans toute sa diversité, des enjeux parfois urgents

Moins de 6 000 logements sont classés en PPPI, soit 1,3 % de son parc de RPP, dans le département des Yvelines et aucune commune du département ne compte plus de 5 % de son parc privé en PPPI. Ce sont les communes densément urbanisées du nord-est du département, aux franges de la petite couronne, qui comptent le plus de logements en PPPI. Ainsi, Versailles, Saint-Germain-en-Laye, Sartrouville, Houilles, Maisons-Laffitte, comptabilisent chacune plus de 250 logements potentiellement indignes. Les communes les plus urbanisées comptent également plus de locataires en PPPI (plus de 70 % à Versailles, Saint-Germain-en-Laye ou Mantes-la-Jolie).

Au-delà de l'indicateur statistique, le département n'est pas épargné par les enjeux de l'habitat indigne, qui y prend une grande diversité de formes, dont beaucoup échappent aux critères du PPPI. En témoigne le nombre de procédures engagées dans le département (cf. page 57)

Dans les tissus urbains, l'habitat indigne prend des formes particulières : utilisation des annexes de résidences de standing, combles, caves, locaux annexes, buanderies, locaux en rez-de-jardin, division pavillonnaire anarchique, poulaillers, abris de jardin, etc. Ces formes se multiplient à grande vitesse. Quelques grandes copropriétés semi-récentes (plus de 100 lots)

sont également fragilisées et peuvent faire l'objet de dégradation, avec des enjeux difficiles à estimer. Des processus de dégradation s'initient également dans un parc relativement récent de copropriétés paupérisées et viennent s'ajouter aux problématiques des centres urbains dans les villes populaires du département, telles que Mantes la Jolie ou Trappes.

L'habitat indigne concerne aussi des communes plus rurales où il est caractéristique de situations que l'on retrouve dans d'autres communes similaires de grande couronne : habitat rural vétuste, souvent occupé par des propriétaires occupants âgés et modestes, mais aussi les habitats légers de loisirs devenus pérennes et dangereux. Près d'un tiers des occupants du PPPI ont ainsi plus de 60 ans dans ce département. Une part notable de cet habitat rural dégradé est occupée par des locataires très modestes, vivant dans des logements mal entretenus et peu desservis. Cet habitat indigne rural est souvent constitué de véritables « passoires thermiques ».

L'Essonne, des enjeux portant sur un parc récent en copropriété en lien avec la pression du marché

En 2013, on dénombrait un peu moins de 4 000 logements privés potentiellement indignes en Essonne, soit 1 % du parc total de RPP du département. La problématique de l'habitat indigne est donc relativement marginale à l'échelle départementale, mais recoupe des réalités là encore assez différentes selon les territoires. Ce sont dans l'ensemble et assez logiquement les communes du nord du département les plus urbanisées qui comptent le plus de PPPI. Celui-ci se manifeste alors dans les centres anciens tels que ceux de Corbeil-Essonnes, Etampes ou Athis-Mons, qui comptent plus de 160 logements en PPPI chacune. Comme pour les Yvelines, ces volumes restent très faibles au regard du stock de RPP (2 % maximum).

Par ailleurs, près de 50 % des logements classés en PPPI dans le département sont des maisons individuelles, et un peu moins de 40 % du stock de PPPI est occupé par des propriétaires occupants, phénomène là encore plus caractéristique des communes rurales de grande couronne (habitat individuel et agricole dégradé, propriétaires occupants âgés...). L'ARS a également identifié dans ce département des pratiques de location peu scrupuleuses, ainsi qu'une offre d'hôtels meublés ne respectant pas les normes d'habitabilité.

Une part importante de l'habitat indigne essonnien est constitué de grandes copropriétés récentes (années 1960 à 1980 notamment) qui connaissent de grandes difficultés, à l'image des copropriétés emblématiques de Grigny 2 ou du quartier des Pyramides à Evry. Le parc de ces copropriétés fragiles est particulièrement difficile à repérer et estimer mais certaines subissent d'ores et déjà des spirales de dégradation difficile à endiguer, accélérées par une

surexploitation locative croissante (locations à la découpe). 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.

Parmi les formes récentes d'habitat indigne observées, on note la croissance des locaux détournés de leur usage initial (entrepôts, hangars, entresols des commerces...) On constate que les occupants de ces formes d'habitat indigne sont également parfois employés par les propriétaires de ces locaux, qui profitent de leur situation de vulnérabilité (en situation irrégulière notamment) pour leur proposer des conditions de travail et de logement indigne. Ces exemples de réutilisation détournée de friches économiques ont pu être observés à la fois dans le tissu urbain et rural du département.

Le département est également confronté au développement des logements locatifs sur-occupés du fait du bailleur ou découpés, que ce soit dans le tissu pavillonnaire ou collectif, les espaces urbains denses ou le tissu rural plus éloigné. L'ARS doit ainsi traiter des situations de très grands logements familiaux, maisons ou appartement, loués par lots de petites surfaces (chambre, chaufferie, etc.)

Enfin parmi les évolutions les plus récentes, les services instructeurs relèvent des cas, rare auparavant, d'insalubrité dans le parc social que ce soit par défaut d'entretien ou du fait de phénomène de moisissure des logements suite à des choix d'isolation inappropriés.

2.3 Un habitat indigne aux visages multiples, des dynamiques de dégradation qui ne fléchissent pas

L'habitat indigne francilien prend de multiples formes, certaines sont très directement liées à la vétusté du bâti, à l'évolution d'un environnement urbain paupérisé et à un manque d'entretien et de mises aux normes du bâti... Mais depuis le début des années 2000, en lien avec la déconnexion des prix et loyers avec les revenus des ménages, la part des formes de dégradation liées à la seule paupérisation de l'occupation des logements semble croissante : dégradation de logements diffus du fait de leur sur-occupation (du fait des locataires ou du bailleur), division de pavillon que les ménages ne peuvent plus acquérir seuls, dégradations de copropriétés récentes liées à des conditions trop précaires d'accès à la propriété ou à une mauvaise estimation des charges.

Typologie des principales formes d'habitat dégradé identifiées par les acteurs franciliens :

- **Le 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 indéliques des bailleurs se conjuguent dans certains segments du parc ancien pour 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 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.
- **L'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.
- **Les pavillons 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 indéliques. 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.
- **Les locaux impropres à l'habitation occupés et loués** : garages, annexes, caves, greniers, cabanes au fond du jardin, etc., loués par les propriétaires occupants en quête de revenus complémentaires se multiplient. 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, au sein du marché francilien, de logements accessibles aux ménages les plus modestes.
- **Les logements dégradés en lien avec leur sur-occupation 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)
- **Les copropriétés dégradées et fragilisées** : Cette problématique peut recouvrir celle de l'habitat ancien insalubre. Elle concerne également un parc de copropriétés construites dans les années 60 et 70 dans les mêmes communes populaires et notamment sur les modèles architecturaux des grands ensembles. Plus dispersées à l'échelle francilienne, les copropriétés dégradées 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'Île-de-France.

- **Les hôtels meublés** : Certains anciens hôtels de faible standard et occupé à l'année le plus souvent forment une sous-catégorie de l'habitat indigne qui accueille les situations sociales les plus criantes et constitue un enjeu particulier, avec des conditions de traitement très spécifiques. Certains de ces hôtels reconvertis en hôtellerie à vocation sociale ne sont pas conformes et font l'objet d'arrêtés.



Habitat précaire, campements et bidonvilles*

D'autres formes d'habitat, qui ne relèvent pas des cadres légaux et administratifs de « l'habitat » indigne sont aussi très présentes en Ile-de-France et ne peuvent être ignorées dans ce panorama des formes d'habitat contraires à la dignité humaine : cabanes auto-construites que l'on voit se développer dans les interstices urbains ou le tissu plus rural, campings occupés à l'année, et bien-sûr campements et bidonvilles que l'on voit de nouveau se développer...



L'Île-de-France comptait ainsi en décembre 2017, 5 830 personnes vivant dans 124 campements illicites ou bidonvilles, soit 39 % des populations vivant dans ces formes d'habitat en France. Ces volumes sont relativement stables à l'échelle régionale, mais on observe de fortes variations des volumes entre départements, liées aux déplacements fréquents de ces publics. En décembre 2017, la Seine-Saint-Denis accueillait un tiers des populations concernées dans la région dans 29 sites, le Val-de-Marne 21 % des populations concernées dans 28 sites, l'Essonne un peu moins de 14 % des populations dans 18 sites et enfin le Val d'Oise 12 % des populations dans 19 sites. A l'échelle nationale 41 % des sites identifiés sont installés depuis moins d'un an, 65 % depuis moins de deux ans et 12 % depuis plus de 5 ans.



Toutes ces formes sont difficiles à recenser et quantifier à l'échelle régionale mais les retours des acteurs sillonnant l'espace franciliens témoignent de leur augmentation et diffusion.

**État des lieux national des campements illicites et bidonvilles – décembre 2017 (10^e édition) Moisissures dans le bâti, ANSES, 2016.*



PATTACINI Jean-Claude

On le voit, les facteurs techniques dans les processus de dégradation de l'habitat sont souvent secondaires par rapport aux jeux d'acteurs et aux processus sociaux et urbains. Dans une métropole tendue où la pénurie de l'offre de logements à prix abordable est forte, tous les segments du parc sont occupés, y compris les plus obsolètes. Le renouvellement urbain du parc privé bon marché, qu'il soit spontané et porté par le marché ou initié par des politiques publiques de restructuration repousse les populations les plus précaires vers d'autres segments de parc, voire d'autres types de bâtis non dédiés à l'habitat, alimentant des dynamiques de recréation d'une offre de logement indigne prenant de nouvelles formes

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 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, comme dans l'évolution de certains tissus pavillonnaires populaires qui se trouvent aujourd'hui confrontés à des évolutions sociologiques importantes et un processus de division et de location en appartements...



Davy Anne-Claire / IAU ÎdF - Gennevilliers

Il existe enfin une insalubrité liée aux usages de l'habitat ou aux contraintes croissantes des ménages dans un marché en forte tension. 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.

Les témoignages des services de l'ARS montrent ainsi que les dynamiques de dégradation du parc sont toujours actives et se renouvellent dans leurs expressions, imposant une adaptation régulière des outils de suivi et de traitement des situations rencontrées.



PATTACINI ean-Claude - Paris

La lutte contre l'habitat indigne ne doit pas seulement répondre à la problématique de l'éradication d'un stock de logements dégradés mais bien aussi à 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 pas être combattu sans tenir compte de la réponse qu'il assure à des besoins réels d'accueil des ménages à revenus modestes. Des besoins, qui, s'ils ne sont pas satisfaits trouveront toujours à s'exprimer dans les interstices du marché, dans des conditions de plus en plus difficiles.

3. Un parc difficile à connaître et localiser

3.1. Réticences politiques et obstacles techniques, un repérage encore difficile

Après 30 ans de politiques de rénovation urbaine et d'amélioration de l'habitat, 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 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.

Pour faire face à cet enjeu de connaissance et de suivi des différentes composantes de l'habitat indigne, à différentes échelles, de celles des grands

territoires institutionnels aux échelles opérationnelles, on peut distinguer plusieurs logiques et sources 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 volontaires, 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.

D'autre part, des démarches de repérage empiriques, directement liées à la pratique quotidienne des services concernés et des plaintes et signalements 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).

3.2. Des sources administratives en cours de structuration

Les signalements et procédures d'insalubrité

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 signalement, 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 départementales de l'ARS et les services de l'État en charge du logement

Ces procédures sont déclenchées par des plaintes, des signalements auprès des services de l'Agence Régionale de Santé et des services d'hygiène et de santé des communes 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 départemental et au code de la santé publique hormis les situations d'urgence, et est ensuite présenté pour avis contradictoire au CODERST (L1331-26 et L1331-24). 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 et des services de l'Etat en charge du logement, 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 et le partage des outils informatique entre les différents acteurs en charge du suivi reste un problème non résolu.

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

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 à l'amiante ou au radon et les pathologies des immeubles récents, la circulaire DGS/DGUHC/SD7C/IU H4 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) 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, des critères plus fins sur l'usage des lieux et les conditions d'entretien 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 cotation de l'insalubrité de manière à disposer d'un indicateur synthétique. La valeur de cet indicateur qui peut aller de 0 à 1 devant croître avec la gravité des désordres constatés, l'insalubrité étant avérée à partir de la note de 0,4. Cette traduction

chiffrée visait à aider les agents qui effectuent les visites et préparent les rapports d'évaluation à graduer la gravité des situations et à les hiérarchiser.

Malgré la mise en place de cette grille, de nombreux acteurs interrogés jugent difficile de viser une parfaite homogénéité des diagnostics, tant les facteurs différenciant les pratiques sont nombreux : subjectivité des agents, poids de l'habitat indigne dans un territoire, charge de travail des agents, etc. Les techniciens de l'ARS 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 pas de la même manière certaines situations de dégradation au code de la santé publique, certaines infractions isolées aux RSD... Qualification et choix des procédures restent marqués par des cultures « locales » de services et des choix stratégiques d'intervention. Ce qui sera jugé comme une liste d'infractions multiples aux RSD ici, sera qualifiée d'insalubrité ailleurs. La forte mobilité des jeunes fonctionnaires et un plus grand turn-over des équipes accentuent de plus cette difficulté en Ile-de-France.

En outre, de nouveaux facteurs de dégradation peuvent prendre de l'importance et les pathologies associées au logement évoluent, obligeant les agents à adapter leur analyse. Ainsi, depuis ces dernières années, un facteur de dégradation de l'habitat est plus fréquemment mis en avant : l'humidité et son corollaire, la moisissure, qui sont associées au développement et à l'exacerbation de l'asthme chez l'enfant comme le confirmait le dernier rapport de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) publié en 2016⁸. D'autres pathologies sont également reconnues comme associées à l'exposition aux moisissures (rhinites allergiques, effets neurologiques...). Le développement de moisissures dans les environnements intérieurs dépend notamment d'enjeux techniques en lien avec le bâti (ventilation, isolation, chauffage).

Par ailleurs, la mauvaise isolation du bâti concourt à une atteinte à la santé des occupants notamment des plus vulnérables. Une étude de la Fondation Abbé Pierre⁹ a ainsi permis d'observer chez les personnes exposées à la précarité énergétique une fréquence accrue de pathologies chroniques (bronchites, arthrose, anxiété, dépression, maux de tête...) et aiguës (rhumes, angines, grippe, diarrhées, etc.) ainsi que des symptômes associés (siflements respiratoires, crises d'asthme, rhume des foins, irritations oculaires, etc.).

Les effets sanitaires des moisissures et d'une mauvaise isolation du bâti ont ainsi justifié une meilleure

⁸ Moisissures dans le bâti, ANSES, 2016.

⁹ Fondation Abbé Pierre, Quand le logement rend malade, 2013.

prise en compte de cet élément dans les critères d'appréciation de l'insalubrité. Une disposition du plan régional santé-environnement (PRSE3) prévoit ainsi de réaliser un état des lieux des pratiques sur la prise en compte des moisissures et de la déperdition thermique lors des enquêtes d'insalubrité et de déterminer un territoire au sein de la région pour expérimenter l'apport des nouveaux critères pour les populations et l'impact sur le fonctionnement des « cellules habitat » de l'ARS.

Le saturnisme, des réseaux de veille en place

Le saturnisme infantile est un problème particulièrement sensible en Île-de-France, région qui concentre une part importante de l'activité de dépistage. Ainsi, de 2011 à 2014, près de 18 000 plombémies de primo-dépistage ont été réalisées en France chez des enfants de moins de 18 ans dont près de 10 500 (58 %) en Ile-de-France.

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.

Ce problème est d'autant plus prégnant que de nouvelles connaissances sur le risque lié à l'ingestion de plomb établissent que celui-ci agit à de faibles doses. C'est pour cette raison qu'en juin 2015, suite à une recommandation du HCSP1, le seuil de déclaration obligatoire a été abaissé pour les plombémies de l'enfant de 100 µg/L à 50 µg/L (arrêté du 8 juin 2015 modifiant le modèle de la fiche de notification figurant à l'annexe 27 de l'arrêté du 22 août 2011 relatif à la notification obligatoire des maladies infectieuses et autres maladies mentionnées à l'article D. 3113-7 du code de la santé publique).

Tous les cas de saturnisme font l'objet d'une déclaration obligatoire à l'ARS dès lors que le médecin constate un taux de plombémie supérieur au seuil fixé de 50 µg/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.

Compte tenu de la prévalence de cette maladie dans la région, une forte mobilisation des acteurs sanitaires s'est 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.



PATTACINI (Jean-Claure) Urba Images/IAU idF

Le repérage du saturnisme en Île-de-France

Avec 130 cas en 2015, 138 cas en 2016 et 144 cas en 2017, le nombre de nouveaux mineurs atteints de saturnisme signalés aux unités de l'ARS franciliennes, est en nette progression après le creux de 2014 où seuls 44 cas avaient été signalés. Le nombre de contamination détecté est ainsi de nouveau en hausse suite à l'abaissement des seuils obligatoires de signalement. De fortes inégalités infrarégionales persistent cependant. La capitale concentre un grand nombre de cas, mais celui-ci a baissé ces dernières années (26 cas en 2017). En revanche, la situation de la Seine-Saint-Denis se distingue toujours plus du reste de la région, avec 50% des nouveaux cas déclarés dans la région en 2017 (63 cas). Ce sont ensuite les Yvelines qui ont été le plus concernées en 2017, avec 18 nouveaux cas détectés, suivi des Hauts-de-Seine et de la Seine-et Marne, avec 11 cas chacun puis du Val de Marne avec 8 nouveaux cas en 2017 (3 et 4 cas dans le Val-d'Oise et en Essonne). Les nouvelles contaminations restent en majorité liées à la présence de peintures au plomb, malgré un poids non négligeable d'autres sources de contamination.

Le Plan Régional Santé Environnement 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 de la vigilance mais bien d'une baisse des situations d'intoxication. La systématisation de la transmission des fiches de renseignement et de signalement au système de surveillance reste encore à renforcer.

Source : ARS IF.

Depuis 10 ans, on observe une diminution de l'activité de dépistage du saturnisme, au niveau national comme en région Ile-de-France. Ainsi, le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'un primo dépistage en Ile-de-France est passé d'environ 6 000 enfants en 2 004 à 2 350 enfants en 2014 (-61 %). Cette diminution de l'activité pourrait en partie s'expliquer par la baisse du rendement du dépistage observée par les acteurs de terrain : 24,5% des plombémies étaient supérieures à 100 µg/L en 1995 contre 3 %

en 2012. Cette baisse peut entraîner une démobilité des acteurs du dépistage. Le faible rendement du dépistage est à la fois lié à la baisse de l'imprégnation au plomb des enfants en France et à la difficulté à repérer les cas de saturnisme.

Malgré une diminution de l'exposition en population générale, on note la persistance de populations surexposées au plomb dans l'habitat. En Ile-de-France, on estime en 2011-2012 à plus de 36000 le nombre d'enfants de 0 à 6 ans résidant dans un logement du parc privé potentiellement indigne (PPPI) construit avant 1949, susceptible d'induire une exposition au plomb via les peintures. Le nombre d'injonctions et d'interventions des services de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) et des directions départementales des territoires pour la résorption du risque d'accessibilité au plomb reste très important sur les territoires observés.

Il existe par ailleurs de fortes inégalités territoriales en termes de dépistage du saturnisme : de nombreuses communes ont une activité de dépistage faible malgré une forte concentration d'enfants résidant dans un logement dégradé et ancien.

L'ARS sollicite régulièrement la mobilisation des prescripteurs de plombémie. Des courriers et des lettres d'information sont ainsi diffusées régulièrement aux professionnels de santé prescripteurs de plombémie, comme ce fut le cas notamment en 2016 à la suite de l'abaissement des seuils de déclaration obligatoire, en s'appuyant sur le comité de pilotage du Système de Surveillance du Saturnisme Infantile en Île-de-France (SSSILF). Au niveau local, des actions de sensibilisation ciblées ont été mises en place par l'ARS : organisation de journées d'échange organisées à l'attention des professionnels du secteur sanitaire, social et de l'habitat, courriers de sensibilisation des médecins de PMI et des sages-femmes, formations...

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 depuis 2008 une démarche visant à mieux recenser les locaux soumis à ces procédures. 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 préfetures 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 annuelle nationale sur la lutte contre l'habitat indigne et le saturnisme, menée auprès de l'ensemble des autorités compétentes. Les résultats de cette enquête montrent cependant là encore de forts écarts dans la qualité des informations recensées entre les différents départements.

Si ce recensement est nécessaire, il faut cependant garder à l'esprit qu'il témoignera autant de l'implication des communes sur ces questions que de la réalité de la dégradation de l'habitat. De nombreuses communes ne prenant 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.

Centralisation des informations, des progrès attendus (vers 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 partielle des informations sur les procédures en cours. 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 DRIHL et l'ARS ont élaboré en 2008 une application informatique de traitement des procédures d'insalubrité et du saturnisme (base « PHI ») qui constitue une base de données recensant toutes les adresses concernées et l'état d'avancement de leur dossier et fournit des informations utiles à l'élaboration des observatoires et des plans départementaux de lutte contre l'habitat indigne, obligatoires dans les PDALHPD. Les données des logiciels précédemment utilisés par Paris, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis y ont été transférées et la base contient plus de 100 000 localisations.

Toutes les données y sont saisies à l'adresse (éléments de diagnostic, évaluations techniques, commandes aux fournisseurs dans le cadre de marchés régionalisés, 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...). Cette application est alimentée par les chargés de missions en matière de lutte contre l'habitat indigne (utilisateurs déclarés par leurs services). Ouvert aux services de l'Etat de la DRIHL, des DDT et à l'ARS, l'application permet une accessibilité aux autres partenaires dans ce domaine (Préfetures, SCHS, communes si elles le souhaitent). Cette application est utilisable par l'ensemble des services de l'Etat concernés par la lutte contre l'habitat indigne dans la région.

La mise en place de PHI a permis la géolocalisation des procédures et facilité 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. L'application représente aussi une mémoire des interventions et permet d'identifier certains propriétaires qui apparaissent et disparaissent des circuits de l'habitat indigne.

Cette base, source de connaissance de l'activité des services et des procédures engagées, était une avancée 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.

La situation a depuis évolué : le ministère des Solidarités et de la Santé a développé pour l'ensemble du territoire l'application @riane-Habitat, déployé auprès de l'ensemble des ARS. L'ARS Ile-de-France

a rejoint l'application en 2017. De même que PHI, l'outil @riane-habitat constitue une base de données recensant toutes les adresses concernées et l'état d'avancement de leur dossier. Les données y sont désormais saisies par l'ARS, recensant à l'adresse des éléments de diagnostic, des évaluations techniques, l'avancée des décisions et des travaux, le suivi du contentieux le cas échéant, ainsi que des informations sur les occupants et les propriétaires des locaux concernés. Cette application est alimentée par les agents en charge de la lutte contre l'habitat indigne de l'ARS. Cette application peut être ouverte aux services de l'Etat (DRIHL, DDT) et aux autres partenaires dans ce domaine (Préfectures, SCHS, communes, etc.). De même que PHI, 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.

Au vu de l'ampleur de la problématique en Ile-de-France et pour permettre la continuité de collaboration interservices, la DRIHL et l'ARS se sont rapprochés des deux ministères Santé et logement pour faire part de leurs besoins d'évolution respectifs afin qu'@riane-habitat y réponde au mieux.

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

Face à la difficulté de mesurer l'ampleur de l'habitat indigne et non décent et par conséquent d'évaluer les actions menées (rapport Pinte – janvier 2008) et la difficulté de mettre en œuvre ces observatoires locaux, le ministère en charge du logement a décidé d'élaborer un outil national d'observation de l'habitat indigne. Cet outil unique serait mis à disposition des comités responsables des PDALHPD pour recenser l'ensemble des logements indignes et non décents, leurs caractéristiques et les actions mises en œuvre pour traiter l'état de ces derniers (fonction d'observatoire tel que prévu à l'article 60 de la loi ENL).

Des dispositions législatives complémentaires ont été introduites par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui prévoit que « Les autorités publiques compétentes et les organismes payeurs des aides personnelles au logement transmettent au comité les mesures de police arrêtées et les constats de non-décence effectués ainsi que l'identification des logements, installations et locaux repérés comme indignes et non décents ». Une autre disposition de la loi relative à l'accès des services aux données fiscales dans le cadre de l'observation de l'habitat indigne et non-décent autorise l'interfaçage de cet outil avec les données fiscales.

Après avoir obtenu l'autorisation de la commission nationale informatique et liberté (CNIL) en date du 23 juin 2011, la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement autorise la création de l'outil unique. L'arrêté du 30 septembre 2011 autorise la création par le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non-décent » (ORTHI), ayant pour finalités :

- de faciliter la mise en place des observatoires nominatifs de l'habitat indigne et non décent tels que prévus à l'article 4 modifié de la loi du 31 mai 1990 ;
- d'évaluer localement, régionalement et nationalement la politique publique de lutte contre l'habitat indigne et non décent.

ORTHI doit être une base de données partagée et collaborative, ouverte aux acteurs publics membres du PDALHPD, travaillant dans la lutte contre l'habitat indigne. C'est une base de données qui intègre des données nominatives soumises à ce titre à l'autorisation de la CNIL (délibération CNIL n°2011-186, publiée au JO le 23 juin 2011).

Dans le cadre de cette autorisation, les services de l'État, les collectivités locales et les partenaires intervenant dans le repérage et le traitement de l'habitat indigne (ARS, services déconcentrés du ministère du Logement, CAF, MSA, communes ou EPCI, conseils départementaux, délégations locales de l'Anah) disposeront à terme d'un outil de partage de l'information sur les procédures en cours sur les logements présents sur leur périmètre de compétence. Il existe actuellement près de 50 000 dossiers au sein de la base de données.

Les sources administratives indirectement mobilisables pour le repérage de l'habitat indigne ou indécent

Les dossiers déposés pour une demande de logement social ou 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 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 plus grande coordination des actions engagées depuis la demande de logement 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 dont les finalités sont de gérer l'ensemble de la procédure relative au traitement des recours tendant à la reconnaissance du droit au logement soumis à la commission départementale de médiation et d'assurer un suivi statistique de la mise en œuvre du droit au logement opposable (COMDALO) facilite la compilation de cette information à l'échelle régionale.

En 2016, près de 10 000 dossiers déposés auprès des commissions de médiation DALO en Ile-de-France étaient justifiés par des motifs liés à de l'habitat indigne, dont près de 22% pour occupation d'un logement insalubre ou dangereux et plus de 36% 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 faible part des situations rencontrées relève réellement des procédures de police administrative et peut être traitée comme telle. En 2016, au niveau régional selon les données de l'infocentre « Infodalo » : 3,5% des décisions favorables ont retenu le motif « logés dans des locaux impropres à l'habitation », 5,6% le motif « lo-

gés dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux » et 6,4% le motif « logement non décent habité par une personne handicapée ou mineure ». 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.

En outre, le système SYPLO (Système Priorité Logement), une application web développée depuis 2011 par le Cerema, permet de mieux gérer l'accès de ces personnes au parc de logements réservé, et d'améliorer leur parcours jusqu'à l'accès à un logement. Cet outil permet aux préfets de département de gérer le contingent réservé de l'Etat de logements locatifs sociaux (art L441-1 du code de la construction et de l'habitation) au bénéfice des ménages prioritaires, défavorisés ou mal logés dont les ménages en situation d'habitat indigne. Le logiciel SYPLO permet ainsi d'analyser de manière précise les processus de relogement de ces ménages.

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 PDALHPD.

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.

L'expérimentation de la CAF de Fontainebleau au service du repérage de l'habitat indigne et non décent (2012-2016)

Le département de Seine-et-Marne, en réalisant son PDALHPD avait pointé une problématique spécifique de sous-repérage et de signalement des situations d'habitat indigne dans son vaste territoire et un enjeu fort de mobilisation des acteurs de terrains.

Pour y répondre un partenariat CAF/MSA/ARS/AIPI avait été mis en place avec la commune de Fontainebleau pour expérimenter une méthode repérage plus systématique des situations problématiques. La CAF de Fontainebleau envoyait ainsi systématiquement un questionnaire aux nouveaux allocataires dans les 3 mois après leur inscription, puis quand les réponses laissaient soupçonner une situation de logement indigne ou indécemment, une visite d'un agent de la CAF, d'un agent de la mairie et de l'association AIPI était organisée afin de déterminer le traitement adéquat de la situation (travaux, relogement, ...) et de le mettre en œuvre.

Cette expérience a eu un bilan tout à fait positif, mais son caractère systématique supposait d'importants moyens humains pour être mis en œuvre et n'a pas perduré après la mise en place d'une « cellule logement et cadre de vie » en charge de ces sujets à l'échelle de l'ensemble du département (non décence, sur-occupation ou prévention des impayés...).

L'envoi de questionnaire se poursuit désormais à l'échelle de tous le département, pour le suivi des dossiers ayant fait l'objet d'un signalement (par les travailleurs sociaux, les locataires directement...) afin d'approfondir l'appréhension de la situation et de déterminer la nécessité d'une visite (confiée à un prestataire l'AIPI). Lorsque ses visites attestent, au-delà de la non décence, de situations méritant d'engager des procédures administratives, la CAF transmet son rapport de visite à la mairie (péril) ou à l'ARS (insalubrité).

La cellule habitat compte 1 conseillère technique, 1 coordinateur du schéma départemental de l'habitat de la CAF et 3 travailleurs sociaux. La présence de travailleurs sociaux permet de proposer un accompagnement social aux parties prenantes des dossiers suivis : accompagnement des locataires dans leurs démarches vis-à-vis des propriétaires, médiation auprès des propriétaires pour l'engagement de travaux pendant le délai de conservation des allocations logement.

3.3. Les obligations et outils du repérage local de l'habitat indigne

Le PPPI, un indicateur d'alerte invitant à des repérages locaux et des enquêtes de terrain

Conscient des difficultés techniques et du manque de volonté politique qui peut freiner le repérage de l'habitat indigne, les pouvoirs publics ont cherché à renforcer les obligations de faire et à améliorer les outils disponibles pour les territoires. L'outil statistique du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) a été créé en 2001 à l'initiative du Ministère du Logement pour pallier l'absence d'indicateurs permettant d'aider les territoires infra-départementaux à localiser les secteurs à risque en matière d'habitat indigne

L'estimation du PPPI reste ainsi la principale méthode de repérage systématique de l'habitat indigne à l'échelle d'un territoire, permettant de croiser la qualité du parc des logements privés (à travers le classement cadastral) et les revenus des occupants. 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'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.

La confrontation des résultats du PPPI avec les relevés de terrains des territoires où ils ont été faits montre que si les chiffres du PPPI sont pertinents pour hiérarchiser les territoires et identifier les priorités d'intervention au sein d'un périmètre (communes les plus touchées d'un département, sections cadastrales d'une commune...), ils restent, pour l'ensemble des opérateurs et des collectivités rencontrées, une source de première approche, intéressante pour alerter sur les besoins et cibler les études de terrain à engager, mais insuffisante pour estimer les volumes réels de logement à traiter. Malgré ces limites, le PPPI reste la seule source d'estimation un peu globale des enjeux disponible de manière systématique. Dès lors que ces données sont destinées à élaborer un PLH ou à préparer une action opérationnelle, les mairies peuvent en effet 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.

Dispositifs locaux d'observation et d'alerte : de multiples sources municipales mobilisables

Les dispositifs d'observation et de veille locaux peuvent s'appuyer, en plus des données administratives déjà listées, sur un grand nombre de données internes des services municipaux (Habitat, Urbanisme, SCHS, CCASS...) et de leurs partenaires :

- Plaintes reçues par les services municipaux (SCHS ou service technique de l'habitat...)
- Fichiers communaux de connaissance des coupures de fluides, ou des gestionnaires 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 désaffection 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 de telle distribution sur demande (source utilisée par exemple par Drancy dans le fichier de suivi de la ville)

Un exemple précurseur de repérage précoce de l'habitat dégradé : L'Observatoire de la 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. L'État a contribué à la mise en place de cet outil (co-financement et apport de données par la préfecture de police et la préfecture de département).

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 service technique de l'habitat (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
- un indicateur a été ajouté en 2016 : les interventions sur bâtiment des sapeurs-pompiers

Ces indicateurs sont pondérés et permettent de calculer une note par immeuble, croisant le nombre et la nature des problèmes. A visée opérationnelle, cette liste d'adresses oriente les contrôles et visites opérés par le STH afin de prévenir, par une intervention précoce, les spirales de dégradation qui conduisent à l'insalubrité du bâti.

Cet « observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation, actualisé en 2016, a établi une liste de 309 immeubles à surveiller car présentant un fort risque « statistique » de dégradation, en grande partie situés dans les 17^e, 18^e et 20^e arrondissements.

Source : APUR

Des obligations de repérage renforcées dans les documents locaux de l'habitat qui portent leurs fruits

Le repérage de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune ou d'un territoire relève de l'initiative des collectivités locales et des partenaires locaux (délégations locales de l'Anah, services déconcentrés de l'Etat...). Mais les démarches globales de repérage systématique de l'habitat indigne à l'échelle d'une commune restent largement minoritaires. Il provient le plus souvent soit 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 actions de repérage sont alors 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'HI).

Un Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) appelant à une prise en compte renforcée de « l'habitat indigne » et des copropriétés dégradées dans les PLH franciliens

Le SRHH réaffirme l'importance des enjeux de traitement, d'accompagnement et de mise en cohérence des outils de lutte contre l'habitat indigne et la dégradation des copropriétés. Pour cela il préconise leur prise en compte renforcée dans les documents locaux encadrant les politiques sociales et locales de l'habitat. Au nom de la cohérence entre tous les documents franciliens, il précise ainsi les critères d'évaluation des PDALHPD et des PLH par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) qui guideront ses avis consultatifs.

En matière de lutte contre l'habitat indigne, il demande au PDALHPD d'intégrer parmi ses orientations stratégiques les moyens de mieux accompagner les occupants du parc privé dégradé et énergivore, notamment en renforçant la coordination des services chargés de son repérage et de son traitement, en améliorant la réponse aux besoins de relogements des occupants de ce parc, ou en renforçant leur accompagnement sociojuridique...

Pour prendre en compte le SRHH, les PLH devront indiquer si le territoire est concerné par des situations d'habitat indigne, préciser les moyens du repérage et d'identification de ces problématiques et les actions mises en œuvre. De même, il prévoit que les PLH précisent les actions à destination des copropriétés dégradées (prévention, accompagnement...) et les dispositifs préventifs et opérationnels envisagés. Une réponse opérationnelle devant être apportée, dans tous les PLH, à toutes les situations qui auront été identifiées dans le Porter à Connaissance de l'Etat (secteurs de copropriétés identifiées par l'Anah).

Les communes impliquées et confrontées à de lourdes dégradations de leur parc consacrent en effet d'importants moyens 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 que certaines communes potentiellement concernées par cette problématique, hésitent à engager ce repérage. Parfois par manque de volonté politique mais aussi par crainte de manquer des moyens d'apporter la réponse politique adéquate. C'est pourquoi, en parallèle à l'élaboration de l'indicateur du PPPI, l'Etat a pris des dispositions législatives pour renforcer les obligations de recensement de ces problématiques dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat, telles que les PLH ou les PDAHLPD.

Depuis la loi responsabilité locale du 13 août 2004, la lutte contre l'habitat indigne figure ainsi explicitement parmi les objectifs qui doivent être pris en compte par les programmes locaux de l'habitat (PLH), les conventions de délégation des aides à la pierre signées entre l'Etat, les agglomérations ou les départements. Ces obligations ont ensuite été réaffirmées par les lois Engagement national pour le logement (ENL) en 2006 et Mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (MOLLE), qui renforcent la part consacrée à l'habitat indigne dans ces documents et notamment l'obligation pour les PDALHPD de disposer d'un observatoire nominatif des logements indignes en lien avec la mise à disposition d'ORTHI.

Ces obligations se concrétisent à mesure des révisions des documents concernés. Ainsi, les PDALHPD franciliens, tous révisés après 2010, ont tenu compte de ces nouvelles obligations et mentionnent une action en faveur de la mise en œuvre d'un observatoire nominatif de l'habitat indigne et de l'amélioration des procédures partenariales de signalements des situations d'habitat indigne, en lien avec la mise en œuvre de l'outil commun de recensement et de suivi des procédures (ORTHI) déployé dans les DDT et directions départementales de la DRIHL.

La lecture des PLH franciliens intercommunaux approuvés ces dernières années témoignent du fait que ces obligations légales renforcées de repérage semblent avoir contribué à une meilleure prise en compte de l'habitat indigne dans les diagnostics préalables de ces documents comme dans leur programme d'actions. Les diagnostics des PLH mobilisent ainsi plus systématiquement les éléments statistiques mis à disposition par l'Anah pour qualifier les enjeux de leur parc privé et vont souvent au-delà des données statistiques et qualifient plus précisément les enjeux de leur parc privé par composante (division pavillonnaire, copropriétés et types de bâtis concernés). Ils sont également nombreux désormais à inscrire dans leurs programmes d'actions des dispositifs de veille et d'observation du parc privé et à intégrer un volet « parc privé dégradé (et fragile) » à leur observatoire de l'habitat. 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

Cette observation porte de plus en plus souvent sur tous les types de dégradations du parc privé, mais dans beaucoup de territoires le PLH instaure des dispositifs ciblant des problématiques de manière plus précise en fonction des enjeux les plus préoccupants localement : repérage de la division pavillonnaire (exemples : Aulnay-sous-Bois, Roissy Terres de France, etc.) ou tableau de bord / observatoire des copropriétés (exemples : CA Cergy-Pontoise, CA Deux Rives de la Seine, Seine-Amont, Seine Défense, Meaux, Argenteuil, Mont-Valérien). Certains PLH planifient également dans leur programme d'action l'engagement d'étude de repérage d'échelle intercommunale ou d'appui à la mise en place de ces dispositifs d'observation (exemples : Terres de France : étude de repérage des marchands de sommeil dans la division pavillonnaire, Meaux études d'identification des enjeux et de qualification des copropriétés à l'échelle de toutes les communes de l'agglomération).

Certaines intercommunalités instaurent ces dispositifs de veille et d'observation avec une visée de gestion préventive (exemples ; Est Ensemble, Plaine-Commune). Les indicateurs de ces dispositifs (élaborés à partir d'un croisement de multiples données internes aux communes) doivent permettre d'alerter précocement les pouvoirs publics sur les dynamiques de dégradations du parc privé. Ils sont alors souvent couplés avec un dispositif opérationnel de visites et/ou d'aides aux copropriétaires.

3.4. Perspectives d'amélioration du repérage

Les enjeux du repérage et de l'identification de l'habitat indigne sont au cœur de la lutte contre cet habitat. Ils sont très complexes car il s'agit à la fois d'appréhender la diversité des formes de cet habitat, de rendre compte de ses enjeux sanitaires et sociaux et de raisonner à plusieurs échelles : logement, bâtiment, quartier et territoire. C'est pourquoi le PNLHI édite et actualise régulièrement un guide à destination des acteurs locaux de la lutte contre l'habitat indigne sur les outils et méthodes de repérage local des enjeux¹⁰. Ces guides visent à inciter les territoires concernés à enrichir le pré-repérage de l'habitat dégradé, permis par les outils statistiques nationaux, par des approches locales approfondies.

Longtemps, seules les communes franciliennes les plus engagées dans le traitement de la dégradation de leur parc privé disposaient de diagnostics nourris de leur habitat indigne, quoique souvent réduits aux périmètres opérationnels connus de leur territoire.



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

En effet, repérer c'est déjà vouloir agir et certaines communes restaient réticentes à engager ses démarches de repérage par crainte de ne pouvoir dégager les moyens nécessaires, une fois mis à jour les enjeux urbains, sanitaires et sociaux de leur habitat indigne.

Ces freins à l'engagement de démarche de repérage de l'habitat indigne restent présents, mais il semble que la sensibilisation des élus sur ces enjeux ait progressé depuis le début des années 2010, notamment en raison d'une prise de conscience de l'ampleur de l'enjeu des copropriétés paupérisées et des inquiétudes croissantes des élus sur les évolutions peu maîtrisées de certains secteurs pavillonnaires.

La volonté de mieux repérer la dégradation du parc privé et la prise en compte du parc privé dans les observatoires locaux de l'habitat inscrite dans les PLH est en ce sens un signal positif, même si la mise en œuvre opérationnelle de ces outils de veille reste très inégale et encore parfois embryonnaire. Ce renforcement du volet lutte contre l'habitat indigne devrait également être stimulé sous l'impulsion de la mise en œuvre du SRHH qui précise les attendus du CRHH en matière de lutte contre l'habitat dégradé pour les PLH qui se soumettent à son avis.

En matière de repérage, seules les collectivités sont en effet à même de réaliser le travail de terrain indispensable à la connaissance. En matière d'interventions, ce sont elles qui vont définir, orienter et porter celles-ci en fonction des problématiques d'un immeuble ou d'un îlot et coordonner à la fois les actions incitatives (aides de l'Anah, OPAH) et coercitives (mesures de police, restauration immobilière, etc.). Il importe donc qu'elles puissent avoir connaissance de l'ensemble du panel d'outils disponibles, des différents acteurs et en particulier des opérateurs qui peuvent intervenir en appui et de les aider à structurer des opérateurs existants ou à en créer autour de projets opérationnels.

¹⁰ Lutter contre l'habitat indigne : le repérage des situations mode d'emploi, janvier 2014 DIHAL, Cerema.

II. Les politiques de lutte contre l'habitat indigne en Île-de-France

La lutte contre l'habitat indigne répond 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. Les formes de l'habitat indigne et dégradé sont multiples et relèvent de logiques d'intervention et de réalités différentes.

On peut distinguer plusieurs modes d'intervention publique en direction de l'habitat privé vétuste :

- Le champ du respect 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 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.

1. Evolution récente du cadre juridique et opérationnel¹²

La notion d'habitat indigne qui est longtemps restée un concept éthique et politique, a gagné au cours des années 2000 une nouvelle légitimité juridique, traduite dans un corpus législatif renforcé. L'arsenal réglementaire, financier et juridique de la lutte contre

- 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 président d'EPCI) 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 logement définitif ou temporaire, dont la charge incombe aux propriétaires.
- Ces dernières années la lutte pénale contre l'habitat indigne s'est intensifiée. Plusieurs lois sont venues faciliter le traitement par voie judiciaire des situations d'habitat indigne et la jurisprudence s'étoffe, renforçant progressivement les réponses pénales et les sanctions apportées aux infractions relevant de l'habitat indigne.

Avant de présenter les différents modes d'intervention publics contre l'habitat indigne, insalubre ou dégradé, de l'incitatif au plus coercitif, et surtout leur mise en œuvre en Ile-de-France, nous rappellerons rapidement dans cette troisième partie les principales évolutions réglementaires et législatives ayant conduit à la définition de la notion d'habitat indigne et les différentes politiques qui s'y rattachent¹¹.

l'habitat indigne et dégradé ne cesse de s'étoffer et de s'adapter, notamment sous l'action de veille opérationnelle et juridique du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne.

¹¹ Une bibliographie des références documentaires existantes est proposée en annexe 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.

¹² Pour un retour historique plus développé, se référer à l'étude « L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France : enjeux et politiques », IAU février 2011 (<https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/lhabitat-degrade-et-indigne-en-ile-de-france.html>).

Pourtant, la résorption de ce parc reste toujours d'actualité. Cet habitat, évolue et se reconstitue, parfois plus vite que ne se mettent en place les actions pour l'endiguer, obligeant les pouvoirs publics à faire constamment évoluer les cadres législatifs et réglementaires de leurs interventions.

1.1. Les années 2000 : un corpus opérationnel et juridique de la lutte contre l'habitat « indigne » qui se consolide

De la fin des années 1990 à 2009, la « lutte contre l'habitat indigne » est progressivement montée en puissance et est passée du concept purement politique à une notion constituée et définie en droit. Rappelons rapidement ici les principales étapes de la constitution de ce corpus juridique :

A la fin des années 1990, à la suite d'incendies meurtriers et de travaux du Haut-Commissariat au logement des personnes défavorisées, les enjeux du parc dégradé reviennent fortement sur le devant de la scène politique. De nombreux acteurs pointent alors l'échec relatif des politiques d'amélioration de l'habitat dans les contextes les plus complexes et s'alertent des spirales de dégradation que connaissent certains tissus urbains paupérisés. 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. De ce rapport découleront deux nouvelles notions : le logement décent et le logement indigne

Deux ans plus tard, tenant compte de ces alertes, la loi « Solidarité et renouvellement urbain » du 13/12/2000, remanie profondément les outils de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme et engage un important toilettage des textes afin de rendre plus efficaces les différentes procédures, d'améliorer la protection des occupants des immeubles insalubres ou en péril et de renforcer les sanctions pénales applicables en matière d'insalubrité. 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 non décent « 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...) ».

En 2001, mise en place d'un Plan National de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), assorti d'un pôle

d'appui avec une mission de coordination des actions des différents ministères et des agences de l'Etat concernés (Ministères de la cohésion sociale et du logement, de la Santé, de l'Intérieur, Anah, ANRU, CNAF, ANIL, FASILD, MSA). Son rôle est ainsi d'appuyer la lutte contre l'habitat indigne dans toutes ses dimensions, techniques et juridiques, par des actions de formations, de sensibilisation des acteurs et la mise en réseau des acteurs. Des pôles départementaux sont chargés, sous l'autorité des préfets, de structurer les partenariats locaux, de mettre en place des stratégies publiques concertées, d'élaborer des plans d'actions départementaux (intégrant le repérage des enjeux, la définition de territoires prioritaires, des moyens financiers et des actions opérationnelles...).

Plusieurs textes visant à mieux traiter les situations d'insalubrité se succèdent ensuite au début des années 2000 : 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 (circulaire DGS/DGUHC/SD7C/IU H4 n° 293 du 23 juin 2003),... Beaucoup des innovations engagées veulent tenir compte des nouvelles pratiques urbaines. Après le temps des grandes opérations de rénovation urbaines, les interventions se veulent plus respectueuses du patrimoine urbain, plus en dentelle dans le tissu existant et les outils doivent pouvoir répondre à une plus grande diversité de contextes...

En 2005, une ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux (ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005) marque un pas important du processus engagé de toilettage des textes et des procédures : elle précise notamment la définition de l'insalubrité irrémédiable qui recouvre 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 »... Elle crée également de nouvelles procédures d'urgence et instaure une procédure de péril simplifiée... La circulaire étend la liste des locaux impropres à l'habitation (en ajoutant aux caves, sous-sols, combles ou pièces sans fenêtres, listés par la loi Vivien, les garages, boutiques, cabanons). Enfin elle renforce les sanctions pénales contre les loueurs indécents de locaux insalubres, en péril...

En 2006, la loi Engagement national pour le Logement (ENL) vient ratifier et compléter l'ordonnance de 2005 et donner une définition législative précise de l'insalubrité irrémédiable et amène de nombreuses améliorations supplémentaires dans les procédures : elle renforce 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 le repérage de cet habitat, notamment via la mise en place obligatoire d'observatoire nominatif des logements insalubres, indécents ou impropres à l'habitation dans chaque département, et les actions territorialisées nécessaire à son traitement.

Cet accent mis sur l'action locale et les partenariats territoriaux renforcent les missions du pôle national de qui doit accompagner la généralisation de la mise en place de pôles départementaux et l'élaboration de plans départementaux.

Au cours de l'année 2007 une série d'ordonnances et de circulaires viennent encore consolider les leviers juridiques de la lutte contre l'habitat indigne :

- Ordonnance « anti-marchands de sommeil » du 11/01/2007 (privilège immobilier pour le recouvrement des créances de l'Etat et des collectivités engagées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, mécanisme de solidarité entre propriétaires ou exploitants successifs d'un bien frappé d'un arrêté de police...).
- Circulaire du 4 octobre 2007 : Institution d'un magistrat du parquet référent de la lutte contre l'Habitat Indigne dans chaque TGI pour une meilleure coordination des services de l'Etat et des tribunaux.
- Octobre à novembre 2007 : des instructions ministérielles et une circulaire rappellent 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...

En mars 2007, la loi pour le droit au logement (DALO), vient renforcer l'urgence de la lutte contre l'habitat indigne en faisant de ses occupants l'un des publics prioritaires de ce nouveau « 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.

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 en droit : « constitue 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 ».

Parmi les mesures introduites par la loi MOLLE pour faciliter les procédures de traitement de l'habitat insalubre on peut 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 facilité, 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 résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de nouvelles missions en matière de financement des structures d'hébergement.

1.2. Renforcement des dispositifs ciblant les copropriétés et les marchands de sommeil

La loi Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové (Alur) : consolidation de la lutte contre l'habitat indigne, affirmation du rôle des collectivités

La loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014 (dite ALUR) fait une large part à « la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées » parmi les enjeux qu'elle entend traiter et y consacre tout un titre.

Ce titre II de la loi est décliné en 4 chapitres créant de nombreux nouveaux outils et renforçant les sanctions pénales assorties au traitement de ce parc :

- Au repérage et à la prévention de la dégradation des copropriétés (mise en œuvre d'un registre des copropriétés, obligation d'information des acquéreurs de lots de copropriétés, contrôle renforcé du rôle des syndicats et de la comptabilité des copropriétés...)
- Au redressement des copropriétés en difficulté (procédure d'alerte, administration provisoire renforcée, renforcement des outils opérationnels de traitement des copropriétés, création des ORCOD...)
- À la lutte contre l'habitat indigne (vers un acteur unique de la Lutte contre l'habitat indigne, sanctions renforcées envers les marchands de sommeil, mise en œuvre d'une astreinte administrative, protection renforcée des occupants...)
- Au traitement de la non décence (conservation des allocations logement en cas de non décence du logement, autorisation et déclaration préalable à la mise en location)

Les mesures envisagées dans ce chapitre et leurs conditions de mise en œuvre ont été précisées progressivement depuis la promulgation de la loi, par de

nombreux décrets d'application¹³ : Une grande partie d'entre elles sont ainsi désormais en vigueur.

La loi ALUR à travers ses différentes innovations vise à offrir aux collectivités confrontées à des dynamiques spontanées de dégradation de leur parc, de nouveaux moyens pour améliorer la qualité de leur parc locatif privé. Un décret d'application de la loi ALUR permet ainsi aux établissements de coopération intercommunale (EPCI) et aux communes volontaires de définir, par délibération, des zones géographiques, dans lesquelles la mise en location d'un bien doit faire l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation préalable (« permis de louer »). Un régime d'autorisation préalable en cas de travaux visant à la création de plusieurs logements dans un immeuble existant est également instauré (« permis de diviser »).

La loi ALUR entend aussi mieux sanctionner l'activité des marchands de sommeil qui agissent dans des copropriétés dont ils précipitent la dégradation en ne s'acquittant pas de leurs charges ou sévissent en achetant des maisons individuelles qu'ils louent ensuite dans des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine (logements insalubres, sur-occupation organisée par le bailleur, division abusive de pavillons, etc.). Pour étoffer le volet coercitif, elle crée ainsi une nouvelle sanction pénale : la peine complémentaire d'interdiction d'achat d'un bien immobilier à l'encontre des « marchands de sommeil » condamnés.

La loi et ses décrets d'application renforcent aussi la boîte à outils de la lutte contre l'habitat indigne en enrichissant les outils de l'administration permettant de contraindre les propriétaires à rénover leurs biens dégradés ou indignes : conservation des allocations logement versés aux propriétaires tant que les travaux prescrits ne sont pas réalisés, astreinte journalière assortie aux arrêtés... Elle complète en particulier les outils d'accompagnement et de traitement des difficultés des copropriétés en cherchant à la fois à mieux identifier ces problématiques (registre des copropriétés) ; à prévenir leur dégradation en informant mieux les copropriétaires sur leurs charges, en facilitant la prise de décision des assemblées générales ou en renforçant le contrôle des syndicats ; elle vise également à mieux traiter les situations difficiles (renforcement de l'administration provisoire, adaptation du dispositif des plans de sauvegardes création de l'opération de requalification des copropriétés ORCOD...).

Enfin, la complexité juridique et technique de la lutte contre l'habitat indigne étant reconnue par tous les acteurs comme un handicap et afin de la rendre plus efficace, la loi ALUR entend faire de l'intercommunalité le chef de file de la politique de lutte contre l'habitat indigne et propose que lui soit confié à la fois les polices de l'habitat du maire et du préfet.

La loi Egalité et citoyenneté (LEC) (27 janvier 2017).

La loi Egalité citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 vient conforter 3 ans plus tard les partis pris de la loi Alur. Plusieurs dispositions viennent ainsi renforcer certains axes de cette précédente loi.

La loi LEC prolonge tout d'abord, la volonté de la loi ALUR de faire des intercommunalités les chefs de file de la lutte contre l'habitat indigne et complète la liste des polices transférables par le préfet aux EPCI (ou aux communes dotées d'un SCHS), et précise les responsabilités des collectivités s'étant vu transférer les polices de l'Etat (exécution des mesures d'office, prise en charge du relogement des occupants, recours non suspensif contre les titres exécutoires pris par les collectivités).

De même, elle vient prolonger les mesures prises par la loi ALUR pour renforcer le traitement pénal et les sanctions à l'encontre des marchands de sommeil. Elle permet d'une part aux associations de lutte contre l'exclusion ou contre l'habitat indigne d'exercer les droits reconnus à la partie civile, et d'autre part, elle permet que des logements insalubres puissent être interdits à l'habitation par arrêté du préfet, même lorsqu'ils sont inoccupés et libres de location. Cet arrêté pouvant être assorti de mesures visant à empêcher une nouvelle occupation des lieux aux fins d'habitation et prescrire des travaux pour lever cette interdiction. Cette disposition vient répondre aux pratiques de certains propriétaires « voyous » qui faisaient pression sur leurs locataires pour qu'ils quittent le logement afin d'interrompre les procédures engagées par un constat de vacance du local (et qui pouvaient également le relouer après le départ ou le relogement des occupants précédents).

La loi LEC vient enfin proposer un nouvel outil de requalification urbaine des quartiers dégradés (ORCAD), mêlant la logique des anciens PNRQAD et celui des récentes ORCAD. Cet outil poursuit la même logique que ceux qu'il vient prolonger : traiter la dégradation du parc à une échelle urbaine, au sein de périmètres définis et dans le cadre d'un projet urbain et social concerté. Ces projets doivent « mener une politique globale de requalification 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 ».

¹³ Le calendrier de parution et les décrets d'application de la loi ALUR sont consultables sur le site de Légifrance: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=echeancier&typeLoi&legislature=14>

[legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=echeancier&typeLoi&legislature=14](https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=echeancier&typeLoi&legislature=14)

La Loi Évolution du Logement et Aménagement numérique du 23 novembre 2018 (Elan)

La loi Evolution du logement et Aménagement Numérique, du 23 novembre 2018 vise, elle aussi, à renforcer la lutte contre l'habitat indigne et s'inscrit dans la même ligne que les textes récents. Il prévoit ainsi des mesures en faveur du regroupement des compétences à l'échelle intercommunale, du renforcement des sanctions à l'encontre des marchands de sommeil, ou de l'amélioration de la gouvernance des copropriétés.

Le texte de loi prolonge ainsi la volonté des derniers textes de favoriser le regroupement des compétences et procédures entre les mains d'un acteur

unique (passage à l'EPCI), d'harmoniser et de simplifier les polices administratives spéciales afin de mieux les articuler et de renforcer l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne. Il autorise pour cela le gouvernement à légiférer par ordonnance en ce sens.

La loi Elan prévoit également des sanctions nouvelles à l'encontre des marchands de sommeil. Elle vient ainsi systématiser les astreintes administratives en cas de non exécution de travaux prescrits et renforcer les peines complémentaires encourues en cas de condamnation (confiscation des indemnités d'expropriation du bien immobilier, confiscation des biens ou interdiction d'acquisition de nouveaux biens immobiliers pour une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans, sauf décision contraire motivée du juge...).

2. Evolutions des politiques et des stratégies mises en œuvre

2.1. Les leviers incitatifs : le financement et l'accompagnement des acteurs privés par l'Anah

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 certaines actions et travaux liés au traitement de l'insalubrité, tels que les diagnostics techniques, 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 ces politiques par le biais de l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah) dont les missions et le fonctionnement n'ont cessé d'évoluer et de se renforcer sur ce champs de l'habitat très dégradé et indigne.

L'Anah (initialement 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 ». Son intervention se traduit par un appui technique et financier aux territoires dans la mise en œuvre de politiques locales d'amélioration de l'habitat et par l'octroi de subventions sous conditions aux propriétaires réalisant des travaux de réhabilitation.

Le rôle de l'Anah : une priorisation croissante des aides, une mission sociale et environnementale accrue

Au début des années 2000, avec la loi SRU, l'action générale de l'Anah en faveur de l'amélioration du parc privé est recentrée sur des interventions à caractère social. Une politique contractuelle s'instaure entre l'Agence et l'Etat qui lui fixe des priorités et des objectifs chiffrés annuels. Ses aides sont alors priorisées autour d'axes stratégiques prioritaires : lutte contre l'habitat indigne, promotion d'un habitat durable et de meilleure performance environnementale et soutien de l'offre de logements privés à vocation sociale.

La lutte contre l'habitat indigne figure parmi les priorités et objectifs de l'agence depuis 2001, les aides de l'Anah sur ce champ ont ainsi été progressivement remaniées et adaptées au cours des années 2000 : 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...

Au cours des années, la mise en œuvre de ses nouvelles priorités a conduit l'Anah à recentrer ses aides sur les propriétaires occupants quand son action ciblait traditionnellement les bailleurs. Les opérateurs mettaient en effet en évidence les difficultés croissantes d'accompagnement de ces propriétaires peinant à faire face au coût de la propriété : occupants de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées qui s'y sont réfugiés faute d'accès au parc locatif social, ou propriétaires âgés du tissu pavillonnaire ancien, très défaillant en matière thermique.

Achevant les évolutions engagées depuis le début des années 2000, un nouveau régime des aides de l'Anah est entré en application en janvier 2011. Un bilan du régime précédent pointait en effet des aides destinées aux propriétaires occupants insuffisamment incitatives (des plafonds de travaux trop bas et des aides insuffisamment incitatives), et à l'inverse un faible effet levier réel des aides aux bailleurs, ainsi que 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 visait 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 a réorienté les aides de l'Anah autour de trois axes prioritaires :

- La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, via des aides majorées pour les réhabilitations lourdes et des aides à l'ingénierie simplifiées et renforcées.
- Le soutien des propriétaires occupants et accédants modestes, avec des actions renforcées en matière de lutte contre la précarité énergétique, d'adaptation du logement à la perte d'autonomie, ou d'accompagnement du propriétaire tout au long de son projet.
- Les aides aux plus modestes par le développement du locatif privé à vocation sociale, via un ciblage plus clair des aides aux propriétaires bailleurs et des contreparties sociales plus fortes, notamment en termes de contreparties de loyers, ainsi que des critères d'éco-conditionnalité supplémentaires.

Pour répondre à ces orientations, l'Anah promeut 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, une grille technique a été mise en place et devait permettre des subventions adaptées indépendantes des procédures d'insalubrité.

La réforme a également été l'occasion d'une simplification de l'ensemble des dispositifs accumulés pendant 40 ans (grille d'aides épurée, plafonds de travaux réévalués à la hausse pour un meilleur effet incitatif ou prise en compte spécifique des travaux lourds...). La palette des outils de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne à laquelle est donnée une nouvelle priorité s'est enrichie par ailleurs de la possibilité de financer des dispositifs de traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux ou sous opération de restauration immobilière (THIRORI) engagés pas les collectivités locales.

Au cours des années qui ont suivi la réforme, les priorités de l'Anah ont été réaffirmées et complétées et d'autres cadres d'intervention sont venus étoffer ses outils : nouveaux dispositifs d'accompagnement des collectivités dans leurs politiques à destination des copropriétés ; d'aides à la rénovation énergétique des logements les plus énergivores et de lutte contre la précarité énergétique...

En 2014, la loi ALUR réaffirme les quatre grandes missions de l'Anah (inscrites dans son contrat d'objectif et de performance 2015-2017) : la résorption de l'habitat indigne et dégradé, la lutte contre la précarité énergétique, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie et enfin la prévention et le traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté. En mai 2017, les conditions d'attribution de ses aides sont modifiées pour renforcer ces axes d'intervention : aides ouvertes aux syndicats de copropriétés « fragiles » pour les travaux d'accessibilité ou de rénovation énergétique ; cumul des aides de l'Anah avec le PTZ ou la vente de logements sociaux, appui aux opérations de portage ciblées de lots de copropriétés, aide aux porteurs en cas de carence partielle



Cyril Bruneau / Soreqa

Les aides de l'Anah en Ile-de-France : de plus en plus de financements croisés à destination des copropriétés

L'intervention de l'Anah en Ile-de-France ces dernières années a été consacrée à la poursuite et à la consolidation des actions et interventions en faveur des priorités fixées au niveau national :

- la lutte contre l'habitat indigne et dégradé ;
- la lutte contre la précarité énergétique ;
- la prévention et le traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté ;
- l'accompagnement des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie pour l'adaptation de leur logement ;
- la production d'un parc à vocation sociale via l'aide aux propriétaires bailleurs ;
- l'amélioration et l'humanisation des structures d'hébergement ;

L'Anah a consacré en Ile-de-France, près de 66,4 M€ d'aides à l'amélioration du parc privé en 2017, dont 89 % destinées à des subventions aux propriétaires pour la réalisation de travaux (59,6 M€ d'aides aux propriétaires, soit près de 14 800 logements concernés). Les autres postes de dépenses se répartissent entre l'ingénierie (9,2 % de l'ensemble des dossiers, soit 6,1 M€), l'humanisation (1 % des aides, soit 0,7 M€).

Les engagements de travaux en direction des syndicats de copropriétés représentent 42 % des subventions de travaux (correspondant à 24,8 M€). Ce montant traduit l'enjeu que représentent les copropriétés en Île-de-France. Les aides aux propriétaires occupants représentent la majorité des aides attribuées (54 %, pour un montant de 32,2 M€), les 4 % restants ayant permis de subventionner les propriétaires bailleurs (2,4 M€).

Les engagements en secteur programmé demeurent les plus importants avec 59 % des dossiers engagés. Pour autant, on constate une croissance des engagements dans le secteur diffus, notamment en lien avec le déploiement des aides à la rénovation énergétique.

Enfin, la lutte contre l'habitat indigne et l'intervention sur les logements très dégradés ont représenté en 2017 16,8 M€, soit 28% des aides de l'Anah, permettant d'accompagner près de 5 000 logements. 76 % des subventions au titre de l'habitat indigne ont été attribuées aux syndicats de copropriétés dans le cadre notamment d'OPAH-CD ou de plans de sauvegarde.

Des financements croissants consacrés au traitement des copropriétés fragiles et dégradées

Suite à la mise en œuvre du plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté validé en octobre 2015, des objectifs indicatifs sur

les aides versées aux syndicats de copropriétaires ont été fixés par l'Anah à la majorité des régions. Le plan a permis d'accompagner, en Île-de-France, plus de 33 000 logements pour un engagement financier de près de 123 M€ entre 2012 et 2018. (cf. tableau ci-dessus).

Dans le cadre des plans de sauvegarde, c'est le département de la Seine-Saint-Denis qui en a mis en œuvre le plus grand nombre. Les plans de sauvegarde des autres départements franciliens concernent les copropriétés emblématiques comme celles de Grigny 2 (91), du Val Fourré (78) ou de Garges-lès-Gonesse (95). En 2017, plus de 227 copropriétés dégradées ont bénéficié de travaux financés pour un montant d'aide global de 23,3 M€.



Cyril Bruneau / Soreqa



GUIGOU (Brigitte) / IAU ÎdF

Bilan des dispositifs d'intervention sur les copropriétés fragiles et en difficulté (2012-2018)

	VOC	POPAC	OPAH-CD	PdS
Nombre de dispositifs en cours	5	22	44	33
Montant d'aides total	171 385 €	1 247 774 €	93 346 652 €	25 983 969 €
nombre de copropriétés accompagnées	<i>Pas de copropriétés dénombrables car les VOC portent sur des territoires communaux ou intercommunaux</i>	<i>Pas de copropriétés dénombrables car les POPAC portent sur des territoires communaux ou intercommunaux</i>	2 802	35
nombre total de logements subventionnés			20 620 dont 19 000 logements subventionnés en syndicat de copropriété	12 662 dont 12 554 logements subventionnés en syndicat de copropriété
nombre de dispositifs en projet	7	11 dont 3 POPAC en projet en secteur NPNRU	13 dont 9 OPAH-CD en projet en secteur NPNRU	20 dont 16 PdS en projet en secteur NPNRU
Initiatives innovantes (copropriétés mixtes, copropriétés récentes)		<p>93 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Observatoire des copropriétés de Clichy-Sous-Bois (élaboré par la Ville sans subvention). - Observatoire des copropriétés de Montfermeil (élaboré par la Ville sans subvention). <p>91 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projet d'intégration de modules de formation à destination des copropriétaires de copropriétés récentes (souvent primo-accédants). 	<p>93 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une OPAH CD orientée résidentialisation et scission uniquement et articulée autour d'un réaménagement global du quartier - Une copropriété en OPAH CD lauréate du PIA de l'ANRU et pour laquelle un accompagnement sur un projet de vente de foncier/densification est mis en place dans le cadre de l'OPAH - Une copropriété mixte accompagnée dans le cadre de l'OPAH CD (bailleur social majoritaire) dans un programme de réhabilitation globale avec économies d'énergie et aménagement du quartier dans le cadre du NPNRU. La présence du bailleur social contribue à 	<p>93 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorogation de plusieurs PDS suite aux nouvelles dispositions de la loi ALUR - Portage de lots ciblés réalisés par des bailleurs sociaux ou Coprocoop - Mise en œuvre de PDS d'extinction des copropriétés dans l'attente des démolitions dans le but de maintenir des conditions de sécurité des occupants

En 2017, près de 20 % des aides versées aux syndicats de copropriétaires sont dédiées au traitement des parties communes dans l'habitat indigne et dégradé.

Enfin, le nouveau dispositif d'accompagnement des copropriétés fragiles s'est déployé en Île-de-France de manière importante, les réalisations franciliennes ayant représenté 42 % des réalisations nationales pour l'année 2017.

Des financements croisés de l'habitat dégradé et de l'amélioration énergétique du parc

Le programme Habiter Mieux de l'Anah s'est enrichi en 2016 d'une nouvelle aide en faveur des copropriétés fragiles, marquant la volonté du gouvernement de lutter contre la précarité énergétique en milieu urbain. L'évaluation des dispositifs d'observation de l'état de santé des copropriétés a en effet montré que les copropriétés fragiles étaient en attente d'une aide technique, méthodologique, et d'un soutien financier global pour réaliser des travaux de rénovation énergétique qui permettraient de réduire sensiblement les charges de consommation d'énergie, et donc de maîtriser les risques de déqualification, voire de dégradation des copropriétés.

Pour être éligible à cette aide, la copropriété doit avoir été construite depuis plus de 15 ans, comporter

au moins 75 % de lots d'habitation occupés en résidence principale, et être considérée comme fragile. Sont considérées comme fragiles les copropriétés dont l'étiquette énergétique est évaluée entre D et G et dont le budget prévisionnel annuel affiche un taux d'impayés de charges compris :

- de 8 à 15 % du montant total du budget prévisionnel annuel voté pour les copropriétés de plus de 200 lots,
- de 8 à 25 % pour les copropriétés de moins de 200 lots.

Depuis le mois de novembre 2017, lorsque la copropriété est située dans le périmètre opérationnel d'un projet relevant du NPNRU, son éligibilité s'appuie sur les diagnostics multicritères établis lors des études de préfiguration du projet. Ces diagnostics doivent permettre de constater que la copropriété n'est pas en difficulté et que des travaux de rénovation énergétique sont nécessaires pour prévenir son basculement vers plus de difficultés.

Cette aide est réservée aux travaux permettant un gain énergétique de 35 % minimum et comprend deux subventions : la prise en charge d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pouvant aller jusqu'à 600 € par logement, et une aide à la réalisation de travaux de 5 250 € maximum. A titre d'exemple, le montant de l'aide pourra couvrir pour 2017 jusqu'à 25 % des travaux dans la limite de 5 430 € par logement.

Cette nouvelle aide en faveur de la rénovation énergétique des copropriétés devrait être plus massivement utilisée à l'avenir. En effet, dès l'année de création de ce nouveau programme, 8 opérations ont été subventionnées en Ile-de-France, représentant plus de 900 logements en copropriété (41 % de la production nationale) et des aides publiques de 2,9 M€. Les opérations étaient toutes situées en opération programmée.

Les financements régionaux ou départementaux en faveur de l'amélioration de l'habitat

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 de ces aides des communes et des intercommunalités, mais elles peuvent être 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.

Les aides de la Région Île-de-France, une intervention maintenue, dans un contexte budgétaire contraint

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 Île-de-France soutient de longue date le financement de programmes d'amélioration de l'habitat privé à vocation sociale. Initiée en 1999 et remaniée en 2005, l'action régionale en faveur du parc privé recouvre principalement deux thématiques : la lutte contre le saturnisme infantile et l'aide au redressement des copropriétés en difficulté.

L'appui de la Région à la lutte contre le saturnisme porte sur les interventions en ingénierie : elle contribue au financement de diagnostics à l'immeuble ou de campagne de dépistage municipale à l'adresse (parties communes, privatives ou maison individuelle). De 2011 à 2016, elle a représenté de l'ordre de 200 000 euros en moyenne chaque année.

Le soutien de la Région Ile-de-France aux copropriétés en difficulté, dont le dispositif a été étoffé en 2005 et en 2011 prend la forme d'aides à la réhabilitation, aux travaux et à l'ingénierie. Le dispositif de soutien aux copropriétés, dans la version mise en place en 2011, se décline au regard de deux régimes d'aides :

- Un dispositif de labellisation des copropriétés ouvrant droit à une grande variété d'aides visant à couvrir la

diversité des situations rencontrées : insertion socio-urbaine de la copropriété, travaux de requalification, accompagnement social des ménages, assainissement de l'organisation et de la gestion... De 2010 à 2015, ce sont près de 7 millions d'euros qui ont été consacrés au soutien des copropriétés en difficultés chaque année, soit plus de 15 000 lots de copropriétés, près de 2 500 en moyenne chaque année, qui ont été aidés dans 75 opérations labellisées « Copropriété en difficulté soutenue par la Région » (un label pouvant recouvrir plusieurs copropriétés). La Région a ainsi participé au cofinancement des premières interventions inscrites dans les protocoles de préfiguration des deux ORCOD-IN franciliennes (de type travaux d'urgence), pour un montant de 8 millions d'euros.

- Le dispositif PES (lutte contre la précarité énergétique et sociale), inclus dans le label précédent, mais permettant un traitement différencié et une aide isolée aux travaux de rénovation énergétique dans les projets de requalification de copropriété (par l'octroi d'un agrément PES). De 2011 à 2015, 54 agréments ont été accordés pour des travaux de rénovation énergétiques portant sur plus de 7 000 lots d'habitation et un budget de près de 5 millions d'euros par an ces dernières années.

Ainsi, la région a adossé son intervention aux OPAH et aux Plans de sauvegarde mis en place. 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.

Toujours en appui aux territoires et à leur ingénierie la Région a également financé des opérateurs spécifiques. Elle accorde ainsi depuis 2013 son soutien à une structure spécialisée de portage immobilier provisoire qui contribue au redressement des copropriétés les plus en difficulté (la SA Coprocoop Ile-de-France) par une participation au capital de l'ordre de 500 000 € et une subvention à l'ingénierie sociale de près de 65 000 chaque année.

De même, elle soutient également depuis 2012 des ateliers d'auto-réhabilitation animés par les compagnons bâtisseurs au sein de certaines de ses copropriétés dégradées labellisées pour un montant de subvention qui a représenté près de 120 000€ en moyenne annuelle de 2012 à 2015.

Ce dispositif d'intervention en faveur du parc privé a été infléchi dans sa mise en œuvre par le nouvel exécutif régional élu en 2015, dans le cadre d'une politique de modération budgétaire. Sans être interrompues, les aides en faveur de la requalification des copropriétés sont désormais affectées avec une plus grande sélectivité. La dernière série de labellisation de copropriétés a ainsi été réalisée en 2016 et 2017 et prévoit un accompagnement de 15 nouvelles opérations CDSR, pour un total de 2077 logements engagés dans un processus de réhabilitation pour 5 ans. La région poursuit aussi jusqu'à leur terme les dispositifs déjà accordés. Si l'investissement de la région a fortement contribué au redressement de copropriétés

très en difficulté, cette dynamique ralentit depuis la fin de l'année 2017.

La Région continue d'aider les deux structures d'accompagnement que sont Coprocoop Ile-de-France et Les Compagnons bâtisseurs dans la mesure où leur intervention contribue à la réalisation des opérations avec des labels en vigueur. De même, les mesures d'ingénierie financées le sont en rapport ou en lien avec les labels en cours d'exécution. La Région n'accompagne plus de mesure pré-opérationnelle pour l'instant.

Enfin, la Région s'est engagée en faveur de la lutte contre la division pavillonnaire à travers la mobilisation depuis 2017 de l'Etablissement public Foncier d'Ile-de-France, pour une expérimentation de rachat de pavillons à risque dans des zones test fragiles et très concernées par ce phénomène. (cf. chapitre sur la division pavillonnaire).

En revanche, la région n'a pas reconduit le financement du dispositif PES et ne délègue plus aucune aide complémentaire au programme Habiter Mieux depuis le 1er janvier 2018.

Les aides des Conseils Départementaux, des budgets en tension, une priorité donnée à la rénovation énergétique

Un grand nombre de collectivités locales participent également par leurs propres politiques au financement de l'amélioration du parc privé. La plupart des départements franciliens distribuaient traditionnellement des aides à l'amélioration du logement des propriétaires occupants modestes et à l'adaptation du parc au vieillissement et au handicap. Dans un contexte d'incertitude juridique et de difficultés financières liées à la baisse de leurs ressources, ces aides, relevant de compétences facultatives des Départements, ont cependant souvent été revues à la baisse ou distribuées selon des critères plus restrictifs. Elles ont notamment souvent été assorties de critères de performance énergétique, en appui à la mise en œuvre du programme « Habiter mieux » de l'Anah. Les aides destinées spécifiquement au traitement de l'habitat indigne sont moins répandues, mais plusieurs départements franciliens distribuent des aides sur ce thème, et viennent en appui aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou de redressement des copropriétés :

- Le Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis a ainsi 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 à hauteur de 1,2 millions pour les trois premières et de 0,8 million pour les trois autres. Cette aide ponctuelle n'a pas été reconduite, mais le Département offre toujours une aide à la rénovation énergétique des propriétaires modestes et aux travaux en copropriété (« renov habitat ») et contribue à un « Fonds d'intervention des quartiers » destiné à financer les travaux ou les frais

résultant de procédures engagées par les copropriétés dans le cadre des OPAH et des plans de sauvegarde.

- Le Conseil Départemental des Hauts-de-Seine, à côté de son aide à l'amélioration et à l'adaptation des logements des propriétaires occupants modestes, participe également au financement de programmes de traitement de l'habitat indigne. Depuis 2008, il a mis en place des aides aux syndicats de copropriétaires complémentaires de celles de l'Anah dans les opérations programmées ainsi que des aides majorées en cas d'insalubrité du bien. Cette aide qui a permis de mobiliser près d'1,4 M€ en dépenses cumulées est présente dans son budget primitif de 2018 à hauteur de 32 000€.
- Le Conseil Départemental du Val d'Oise s'est lui aussi saisi du sujet et priorise depuis 2013 les aides de son plan départemental d'amélioration de l'habitat (PDAH) vers des syndicats de copropriétés situés dans les périmètres de la rénovation urbaine. Il finance également parfois des études pré-opérationnelles et des missions de suivi-animation (pour un montant par exemple de plus de 80 000 € en 2016).

Il reste très difficile de centraliser la connaissance des moyens financiers consacrés par les différentes échelles de collectivités en matière d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne. **Une meilleure connaissance des masses financières mobilisées par chacune et la recherche de cadres de définition et de priorisation des interventions est un axe de progrès certain de ces politiques.** Plusieurs territoires réfléchissent ainsi à la création de « guichets » uniques permettant une meilleure diffusion et efficacité des aides proposées, en particulier pour le traitement de l'habitat dégradé diffus, situé hors des périmètres ou dispositifs opérationnels et ne disposant donc pas de l'accompagnement d'une équipe dédiée de professionnels.

2.2 Les outils coercitifs : des mesures de police administratives aux sanctions pénales¹⁴

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, présidents d'EPCI 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 salubrité des immeubles et des agglomérations »),
- celle du maire (ou du président d'EPCI), 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

Elle 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 elle 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 aux situations de locaux impropres à l'habitation par nature dont la mise à disposition est interdite.

Le péril

Il couvre les cas d'immeuble menaçant ruine. L'arrêté de péril est pris par le maire (ou le président

d'EPCI) 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 ou « Non imminent » concernant des travaux plus pérennes à réaliser.

Ces différents arrêtés déclenchent 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,
- 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 irrémédiable 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.

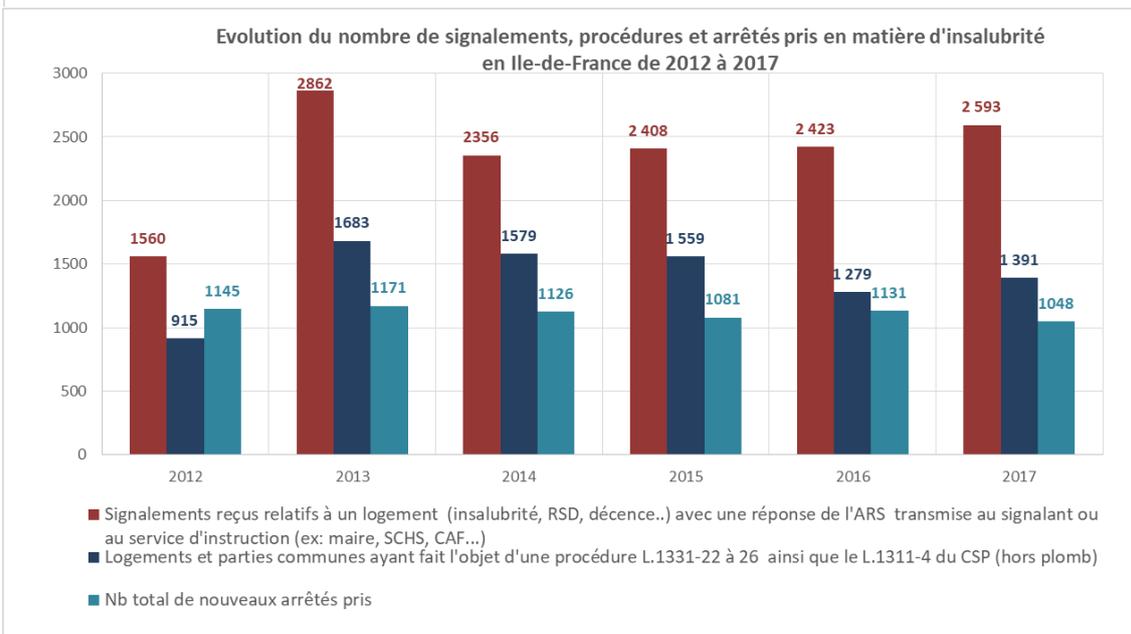
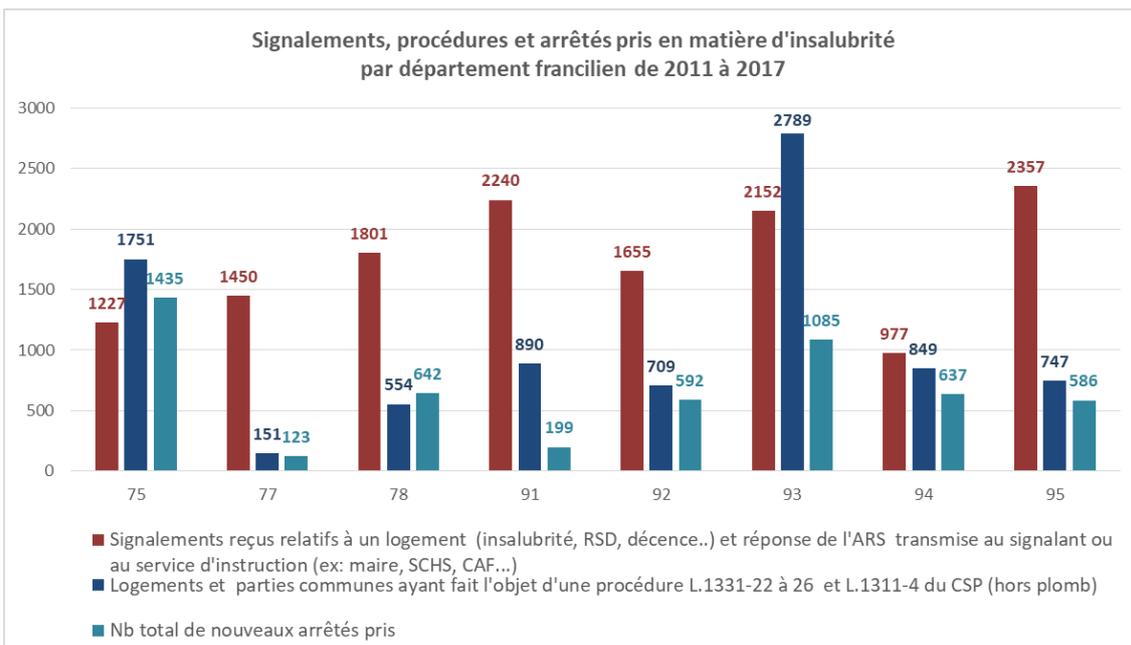


BRUNEAU (Cyril) / SOREQA



BRUNEAU (Cyril) / SOREQA

¹⁴ Cf. le schéma simplifié des procédures de police disponible en annexe, issu du Guide à l'usage des Maires édité par la DRASSIF.



Les procédures de police en Île-de-France, de nombreuses difficultés de mise en œuvre

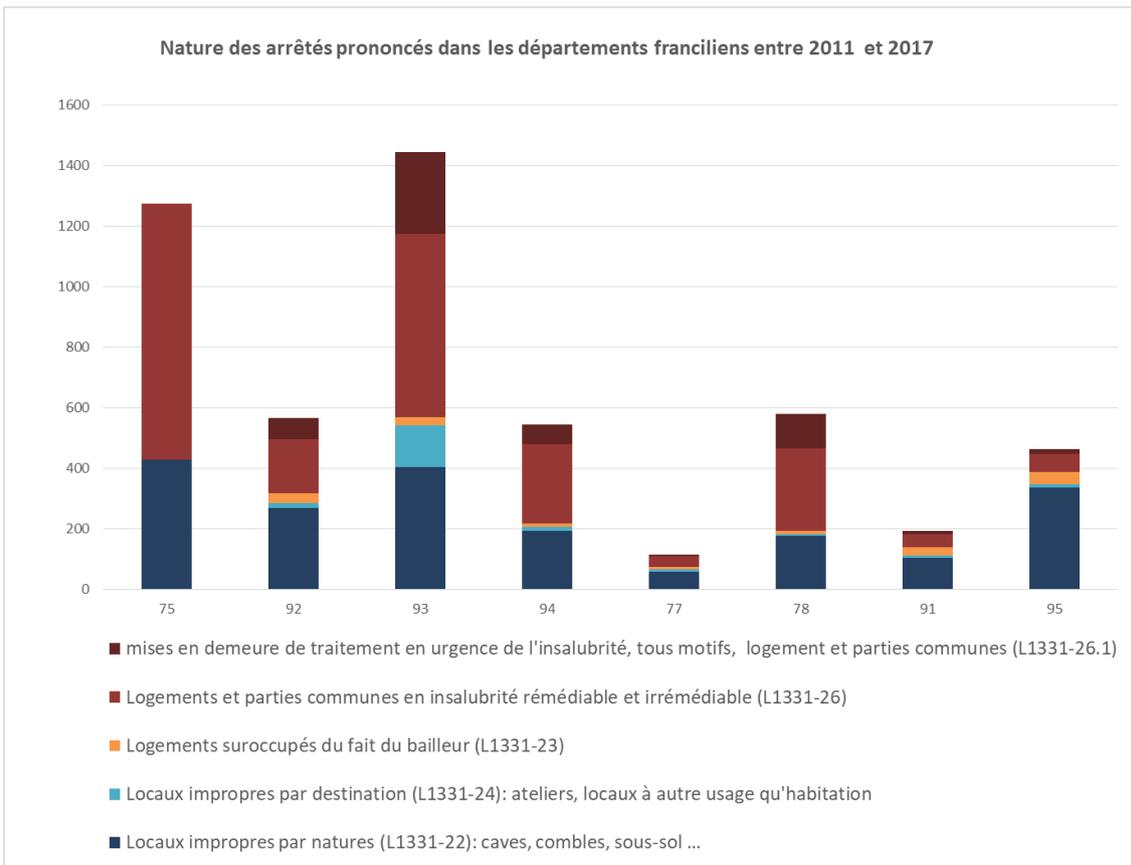
Les données d'activité des services chargés du traitement de l'insalubrité permettent d'avoir un aperçu des procédures engagées en Ile-de-France.

Selon cette source, près de 1000 arrêtés d'insalubrité/an ont été prononcés ces dernières années en Ile-de-France (2012-2017), dont le quart à Paris et 28% en Seine-Saint-Denis. Ces chiffres enregistrent de fortes variations annuelles, avec des pics d'activité qui peuvent être liés à l'aboutissement de dossiers importants. On observe néanmoins quelques tendances plus durables, comme le recul régulier du nombre d'arrêtés d'insalubrité remédiables ou irrémédiables

prononcés à Paris depuis 5 ans et le maintien d'une activité élevée en Seine-Saint-Denis, qui représente en 2016 le tiers des nouveaux arrêtés franciliens...

L'Ile-de-France se distingue aussi par un grand nombre d'arrêtés pris pour locaux impropres à l'habitation (L1331-22). Cette part est nettement plus élevée que dans les autres régions.

En 2016, 244 arrêtés pour local impropre à l'habitation par nature (L.1331-22) et 41 arrêtés pour local impropre par destination ou dangereux du fait de son utilisation (L.1331-24) ont ainsi été prononcés. De là



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. 418 arrêtés de ce type ont ainsi été prononcés en 2016.

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 s'est constitué qu'il est nécessaire d'apurer. Des milliers d'arrêtés pris restent ainsi sans suite et les fichiers ne rendent pas toujours compte de la réalité de la situation des locaux concernés. Alertées sur cette situation, les délégations départementales de l'ARS ont toutes opéré ces dernières années un important travail de révision de leur stock d'arrêtés et contribué à réduire sensiblement le stock des arrêtés impliquant encore une action de suivi.

Cette démarche reste néanmoins ralentie à la fois par le temps nécessaire au traitement de la masse des arrêtés en stock. En effet, la levée d'un arrêté ne peut se prendre qu'après une nouvelle visite et proposition d'un agent d'Etat. La gestion du stock des arrêtés s'ajoute au traitement quotidien des nouveaux signalements, qui est par la force des choses privilégié quand il relève de situations urgentes ou nécessitant une action rapide. Certaines des délégations départementales ont eu recours à des prestataires extérieurs pour accélérer le processus d'apurement, ce qui a permis d'actualiser la connaissance

du stock mais n'a pas réglé la question du temps de gestion des procédures de levée des arrêtés.

Les directions départementales de l'ARS se fixent pour objectif d'apurer chaque année un nombre régulier de dossiers d'arrêtés en stock et mobilisent à leurs côtés les communes et SCHS, invités à identifier les situations relevant d'arrêtés « levables »... L'apurement du stock des arrêtés est aussi limité par la complexité des situations que recouvrent les arrêtés les plus anciens dont l'analyse de la situation est parfois très compliquée – ou à l'inverse par le caractère « dormant » d'arrêtés n'impliquant pas de suites sans pouvoir être levés (locaux vacants, caves...). La durée moyenne des procédures reste donc très inégale, pouvant aller de 3 à 10 ans pour l'essentiel des dossiers.

Ainsi, si ces procédures ont un vrai pouvoir coercitif, elles restent d'après les acteurs interrogés encore trop souvent limitées dans leur application. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi ces outils ne donnent pas toute leur mesure sur le terrain :

- Un manque de moyens humains dans certains territoires, et notamment en Seine-Saint-Denis. 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 les

territoires sont très inégalement dotés en ingénierie et en expertise pour suivre ces dossiers. De nombreuses communes ne disposent pas d'équipes suffisantes ou formées pour la mise en œuvre de ces polices administratives pointues.

- Des réticences de la part des élus pour ce qui relève du péril, avec 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.

Une mise en œuvre plus rigoureuse des procédures et des sanctions renforcées

A la suite d'un important travail juridique du pôle national de lutte contre l'habitat indigne et dans l'esprit des lois récentes (ALUR, LEC), la boîte à outil de la lutte contre l'habitat indigne a été enrichie de manière à renforcer l'efficacité des procédures de police de l'habitat et leur pouvoir coercitif. Luttant notamment contre l'inertie des propriétaires, un certain nombre d'outils ont été remaniés et rendus plus opérationnels.

L'exécution des travaux

Le premier 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 recouvré auprès du propriétaire.

Cheval de bataille du Pôle de lutte contre l'Habitat indigne, l'exécution des travaux d'office a fait l'objet au cours des années 2000 de plusieurs circulaires invitant les services de l'Etat à les mettre en œuvre plus systématiquement et à inciter les collectivités à s'en saisir pour les procédures relevant de leur responsabilité, notamment grâce aux nouvelles modalités de recouvrement des créances publiques liées à ces procédures et à 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, les collectivités qui engagent des travaux d'office bénéficient d'une subvention de 50% de l'Anah, sauf en cas d'urgence, et 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.

Plusieurs facteurs limitent néanmoins la portée des travaux d'office sur le terrain :

- *Le coût des travaux et le faible taux de recouvrement des sommes engagées (10 à 20%)* : la plupart des collectivités qui ont recours à cette procédure ne s'y engagent alors que sur quelques dossiers sensibles et stratégiques, sur des sites particulièrement visibles.

- *La complexité des procédures* : Depuis l'ouverture de la possibilité d'inscrire aux hypothèques un privilège spécial immobilier, certaines villes (Aubervilliers par exemple) s'organisent pour mobiliser cette inscription. Ils réservent cependant cette démarche à quelques dossiers exemplaires, car cela représente un travail très lourd sur le 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.

Pour toutes ces raisons, rares sont les collectivités qui mobilisent régulièrement ces procédures tant le recouvrement des sommes avancées est long et complexe. La DRIHL recensait 57 procédures de travaux d'office engagées en 2016 en Ile-de-France au titre de l'insalubrité (23 en 2006) et 150 opérations au titre du saturnisme par les services de l'Etat pour un montant de près de 2 millions d'euros (hors travaux d'office réalisés par les communes). Plus de 10 ans après l'instruction des préfets adressée à leurs services sur la nécessité d'exécuter les travaux d'office, le nombre de procédures a ainsi sensiblement progressé. **Il perdure cependant un enjeu important de crédibilité des pouvoirs publics à ce que ces créances soient recouvrées.**

Les astreintes administratives

Face à la hausse du nombre d'arrêtés d'insalubrité ou de péril non suivi d'effets, la Loi Alur a donné la possibilité aux autorités administratives compétentes de soumettre les propriétaires responsables au paiement d'astreintes administratives en cas de retard dans la réalisation des travaux prescrits. Les règles de progressivité et de modulation de ces astreintes ont été précisées par le décret du 7 décembre 2015. Celui-ci fixe à 20 € par logement et par jour de retard dans l'exécution des mesures et travaux prescrits le montant des astreintes dues, à 50 € si l'arrêté prévoit une interdiction d'habiter ou d'utiliser le logement. Dans le cas d'une procédure portant sur des parties communes l'astreinte est de 20 € par lot. Ces montants sont majorés de 20% par mois de retard supplémentaire.

Cette disposition a fait l'objet d'une instruction ministérielle le 26 octobre 2016 qui a précisé les modalités de recouvrement de ces astreintes. Ce dispositif, et la mise en œuvre de ces montants dissuasifs, n'est donc applicable que depuis fin 2016 et les circuits de sa mise en place restent à confirmer. Il est donc trop tôt pour avoir un retour d'expérience sur l'efficacité de cette mesure, mais les acteurs espèrent que ces astreintes auront un impact sur les délais de réalisation des travaux.

La conservation des APL

Depuis la loi SRU, le versement des aides personnelles au logement est soumis au respect de certains critères de qualité et de décence du logement. Les aides à la personne peuvent ainsi être suspendues en cas d'indécence du logement. Mais cette suspension mettait in fine les locataires en difficulté et les dissuadait de signaler leur situation à leur organisme payeur.

La Loi ALUR a donc remanié les conditions d'application de cette conservation des aides au logement en cherchant tout à la fois à protéger le locataire en évitant la suspension pure et simple de son allocation, à lutter contre la fraude aux allocations logement que constitue la mise en location d'un local non décent et à inciter les propriétaires à améliorer leurs biens locatifs. Désormais, en cas d'indécence constatée, les APL peuvent être consignées jusqu'à la réalisation des travaux. Le locataire ne versant plus pendant cette période que le loyer diminué du montant des aides au logement. Le propriétaire peut récupérer les sommes bloquées si les travaux sont effectués dans un délai de 18 mois. A l'expiration de ce délai, et si les travaux n'ont pas été réalisés, l'allocation conservée est définitivement perdue pour le bailleur, qui ne peut alors demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservée.

Ces nouvelles règles sont applicables depuis 2015, en vertu du décret du 18 février 2015. Selon les premiers retours de la CNAF et du pôle national de lutte contre l'habitat indigne ce dispositif semble relativement efficace. Il pose néanmoins encore une fois le problème du constat de la non décence du logement et suppose une activité de contrôle renforcée des CAF. Cette mission de contrôle, qui ne relevait pas des actions centrales des CAF, est en train de se développer. Sa mise en œuvre reste cependant marquée par de fortes disparités locales, variant selon la structuration des services et des partenariats locaux.

Une expérimentation de partenariat avec la fondation Abbé Pierre est en cours à Paris. Ce dispositif implique une coordination efficace de l'action publique dans un souci de non-concurrence des procédures et d'efficacité des interventions. Ainsi, si la conservation des allocations peut être mise en place dès que la non décence est constatée et en l'absence d'arrêté, il convient d'en informer rapidement les services en charge de la lutte contre l'habitat indigne de manière à ce que l'arrêté de police qui pourrait être pris pour un même local le soit dans les meilleurs délais afin d'éviter la conservation d'aides qui devraient être suspendues.

2.3. Une action judiciaire renforcée contre les « marchands de sommeil »¹⁵

La notion de « marchand de sommeil » n'est pas définie juridiquement. C'est une appellation communément utilisée pour dénoncer les pratiques de propriétaires peu scrupuleux exploitant la fragilité de publics souvent captifs de ces solutions refuges. Elle recouvre de multiples situations plus ou moins faciles à traduire en qualifications juridiques. Derrière cette appellation commune on peut en effet trouver des situations très diverses. Du propriétaire « quasi-professionnel » qui possède plusieurs logements à plusieurs adresses, et qui sait dissimuler ses revenus ou organiser son insolvabilité en cas de poursuite au petit propriétaire « occasionnel » louant un ou deux logements de faible qualité ou vétuste afin de se constituer un revenu complémentaire et qui se retrouve, de bonne ou de mauvaise foi, en infraction. Enfin, la pratique des marchands de sommeil peut aussi recouvrir l'organisation de filière d'immigration clandestine, proposant des conditions d'hébergement indignes à des personnes étrangères en situation irrégulière ou précaire (demandeurs d'asile) sur le territoire (location de matelas, sur-occupation organisée, locaux impropres à l'habitation).

Le manque d'efficacité des procédures répressives et le manque de suivi pénal des procédures contre ces « marchands de sommeil » qui sont les grands bénéficiaires de l'engorgement des services comme de la lenteur et de la complexité des procédures a souvent été dénoncé. C'est pourquoi, les pouvoirs publics ont cherché depuis la fin des années 2000, et encore dans les dernières lois portant sur le logement, à renforcer le panel des sanctions pénales à l'encontre des « marchands de sommeil ».

L'instauration de magistrats référents de la lutte contre l'habitat indigne

La volonté affirmée de renforcer l'efficacité de l'action judiciaire contre les marchands de sommeil, et de lutter ainsi contre le sentiment d'impunité que pouvait faire germer le manque de suites des procédures engagées, a conduit à une nouvelle organisation de celle-ci.

Une circulaire du ministère de la Justice datée d'octobre 2007 visant à mettre en place des réponses pénales dynamiques et adaptées a fixé 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...

¹⁵ Sources : Habitat indigne : jurisprudence en matière pénale, Analyses juridiques de l'Anil 2010-38, actualisation octobre 2014/

Propositions pour mieux lutter contre les marchands de sommeil dans les zones pavillonnaires d'Île-de-France.

- 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).

Des procureurs référents de la lutte contre l'habitat indigne ont ainsi été désignés au sein des sections financières des parquets des TGI afin de renforcer les suites pénales de la lutte contre l'habitat indigne.

Ces procureurs référents sont chargés de plusieurs missions en vue d'améliorer l'efficacité des procédures de lutte contre l'habitat indigne :

- Piloter un groupe de travail « pénal » avec les administrations concernées afin d'évoquer les dossiers en cours et les résultats d'audience, participer aux actions des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne,
- Sensibiliser et aider les acteurs concernés à la rédaction de signalements pertinents.
- Développer un travail de partenariat et de réseau afin de faciliter la communication des informations entre administrations et donc, la rapidité d'intervention.
- Donner aux enquêteurs des directives précises et complètes afin de faciliter et d'accélérer le travail d'enquête ; afin de déterminer quelles infractions peuvent être retenues, le procureur peut diligenter une enquête de police afin de réunir le maximum de preuves. Les services fiscaux peuvent être associés à l'enquête de police pour vérifier s'il existe une organisation de l'insolvabilité ou un blanchiment de fraude fiscale.

- Prendre la décision de poursuivre pénalement les auteurs ou de privilégier une mesure alternative aux poursuites : le procureur dispose en effet de l'opportunité des poursuites (article 40-1 du Code de procédure pénale). Il a donc la charge d'apprécier s'il doit ou non engager une procédure judiciaire à l'encontre d'une personne physique (un particulier) ou morale (une société, une association, une collectivité territoriale), afin qu'elle soit sanctionnée par un tribunal.

Tous les parquets franciliens ont donc désormais un procureur référent de la lutte contre l'habitat indigne et l'on observe une croissance des suites pénales données aux dossiers de traitement de l'habitat indigne. Le parquet de Bobigny, à titre d'exemple, reçoit entre 140 et 190 signalements d'habitat indigne par an.

Ces procureurs référents ne se consacrent cependant pas uniquement à la thématique de l'habitat indigne et font face à une charge de dossiers très lourde. Les difficultés liées à l'engorgement des circuits de la justice n'épargnent évidemment pas le traitement des dossiers d'habitat indigne. De surcroît, un flux important de dossiers concernant des propriétaires négligents plus que de vrais marchands de sommeil vient encore saturer les circuits mis en place pour le traitement de ces questions. Enfin, la coordination des services, la mobilisation et les moyens des parquets restent très inégaux au sein des départements franciliens.

L'exemple de l'action du parquet de Paris

La lutte contre l'habitat insalubre, indigne ou dangereux est une des priorités de politique pénale du parquet de Paris. Toutes les procédures en matière d'habitat indigne, insalubre et dangereux sont traitées par un seul et même magistrat référent, faisant partie de la section Social, consommation et environnement. Il est assisté par un groupe de cinq enquêteurs spécialisés et spécifiquement dédiés.

Le magistrat référent participe aux réunions semestrielles du PPLHI (Pôle parisien de Lutte contre l'Habitat Indigne) et anime un groupe de travail en matière de lutte contre l'habitat indigne, insalubre et dangereux, réunissant au moins une fois par trimestre :

- La Préfecture de police de PARIS - Direction des transports et de la sécurité du public, Sous-direction de la sécurité du public ;
- La Mairie de PARIS (Direction du logement et de l'habitat - Sous-direction de l'habitat) ;
- L'unité départementale de la DRIHL (UD 75) ;
- L'Agence régionale de santé Île-de-France (Délégation départementale de PARIS) ;
- La DSPAP (ULHI Unité de Lutte contre l'Habitat Indigne).

Ces réunions permettent d'évoquer les dossiers en cours, les signalements à venir, les résultats d'audience et de mener une réflexion commune sur l'amélioration de la qualité des signalements et des enquêtes. Une adresse mail structurelle dédiée à l'habitat indigne, insalubre ou dangereux a été créée de façon à ce que les signalements urgents soient envoyés directement au magistrat référent par courriel. Cette saisine en temps réel doit permettre une intervention rapide des enquêteurs (sans être retardée par la transmission et l'enregistrement des procédures). C'est également la condition sine qua non pour opérer des constatations coordonnées avec celles des services techniques. Les dossiers les plus graves (nombreuses victimes vulnérables ou dépendantes ; pressions ou menaces exercées sur les occupants) sont ceux dans lesquels les premières investigations doivent être menées le plus en amont possible du dossier.

En 2017, le Parquet a attribué 32 dossiers pour enquête à l'ULHI (34 en 2016) auxquels s'ajoute une dizaine de dossiers sur initiative de la police.

L'instruction des dossiers : du signalement à l'appréciation des poursuites

Systematisation et amélioration des signalements, un enjeu de l'efficacité de l'action judiciaire

Les différentes catégories d'infractions ne sont pas de même nature quant à la complexité des enquêtes et la difficulté de la preuve. L'amélioration des réponses judiciaires et pénales en matière de lutte contre l'habitat indigne passe ainsi en priorité par l'amélioration des signalements au parquet.

Le magistrat référent est destinataire de l'ensemble des signalements concernant des situations supposées d'habitat indigne, dont il assure l'intégralité du suivi, audience de jugement comprise. **La majorité des signalements qui parviennent au parquet lui sont transmis par :**

- **Des autorités administratives partenaires compétentes** (SCHS, communes ou leurs opérateurs, ARS) : Les agents publics et les autorités administratives ont l'obligation de porter à la connaissance du procureur les infractions dont elles ont connaissance. Cette obligation de dénonciation auprès de l'autorité judiciaire des faits délictueux ou criminels n'est pas limitée aux seuls cas dans lesquels ils ont acquis la certitude des faits reprochés à l'administré. Ces derniers peuvent saisir le procureur dès que les faits présentent un caractère de vraisemblance suffisant. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre d'avoir réuni toutes les preuves pour agir, notamment dans les affaires complexes (marchands de sommeil utilisant des sociétés écran), où seuls les moyens d'enquête à la disposition du procureur pourront permettre d'apporter la preuve de l'infraction. Il n'est pas non plus nécessaire qu'une procédure administrative soit engagée pour faire un signalement ou une dénonciation en cas de mise en danger de la vie d'autrui, d'hébergement dans des conditions contraires à la vie humaine, de violences, d'extorsion, etc.

- **La police**, à la suite d'une enquête ouverte à l'initiative de police (« flagrant délit ») ou à la demande du procureur. Une grande part des signalements et plaintes, à de très rares exceptions près, donnent lieu à une enquête de police confiée à l'Unité de Lutte contre l'Habitat Indigne (ULHI) quand il y en a une. Les différentes catégories d'infractions ne sont en effet pas de même nature quant à la complexité des enquêtes et la difficulté de la preuve. La police rend compte des enquêtes directement au magistrat référent au fil de l'eau.
- **Des associations de défense des occupants du parc indigne** (Fondation Abbé Pierre, CAL...) : Le rôle « d'apporteur de preuves » de ces associations est souvent décisif dans le traitement des dossiers. Leur intervention s'est professionnalisée progressivement, faisant de leurs représentants des personnes relais très importantes dans l'instruction de ces dossiers, notamment pour aider les victimes de l'habitat indigne à se mobiliser et à faire valoir leurs droits...
- **Des victimes sous forme de plainte directe** (plus rarement) : le Parquet n'est quasiment jamais saisi par les occupants des logements indignes, soit par manque de connaissance de leurs droits soit du fait d'une situation de séjour illégale qu'ils ne souhaitent pas faire connaître... Ce sont souvent les associations qui signalent leur situation.

L'amélioration des circuits de signalement au parquet à la fois en termes de systématisation de leur remontée et de qualité des éléments transmis est un des premiers enjeux mis en avant par les procureurs référents de la lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit tout à la fois d'augmenter et de diffuser la culture du signalement des situations qui peuvent donner lieu à des suites pénales mais aussi de réduire le nombre de signalements reçus par les parquets qui ne pourront aboutir. En effet, un grand nombre de procédures engagées ne pourront pas se traduire par des poursuites.

Mise en place d'unités de police ou d'officiers judiciaires dédiés à la lutte contre l'habitat indigne

En Ile-de-France, les services judiciaires s'organisent de plus en plus pour que l'instruction des dossiers de lutte contre l'habitat indigne, qui relève d'une grande spécificité, soit confiée à des agents formés sur ces problématiques et leurs procédures.

Pour cela, des unités de police dédiées ont été mises en place (à Paris, Créteil, Nanterre et en Seine-Saint-Denis), tandis que des officiers de police judiciaire référents de l'habitat indigne ont été désignés au sein des commissariats (exemple des Hauts-de-Seine), auxquels sont données régulièrement des formations spécifiques en collaboration avec l'ARS (notamment pour faire face au turnover des équipes).

L'exemple de l'ULHI parisienne

Installée depuis avril 2014, une unité spécialisée, dépendant de la direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, est dédiée au traitement des procédures judiciaires menées en matière d'habitat indigne (contentieux qui relevait jusqu'à présent des différents services d'investigations des commissariats parisiens). 5 fonctionnaires de police y sont affectés pour traiter, sous l'égide du parquet de Paris, les enquêtes judiciaires ouvertes à la suite de signalements de la mairie de Paris ou de particuliers, ou encore dans le cadre d'investigations. Cette unité a également une fonction de coordination et de synthèse sur la thématique de l'habitat indigne au niveau de l'agglomération parisienne.

Le TGI de Bobigny, par exemple, a engagé en 2016, 138 procédures, saisi 102 fois la cellule habitat indigne de l'UTILE 93 (service spécialisé), conduit 75 audiences et rendu 38 jugements en matière d'habitat insalubre. Point de départ essentiel de la procédure, les procureurs développent alors des circuits de signalement avec les villes et leurs services techniques, avec les travailleurs sociaux et les associations pour les sensibiliser aux enjeux de cette étape ; leur faire mieux connaître les suites pénales possibles des procédures de polices de l'habitat et la manière de constituer un dossier pénal pour augmenter les chances de le voir aboutir au tribunal.

L'appréciation des poursuites

Après l'enquête et la constitution du dossier le parquet s'attache à rechercher la réponse pénale la plus adaptée et la plus rapide possible en fonction de la gravité des comportements et de la mauvaise foi des auteurs.

La qualification des infractions est souvent complexe et il n'est pas souvent facile de démontrer la présence de « marchands de sommeil », dont il n'existe pas de définition juridique. Certaines rédactions législatives invitent à démontrer la mauvaise foi des propriétaires restent trop floues en droit pour être applicables. La priorité de l'appréciation des poursuites est alors de faire cesser la situation incriminée et d'éviter sa reconduction une fois la procédure terminée...

Les faits les moins graves qui ne traduisent, ni une situation de danger, ni une mauvaise foi particulière du propriétaire ou une exploitation de la vulnérabilité d'autrui, peuvent donner lieu à des réponses alternatives aux poursuites : rappel à la loi par Officier de Police Judiciaire ou par le délégué du Procureur, classements sous condition (notamment s'il y a des infractions en urbanisme) de régularisation, de réalisation de travaux, etc... Ces réponses alternatives visent, une fois acquise la réparation du préjudice ou la régularisation de la situation, à éviter la réitération de l'infraction par la prise de conscience des exigences de la loi par le propriétaire mis en cause. Lorsque les faits les moins graves sont reconnus, le parquet peut décider d'une CRPC (Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité).

En revanche, les poursuites devant le tribunal correctionnel sont privilégiées lorsque le dossier atteste de situations mettant en péril la sécurité des occupants de l'immeuble, de marchand de sommeil, de mauvaise foi ou de désinvolture de la part du propriétaire. Dans les cas les plus graves, le parquet recourt au déferrement du mis en cause (convocation par procès-verbal, parfois assorti d'un contrôle judiciaire).

L'audience : un enjeu de présentation des faits, de mobilisation des parties civiles

L'audience permet d'éclairer les juges sur le contexte des faits, les enjeux techniques du dossier et sur l'avancement des procédures engagées et les échanges entre le mis en cause et les services administratifs. Elle doit permettre de quantifier le préjudice

subi par les collectivités et leur présence à l'audience apporte une réelle plus-value pour exposer les enjeux.

Il est encore tôt pour en apprécier la portée, mais la disposition inscrite dans la loi Egalité Citoyenneté permettant aux associations de se porter partie civile quant aux infractions relatives à l'hébergement incompatible avec la dignité humaine devrait également permettre de renforcer l'importance et la qualité des débats lors des audiences.

Qualification des infractions et peines prononcées en matière d'habitat indigne

Les dossiers d'habitat indigne relèvent souvent de multiples manquements aux lois et les infractions associées à ces situations sont nombreuses (blanchiment de fraude fiscale, aide au séjour irrégulier de personnes étrangères, mise en danger, fraudes aux prestations sociales, infractions en urbanisme, menace ou actes d'intimidation...). On peut cependant distinguer les infractions relevant directement du code pénal de celles relevant de codes plus techniques (code de l'urbanisme, code de la santé publique, code de la construction).

Les infractions en matière d'habitat indigne

La seule infraction inscrite au code pénal visant directement à réprimer les situations d'habitat indigne est le délit de « **soumission de personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont connus de l'auteur des faits, à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine** » (article 225-14 du code pénal).

Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est ainsi puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (article 225-14 du code pénal). Pour instruire cette infraction, le juge recherche deux types d'éléments pour qualifier l'hébergement de personnes « vulnérables » comme contraire à la dignité humaine :

- Des éléments objectifs relatifs à l'état du logement : les critères d'appréciation pour qualifier les conditions d'hébergement sont très larges. Le juge peut s'appuyer sur le RSD, sur les constats d'un service d'hygiène ou d'un inspecteur d'insalubrité...
- Des éléments subjectifs permettant d'apprécier les notions de dépendance ou de vulnérabilité des occupants. L'appréciation de la vulnérabilité dans la jurisprudence montre que sont considérées comme vulnérables ou en situation de dépendance : les mineurs étrangers isolés, les personnes de nationalité étrangère ou en situation irrégulière ; les personnes sans ressources et en situation de précarité (pas d'autres ressources que des prestations sociales) ou de détresse sociale, les personnes sous curatelle... L'appréciation de la dépendance se fait aussi au regard d'un lien de subordination (exemples d'une gardienne vis-à-vis d'un syndic...).

Dans la pratique cette qualification de la « vulnérabilité » des occupants n'est pas toujours aisée, notamment en ce qui concerne les travailleurs pauvres, relativement nombreux dans le parc indigne francilien pour lesquels la jurisprudence a plusieurs fois refusé cette qualification, considérant que le fait d'avoir un emploi ne permettait pas d'être considéré comme vulnérable...

D'autres infractions de ce code peuvent être rattachées indirectement à l'habitat indigne, telles que l'infraction de « mise en danger d'autrui »¹⁶, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

La jurisprudence confirme que l'ignorance de l'état des logements, de ses carences ou de ses conditions d'occupation réelles par le propriétaire ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale. Tout bailleur d'un logement est astreint au respect de diverses obligations de sécurités imposées par la loi.

D'autres infractions liées à l'habitat indigne, plus techniques, peuvent être sanctionnées au titre du Code de la construction et de l'habitation et du Code de la santé publique telles que le non-respect d'une interdiction d'habiter, la perception indue de loyer, le refus d'hébergement ou de relogement bien qu'étant en mesure de le faire et la remise à disposition de locaux vacants frappés d'insalubrité. D'autres concernent la non-exécution des prescriptions des arrêtés de péril ou d'insalubrité

Les infractions les plus fréquentes sont ainsi :

- *L'atteinte à la protection des occupants* (CCH : L.521-4), puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 € : le fait de « menacer, de chercher à intimider ou de rendre impropre l'habitation pour contraindre son occupant à renoncer à ses droits ; de percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, y compris rétroactivement ; ou de refuser de procéder à l'hébergement ou au relogement de l'occupant, bien qu'étant en mesure de le faire ».
- *Le non-respect des prescriptions d'un arrêté de péril*, puni d'emprisonnement de 1 à 3 ans et soumis au paiement d'une amende de 50 000 € à 100 000 € : le refus délibéré et sans motif légitime, constaté après mise en demeure d'exécuter les travaux prescrits...ou le fait de dégrader, détériorer, détruire des locaux ou de les rendre impropres à l'habitation de quelque façon que ce soit dans le but d'en faire partir les occupants lorsque ces locaux sont visés par un arrêté de péril ; ou, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et d'utiliser des locaux et l'interdiction de les louer ou mettre à disposition.
- *Le non-respect des prescriptions d'un arrêté d'insalubrité*, puni de 1 à 3 ans d'emprisonnement et soumis à paiement d'une amende de 50 000 € à 100 000 € : le fait de ne pas déférer à une injonction ou à une mise en demeure du Préfet dans les délais prescrits ; de refuser, sans motif légitime et après mise en demeure, d'exécuter les mesures prescrites par les arrêtés ; de dégrader, détériorer, détruire des locaux ou de les rendre impropres à l'habitation de

quelque façon que ce soit dans le but d'en faire partir des occupants ; de ne pas respecter une interdiction d'habiter et le cas échéant d'utiliser des locaux, de remettre à disposition des locaux vacants ayant fait l'objet de mesures d'interdiction...

Pour ces infractions, les propriétaires physiques encourrent également des peines complémentaires : confiscation du fonds de commerces ou des locaux mis à bail, interdiction d'exercer une activité professionnelle dont les facilités ont été utilisées pour commettre l'infraction.

Des peines de plus en plus souvent prononcées, un recours croissant aux peines complémentaires

Les sanctions possibles en matière d'habitat indigne sont très variables tant les situations sont diverses et toujours très spécifiques. Les prévenus reconnus coupables sont d'ailleurs souvent poursuivis et condamnés pour plusieurs infractions associées (mise en danger et refus d'exécution des travaux prescrits par exemple...). Les enquêtes et procédures sont souvent très longues et complexes, et les jugements font de surcroît l'objet de très fréquents appels.

Vérification des casiers judiciaires et interdiction de rachat de bien locatif

L'article 77 de la loi ALUR a ainsi créé une nouvelle peine complémentaire applicable aux personnes reconnues coupables d'hébergement contraire à la dignité humaine : l'interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation à d'autres fins que son usage personnel pendant 5 ans.

La loi oblige ainsi désormais les notaires chargés d'établir les actes de vente authentiques à vérifier au préalable dans le casier judiciaire de l'acquéreur qu'il ne fait pas l'objet d'une telle interdiction. Une interface sécurisée a été élaborée pour permettre la consultation du fichier national des casiers judiciaires et les notaires peuvent désormais obtenir cette information en moins de 48 heures. Pour autant, certains notaires signalent que cette règle est contournable via l'acquisition de parts sociales auprès d'une personne morale (exemple de bâti acheté par une société commerciale), seules les sociétés civiles étant prises en compte par la loi. Cette incohérence devrait être corrigée par les nouvelles dispositions de la loi Elan.

Le TGI de Bobigny a ainsi prononcé une interdiction d'acquiescer de 5 ans à l'encontre de 3 prévenus dans un jugement du 20 mars 2018. Cette condamnation, n'ayant pas fait l'objet d'un appel, est définitive.

¹⁶ Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée

d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement » - CP : art. 223-1.

On note ces dernières années un réel effort de suivi des dossiers portant sur l'habitat indigne par les parquets franciliens qui conduit à une augmentation du nombre de situations conduisant à un jugement pénal. Les décisions prononcées démontrent également une utilisation croissante de toute la gamme possible des sanctions et des peines.

Les peines prononcées restent néanmoins souvent inférieures aux peines encourues, notamment en matière d'emprisonnement. En matière correctionnelle, la condamnation à une peine de prison ferme reste assez rare, car elle ne peut être prononcée que si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur la rendent nécessaire ou si toute autre sanction est manifestement inadéquate. De plus, lorsque les prévenus n'ont pas d'antécédents et sont primo-délinquants, ils obtiennent souvent, de droit, le sursis de leur peine. Ils arrivent néanmoins régulièrement que des « marchands de sommeil », soit parce qu'ils sont récidivistes ou parce qu'ils sous le coup d'une condamnation antérieure pour d'autres délits, ne puissent bénéficier d'un sursis et soient condamnés à des peines fermes.

De même, en ce qui concerne l'évaluation de la peine d'amende, les montants prononcés sont généralement en dessous des montants plafonds prévus par la loi. Celle-ci repose sur l'estimation de la solvabilité du mis en cause.

Outre des peines d'emprisonnement et des amendes, le juge peut aller jusqu'à la confiscation du bien ou prononcer des peines complémentaires : interdiction de rachat d'un bien locatif, publication dans la presse locale et affichage en mairie de la condamnation... Il apparaît que les juges prononcent de plus en plus souvent ces diverses peines complémentaires qui ont été étoffées ces dernières années et viennent de l'être encore par la loi Elan du 23 novembre 2018.

2.4. Informer, mobiliser et accompagner les occupants, des conditions de réussite des dispositifs

La boîte à outils de la lutte contre l'habitat indigne, en réponse à la diversité des situations à traiter, agit à la fois sur les aspects techniques, juridiques, sociaux et urbains de l'habitat privé dégradé. Elle mobilise un grand nombre d'acteurs et de procédures différentes. Face à cette complexité, les habitants du parc indigne sont vulnérables et peinent à faire valoir leur droit à un logement digne et pérenne et renoncent parfois même à y recourir.

La mobilisation des occupants de ce parc est pourtant un gage et une condition centrale de l'efficacité de ces outils. Une grande partie des démarches engagées dans les dossiers d'habitat dégradé et indigne relèvent en effet des droits de l'occupant. Le travail d'identification,

d'accompagnement et d'information des occupants est ainsi déterminant pour la réussite du traitement du parc indigne et dégradé, en particulier dans un contexte où les aides financières tendent à se raréfier. La pédagogie et l'acculturation des habitants aux enjeux d'entretien et de prévention de la dégradation de leurs logements deviennent en effet de réels leviers opérationnels lorsqu'il s'agit d'obtenir l'adhésion des habitants et leur engagement (décision des assemblées générales, mobilisation des procédures...).

Les outils de mobilisation et d'accompagnement des occupants peuvent prendre la forme d'une simple information au plus grand nombre sur le respect du droit des rapports locatifs ou sur les usages du logement, jusqu'à l'accompagnement étroit des ménages les plus fragiles (économiquement, socialement ou psychologiquement) dans leurs démarches administratives et juridiques ou à l'engagement de procédures pénales... Sous toutes ces formes, associations et opérateurs le constatent, la mise en place d'outils de soutien et d'accompagnement des habitants est de plus en plus essentielle à la réussite des dispositifs engagés.

Informier/former les occupants et les propriétaires de l'habitat indigne sur leurs droits et devoirs

En amont de la mise en œuvre des procédures de la lutte contre l'habitat indigne, l'ensemble des acteurs soulignent l'importance de la sensibilisation et de l'information des locataires et des propriétaires de logements dégradés. Ces actions d'informations et de pédagogie au service de la prévention ou de la lutte contre l'habitat indigne portent essentiellement sur :

- L'information des occupants et bailleurs sur la législation des rapports locatifs et des obligations réciproques des locataires et des bailleurs, avec un soutien des occupants pour faire valoir le respect de ces droits auprès de leur bailleur via des démarches civiles ordinaires.
- Une information des copropriétaires sur les droits et obligation des copropriétaires, sur les attendus de ce statut et les contraintes de la propriété. De plus en plus de collectivités confrontées aux difficultés de copropriétés de leur territoire financent par exemple l'association de l'ARC pour mettre en place des formations à destination des syndicats bénévoles,
- Des campagnes de prévention sur les « bons » usages du logement : l'ARS, la DRIHL, les opérateurs ou les collectivités diffusent des guides et plaquettes pédagogiques, parfois en plusieurs langues, en bande dessinées sur les bons usages des logements et les pratiques à prescrire (contraintes d'aération, risque en cas d'utilisation de certains appareils, éloignement des appareils électriques des points d'eau, condition de ventilation, risques liés à l'ingestion de peinture dégradée au plomb...).

La mission des ADIL (agences départementales d'information sur le logement) dans la lutte contre l'habitat indigne

Les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) ont pour mission d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif. Dans le domaine de l'habitat indigne, les ADIL apportent leurs compétences afin de faciliter l'accès au droit de tous les usagers, occupants (locataires et propriétaires occupants) et propriétaires bailleurs qui, dans leur logement, rencontrent des problèmes d'insalubrité, de péril ou de non-respect des normes de décence. L'ADIL renseigne ainsi les propriétaires bailleurs, les occupants et les syndicats des copropriétaires, sur les conditions d'obtention des aides de l'Anah pour la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité, de péril, ou pour la mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs, avant et après arrêté et aux maires, les conditions d'utilisation du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU).

L'ADIL est aussi consultée par les autres acteurs de la lutte contre l'habitat indigne (DTT, DCS, ARS, SCHS, maires, CCAS, travailleurs sociaux, CAF, MSA) pour réaliser l'expertise juridique de la situation des occupants de logements indignes. Elle peut être chargée d'analyser le statut d'occupation des occupants, la validité des titres d'occupation, les droits et obligations des parties selon le régime juridique de location, le droit à indemnisation du préjudice subi en raison des désordres, les recours indemnitaires complémentaires, les protections possibles selon la procédure envisagée pour traiter l'habitat dégradé, avant et après arrêté (droit à hébergement ou relogement, suspension des loyers et du bail...).

L'ADIL peut également s'engager dans des conventions de partenariat afin de réaliser une mission spécifique d'accompagnement juridique des personnes confrontées à une situation d'habitat indigne

Un exemple de partenariat dans le Val-de-Marne

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, un protocole partenarial réunissant la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) du Val-de-Marne, l'association SOLIHA et l'Agence Départementale d'Information sur le Logement du Val-de-Marne a été mis en place en 2010. Il vise à instaurer un processus d'intervention commun en matière de lutte contre la non-décence des logements dans le département.

Il s'agit de mettre en commun les compétences de ces structures afin d'améliorer les conditions d'habitat et de logement des familles allocataires de la CAF du Val-de-Marne. Dans le cadre de ce protocole, l'ADIL prend notamment en charge les missions suivantes :

- le repérage des logements non décents dans le cadre de sa mission d'information et de conseil en matière de logement,
- l'information juridique et financière apportée aux propriétaires bailleurs de logement non décent et aux locataires de ces logements (droits et obligations, consignation de l'aide au logement, aides financières...),
- le suivi et la mise à jour d'un outil de recueil et de suivi des données,
- l'appui technique et la formation du personnel de la CAF sur les aspects juridiques de l'habitat indigne.

Dans le cadre du protocole, l'opérateur mandaté (Soliha) prend en charge :

- le contrôle de la non décence des logements identifiés par les partenaires et les travailleurs sociaux de la CAF,
- le signalement aux autorités compétentes quand un risque pour les occupants est identifié,
- l'accompagnement du bailleur dans la réalisation de ces travaux de mise en conformité à la décence (étude de devis par exemple),
- l'information sur les aides financières et sur les obligations en cas de travaux.

La CAF propose quant à elle une offre d'accompagnement social aux familles concernée.

Ces actions d'information et de sensibilisation des habitants se développent et donnent lieu à de multiples innovations dans la pratique des acteurs et des opérateurs de ces dispositifs : développement et diversification des supports de communication, organisation d'ateliers théâtre, pour faire échanger des copropriétaires et obtenir une adhésion collective à un projet...

Accompagner les habitants tout au long des démarches à engager

Les enquêtes sociales réalisées lors de l'engagement d'une action publique de traitement du saturnisme et de l'insalubrité mettent en évidence que les ménages vivant dans des logements indignes sont souvent des personnes en situation matérielle précaire, souffrant aussi parfois de pathologies lourdes (syndrome de Diogène, addictions...) et rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Confrontés à de multiples difficultés ces habitants se

signalent peu et renoncent souvent à faire valoir leurs droits.

Pour mieux aider ces publics, les collectivités, aménageurs ou services de l'Etat ont de plus en plus souvent recours à des associations d'insertion qui identifient les besoins des ménages et les accompagnent pendant la période d'hébergement temporaire, en cas de travaux permettant le retour dans le logement, ou bien dans un processus de relogement défini lorsque le logement est détruit ou restructuré. Cet accompagnement est multiforme (accès aux droits, prévention).

Le travail attendu des prestataires est essentiellement un travail d'information et de médiation entre le ménage et les différents intervenants dans le logement. Il s'agit de compléter sur une période limitée l'accompagnement social de droit commun.

L'accompagnement social lié au logement doit ainsi favoriser la prise en charge du ménage et l'accès au droit commun. Il consiste à effectuer un diagnostic social, à accompagner les ménages dans les phases d'hébergement temporaire ou de relogement, à les assister dans l'appropriation du nouveau logement ou dans le retour au logement remis en état d'habitabilité après travaux.

Il peut comprendre parfois un travail d'information sur le mode d'habiter pour éviter de créer de nouvelles situations d'insalubrité dans certain cas. L'ARS et la DRIHL, financent ainsi chacune des dispositifs destinés à venir en aide à ces ménages. Les interventions sont cependant très diverses selon les territoires.

L'accompagnement sanitaire et social mis en œuvre par la DRIHL et l'ARS Île-de-France

La mission confiée par les services de l'État en matière d'accompagnement sanitaire et sociale aux prestataires mandatés (il doit s'agir d'organismes qui bénéficient d'un agrément « Ingénierie sociale, technique et financière ») a notamment pour objectif d'accompagner les ménages vers une solution d'hébergement jusqu'au retour des ménages dans leur logement après réalisation des travaux. Elle vise notamment, au regard de la saturation des dispositifs en Île-de-France, à prévenir l'entrée dans l'hébergement d'urgence de ces ménages.

La mission est demandée principalement aux cas où la carence du propriétaire est constatée et où le relogement ou l'hébergement dans le cadre de travaux d'office, doit alors être mis en œuvre par le préfet de département.

L'accompagnement sanitaire et social mis en œuvre au sein de l'organisme agréé par les travailleurs sociaux comporte tout ou partie des étapes suivantes :

- diagnostic de la situation du ménage sur les plans social, économique, locatif. Le cas échéant, orientation vers les partenaires sociaux et les structures adaptées ;

- information du locataire sur ses droits et obligations, recherche de l'adhésion du ménage à la démarche ;
- médiation auprès du propriétaire (dans le cas d'une intervention en amont du constat de carence de ce dernier) ;
- assistance à l'hébergement proprement dite (dans le cas où le propriétaire n'a pas rempli ses obligations en la matière) jusqu'au retour dans le logement.

Des missions complémentaires peuvent également être envisagées :

- des prestations d'interprétariat ;
- le suivi sanitaire (avec des professionnels médicaux) et en lien avec les établissements de soins, enclenché lorsque le diagnostic aura mis en évidence des besoins liés à des pathologies physiques ou mentales lourdes nécessitant la mobilisation des services de santé (problèmes de dépendance, pathologies psychiatriques ou psychologiques, problèmes de santé générale, pathologies infectieuses liées ou non à un recours tardif aux soins).
- l'accompagnement dans des démarches juridiques pour l'occupant de bonne foi confronté à une procédure judiciaire l'opposant à son propriétaire afin de l'informer de ses droits et de ses possibilités d'actions (procédure d'expulsion, réclamation de loyers indus, protection contre les menaces et intimidations..).

Accompagner les ménages vers une solution de logement pérenne

L'intervention sur le parc privé dégradé ou indigne se fait en milieu occupé et rarement sur du parc vacant. L'hébergement et surtout le relogement des occupants de ce parc sont alors une des grandes difficultés de cette politique. Le traitement de l'habitat indigne suppose en effet souvent un relogement définitif plutôt qu'un hébergement temporaire du ménage pendant les travaux, notamment lorsque le local occupé est impropre à l'habitation, insalubre de façon irrémédiable ou ne correspond pas à la taille du ménage.

La question du relogement recoupe souvent celles des moyens consacrés 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.

Les villes qui souhaitent intervenir dans l'habitat dégradé sont alors amenées à prendre 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 accompagner les propriétaires dans leurs obligations de relogement.

Des dispositifs de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relogement sont parfois mises en place par les villes, avec l'aide de l'Etat, ou bien des

missions de relogement sont directement payées par le propriétaire obligé de reloger tous ses occupants à l'occasion des travaux.

Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), le FNAVDL est destiné au "financement d'actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence, [...] et d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement".

Le fonds initialement destiné à des actions favorisant le relogement des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO) a été élargi depuis 2013 au public dit « hors-DALO » correspondant aux personnes et familles qui, sans être bénéficiaires du DALO, éprouvent des difficultés spécifiques à accéder à un logement décent et indépendant, dont les ménages en situation d'habitat indigne et dégradé.

Cette mission est demandée par les services de la DRIHL dans le cadre d'une procédure impliquant un relogement des ménages suite à une interdiction définitive d'habiter prescrite par l'arrêté (articles L. 1331-22, L. 1331-24 ou L. 1331-26 du code de la santé publique) ou une obligation de faire cesser la sur occupation (article L. 1331-23, L. 1331-26).

La mission comporte tout ou partie des étapes suivantes :

- diagnostic de la situation du ménage sur les plans social, économique, locatif Le cas échéant, orientation vers les partenaires sociaux et les structures adaptés ;
- information du locataire sur ses droits et obligations, recherche de son adhésion à la démarche ;
- médiation auprès du propriétaire (en amont du constat de carence de ce dernier) ;
- assistance au relogement proprement dite (dans le cas où le propriétaire n'a pas rempli ses obligations en la matière) jusqu'à l'assistance dans l'appropriation de son nouveau logement.

En particulier, il est mis en œuvre l'accompagnement pour les ménages en accès aux droits (RSA, titre de séjour...) qui ne souhaitent pas collaborer à la démarche (refus de réaliser une demande de logement social, refus des offres de relogement, souhait de maintien dans les lieux).

L'accompagnement social des ménages demandé doit permettre de lever les freins au relogement et d'obtenir in fine une proposition de logement.

Des associations mobilisées pour la reconnaissance de « l'ADLH », l'accompagnement aux droits liés à l'habitat

La Fondation de l'Abbé Pierre s'est engagée depuis des années dans des actions en faveur de la reconnaissance de la spécificité et de l'importance de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat (l'ADLH). Elle a développé et soutenu de nombreuses initiatives en faveur de l'accès aux droits des occupants du parc indigne ou indécemment à travers un accompagnement global des difficultés des ménages.

Elle met notamment en œuvre depuis plus de 10 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...

En Ile-de-France, la Fondation a 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 2017, elle a reçu ou répondu à 5 000 ménages et accompagnés 1 417 d'entre eux dans des procédures juridiques.

Afin de favoriser l'essaimage de ce type d'actions, elle apporte son soutien à un réseau francilien d'associations accompagnant les personnes mal logées dans l'accès à leurs droits liés à l'habitat. Cette collaboration peut prendre plusieurs formes : formations, conseils, mise en relation avec des avocats, appuis logistique ou financier. Au total la FAP soutient 15 associations assumant 35 permanences locales en Ile-de-France, dont 4 à Paris, 11 dans les Hauts-de-Seine, 8 en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne et 2 dans les Yvelines et le Val-d'Oise. Ces permanences ont reçu 6 300 ménages en 2017.

La FAP constatant une demande croissante d'accompagnement dans le champ des droits afférant à l'habitat et son efficacité milite pour la reconnaissance institutionnelle de l'ADLH (accompagnement aux droits liés à l'habitat) et son financement public. Elle voit dans cet accompagnement à la fois un levier d'accès au droit des ménages mais aussi d'évolution du droit, grâce aux remontées d'expériences qu'il permet.

L'auto-réhabilitation accompagnée : une nouvelle forme d'accompagnement des ménages fragiles dans l'amélioration de leur habitat

Parmi les mesures d'accompagnement des occupants du parc privé dégradé, de nouvelles formes d'intervention mêlant pédagogie, animation sociale et acculturation à l'entretien du bâti se développent autour des dispositifs de l'auto-réhabilitation accompagnée.

Il s'agit d'accompagner la réhabilitation d'un logement par ses occupants avec l'assistance d'un animateur professionnel en offrant aux ménages un appui technique, doublé d'un accompagnement social. Elle est aujourd'hui souvent un dispositif à destination d'un public fragile, très démunis et en situation de mal-logement ; l'objectif du chantier ne se résume pas à l'amélioration de l'habitat mais vise également, par la fierté du travail accompli, à restaurer l'image du bénéficiaire.

Aujourd'hui, en Île-de-France, les chantiers se situent majoritairement en zone dense et en collectif, et sont menés par les Compagnons bâtisseurs. Citons, entre autres, les copropriétés du bas Clichy, les logements sociaux de Montreuil La Noue, le Bocage à L'Île-Saint-Denis, ICF La Sablière, Maurice Grandcoing et Victor Hugo à Villetaneuse. La plupart de ces chantiers relève de l'entretien courant, allant du rafraîchissement mural à l'amélioration de la gestion de l'espace via la création de plan de travail ou la pose d'étagères.

Au-delà des actions de réhabilitation, qui permettent aux occupants de reprendre possession des lieux, ces chantiers sont l'occasion de développer des formes d'entraide et de créer des liens sociaux. Ils répondent également à des enjeux d'appropriation du logement et de valorisation individuelle. Une vocation sociale qui s'adresse à des populations fragiles dont il s'agit d'améliorer les conditions de vie en leur redonnant l'envie et les moyens de prendre soin de leur logement.

Le projet politique des Compagnons bâtisseurs en témoigne : « La visée d'une telle approche n'est pas que l'amélioration technique du bâti ; elle est émancipatrice en ce sens qu'elle place au premier rang la capacité des plus démunis, d'agir et de penser. » Quelques chantiers ayant des objectifs d'amélioration énergétique (isolation par l'intérieur, renouvellement des équipements de chauffage, remplacement des fenêtres) bénéficient des aides de l'Anah et des financements de la région Île-de-France et voient une partie du programme de travaux réalisé par des entreprises. Ces chantiers sont plus difficiles à mettre en place, ils nécessitent une organisation particulière et des relations de confiance entre l'atelier de quartier et l'habitant pour que ce dernier accepte de se lancer dans un programme de travaux conséquents. Ainsi, les Compagnons Bâtisseurs avaient

imaginé que ces chantiers rencontreraient une demande importante des propriétaires occupants des copropriétés en difficulté de Clichy, mais la réalité fut plus nuancée.

2.5. Articuler les interventions : le rôle des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne

Les Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) sont les instances partenariales dédiées à la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Les PDLHI ont vocation à coordonner les différents services et partenaires de l'État pour conduire une politique active de terrain. Ils assurent notamment le repérage et le traitement des signalements, le partage de l'information, le soutien aux collectivités et l'exécution effective des arrêtés.

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 pôles pilotes départementaux ont ainsi été désignés en 2001 pour expérimenter de nouveaux modes de repérage et de coordination de la lutte contre l'habitat indigne, parmi lesquels 3 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.

En région Île-de-France, tous les départements sont pourvus d'un PDLHI. Les PDLHI se structurent autour d'un comité de pilotage qui définit les axes stratégiques, et d'un comité technique et/ou de groupes de travail en charge de leur mise en œuvre. Le secrétariat de chaque PDLHI est assuré par les DDT en grande couronne, et par les UD DRIHL en petite couronne. Les PDLHI sont de manière générale co-animés par les UD DRIHL/DDT et DD ARS.

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.

Confrontés à des situations très disparates en matière d'habitat indigne et à une plus faible mobilisation d'une majorité de communes sur cette problématique, les pôles ou groupes de travail 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 parisien de lutte contre l'habitat indigne

La création du Pôle parisien de lutte contre l'habitat indigne (PPLHI) a été préparée durant dix-huit mois par un groupe de préfiguration composé de la DRIHL, la DD ARS, la Ville de Paris, la Préfecture de Police et l'ADIL. Il a été progressivement élargi au Parquet, à l'Adil, à la Caf et à la DRIFIP. Un travail partenarial engagé dans le cadre de réunions de coordination a préfiguré sa création. Il a été mis en place le 28 mai 2013 à l'occasion d'une réunion d'installation présidée par le Préfet.

Le PPLHI s'organise autour d'une instance de pilotage, d'un comité technique, de groupes de travail non pérennes, de groupes de coordination pérennes et d'un secrétariat. L'instance de pilotage associe tous les membres du PPLHI, fixe les orientations du pôle et adopte un bilan annuel. Elle se réunit une à deux fois par an depuis 2013.

Le comité technique réunit deux à trois fois par an la ville de Paris, l'UDHL 75, la CAF, la DD ARS, la Préfecture de Police, l'ADIL et les services de police (Unité de lutte contre l'habitat indigne – ULHI).

Le PPLHI a formalisé l'existence de groupes de coordination pérennes (comité de suivi relogement, insalubrité, commission 1331-22, groupe de travail articulation incitatif/coercitif, Communication, etc.) ainsi que des groupes de travail non pérennes regroupant plusieurs administrations sur des thématiques spécifiques (astreintes, conservation des aides de la CAF...). Entre 5 et 20 réunions se déroulent chaque année. Les travaux du PPLHI sont animés par l'UD DRIHL 75.

La lutte contre l'habitat indigne constitue pour la ville de Paris un axe de travail important. C'est en effet une politique ancienne à Paris visant à éradiquer les îlots et poches d'habitat indigne et dégradé. Désormais, les îlots majeurs de dégradation parisiens ayant été traités, les actions de repérage via les opérations programmées sont plus réduites.

Le pôle départemental des Hauts-de-Seine

Le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) des Hauts-de-Seine a été mis en place en novembre 2011 sous l'égide du préfet de département. Quatre groupes de travail ont été formés lors de la création du PDLHI des Hauts-de-Seine, de 2011 à 2013 sur l'observatoire, le repérage, le pénal et la sensibilisation et les informations des maires.

Une note de la DRIHL de 2011 définit l'organisation et les missions du PDLHI des Hauts-de-Seine. Celui-ci s'organise autour d'un président, d'une instance décisionnelle, d'un comité technique, de réunions techniques et d'un secrétariat. La présidence est assurée par le préfet ou sous-préfet en charge de l'habitat indigne dans le département.

Les membres du PDLHI sont la Préfecture et les sous-préfectures, l'UDHL 92, la DD ARS, l'ADIL, le référent en matière de lutte contre l'habitat indigne du Parquet, la Délégation territoriale de la sécurité de proximité (DTSP), la CAF, le Conseil départemental et la DDFIP.

Le secrétariat piloté par l'UD DRIHL 92 a un rôle d'animation du PDLHI, de préparation et de bonne tenue des réunions (comité de pilotage, comité technique, ordre du jour, invitation des intervenants), d'organisation de certains événements (réunions bilatérales avec les collectivités, demi-journée d'informations) et de suivi, en lien avec les acteurs concernés, des nouveaux dispositifs réglementaires.

Le comité de pilotage annuel oriente les actions du PDLHI et établit un bilan d'actions. Des comités techniques thématiques peuvent être organisés comme lieu d'échanges entre les différents acteurs concernés et pour proposer des pistes d'action.

Depuis 2013, le PDLHI des Hauts-de-Seine met en place localement des actions d'information, de formation et de communication afin de tenir informé et de sensibiliser les collectivités sur cette politique et son actualité.

Ainsi, le PDLHI des Hauts-de-Seine organise des demi-journées d'information (loi ALUR, habitat non décent, interventions publiques pour le traitement de l'habitat insalubre...) et des rencontres bilatérales entre le pôle et les collectivités volontaires (11 collectivités territoriales rencontrées depuis 2013).

Tous les deux ans environ, une formation des officiers de police judiciaire est réalisée par le Parquet, l'ADIL et l'ARS, ce qui permet d'avoir un référent habitat indigne dans chaque commissariat.

Dans le cadre de l'appel à projet régional sur la stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne, un accompagnement technique et financier des porteurs de projet est assuré, via des réunions techniques régulières.

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 suffisamment connue.

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'environ 2 000 arrêtés.

Le PDLHI de Seine-Saint-Denis a été mis en place le 1^{er} octobre 2012 à l'occasion d'une réunion de lancement en Copil présidée par le préfet de département. Sa création a été actée par l'arrêté préfectoral n° 2012-3355 portant création du Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Le secrétariat est animé conjointement par l'UD DRIHL 93 et la DD ARS. Le secrétariat gère le calendrier de réunions, prépare les ordres du jour et rédige les relevés de décisions.

Un arrêté préfectoral organise le PDLHI autour d'un comité de pilotage (Copil), un comité opérationnel composé de cinq groupes techniques thématiques et d'un secrétariat :

- La présidence est assurée par le préfet ou un membre du corps préfectoral désigné par celui-ci.
- Le Copil associe tous les membres du PDLHI. Il définit et évalue les orientations stratégiques et établit le plan d'actions et de communication.

Les cinq groupes techniques thématiques mettent en œuvre la stratégie adoptée par le Copil : coordination des partenaires, suivi des dossiers, gestion des cas complexes et élaboration du bilan annuel. Ces groupes de travail sont les suivants :

- Groupe de travail Pénal, piloté par le Parquet (réunions trimestrielles).
- Groupe de travail Suivi des arrêtés (réunions trimestrielles de 2012 à 2014).
- Groupe de travail Hébergement/relogement, co-piloté par la DD ARS et l'UDHL 93 (réunions mensuelles). Cette instance traite essentiellement les problématiques relatives à l'hébergement.
- Groupe de travail Repérage et observation/Communication et information, piloté par l'ADIL.

Le PDLHI se réunit 3 à 5 fois par an.

Un nouveau plan départemental de lutte contre l'habitat indigne a été mis en place dans le courant de l'année 2018 comprenant un plan d'actions thématiques. Ce plan d'action, d'une durée de 3 ans renouvelable 2 ans, et dont l'élaboration est copilotée par l'ARS et la DRIHL, constitue l'outil opérationnel du pôle. L'objectif du plan est de mobiliser et de coordonner les nombreux acteurs de la lutte contre l'habitat indigne.

Le nouveau PDLHI se traduit par des actions concrètes en cours ou à venir, comme l'effort constant des partenaires sur la sensibilisation, le partage de l'information et l'harmonisation des outils afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques. Une autre action porte sur la bonne application des arrêtés d'insalubrité et de péril et le traitement du stock, en lien avec les collectivités du département. Une troisième action concerne le renforcement du partenariat entre le Parquet, les collectivités et les associations afin d'augmenter le nombre de condamnations des marchands de sommeil.

Il est à noter également la création en 2010 d'un service de police dédié à l'habitat indigne (ULHI) chargé notamment du lien entre habitat indigne et criminalité.

Le Val-de-Marne, un pôle ancien et une coordination resserrée sur les services de l'État

Figurant parmi les 11 départements pilotes de mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat indigne, désignés en 2001, le 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.

A la demande du Préfet, il a du s'élargir 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, mettait 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.

Il s'organise autour de deux instances décisionnelles :

- Le Comité de pilotage (COPIL) présidé par le Préfet du Val-de-Marne, et représenté par la sous-préfète de l'Hay-les-Roses référente en lutte contre l'habitat indigne, qui au vu du bilan annuel définit et évalue les objectifs stratégiques et les plans d'actions et de communication.
- Le Comité Technique (COTECH) co-animé par l'ARS-DD94 et l'UDHL 94 est un lieu d'échanges entre les différents partenaires en vue de proposer un plan d'actions et de communication, d'élaborer les objectifs opérationnels et les actions prioritaires ; mettre en œuvre, organiser et coordonner les actions

des partenaires ; traiter et orienter les dossiers insalubrité et saturnisme en cours dans une commune en se réunissant pour faire le point en présence du SCHS compétent. Il établit le bilan annuel. Le COTECH se réunit en moyenne une fois par trimestre.

En 2016, cinq groupes de travail ont été constitués en associant, selon la thématique, l'UDHL 94, La DD-ARS 94, les SCHS, les communes et l'ADIL 94. Le préfet a souhaité que la composition des groupes de travail soit équilibrée afin que les communes y participent équitablement (trois à quatre communes par groupe de travail) :

- Groupe de travail Incurie, piloté par la DD-ARS 94 ;
- Groupe de travail Procédures de Recouvrement, piloté par l'UDHL 94 ;
- Groupe de travail Procédures Pénales, piloté par la ARS- DD94,
- Groupe de travail Travaux d'Office, piloté par l'UDHL 94 ;
- Groupe de travail Aides Financières Mobilisables, piloté par l'UDHL 94

Des fiches procédures de bonne pratique ont été ébauchées. Elles sont appelées à être finalisées en tenant compte de l'évolution et l'apparition de nouvelles réglementations. Elles seront validées puis diffusées aux membres du PDLHI.

Suite au comité technique réuni en septembre 2017, il a été souhaité que la problématique du risque saturnin soit intégrée dans les échanges entre les partenaires du PDLHI. Par ailleurs les membres du COTECH travaillent sur un projet de protocole partenarial, précisant les engagements de chacun. Il sera complété chaque année par un programme d'actions.

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 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 pour-

suivre jusqu'en décembre 2010, doit permettre l'enrichissement de ces outils et des actions de repérage plus ciblées.

L'objectif du plan départemental était d'étendre cette connaissance aux situations qui ne font pas encore l'objet d'une procédure et peuvent 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 ainsi 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 (Bezons, Persan-Beaumont...). Les services de l'ARS organisent deux fois par an des sessions de formation théorique et pratique destinées aux agents des collectivités et des services de l'Etat.

D'autres actions de sensibilisation et de coordination de l'ensemble des acteurs concernés étaient 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 fiche navette à adresser à l'ARS par les travailleurs sociaux du Conseil Départemental, les associations chargées de la gestion du FSL et les contrôleurs de la CAF a été mise en place pour signaler toute insalubrité potentielle et éviter de distribuer des aides à l'entrée dans des logements insalubres.

Ce plan départemental a été intégré au PDALHPD du Val d'Oise, dont il a constitué le volet consacré à l'habitat indigne en cohérence avec les obligations légales de ce document.

Le comité plénier (Copil) est présidé par la sous-préfète référente en matière de lutte contre l'habitat indigne. Il réunit l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne dans le département (services de l'Etat, communes, CAF, police, gendarmerie, ADIL, Parquet...). Au cours du comité de pilotage sont présentés un bilan de l'année passée en matière de LHI ainsi que les dernières innovations législatives et réglementaires et les moyens de les appliquer. D'une manière générale, sont présentés des projets et des méthodes pour améliorer la lutte contre l'habitat indigne dans le département. Il se réunit une fois par an.

Le comité technique se réunit une à deux fois par an. Il réunit divers acteurs de la lutte contre l'habitat indigne dans le département (services de l'Etat, SCHS, ADIL, CAF, police et gendarmerie, services des impôts...), mais en nombre restreint par rapport au comité plénier. Le comité technique a pour fonction de mettre en exergue les difficultés de mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, des

référents LHI ont été désignés dans chaque commissariat et formés par l'ARS en 2018, après que les représentants des SCHS des villes représentées aient expliqué en juin 2017 au représentant de la police qu'ils manquaient d'interlocuteurs au sein des commissariats en raison du turn-over élevé des équipes.

Enfin, un protocole d'accord a été signé en mai 2018 entre le parquet du tribunal de grande instance de Pontoise et la Préfecture du Val d'Oise portant sur le traitement des infractions pénales dans le domaine de l'habitat indigne et de la lutte contre les marchands de sommeil.

L'Essonne : de nombreuses actions axées sur l'amélioration des signalements et la sensibilisation des communes

Le règlement interne organise le PDLHI autour d'un comité de pilotage (Copil), d'un comité technique (Cotech), de groupes de travail et d'un secrétariat :

Un Comité de pilotage ou « configuration élargie » associe tous les membres et fixe les orientations du PDLHI, il se réunit deux à trois fois par an. Un Comité de pilotage, réuni en avril 2016 et présidé par le préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) a permis de dresser un bilan des actions de lutte contre l'habitat indigne dans le département et de prioriser les missions du PDLHI de l'Essonne autour de quatre axes (accompagnement des collectivités, suivi des signalements, focus hébergement/logement, opérations programmées) et définir un programme de travail.

Un Comité technique, en « configuration restreinte » (DDT, DD ARS, DDACS, ADIL, CAF, UME, DDFIP) se réunit une dizaine de fois par an depuis 2012, sous le pilotage de la DDT. Ces réunions permettent de faire le point sur l'actualité réglementaire et judiciaire, les nouvelles situations à risque détectées, les cas de relogement, les nouveaux arrêtés, le « toilettage » des arrêtés anciens, les dossiers avec travaux d'office, l'examen de quelques dossiers à enjeux, et les réflexions communes à mener ponctuellement. Un calendrier prévisionnel de réunions est envoyé six mois à l'avance aux participants.

Parallèlement aux réunions du PDLHI, sept groupes de travail ont été menés entre 2012 et 2014 sur les thématiques suivantes :

- Le danger électrique
- L'incurie dans le logement
- Le repérage dans les territoires d'OPAH et les EPCI, co-piloté par la DDT, la DD ARS, l'ADIL, la CAF, l'UME et le Conseil départemental
- La centralisation des signalements : co-piloté par la DD ARS et la DDT.
- L'hébergement/le relogement : co-piloté par la DDACS et la DDT.
- L'enquête auprès des Maires
- Les formations à mener

Il est à noter également : la création d'une boîte courriel dédiée, utilisable par les collectivités pour poser des questions et alerter sur les signalements ; la tenue d'une feuille de route annuelle recensant les actions prioritaires à mener par les membres du PDLHI ; l'accent mis sur l'accompagnement et la sensibilisation des collectivités pour les inciter à mobiliser les outils financiers et réglementaires.

Le pôle de Seine-et-Marne, des démarches de repérage récentes

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 disposant de faibles ressources et se signalant peu.

Le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) de Seine-et-Marne a été mis en place en 2009 à l'occasion d'un Copil réuni par le préfet de département. La création du PDLHI, présidé par la sous-préfète à la Ville, a donné lieu dans un premier temps à la formation de comités d'arrondissement destinés à porter la politique sur leur territoire, dans un deuxième temps à l'élaboration d'un Plan départemental signé en septembre 2011 et dont le premier bilan a été présenté en novembre 2012.

L'organisation du PDLHI est actée dans le Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne. Celui-ci s'organise autour d'une instance de pilotage, d'un comité technique, de cinq groupes de travail et de comités d'arrondissements.

Le Comité de pilotage est placé sous l'autorité du préfet et regroupe les services membres du PDLHI. Il a œuvré à l'élaboration du Plan départemental LHI 2011-2016 en conduisant la première d'étude et de planification avec un travail important de concertation de tous les acteurs impliqués.

Le Comité technique regroupe les représentants des services membres. Il s'est réuni plusieurs fois entre septembre 2010 et juin 2011 pour identifier les rôles de chacun et formaliser un plan d'actions.

Cinq groupes de travail thématiques ont été constitués pour dégager pistes et propositions d'actions :

- Observatoire piloté par la DDT, repérage et connaissance des situations ;
- Saturnisme, prévention, dépistage et suivi, piloté par la DD ARS ;
- Accompagnement des acteurs, piloté par la DDT ;
- Suivi des arrêtés intégrant suivi social, travaux d'office, relogement et toilettage des arrêtés, piloté par la DD ARS et la DDACS ;
- Volet pénal, piloté par le Parquet.

Les comités d'arrondissements (Melun, Meaux, Provins, Fontainebleau, Torcy) réunissent les communes, la DD ARS, les MDS, la DDT, la DDACS, le Conseil départemental, les pompiers, les services de police et les acteurs sociaux. Ils veillent à la mise en œuvre des actions contenues dans le Plan départe-

mental de lutte contre l'habitat indigne. Des formations sont organisées régulièrement et des référents « habitat indigne » ont été désignés dans 45 EPCI.

En outre, la mise en place d'une Maitrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) sur 3 ans (2014-2016) est à souligner. Elle visait à centraliser les signalements en matière d'habitat indigne.

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. En 2016, il a été élargi pour faciliter, développer et coordonner plus encore le travail en réseau des nombreux partenaires. Ainsi le pôle réunit aujourd'hui le Parquet, les Sous-Préfectures, la Délégation départementale de l'ARS, la Direction départementale des territoires (DDT), la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), la coordination du PDALHPD, la Caisse des allocations familiales (CAF), l'ADIL78, les services communaux d'hygiène et de Santé et les EPCI volontaires.

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 via des journées d'information, notamment à destination des SCHS. Il s'est aussi orienté vers la mise en œuvre d'échanges de bonnes pratiques (fiches d'expérience, soutien à la mise en place d'outils nouveaux...).

Le pôle organise régulièrement des demi-journées de formation auprès des élus sur les procédures existantes, et sur les conséquences des dernières dispositions législatives en matière de lutte contre l'habitat indigne. 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 assurant ensuite une médiation avec les bailleurs sociaux concernés. L'extension de l'utilisation de cette fiche aux travailleurs sociaux est en projet et la coordinatrice du PDALHPD y travaille avec les différentes antennes territoriales, des formations devraient se mettre en place prochainement.

Les membres du PDLHI se réunissent lors de comités de pilotage, comités techniques et comités de relogement.

Le Comité de pilotage (Copil) associe tous les membres et fixe les orientations pluriannuelles du PDLHI. Le premier Copil a eu lieu en mars 2013 et le second en septembre 2016. Ce dernier a été ouvert aux intercommunalités volontaires ainsi qu'aux communes dotées d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS). Le prochain Copil est prévu fin 2018. Les axes de travail du PDLHI s'inscrivent dans le cadre du PDALHPD.

Les premiers comités techniques ont été mis en place en octobre 2008 au bénéfice d'une collaboration active entre la DDT et la DD ARS. Ils se réunissent régulièrement : en 2017, deux réunions se sont tenues sur le sujet des copropriétés du Val Fourré et sur la mise à jour des arrêtés anciens. Un comité technique restreint s'est aussi tenu en juin 2017 afin d'accompagner l'installation du sous-préfet référent. Des formations sont régulièrement organisées.

Le comité relogement se réunit tous les 2 à 3 mois avec la DDCS, la DD ARS et la DDT. Le comité relogement étudie la situation des ménages pour lesquels un hébergement ou un relogement est prescrit suite à une décision administrative.

Il est à noter qu'à l'initiative du Procureur, un protocole de partenariat relatif à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a été signé en décembre 2014 par le Préfet, les directrices de la DD ARS et de la CAF. Ce protocole est en cours de révision.

Les pistes d'amélioration de l'action des PDLHI

Le fonctionnement des PDLHI n'est pas optimal sur la totalité de la région Île-de-France ; il dépend notamment de l'implication de ses membres, qui reste hétérogène.

Un PDLHI fonctionne d'autant mieux que les services de l'Etat assurent le pilotage de ces pôles permettant ainsi la cohérence d'ensemble du dispositif tout en étant à même d'assurer un rôle de médiation dans les cas les plus difficiles.

La nomination récente de préfets et sous-préfets référents en matière de lutte contre l'habitat indigne doit permettre d'améliorer notablement le fonctionnement de ces structures.

Quelques voies d'amélioration seraient à engager :

- formaliser des PDLHI par voie d'arrêté
- recourir aux protocoles et conventions interservices
- formaliser des plans d'actions en articulation avec les Plans départementaux de lutte contre l'habitat indigne, avec les PDALHPD
- décliner en fiches actions et feuilles de route des plans départementaux, pour une mise en œuvre facilitée et suivi des actions.
- expérimenter la participation des associations concernées aux PDLHI
- former les membres du PDLHI, organiser des sessions d'information thématiques auprès des maires, EPCI, travailleurs sociaux et professionnels de l'immobilier
- veiller à un repérage dans une logique descendante d'identification de logements potentiellement indignes par le biais des opérations programmées d'amélioration (OPAH, PIG, PNRQAD).
- généraliser des fiches d'informations pour locataires et propriétaires (modèles de documents)
- sensibiliser le public (presse, Internet, Intranet, communiqué de presse ...).

La prise en compte de la lutte contre l'habitat indigne dans les PDALHPD franciliens

Les Plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées franciliens (PDALHPD) intègre désormais les enjeux de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) conformément à leurs obligations. Cette prise en compte est plus ou moins formalisée selon les départements :

Le PDALHPD de la Ville de Paris (2010-2014), reprend les axes de son plan d'éradication de l'habitat indigne engagé depuis 2001 et va bien au-delà des obligations de repérage et de prise en compte de la LHI. Celle-ci est l'un des 4 axes prioritaires du plan qui intègre une déclinaison précise de dispositifs opérationnels et prévoit des outils de suivi et de pilotage en continu du traitement et de la prévention de l'habitat indigne dans la capitale (observatoire de prévention de la dégradation du parc à risque).

Le PDALHPD des Hauts-de-Seine (2014-2018), inscrit la lutte contre l'habitat indigne comme l'un de ses 7 axes d'action. Ce volet reste reprend essentiellement le programme d'action du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne : mise en place d'un observatoire, fiches de signalement partagées, information sur les droits et devoirs des locataires et propriétaires, communication sur les sanctions pénales encourues.

Le PDALHPD de Seine-Saint-Denis (2014-2017) inscrit l'habitat indigne au cœur de ses interventions prioritaires, et prévoit l'élaboration d'un plan départemental. Il fixe deux grandes orientations stratégiques - accompagner les opérations d'amélioration de l'habitat, promouvoir une vision globale et coordonnée des politiques de lutte contre l'habitat indigne - déclinées en fiche actions : coordonner les services de l'Etat et leur partenaires, assurer la cohérence entre PDLHI et PDALHPD, améliorer le traitement de l'habitat privé (appui aux collectivités pour engager des dispositifs programmés, identification des hôtels meublés dégradés...). L'habitat indigne est aussi cité dans des fiches actions liées à d'autres axes d'intervention : publics prioritaires, recyclage l'habitat indigne et production sociale, ...

Le PDALHPD du Val de Marne (2006-2011), mentionne l'habitat indigne parmi ses cinq grandes orientations. Il intègre un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne et ses déclinaisons opérationnelles y sont inscrites sous formes de fiches actions prévoyant une meilleure connaissance et veille des enjeux du parc indigne ainsi qu'une meilleure articulation de l'intervention sur le bâti et de l'accompagnement social (mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne, développement des travaux d'office, veille des logements libérés par relogement pour éviter leur relocation, des occupants pour l'accès au logement social).

Le PDALHPD de l'Essonne (2016-2021). La lutte contre l'habitat indigne n'apparaît pas comme une orientation en elle-même mais figure comme une fiche action déclinant un axe d'intervention transversal visant à « assurer le maintien dans le logement dans des conditions décentes des personnes fragiles ». Cette fiche liste une série d'actions : mettre en place un observatoire de l'HI, renforcer la sensibilisation des acteurs et élus, centraliser les signalements, impliquer les travailleurs sociaux, accompagner les communes, resserrer les liens avec le parquet ou encore mobiliser des outils coercitifs et les sanctions disponibles face aux propriétaires défaillants.

Le PDALHPD de Seine et Marne, portant sur la période 2014-2019 mentionne la lutte contre l'habitat indigne parmi ses grands objectifs prioritaires et intègre un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne. Il traduit cet objectif en 4 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, informer et conseiller l'ensemble des propriétaires et locataires et renforcer le pilotage du PDLHI. Pour cela il décline fiches actions parmi lesquelles : le pilotage des groupes thématiques du PDLHI, la mise en place d'une MOUS LHI départementale, des actions de sensibilisation des maires et présidents d'EPCI.

Le PDALHPD des Yvelines portant sur la période 2017-2022, inscrit la lutte contre l'habitat indigne comme l'un des 7 axes d'action. Ainsi les actions et les orientations du PDLHI sont intégrées dans l'axe 6. Les déclinaisons opérationnelles sont inscrites sous formes de fiches actions prévoyant la prévention et le repérage des situations d'habitat indigne, l'information des acteurs et le recours accru à des actions coercitives.

Le PDALHPD du Val d'Oise approuvé en décembre 2015 pour la période 2015-2020, intègre également un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne, dans la continuité du précédent PDALHPD. Ce plan décline selon 4 axes « informer », « repérer », « traiter » et « sanctionner », tout un volant d'actions (organisation de session d'information, structuration des circuits de signalement, systématisation des remontées au parquet, mobilisation de travailleurs sociaux en appui au relogement...). Il vise à renforcer et pérenniser des partenariats établis et à y intégrer les intercommunalités.

3. Les copropriétés fragiles et dégradées, des enjeux massifs en Île-de-France, de nouveaux outils

Le nombre de copropriétés confrontées à des difficultés augmente. Leurs fragilités peuvent être de plusieurs ordres : mauvaise gestion du syndicat, paupérisation des propriétaires, impayés, etc. Les acteurs franciliens invités à nous faire part de leur connaissance empirique des territoires à enjeux en matière de copropriétés fragiles et dégradées soulignent tous l'importance du phénomène dans l'habitat indigne en 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, qui restent difficiles à mesurer et à anticiper.

3.1. Les copropriétés fragiles et dégradées en Île-de-France, de quoi parle-t-on ?

Selon B. Vorms¹⁷, il n'y a 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. Cela renvoie notamment au caractère plus massif de ce statut en France que dans d'autres pays. Si le statut de la copropriété fonctionne de manière satisfaisante pour la majorité des immeubles sous ce régime, le cadre juridique proposé (loi du 10 juillet 1965, modifiée par la loi ALUR) trouve selon lui ses limites pour les copropriétés les plus fragiles. 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 grande partie locatifs, occupés par des ménages pauvres.

Les travaux qui portent sur cette thématique mettent ainsi 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 le repérage des copropriétés fragiles en Ile-de-France, André Massot¹⁸ a défini **une liste de critères significatifs de la dégradation d'une copropriété en difficulté** :

- *Dégradations physiques* (de gravité variable, allant des marques de vandalisme et de manque d'entretiens, à des dégradations structurelles plus lourdes)

- *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...
- *Problèmes juridiques* : les difficultés de fonctionnement d'une copropriété peuvent parfois être liées à une inadaptation originelle du règlement de copropriété à sa situation : espaces extérieurs mal pris en compte, multiplicité des bâtiments au sein d'une structure juridique complexe, multiplication de syndicats secondaires, présence d'associations syndicales libres (ASL) gérant des équipements communs, difficile mixité des usages publics/ privés...
- *Problèmes financiers et endettement* : « les copropriétés en difficultés se caractérisent par un niveau élevé d'impayés de charges et de ses fournisseurs. Si le niveau des charges est lié à l'importance des équipements (ascenseurs, espaces extérieurs, sécurité incendie...), il dépend également de la vétusté de certaines installations (circuits d'alimentation d'eau, système de chauffage...) qui conduisent à une consommation excessive d'eau ou d'énergie. Les impayés de charges courantes qui peuvent représenter plus de 25 % du budget annuel, constituent une menace pour la copropriété et génèrent souvent une dette vis-à-vis des fournisseurs très difficile à résorber. Certaines prestations ne sont alors plus assurées (coupure d'électricité...) »¹⁹
- *Paupérisation du peuplement*²⁰ : les copropriétés en difficultés sont marquées par un appauvrissement des nouveaux occupants. « Une copropriété en voie de déqualification perd les propriétaires de classes moyennes au profit de populations plus précaires. Les copropriétés sont alors composées de propriétaires modestes, voire impécunieux, ne parvenant pas à régler leurs charges ou à financer des travaux d'entretien ou de réhabilitation de leur patrimoine, aggravant ainsi la dévalorisation du bien. Ces propriétaires s'endettent massivement et des procédures de recouvrement doivent alors être engagées par le syndic. Certains propriétaires occupants ne pouvant plus assumer les charges afférentes à leur logement en arrivent à souhaiter changer de statut et déposent des demandes auprès des bailleurs sociaux. »
- *Dévalorisation et processus spéculatifs* : la baisse de la valeur marchande des logements et le maintien de valeurs locatives élevées favorisent alors les pratiques d'investissement locatif spéculatif. Ces copropriétés peuvent alors être confrontées à l'apparition de phénomènes de sur-occupation et d'hébergement de tiers, par l'arrivée de marchands de sommeil cherchant à exploiter cette dépréciation économique.

¹⁷ Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger. B. Vorms, ANIL, Habitat Actualité, Décembre 2005.

¹⁸ La copropriété en Ile-de-France, IAURIF, 1998.

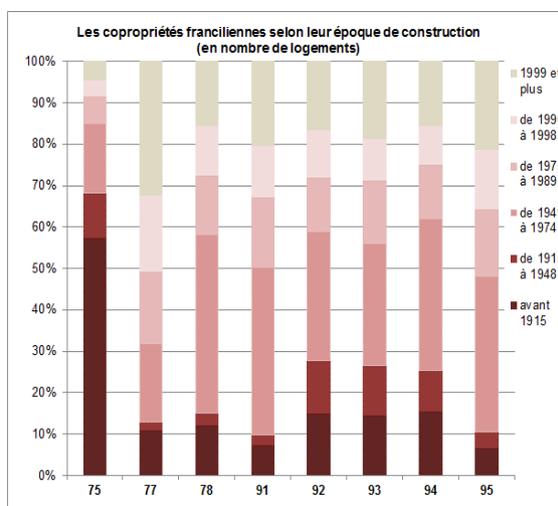
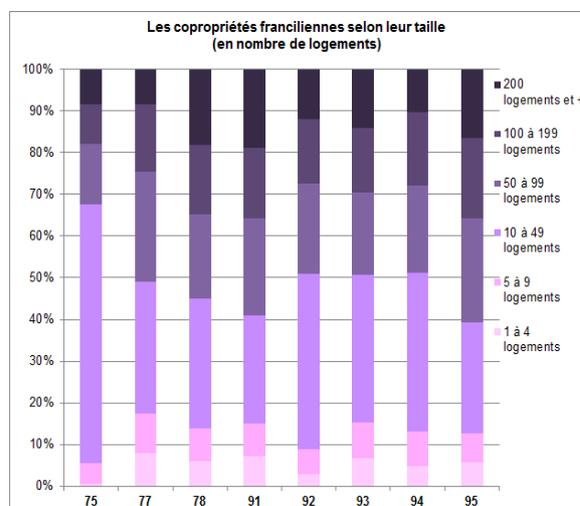
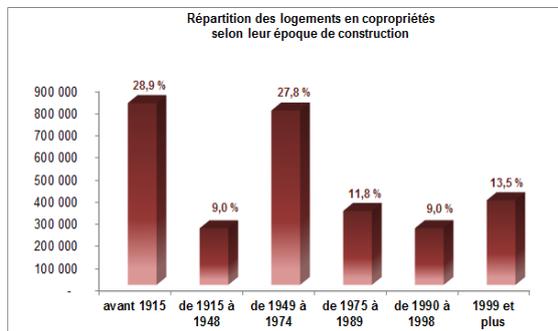
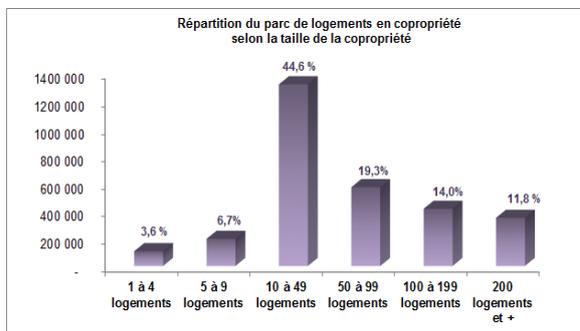
¹⁹ Source: Les guides méthodologiques de l'Anah : traitement des copropriétés en difficultés en opérations programmées 20 Op. cit.

Les caractéristiques techniques des copropriétés en difficulté varient de plus selon leur époque de construction²¹ :

- Les copropriétés construites avant 1948 sont de petites copropriétés (en général moins de 15 lots) le plus souvent situées en centre-ville. Elles peuvent connaître des problèmes d'organisation juridique et foncière. Édifiée sans normes particulières de construction, elles étaient parfois dépourvues des éléments de confort de base à leur création. Les équipements d'alimentation et d'évacuation d'eau, équipements sanitaires, les réseaux électriques ou de gaz ont souvent été intégrés ou remplacés de manière anarchique au fil du temps. Les principaux désordres techniques concernent les infiltrations d'eau, la dégradation progressive des matériaux de construction, une fragilisation de la structure, la vétusté et le danger des réseaux et la présence de plomb dans les peintures qui constitue un risque saturnin pour les enfants occupant les logements. Sans entretien, certaines de ces copropriétés deviennent à terme insalubres.
- Les copropriétés construites entre 1950 et 1960 souffrent pour certaines d'une mauvaise qualité de construction, d'une médiocre qualité phonique et thermique, et de prestations insuffisantes. Ces dysfonctionnements techniques sont renforcés parfois par une mauvaise insertion urbaine. Ces copropriétés ont principalement accueilli à l'origine des accédants des classes moyennes, voire supérieures, il s'agit notamment du parc financé par les primes et

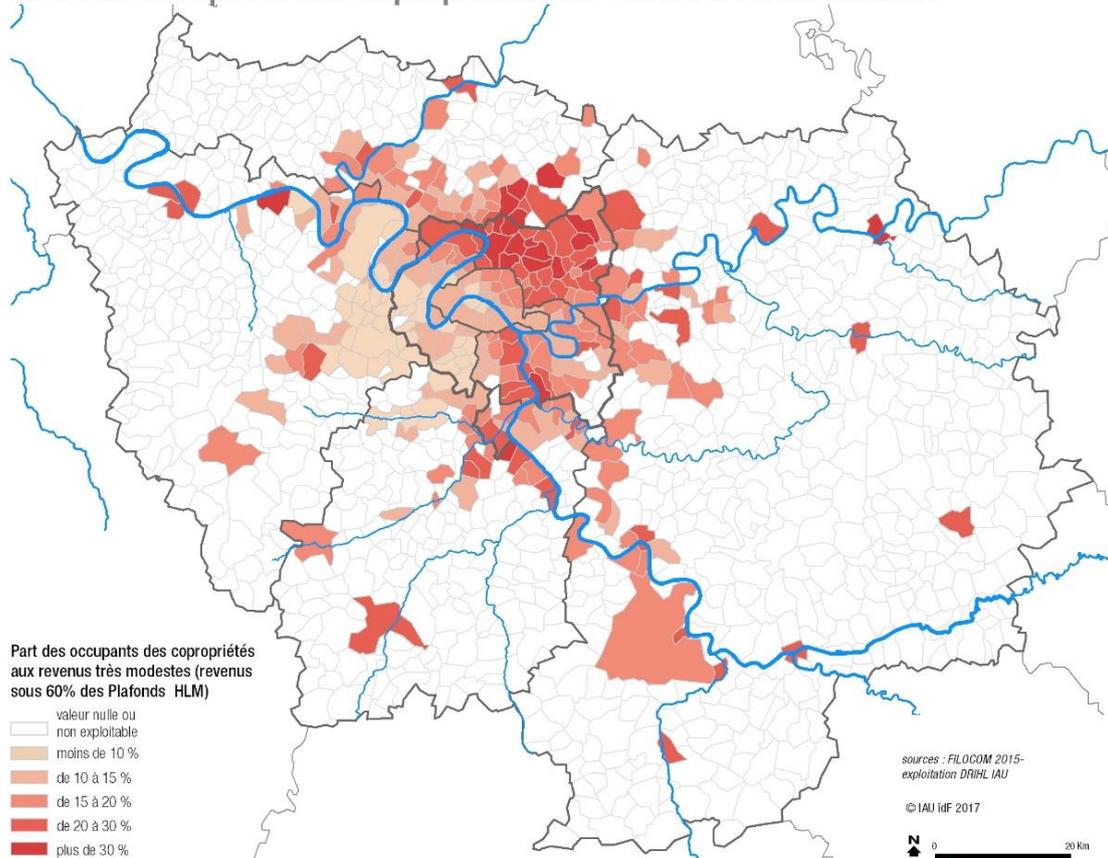
prêts du Crédit foncier de France et plus particulièrement des Looécos (Logements économiques).

- Les copropriétés construites au cours des années 1970 sont pour certaines localisées en périphérie des grandes villes, dans les grands ensembles (la plupart ont été réalisées dans les ZUS par les opérateurs du logement social). Sur le plan technique, malgré une qualité architecturale assez correcte, les bâtiments disposent de système de chauffage très « énergivore » sans isolation thermique des parois (constructions antérieures à la réglementation thermique de 1975). Certaines de ces copropriétés peuvent être de taille importante, présenter des organisations juridiques (ASL, AFUL) et urbaines (urbanisme sur dalle par exemple) complexes et une fonction d'accueil de locataires très modestes. Ces grands ensembles privés connaissent aujourd'hui une importante dévalorisation sociale et urbaine, leurs problématiques techniques sont souvent très proches du parc HLM qui les voisine.
- Les copropriétés construites de 1980 à 1990 sont des constructions aux formes complexes, matériaux de construction et appareillage (dont électrique) de mauvaise qualité. Certaines de ces copropriétés ont été édifiées en villes nouvelles. Elles ont été commercialisées via les financements aidés (notamment des PAP progressifs) et avec lesquels certains accédants se sont précarisés en raison, notamment, de l'augmentation excessive des mensualités de remboursement. L'endettement concerne également le syndicat des copropriétaires.



²¹ Source : Les guides méthodologiques de l'Anah, traitement des copropriétés en difficulté en opérations programmées

Part des occupants des copropriétés aux revenus très modestes



3.2. Malgré une connaissance qui s'améliore, une part des problématiques encore immergée

Le parc en copropriété en Ile-de-France, une approche statistique²²

Filocom²³ dénombre en 2015 près de 3 millions de logements appartenant à une copropriété en Ile-de-France, dont 2,5 millions occupés à titre de résidence principale. Ces chiffres continuent de progresser (+ 11 % entre 2007 et 2015).²² Et le régime de la copropriété tend 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, par la diversité des bâtis

concernés, du fait de leur taille ou de leur époque de construction.

Près des deux-tiers des logements gérés en copropriété sont situés dans des copropriétés de taille moyenne : plus de 1,3 millions de logements appartiennent à des copropriétés de 10 à 50 logements et près de 600 000 à des copropriétés de 50 à 100 logements, soit respectivement 45 et 19% des logements en copropriétés. Mais à côté de ce parc d'immeubles de taille moyenne, le statut de la copropriété recouvre également des situations plus contrastées avec un grand nombre de micro et de petites copropriétés (environ 300 000 logements - représentant 11% du parc- sont inscrits dans des copropriétés de moins de 10 logements dont près de 110 000 logements dans des copropriétés de moins de 4 logements- 3,6% du parc) et à l'inverse des ensembles massifs de logements : environ 414 000 logements sont situés dans des copropriétés de plus de 100 logements et environ 350 000 logements

²² La copropriété est une réalité difficile à appréhender. Avant la mise en place du registre des copropriétés (en cours), c'est resté longtemps la seule personne morale de droit français qui ne soit recensée nulle part (Les règlements de copropriété et leurs modifications étaient obligatoirement déposés aux hypothèques mais ne faisaient pas l'objet d'un suivi statistique). 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. Les copropriétés en Ile-de-France, analyse statistique, André Massot, IAU-IdF, janvier 2009.

²³ NB : Les données Filocom présentées ci-dessous sont susceptibles d'être fortement amendées dès la fin de la campagne d'immatriculation des copropriétés

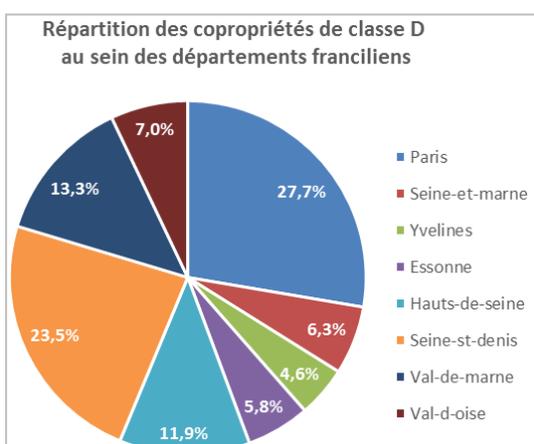
dans des copropriétés de plus de 200 logements (représentant respectivement 14 et 12 % du parc).

De même 29 % des logements situés en copropriété ont été construits avant 1915 et 9 % dans l'entre-deux-guerres. Le poids des copropriétés anciennes est élevé dans le cœur de l'agglomération avec 56% de logements situés dans des copropriétés datant d'avant 1915 à Paris ; contre 15 % et 9 % en petite et grande couronne. A l'inverse le parc des copropriétés récentes est surreprésenté en grande couronne où un tiers des logements en copropriétés sont situés dans des immeubles construits après 1990, pour 26% en petite couronne et 8% à Paris.

Le parc de copropriétés fragiles et en difficulté en Île-de-France, un outil de repérage mis à disposition par l'Anah

L'Anah met à disposition des collectivités et services de l'Etat un outil statistique d'aide au repérage des copropriétés potentiellement fragiles, à l'échelle de la section cadastrale, permettant de mieux construire les politiques locales de l'habitat. Cet outil, construit à partir de Filocom permet de classer les copropriétés en quatre familles (A, B, C et D) en fonction de leur degré de fragilité, déterminé à partir de plusieurs indicateurs (situation socio-économique, état du bâti, positionnement dans le marché, capacité des propriétaires à faire face aux dépenses d'entretien, présomption de présence de « marchands de sommeil »).

Selon cet indicateur près de 23 000 copropriétés franciliennes seraient en situation de fragilité dont près de 28 % situées à Paris, près du quart en Seine-Saint-Denis et 12 et 13% dans les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne. Près de 18 000 copropriétés seraient de plus classées comme en situation de vulnérabilité et 35 000 seraient à surveiller.



Les copropriétés en difficulté, des enjeux encore immergés

Résistant à ces approches statistiques, la copropriété dégradée se définit en effet 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.

Les copropriétés franciliennes sont ainsi confrontées à de multiples facteurs de risques. René Bresson (Urbanis), chargé de l'évaluation nationale des plans de sauvegarde²⁴, 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 : certaines structures architecturales ou urbaines sont en effet aujourd'hui « démodées » ; elles perdent de leur attrait avec le renouvellement des générations et se dévalorisent 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 aujourd'hui. C'est aussi vrai de certains modèles architecturaux qui font aujourd'hui l'objet de préjugés négatifs par association aux formes de l'habitat social : immeubles de barres et de tours construits dans les années 1960 et 1970 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 l'imposition de normes de confort thermique et énergétique... Beaucoup de « passoires thermiques » présentent un coût financier que les propriétaires modestes et très modestes ont des difficultés à assumer.

Dans un marché détendu ce parc tomberait en désuétude et serait progressivement délaissé ou renouvelé, mais pas dans un marché de pénurie tel que celui de l'Île-de-France.

²⁴ Évaluation des plans de sauvegarde des copropriétés, René Bresson, Urbanis (DHUP / MEEDAT), avril 2009.

Vers une meilleure connaissance du parc de copropriétés franciliennes

Plusieurs études ont été lancées ces dernières années pour améliorer la connaissance du parc de copropriétés, et notamment une étude menée par le CETE-Nord Picardie pour le compte de la DGALN et de l'Anah en 2012 qui a permis de mettre en évidence les éléments de connaissance des copropriétés présentant des signes de fragilité. Le fichier infra-communal, dit fichier « copro », construit dans ce cadre hiérarchise les sections de copropriétés selon leur degré de fragilité (B, C, ou D). Cet outil a ainsi pu mettre en évidence que 23 300 copropriétés présentaient en 2013 des signes de fragilité (classification en famille D).

Bien que ce fichier ait permis d'importantes avancées en tant qu'outil de connaissance et de sensibilisation des acteurs publics, sa principale limite tient au fait que les résultats sont fournis à l'échelle de la section cadastrale. Il ne permet pas d'identifier la copropriété présentant des signes de fragilité à l'intérieur d'une section.

Au vu de ces éléments, et partant du constat qu'une connaissance fine de l'ensemble du parc de copropriétés est un préalable nécessaire à la prévention des processus de dégradation qui peuvent intervenir, la DRIHL a souhaité, en 2015, mettre en place un observatoire régionalisé des copropriétés. L'objectif étant de disposer, pour les services de l'Etat, d'un outil d'aide à la décision, de suivi et de repérage des copropriétés pouvant présenter des signes de fragilité à travers deux indicateurs :

- Un indicateur de « marché » pour apprécier le positionnement de la copropriété dans son marché immobilier et repérer un risque de déqualification des logements ; le calcul de cet indicateur se base sur les mutations réalisées au sein de chaque copropriété au regard du contexte local.
- Un indicateur d'« occupation » pour évaluer le risque de concentration de ménages en situation de fragilités économiques ; cet indicateur est calculé à partir du fichier de la Direction générale des Finances publiques permettant de connaître les ménages soumis à la totalité de la taxe d'habitation (aucun plafonnement, dégrèvement ou exonération).

L'indice issu du croisement de ces deux indicateurs permet de classer la copropriété selon son potentiel de fragilité.

L'objectif est de pouvoir disposer d'éléments de connaissance sur des copropriétés identifiées à l'adresse et de détecter les potentielles situations de fragilité. L'indice global ne donnant qu'une orientation de fragilité devant être validée par une analyse de la situation réelle de la copropriété. L'outil web construit dans ce cadre constitue

donc un système de connaissance et d'alerte. Il a vocation à être partagé entre les acteurs des services de l'Etat mais aussi avec les collectivités engagées dans des démarches de VOC ou de POPAC. Sa mise en service est prévue courant 2018.

A terme, cet observatoire devra s'articuler avec le registre d'immatriculation des copropriétés afin de s'enrichir des nombreux éléments renseignés lors de l'immatriculation de la copropriété.

A l'échelle de la ville de Paris, l'APUR a lancé, en lien avec les acteurs parisiens de l'habitat indigne, un observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation en 2009. Chaque année des résultats synthétiques sont publiés, permettant de localiser les immeubles dégradés ou à risque de dégradation, et qui nécessitent une surveillance particulière de la part des services techniques municipaux.

Les indicateurs et la pondération utilisés pour définir la liste des immeubles à surveiller en 2016 sont les suivants :

- Forte concentration de petits logements locatifs 2 (source : cadastre au 1^{er} janv. 2015) = 2 points ;
- Mise en demeure au titre du péril, de la sécurité incendie, des intoxications au monoxyde de carbone et autres problèmes de sécurité (source : Préfecture de Police au 1^{er} janvier 2016) = 2 points ;
- Mise en demeure au titre du règlement sanitaire départemental (source Service Technique de l'Habitat de la Ville de Paris au 1^{er} janvier 2016) = 2 points ;
- Factures d'eau de l'immeuble impayées (source : Eau de Paris au 17/03/2016) = 1 point
- Pourcentage de demandeurs de logements supérieur à 15 % 3 (source : Service du Traitement de la demande de Logement de la Ville de Paris au 1er/01/2016) = 1 ou 2 points ;
- Diagnostics plomb positifs en parties communes ou privatives, après signalement à la Mission saturnisme (source : Mission saturnisme, direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRHIL) entre 2004 et 1^{er} janvier 2016) = 1 point ;
- Ancien hôtel meublé (source : enquêtes Apur 2000, bases de données de l'observatoire des hôtels pratiquant de l'hébergement d'urgence à Paris de 2007 à janvier 2016, fichier des hôtels parisiens ayant fait l'objet d'un changement de destination entre 1988 et 2013) = 1 point ;
- Présence de termites constatée (source : Service Technique de l'Habitat au 1^{er} mars 2016) = 1 point.
- Interventions des sapeurs-pompiers de Paris.

● Facteurs de risques dans les immeubles du parc privé, de 2009 à 2016

Indicateurs		Nombre d'immeubles concernés						Dont non présents en 2015	Taux renouvellement	
		2009	2011	2012	2013	2014	2015			2016
Prédominance de petits logements locatifs	(2 pt)	6 805	6 758	6 609	6 709	6 886	6 790	6 868	710	10 %
Mise en demeure au titre sécurité	(2 pt)	667	799	815	909	826	803	844	324	38 %
Mise en demeure au titre salubrité	(2 pt)	813	1 197	1 243	1 367	1 461	1 370	1 008	839	83 %
Diagnostic plomb positif	(1 pt)	945	1 031	1 176	1 367	1 766	1 826	1 898	87	5 %
Facture d'eau impayée	(1 pt)	156	1 873	572	188	379	313	339	320	94 %
Forte présence de demandeurs	(1,2 pt)	740	750	771	983	993	1 104	1 273	562	44 %
Ancien hôtel meublé	(1 pt)	0	0	364	371	382	390	390	7	2 %
Constat de présence de termites	(1 pt)	0	0	861	1 109	1 139	1 164	1 158	16	1 %
Interventions pompiers	(1 pt)	0	0	0	0	0	0	584		
Nombre total d'immeubles dans le parc privé		49 192	49 034	49 044	49 115	49 588	49 534	49 513		
dont immeubles à surveiller		235	328	272	304	347	344	309	159	51 %

Source : Apur, traitements 2016

3.3. Evolutions réglementaires et nouveaux outils

Les lois ALUR et Elan : une réforme profonde du statut de la copropriété afin de prévenir et traiter leur dégradation

Réforme du statut de la copropriété et cadres d'intervention introduits par la loi ALUR

En 2012, le Président de l'Anah, Dominique Braye, a présenté un rapport intitulé « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'Habitat ». Ce rapport a livré plusieurs propositions destinées à agir sur le cadre de fonctionnement et la gouvernance de la copropriété et à renforcer les actions publiques envers les copropriétés fragiles et en difficulté.

Dominique Braye résume ainsi la situation des copropriétés dégradées : « la situation actuelle des copropriétés fait ressortir le sentiment d'une montée en puissance des difficultés qui semblent à bien des égards très largement devant nous. Dans ce contexte, la mise en place d'une intervention publique préventive apparaît indispensable. Elle implique d'agir sur le cadre de fonctionnement et la gouvernance même de la copropriété pour prévenir les risques de dysfonctionnement. ».

C'est en grande partie à partir des alertes exposées dans ce rapport, qu'a été élaboré le volet « copropriété » de la loi ALUR du 24 mars 2014. La loi Alur, représente la réforme la plus importante du droit des copropriétés depuis la loi du 10 juillet 1965. Elle consacre ainsi un titre complet (sur quatre) à la Lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées. Ce titre s'articule lui-même en trois parties qui visent à :

- repérer et prévenir l'endettement des copropriétés,
- redresser efficacement les copropriétés dégradées,
- renforcer les outils de la lutte contre l'habitat indigne.

Ce pan de la loi ALUR entend intervenir de manière préventive sur tous les aspects de la vie des copropriétés : information amont des acquéreurs, conditions d'exercice du syndic, modalités de prise de décision des assemblées de copropriétaires.

Ces intentions se traduisent par :

- Des obligations de recensement et de documentation des copropriétés (instauration d'une immatriculation obligatoire des copropriétés et création d'un registre national, établissement d'une fiche synthétique de renseignement sur la copropriété tenue à jour par le syndic, ...)
- Un encadrement renforcé de l'action des syndicats de copropriétés : (obligations de mise en concurrence, de création d'un compte bancaire séparé, de mise en place d'un extranet sécurisé, instauration d'un

contrat de syndic type, rémunération forfaitaire des missions, un accès facilité aux pièces justificatives...)

- De nouvelles obligations d'entretien (fond de travaux obligatoire et carnet d'entretien de la copropriété, obligation de diagnostic préalable et d'élaboration de plans pluriannuels de travaux, etc.)
- Une information renforcée et plus précoce des acquéreurs de lots de copropriété (liste de documents annexés dès la promesse de vente : fiche de renseignement, PV des 3 dernières années, données financières, droits et devoirs des propriétaires...),
- De nouveaux outils publics en faveur du redressement des copropriétés dégradées (nomination facilitée d'un administrateur provisoire, assouplissement des mesures de scission des syndicats et de répartition de la dette, création des opérations de requalification des copropriétés dégradées – ORCOD, outils améliorés de portage de lots / démembrement de la copropriété, procédure de carence / expropriation partielle des parties communes).

Avant de réformer les outils et les cadres de gouvernance des copropriétés, la loi fixe un objectif prioritaire de renforcement de la connaissance précoce et des outils de veille sur ce parc, incarné par la mise en place du Registre national d'immatriculation des copropriétés présenté ci-après. La loi ALUR a désigné l'Anah comme teneur du registre.

Impact de la loi ALUR : application et premiers retours d'expérience

Peut-on d'ores et déjà percevoir l'impact de ces mesures après quelques années de mise en œuvre, malgré que, certains décrets s'étant fait attendre, une partie de ces dispositions soient encore d'application récente ?

Dans son livre blanc, publié en novembre 2017, l'ARC constate qu'elle a fait évoluer les acteurs de la copropriété et rendu les outils de contrôle et de prévention plus efficaces. Elle souligne que l'obligation de compte séparé, le pouvoir renforcé des syndicats ou l'abaissement des majorités décisives des assemblées générales sont des vecteurs de progrès, même si ces mesures ont pu avoir des effets induits moins favorables (renchérissement de la rémunération des syndicats par exemple) et sont encore perfectibles. L'Arc note également que les instruments de contrôle mis en place (registre des copropriétés, diagnostic technique global) sont plutôt approuvés et acceptés par les professionnels.

Dans un premier exercice d'évaluation de l'avancée de la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR sur le traitement des copropriétés, le Député D. Goldberg, constatait en janvier 2017, à l'issue de l'audition des professionnels du secteur, un consensus positif sur l'impact des mesures mises en œuvre et notamment sur l'instauration des nouvelles règles de majorité qui faciliteraient la prise de décision ou sur la mise en place du contrat type de syndic (même si certains déplorent qu'une part des syndicats en aient profité pour augmenter leurs frais, les associations de consommateurs estiment que cela facilitera à l'avenir leur mise en concurrence et la transparence de leurs coûts).

Mesures en faveur de l'amélioration du droit des copropriétés dans la loi Elan

La loi Elan du 23 novembre 2018 entend proposer un cadre juridique plus adapté aux réalités constatées du parc privé soumis au régime de la copropriété, à la fois par des mesures inscrites dans la loi (statuts des parties communes, obligations de signalement faites aux syndicats...) et par l'autorisation donnée au gouvernement de prendre, par voie d'ordonnances, les mesures visant à améliorer la gestion des immeubles et prévenir les contentieux et destinées à :

- "redéfinir le champ d'application et adapter les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis au regard des caractéristiques des immeubles, de leur destination et de la taille de la copropriété, d'une part, et modifier les règles d'ordre public applicables à ces copropriétés, d'autre part ;
- - clarifier, moderniser, simplifier et adapter les règles d'organisation et de gouvernance de la copropriété, celles relatives à la prise de décision par le syndicat des copropriétaires ainsi que les droits et obligations des copropriétaires, du syndicat des copropriétaires, du conseil syndical et du syndic."

Le Plan « Initiatives copropriétés », annoncé en octobre 2018

Le Plan « Initiative Copropriétés », annoncé le 10 octobre 2018 par le gouvernement est une nouvelle méthode d'actions qui consiste à mobiliser les acteurs locaux et nationaux afin de répondre à l'enjeu national du traitement des copropriétés en difficulté, selon trois axes d'intervention :

- Transformer les copropriétés dans le cadre de projets urbains qui permettront de démolir si nécessaire et de reconstituer une offre nouvelle de logements.

Outil mobilisé : le financement par l'Anah du déficit de recyclage des copropriétés qui font l'objet d'une décision de carence par le Tribunal de Grande Instance,

- Redresser les copropriétés qui le nécessitent en facilitant l'acquisition provisoire de logements par des opérateurs publics et en réalisant des travaux de rénovation y compris énergétique, en assainissant la gestion et le fonctionnement de la copropriété.

Outil mobilisé : une aide sur la Gestion urbaine de Proximité du parc privé, une « prime copropriété » qui bonifie les aides aux travaux proposées par la collectivité et le financement jusqu'à 100% HT des travaux d'urgence.

- Mettre en place des actions de prévention pour les copropriétés qui présentent des fragilités avérées, afin de leur éviter d'entrer dans d'éventuels processus de dégradation .

Outil mobilisé : le développement des dispositifs d'observation et d'observation (VOC, POPAC, registre d'immatriculation).

Ce plan sur-mesure prend ainsi en compte de la spécificité de chaque situation : les copropriétés sont identifiées « en fonction de leur état, ce qui permet une intervention effective en fonction de la stratégie élaborée et partagée avec les élus locaux ». Ce nouveau « mode de faire » renforce ainsi le lien entre l'Etat et les collectivités pour traiter les ensembles immobiliers privés, les questions sociales, sanitaires et d'ordre public. Les délibérations permettant la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions seront présentées au Conseil d'administration de l'Anah du 28 novembre 2018.

Le registre national d'immatriculation des copropriétés

Dans le domaine de la prévention de la dégradation des copropriétés, la loi ALUR a instauré un nouvel outil d'observation, le registre national d'immatriculation des copropriétés, dont l'Anah est le teneur de registre. Entièrement dématérialisé, il a vocation à améliorer la connaissance de l'état de santé du parc et à permettre aux pouvoirs publics d'appréhender en amont les processus de fragilisation des copropriétés afin d'intervenir dès l'apparition des premières difficultés. Il doit aussi permettre aux syndicats de disposer d'une meilleure connaissance des charges pour leur gestion quotidienne et favoriser une meilleure information des futurs acquéreurs.

Données disponibles dans le registre national d'immatriculation des copropriétés

Données Télédéclarant		Données Copropriété	
<i>Professionnel (syndic, notaire) Non professionnel</i>		A- Identification	C- Données techniques
A. Etablissement	Non pro.	Nom	Nb de bâtiments par valeur d'étiquette d'énergie
SIRET, code APE	Civilité nom	Date de mise en copropriété (date AG)	Période de construction
Raison sociale	prénom	SIRET	Données sur chauffage :
Adresse	Courriel	Adresse principale, secondaire - Voie, lieu-dit, code postal, commune - Parcelles cadastrales	- Type (collectif, indiv., mixte) - Type de chauffage si collectif (urbain ou non) - Energie utilisée pour un chauffage collectif non urbain
N° carte professionnelle	Téléphone	Résidence Service	Nb Ascenseurs
Déclaration d'activité	Domiciliation à l'étranger	Syndicat coopératif	D – Données financières
Téléphone	Adresse	Syndicat principal	Dates (AG approuvant les comptes, clôture)
B. Dirigeant		Numéro syndicat principal	Montants des charges (courantes, exceptionnelles)
Identité		Nombre ASL, AFUL, Union de syndicats	Montant des impayés
Courriel		Nombre de lots (total, habitation, stationnements, mixtes)	Nb de copropriétaires en impayés
Téléphone		B- Procédures (Liste des arrêtés)	Montant des dettes fournisseurs
Données Rattachement		- Type d'arrêté	Montant du fonds de travaux
Mandat de syndic ou mission d'administration provisoire		- Date d'arrêté, de Main-levée	Présence d'employés
Date de début, date de fin		- Mandat ad hoc : Date d'ordonnance de nomination, de fin de mission	
Nom du fichier justificatif (PDF)		- Date d'ordonnance de carence	
Justificatif Mandat			

Tous les syndicats de copropriétaires ont l'obligation légale d'immatriculer leur copropriété – progressivement entre 2016 et 2018 selon la taille de la copropriété. Ils doivent fournir un certain nombre d'éléments d'identification de la copropriété (localisation, taille, âge, composition) et d'informations sur son état (caractéristiques financières de la copropriété, procédures administratives ou judiciaires dont le syndicat fait l'objet...). Chaque copropriété se voit attribuer un identifiant unique. Le registre est accessible aux services de l'Etat en charge de la mise en œuvre des politiques de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, aux collectivités territoriales sur leur territoire et aux syndicats en cours de mandat pour les copropriétés dont ils sont les représentants légaux. Les particuliers ont accès à l'annuaire et aux statistiques.

Au 31 mars 2018, plus de 55 000 copropriétés avaient été immatriculées en Île-de-France, soit environ 37% de l'ensemble du parc de copropriétés franciliennes*. Le taux d'immatriculation est variable d'un département à l'autre et fortement lié au type de parc. Les grandes copropriétés (plus de 200 lots) avaient l'obligation d'être immatriculées avant le 1^{er} décembre 2016, celles comprenant entre 50 et 200 lots avaient jusqu'au 31 décembre 2017, tandis que les petites copropriétés (moins de 50 lots) ont jusqu'au 31 décembre 2018 pour s'immatriculer.

A ce jour, les immatriculations se concentrent dans les départements de Paris et des Hauts-de-Seine, représentant 63% des copropriétés immatriculées.

Le registre permet de connaître les taux d'impayés de chaque copropriété. Croisée avec la classe énergétique du bâtiment, cette information peut permettre de recenser les copropriétés potentiellement fragiles ou en difficulté. Par ailleurs, sur l'ensemble des copropriétés immatriculées en Île-de-France au 30 juin 2018, 93 font l'objet d'un arrêté (articles L. 129-1 à L. 129-7 du code de la construction et de l'habitation), dont 39 dans le seul département de la Seine-Saint-Denis, 20 à Paris et 13 dans le Val-de-Marne.

* Selon les chiffres issus de Filocom 2013 pour la réalisation des fiches de synthèse « parc privé » de l'Anah et les données du registre national d'immatriculation des copropriétés Anah/Exploitation DRIHL-SOEE.

Le plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018)

Face à l'ampleur de l'enjeu de la dégradation des copropriétés, le Gouvernement et l'Anah ont lancé en octobre 2015 un Plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté. Ce plan comprend 12 nouvelles actions, qui viennent compléter les dispositifs existants et répondent à trois objectifs :

1. Mieux connaître les situations de fragilité et les prévenir
2. Intervenir pour traiter les copropriétés en difficulté
3. Accompagner les collectivités locales

Pour permettre sa mise en œuvre opérationnelle, des conventions de partenariats sont contractualisées entre l'Anah et les principales associations d'élus (AMF, ADCF, ARF). Des plans pluriannuels régionaux, déclinaisons du plan national, ont été élaborés en 2016, par les services de l'État avec l'appui de l'Anah, en associant les élus locaux, les opérateurs et les professionnels de la copropriété.

Objectif 1 : Mieux connaître le parc de copropriétés pour prévenir sa dégradation

- Action 1 : Développer localement des outils de repérage des copropriétés.

Afin de renforcer la connaissance des enjeux des copropriétés franciliennes, en parallèle de l'indicateur proposé par l'Anah, la DRIHL a lancé en 2015 la création d'un observatoire régionalisé des copropriétés franciliennes (cf. paragraphe dédié) visant à mieux connaître le parc, ses occupants, et les processus de fragilisation, cette fois-ci à l'échelle de la copropriété.

Le registre national d'immatriculation des copropriétés de l'Anah devrait également permettre à la fin de l'année 2018 de recenser exhaustivement le parc de copropriétés.

- Action 2 : Généraliser le dispositif de Veille et d'Observation des Copropriétés (VOC).
- Action 3 : Développer le dispositif de Programme opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés (POPAC).

Objectif 2 : Intervenir pour traiter les copropriétés en difficulté

- Action 4 : Développer de nouveaux outils pour mieux traiter la copropriété.

En Île-de-France, d'importants moyens ont été mis en œuvre pour les ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois et de Grigny, notamment par le biais de la taxe spéciale d'équipement. L'ORCOD-IN du Val Fourré en Yvelines est en cours d'élaboration. Concernant les dispositifs classiques propres aux copropriétés, pour la période 2012-2018, on dénombre 44 OPAH-CD sur le territoire francilien, représentant près de 3 000 copropriétés accompagnées et 33 plans de sauvegarde (35 copropriétés accompagnées).

- Action 5 : Expérimenter, avec des bailleurs sociaux, des outils adaptés pour intervenir dans les copropriétés mixtes comportant des logements sociaux et privés. Les copropriétés mixtes se retrouvent en effet parfois bloquées dans leur fonctionnement à cause de la prépondérance du bailleur social, qui peut être copropriétaire majoritaire.
- Action 6 : Mettre en œuvre des dispositifs créés par la loi ALUR sur les copropriétés dégradées présentant des enjeux urbains et sociaux importants (carence partielle, ORCOD de droit commun).

Objectif 3 : Accompagner les collectivités locales

- Action 7 : Favoriser l'émergence de l'expertise locale en prenant en compte la problématique des copropriétés fragiles ou en difficulté dans la mise en œuvre des programmes nationaux.
- Action 8 : Aider les villes petites et moyennes et les territoires ruraux, à organiser l'ingénierie nécessaire à leur programme d'intervention.
- Action 9 : mettre en place un plan de formation pour les acteurs locaux.
- Action 10 : améliorer la qualité de l'ingénierie.
- Action 11 : Partager la connaissance et les bonnes pratiques.
- Action 12 : Evaluer en continu les actions prévues dans le plan triennal.

3.4. Les nouvelles opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD, ORCOD-IN)

Afin de traiter des copropriétés les plus dégradées, la loi ALUR a créé un nouvel outil public d'intervention : les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD). Celles-ci visent à traiter les copropriétés en très grande difficulté pour lesquels les autres voies d'action publiques sont insuffisantes, et notamment certains « points durs » anciens, situés dans des sites relevant de la rénovation urbaine. L'Orcod est un cadre d'intervention qui vise à mieux coordonner l'intervention publique sur les différents facteurs de dégradation des copropriétés, de la réhabilitation du bâti, au portage immobilier, en passant par des actions d'aménagement ou de lutte contre l'habitat indigne.

Ce nouveau dispositif s'inscrit ainsi dans une volonté de faciliter la mise en œuvre d'un projet global qui doit permettre une approche intégrée et traiter les causes sous-jacentes des difficultés qui sont souvent plus profondes qu'un simple dysfonctionnement de la gestion du syndicat.

Les ORCOD dites de « droit commun », sont mises en place à l'initiative des communes et des EPCI en lien avec l'Etat. Pour mettre en œuvre une telle ORCOD, la collectivité doit définir un plan de financement et mettre en place une équipe projet, « ensemblier » en charge de l'ingénierie et de la coordination des actions

Certaines ORCOD peuvent être déclarées d'intérêt national. Dans ce cas, la conduite de ces opérations est assurée par l'Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF), qui bénéficie pour cela de ressources dédiées au travers de la taxe spéciale d'équipement (jusqu'à 5 € de TSE / par habitant). L'ensemble des leviers opérationnels de l'ORCOD sont pilotés par cet acteur unique qui dispose des moyens pour assurer la coordination des interventions et des partenaires, au service d'une plus grande efficacité.

Les premières ORCOD-IN engagées en Ile-de-France sont celles de Clichy-sous-Bois et de Grigny2, mais d'autres projets sont en cours de préfiguration et une nouvelle ORCOD-IN devrait être mise en œuvre pour le traitement des copropriétés du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie.

Les ORCOD-IN, telles qu'elles se mettent en place dans les premiers sites franciliens, reposent sur 5 piliers d'intervention combinés :

- Un portage massif et à grande échelle (jusqu'à 1700 logements à Clichy et 2 500 à Grigny pourraient ainsi être achetés et portés temporairement) ;
- Un accompagnement social renforcé et des relogements facilités, avec la mobilisation dans les équipes opérationnelles de travailleurs sociaux tout au long du processus ;
- La mobilisation systématique de tous les outils de la lutte contre l'Habitat indigne : une veille est organisée avec les services locaux afin que chaque DIA engagée dans le périmètre fasse l'objet d'une visite du service d'hygiène pour enclencher toutes les procédures administratives éventuelles ;
- La mobilisation des outils de l'Anah dédiés aux copropriétés quand les perspectives de redressement de la copropriété restent des solutions envisageables ou afin d'en garantir l'habitabilité pendant la phase de transition avant démolition (qui peut être longue) ;
- La mobilisation des outils de l'aménagement pour la réalisation d'un projet urbain de requalification (procédure de ZAC...). Le statut d'opération d'Intérêt National (IN) permet alors que l'EPF soit à l'initiative des procédures urbaines et soit le concédant des secteurs d'aménagement.

La mise en œuvre de ces premières ORCOD-IN semble de nature à résoudre d'anciens « points durs » de la dégradation des copropriétés. Faisant écho à d'autres situations « enkystées », elle a suscité une demande des collectivités pour cet outil et d'autres opérations pourraient être engagées. Une réflexion partenariale sur les modalités de mise en œuvre et de financement d'ORCOD de droit commun a ainsi été lancée à la fin de l'année 2017. Un groupe de travail réunit à ce sujet la DHUP, l'Anah, l'ANRU, la DRIHL siège, les UDHL et les DDT de grande couronne.

L'ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois

Le quartier du bas Clichy accueille le tiers des habitants de la commune et concentre de graves difficultés urbaines et sociales liées à la dégradation plus ou moins avancée des copropriétés qui le composent. Ces copropriétés, et plus particulièrement celles du Chêne et de l'Etoile du Chêne Pointu, concentrent, notamment, dans des conditions d'habitat précaires voire dangereuses, des propriétaires occupants très modestes exclus de l'offre de logement « classique » pour ces deux copropriétés. Entrées dans une spirale de dégradation patrimoniale et urbaine et de relégation sociale extrême, elles sont aussi la cible des marchands de sommeil, de réseaux de grande délinquance. De nombreuses interventions (plans de sauvegarde, OPAH-CD, protocole d'accord avec l'ANRU) mobilisées sur ce quartier n'ont pas permis d'enrayer cette spirale de dégradation des copropriétés.

Pour faire face à cette situation exceptionnelle de dégradation, un décret du 28 janvier 2015 a déclaré d'intérêt national l'ORCOD du quartier dit du « Bas-Clichy » à Clichy-sous-Bois, lançant ainsi la première ORCOD-IN mise en place en France. En juillet 2015, une convention entre les partenaires publics (État, Ville de Clichy-sous-Bois, CD93, CRIF, Communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois-Montfermeil, ANRU, Anah, EPFIF, ARS et CDC) a été signée pour déterminer les conditions de sa mise en œuvre et, en mars 2017, le Comité de direction de l'OIN a validé les orientations programmatiques de l'opération.

Tout en poursuivant des actions sur les copropriétés via du portage provisoire ou des acquisitions, un projet urbain d'ensemble est mis en œuvre, intégrant l'arrivée du tramway T4, ou l'implantation de la nouvelle gare du Grand Paris Express à proximité. Prévu pour durer près de 15 ans, le projet de requalification du quartier s'échelonne de 2016 à 2030 et comprendra 3 principales séquences, permettant à chaque fois de construire de nouveaux logements, de reloger les ménages et enfin de démolir des bâtiments. Des interventions importantes sont également prévues en parallèle sur les espaces et équipements publics.

De nombreuses démolitions sont prévues pour les immeubles du Chêne et de l'Etoile du Chêne Pointu dont la dégradation est trop avancée et trop rapide pour permettre une requalification. Au total, 1240 logements devraient être démolis, près du tiers des logements du quartier (80% des logements de la copropriété du chêne pointu et de l'étoile du chêne pointu) et plus de 1500 logements reconstruits. Près de 1200 logements devraient être réhabilités et maintenus dans le statut de la copropriété (petits bâtiments R+4 du Chêne et de l'Etoile du Chêne Pointu et autres copropriétés du site).

Pour permettre la réalisation des démolitions prévues par ce projet, l'EPFIF, appuyé par GPA, s'est engagé dans une démarche « massive » d'acquisitions au fil de l'eau. Les rachats peuvent être engagés à l'amiable, par préemption ou par le recours au droit d'expropriation délégué. Depuis l'engagement de l'ORCOD, l'EPFIF a ainsi acquis plus de 460 logements, essentiellement sur les copropriétés du Chêne Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu. Il devrait continuer à acheter 150 logements par an en moyenne. Chaque acquisition est précédée d'une visite systématique du chef de projet de GPA, d'un travailleur social et d'un gestionnaire technique des travaux afin de déterminer rapidement les démarches à engager pour finaliser le cas échéant l'acquisition (relogement, travaux de sécurisation du logement, engagement des procédures administrative notamment). Les occupants des biens acquis deviennent locataires de l'EPFIF en attendant, pour ceux des bâtiments voués à la démolition, leur relogement avant la future démolition des bâtiments. Un comité des acquisitions et des relogements, réunissant les villes, d'Etat, l'ARS, la DRIHL, l'EPFIF et le/les administrateurs de biens, décide des pistes de rachat et des orientations opérationnelles à suivre pour chaque lot.

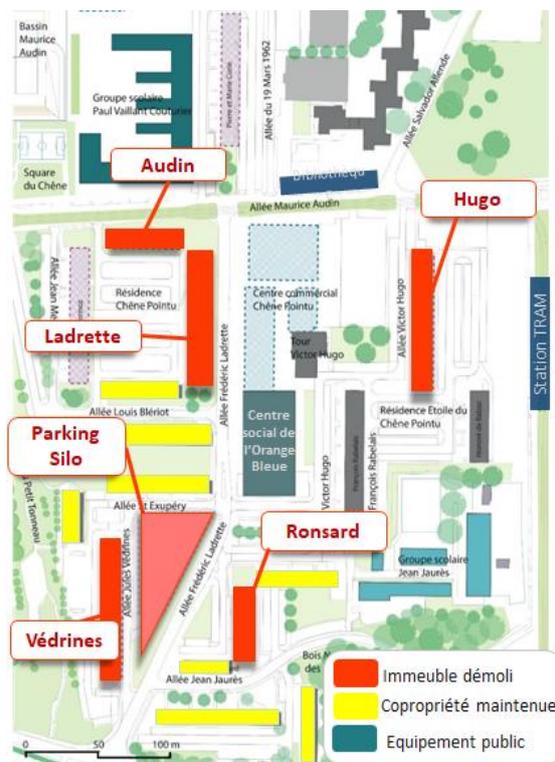
En 2017, plusieurs outils d'intervention ont été reconduits et mis en place. Ainsi, trois plans de sauvegarde des copropriétés de la Vallée des Angès, Sévigné et Allende ont été signés pour la période de 2017 à 2022 ainsi que les nouveaux plans de sauvegarde de l'Étoile du Chêne et du Chêne Pointu. Le protocole cadre de relogement de Clichy sous-Bois a été signé par tous les partenaires en octobre 2017, et une charte de relogement, déclinaison opérationnelle, est en cours de signature. Les premiers relogements de locataires de l'EPFIF sont engagés depuis l'automne 2017, afin de commencer à organiser la vacance des premiers bâtiments voués à démolition.

Toutes ces actions combinées des partenaires, devraient permettre de requalifier durablement le quartier du Bas-Clichy.



DAVY (Anne-Claire)/IAU ÎdF

Le projet urbain de l'ORCOD Clichy sous Bois



Grigny 2 : un exemple de « point dur » du traitement des copropriétés, nécessitant un dispositif exceptionnel

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 paupérisation de son occupation que d'obsolescence de ses composantes et de défaillance technique.

Par sa taille, elle symbolise aussi les difficultés induites par une structure juridique inadaptée à la gestion d'ensembles urbains complexes et massifs, intégrant de nombreux espaces et équipements communs et confrontés à des charges courantes élevées qui intègrent la gestion d'espaces et d'équipements à vocation publique (entretien des espaces verts, du réseau d'assainissement, du réseau de chauffage ...). Avec 5 000 logements environ et 105 immeubles (17 000 habitants), Grigny 2 est la deuxième plus grande copropriété d'Europe avec une structure institutionnelle en « millefeuille » qui ne permet pas une gestion cohérente, entre 1 syndicat principal, 27 syndicats secondaires d'habitations et 1 syndicat de commerces.

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. 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). Construite à partir de 1967, la commercialisation de l'opération est stoppée en 1975 après de forts mouvements de protestation des habitants. Un peu plus de la moitié du projet est réalisée (5000 des 8000 logements prévus ainsi que les équipements). Devant la lenteur de la commercialisation, un grand nombre de chambres sont alors 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 ne sont pas la gravité des dégradations techniques qui marque la situation de Grigny 2, dont le bâti est de bonne qualité à l'origine, mais davantage des problèmes de peuplement et de gestion.

Plusieurs dispositifs opérationnels se succèdent à partir de la fin des années 1990. Une première équipe est mise en place dès 1997 après un arrêté sur l'expérimentation des plans de sauvegarde, et un plan de sauvegarde est initié en 2001, avec pour projet d'attirer des familles de classes moyennes par 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 a généré 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 et une convention est signée en parallèle avec l'ANRU portant sur le financement d'études prospectives, techniques et sociales et prévoyant un avenant pour le rendu de ces études. Un administrateur provisoire portant sur le syndicat principal est désigné en avril 2011.

Parmi ces études supplémentaires, une enquête sociale a mis en évidence la forte sur-occupation des logements et une sous-estimation très importante de la population occupante. Au-delà de l'activité connue des marchands de sommeil, et sans doute croissante depuis, elle constatait le maintien d'une part importante de propriétaires occupants et pointait leur forte paupérisation et l'augmentation des phénomènes de division des logements au sein de la copropriété (colocation, location de chambres...). En effet, quand le recensement estimait le nombre d'occupants à 12 000, l'enquête sociale en dénombrait 17 000 (grâce à la sensibilisation des enquêteurs au repérage du nombre de personnes hébergées). Un chiffre plus cohérent avec les consommations d'eau et le volume d'enfants à scolariser enregistrés par la ville.

Malgré la succession des plans de sauvegarde et des interventions publiques, la situation de la copropriété ne s'est pas améliorée. A la fin de l'année

2015, la copropriété était endettée auprès de ses fournisseurs à hauteur de 8,5M€, le montant des impayés des copropriétaires du syndicat principal s'élevait à 15,5 M€ pour un budget de fonctionnement de 8,4 M€ et les impayés cumulés des copropriétaires des syndicats secondaires à 7,15 M€ pour un budget de fonctionnement de 6,56 M€ (mars 2015)...

La nécessité de mettre en œuvre un nouvel outil s'est imposée et une ORCOD-IN a été créée par décret du 26 octobre 2016 sur la copropriété de Grigny II. L'ORCOD-IN, coordonnée et pilotée par l'EPFIF permet la mobilisation concomitante de plusieurs leviers d'intervention :

La poursuite et le renforcement du Plan de Sauvegarde 2014-2019, afin de rétablir une situation juridique, financière et technique viable : le Plan de Sauvegarde toujours en cours dans la copropriété se poursuit et doit même amplifier son action afin d'engager la scission de la copropriété principale et d'accompagner le redressement des 27 futurs ensembles immobiliers autonomes qui seront issus des syndicats secondaires actuels. Ce PdS doit ainsi permettre d'agir sur tous les plans : assainissement progressif des finances de la copropriété, travaux d'individualisation et adaptation du réseau de géothermie, cession d'équipements et de réseaux, identification et réalisation des travaux d'urgence nécessaires, accompagnement individuel des copropriétaires endettés...

- L'acquisition et le portage immobilier de logements par l'EPFIF, en priorité dans les secteurs les plus sensibles, afin de mettre fin à la spirale de dévalorisation de la copropriété en empêchant notamment l'arrivée de nouveaux marchands de sommeil qui souhaitent profiter de la fragilité de la copropriété. L'arrivée de l'EPFIF dans la copropriété en tant que copropriétaire devrait également permettre de contribuer à redresser la comptabilité des copropriétés dont il deviendra membre et à garantir la réalisation des travaux nécessaires ou le bon entretien courant du bâti.
- La mobilisation systématique des outils de lutte contre l'habitat indigne afin de renforcer l'efficacité des mesures du PdS et du portage foncier : un partenariat est engagé avec l'ensemble des acteurs (services de l'ARS, de l'Etat, et de la Ville) pour renforcer la lutte contre les marchands de sommeil.
- La mise en œuvre d'un plan de logement et d'accompagnement social des occupants qui permet de mobiliser les contingents publics.
- A plus longs termes, la mise en œuvre d'un projet urbain afin de requalifier l'ensemble du site.

In fine ce sont plusieurs dizaines de personnes qui travaillent à la requalification sociale et urbaine du site de Grigny 2, l'EPFIF garantissant la coordination et la cohérence de cet ensemble complexe et intriqué d'intervention.

Le Val fourré : une ORCOD-IN en cours de préfiguration

Suite au comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre 2015, le préfet des Yvelines a été missionné pour mener la préfiguration d'une ORCOD-IN sur le quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie. Le rapport de préfiguration rendu en décembre 2016 a conclu à la nécessité d'une intervention publique d'ampleur sur les copropriétés du quartier via la mise en œuvre d'une ORCOD-IN, menée en articulation avec le projet du nouveau programme de renouvellement urbain.

Le quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie pressenti pour l'ORCOD compte un grand nombre de copropriétés en difficultés. Ce quartier compte plus de 20 000 habitants, soit près de la moitié des habitants de la commune avec plus de 6 000 logements, dont 1 200 se situent dans 13 copropriétés historiques. Celles-ci présentent des dégradations et des fragilités à des niveaux différents. Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses interventions publiques ont eu lieu sur ce quartier. Malgré ceux-ci, de nombreuses problématiques ne sont toujours pas résolues (présence de marchands de sommeil, niveaux de charges élevés conduisant à des situations financières critiques, bâtiments très dégradés...), la rénovation du parc social voisin venant encore accentuer la vétusté des copropriétés. À ces difficultés, s'ajoute celle de l'accélération du rythme des mutations au sein de certaines de ces copropriétés. Ces mutations laissent craindre une aggravation des difficultés de ces copropriétés avec un accroissement des risques de fragilisation liés à l'arrivée de nouveaux bailleurs.

3.5. Les nouveaux dispositifs de l'Anah de détection et de prévention des copropriétés fragiles

Dans son rapport, Dominique Braye avait pointé la nécessité de renforcer l'action publique vers la prévention de la dégradation des copropriétés, partant du constat que les copropriétés « simplement » fragiles ne bénéficiaient d'aucun dispositif et n'avaient fait l'objet jusqu'à présent que d'une attention très limitée des pouvoirs publics.

En ce sens, le rapport avait identifié la nécessité d'élargir le financement de l'Anah :

- Aux dispositifs de veille et d'observation locale permettant de détecter à temps les premières difficultés des copropriétés, de repérer celles sur lesquelles il faut agir, élaborer et suivre la politique locale ;
- Aux dispositifs opérationnels à caractère préventif permettant de sensibiliser et d'accompagner les copropriétaires dès l'apparition des premiers signes de fragilité, afin de prévenir les processus conduisant à la déqualification de la copropriété

L'Anah a donc adopté en mars 2012 deux nouveaux dispositifs destinés à prévenir la déqualification d'immeubles placés sous le régime de la copropriété :

- Le dispositif local de veille et d'observation des copropriétés
- Le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété

Initialement institués à titre expérimental, ces deux dispositifs ont rapidement porté leurs fruits. Dans le contexte de mise en œuvre du plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles ou dégradées 2015-2018, ils ont été pérennisés en 2015.

Les dispositifs locaux de veille et d'observation des copropriétés (VOC)

Ce dispositif est mis en œuvre à l'initiative d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI pour une durée de trois ans. Les collectivités peuvent en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre organisme. L'objectif poursuivi est d'améliorer, en particulier par le recueil de données, la connaissance du parc de logements en copropriété, et de développer des fonctions de veille continue en vue, notamment, de détecter à temps les évolutions négatives et de repérer les copropriétés fragiles nécessitant une intervention ciblée. Les données recueillies permettent ainsi d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique locale opérationnelle. Les dispositifs existants participent à l'alimentation des outils d'observation.

Le financement octroyé par l'Anah porte sur un taux de subvention maximum de 50 % des dépenses subventionnables, plafonnées à 120 000 € HT. Ces dernières concernent la structuration de l'outil et le recueil des données, la mise en place des partenariats nécessaires, le traitement et l'exploitation des données, l'animation du réseau des acteurs et les actions de diffusion et de restitution des résultats.

Entre 2012 et 2018, 5 VOC ont été lancés en Île-de-France. Ce dispositif se développe de plus en plus sur les territoires franciliens. Ces derniers portent majoritairement sur des périmètres intercommunaux.

Les programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement en copropriété (POPAC)

Les POPAC peuvent poursuivre trois objectifs :

- Prévenir ou stopper un processus de déqualification de copropriétés montrant des signes de fragilité par la mise en place d'une veille active et d'un premier accompagnement,
- Mieux connaître les fragilités d'une copropriété et mobiliser les propriétaires dans la gestion de leur immeuble,
- Pérenniser l'action publique en matière de redressement pour des copropriétés sorties d'un dispositif opérationnel de type OPAH ou Plan de sauvegarde.

Les POPAC n'ont pas vocation à se substituer à un dispositif curatif.

Le financement octroyé chaque année par l'Anah (dans la limite de 3 ans) peut atteindre au maximum 50 % des dépenses subventionnables, plafonnées annuellement à 100 000 € HT. Ces dépenses concernent les missions de repérage des copropriétés comprises dans le périmètre, les actions de sensibilisation, formations, la réalisation de diagnostics ou d'expertises spécifiques en vue de faciliter la résorption des situations de fragilité repérées, l'aide à la résorption des premières difficultés (gestion, règlement de copropriété...), le signalement des situations difficiles, ou encore l'accompagnement des copropriétés sorties d'un dispositif programmé.

Entre 2012 et 2018, 22 POPAC avaient été lancés en Île-de-France. Ces dispositifs sont régulièrement mis en œuvre en fin de dispositif d'OPAH-CD ou de plan de sauvegarde pour finaliser le redressement de la copropriété (gestion des taux d'impayés de charges restants, poursuite des accompagnements sociaux, poursuite de travaux votés à la toute fin d'une opération programmée).

Le recours à l'aspect purement préventif du dispositif (l'accompagnement de copropriétés n'ayant encore jamais fait l'objet d'une opération programmée), est encore peu utilisé dans les départements franciliens. Il pourrait servir d'outil de démarches innovantes dans une optique de prévention renforcée.

En complément de ces outils de détection et de prévention, le programme « Habiter Mieux Copropriétés » constitue le nouvel outil d'intervention de l'Anah auprès des copropriétés fragiles en matière de travaux de rénovation énergétique.

3.6. Coprocoop : un outil de portage au service des copropriétés :

Coprocoop Ile-de-France est une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) de statut HLM créée en 2005, dédiée au portage immobilier provisoire dans les copropriétés inscrites en plan de sauvegarde ou en OPAH copropriétés dégradées. Elle bénéficie d'une gouvernance originale réunissant au service d'un intérêt collectif partagé l'ensemble des acteurs de la copropriété. Son conseil d'administration regroupe ainsi, organisés en collège : des collectivités

territoriales utilisatrices (Région Ile-de-France, Plaine Commune, Est-Ensemble ; Villiers-le-bel, Sevran...); des opérateurs HLM (Antin résidences, Coopérer pour habiter, Essonne habitat, Toit et Joie etc.); des associations et des partenaires personnes physiques ou morales (Fondation Abbé Pierre, UR Soliha, ARC etc.) et des établissements financiers (CDC, Crédit coopératif, Adestia).

Les objectifs des opérations de portage de lots réalisées par Coprocoop sont triples. Le premier objectif est d'aider au redressement financier de la copropriété en se substituant aux copropriétaires défaillants, de prévenir les risques d'impayés dans les copropriétés fragiles et d'agir en « bon » copropriétaire. Le deuxième objectif est de garantir les situations d'occupation par deux actions : en agissant sur la part de propriétaires occupants/bailleurs en cas de déséquilibre et en maîtrisant la future occupation (acquisition en lieu et place de bailleurs indécis). Le dernier objectif poursuivi est de contribuer à la vie de la copropriété en participant aux votes des assemblées générales pour aider au vote des travaux, en favorisant les bons choix techniques et en assurant un appui au conseil syndical.

Coprocoop intervient dans le cadre d'une convention avec une collectivité locale et d'un dispositif partenarial (OPAH-CD ou Plan de sauvegarde). Elle est un « outil » à disposition des partenaires impliqués. Cette convention définit le volume, les engagements et le calendrier de portage de lot.

L'appui à une copropriété en difficulté commence par un diagnostic technique et social guidant le choix des actions à engager (choix des procédures, recours ou non au portage, nombre de lots à acquérir, travaux, ...) et se prolonge par l'accompagnement social des occupants tout au long du processus de redressement de la situation. L'intervention de Coprocoop peut enrayer des spirales de dégradation en maintenant une occupation équilibrée des immeubles et notamment en préservant la part des propriétaires occupants parmi les copropriétaires.

Lors de la sortie du portage, les lots sont revendus dans le cadre de dispositifs d'accession sociale à la propriété, avec des prix de vente plafonnés (selon la convention avec la collectivité). La revente du lot intervient de 3 à 5 ans après son acquisition, une fois que la copropriété a retrouvé un fonctionnement normal (impayés, travaux votés et réalisés) et qu'elle s'est réinscrite dans le marché local du logement

4. Le traitement et la prévention des tissus pavillonnaires fragiles : une problématique croissante, des outils renforcés

Au cours de la dernière décennie, la croissance du parc de logement francilien s'est constituée en majorité en densification et recyclage d'espaces déjà urbanisés et seul un tiers de la construction s'est fait en extension urbaine entre 2008 et 2012. Cela s'explique par des politiques volontaires de densification du tissu existant mais aussi par la recombinaison « spontanée » du parc de logements : un logement sur quatre apparus entre 2001 et 2011 en Ile-de-France était ainsi issu de la restructuration du parc existant²⁵.

Les processus d'adaptation « spontanée » du parc aux exigences du marché sont ainsi très importants. Ils peuvent prendre, selon les contextes, des formes très variées : création de grandes surfaces par fusion et extension de logements dans les tissus denses et valorisés de Paris et des Hauts-de-Seine ou développement des petits logements locatifs par division de maisons individuelles ou d'appartements dans les tissus populaires bien desservis de l'agglomération francilienne...

Produite par des processus déconnectés d'une volonté politique locale et d'actions publiques maîtrisées, la densification par division est restée longtemps méconnue et se mesure difficilement. La division pavillonnaire est pourtant désormais un important levier de production de logements. Si, elle peut être une forme vertueuse d'adaptation des tissus pavillonnaires à la diversification des besoins des habitants, elle semble en revanche contribuer, dans certains territoires populaires déjà fragilisés, à aggraver les spirales de dégradation de leur parc privé.

Elle devient en effet à risque lorsqu'elle produit des logements ne répondant pas aux critères d'habitabilité réglementaire, dont l'occupation se paupérise rapidement. Difficilement maîtrisable par les pouvoirs publics, elle entraîne une densification imprévue et altère le quotidien des quartiers concernés. Sans compter qu'elle dissimule souvent les pratiques douteuses de bailleurs peu scrupuleux. Certaines communes populaires, craignent ainsi avec la dégradation de leur offre pavillonnaire, de perdre un des leviers possibles du maintien de leur mixité sociale.

De nombreux acteurs locaux ont exprimé leurs inquiétudes face à l'émergence de ce processus de division « spontanée » du tissu pavillonnaire au début des années 2010. Face à ces inquiétudes et remontées de terrain croissantes, plusieurs études ont été engagées ces dernières années pour mieux cerner ce phénomène et ses conséquences pour les territoires et de nouveaux outils sont en cours d'élaboration.

²⁵ Davy, Mertiny, 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant, Note rapide Habitat, n° 613 (Cete Nord-Picardie, IAU).



VAEIAUX (JULIEN) / EPT Plaine Commune

4.1. Une approche exploratoire à l'échelle régionale en 2013 (Cerema, EUP, IAU)

Près de 800 pavillons divisés, produisant 2 000 logements par an entre 2001 et 2011

Une première exploitation des fichiers Filocom de 2001-2011, menée en 2013 dans le cadre d'un atelier d'étudiants de l'École d'Urbanisme de Paris copiloté par le Cerema et l'IAU a permis d'estimer à près de 2000, le nombre de logements produits chaque année en Île-de-France par la division de logements individuels (pour 770 maisons divisées).

Cette dynamique concerne prioritairement les communes populaires bien desservies du cœur de l'agglomération disposant encore d'un important tissu pavillonnaire. Ces territoires se révèlent des espaces à très fort potentiel pour les investisseurs : on y observe en effet une valorisation patrimoniale relativement faible des biens sur le marché de l'accession et à l'inverse une forte attractivité de cette offre locative bien insérée dans le réseau de transports de

l'agglomération et dont la centralité est promise à se renforcer. C'est ainsi en Seine-Saint-Denis que le phénomène est le plus prégnant : plus de 1 500 pavillons y auraient été divisés entre 2003 et 2013.

Ce processus conduit principalement à remplacer une offre de maisons unifamiliales occupées en propriété (51 % des cas) par des appartements locatifs privés (68 % des cas), petits (2 pièces majoritairement) et de faible qualité. Si 90 % des logements créés disposent de tous les éléments de confort, ils restent de qualité générale moyenne.

Les effets sociaux de cette recomposition sont importants. Les occupants de ces logements divisés sont des ménages aux ressources modestes (81 % ont des revenus inférieurs aux plafonds HLM du prêt locatif à usage social, et 49 % inférieurs aux plafonds HLM très social), souvent fragilisés dans leur accès au logement par des sources de revenus précaires ou des statuts administratifs fragiles. Il s'agit souvent des jeunes en début de parcours résidentiel ou de familles monoparentales. La moitié des locataires disposent de moins de 23 m² par personne, et 18 % des logements sont sur-occupés [5].

Qui sont les diviseurs, quelles logiques suivent-ils ?

Les propriétaires de logements divisés sont principalement des personnes physiques (61 %) qui n'occupent pas (80 %) le logement qu'ils possèdent. Ils sont cependant portés par des logiques de proximité, puisque les trois quarts d'entre eux résident dans le même département.

Plusieurs logiques d'acteurs sous-tendent la division des tissus pavillonnaires.

Des logiques de subsistance ou d'entraide familiale, portées par des propriétaires occupants, que ce soit pour permettre une cohabitation familiale en réorganisant le logement et rendre possible l'accueil des seniors ou le maintien dans les lieux des jeunes adultes ; ou bien pour trouver un complément de revenus en exploitant la rentabilité locative de leur logement (retraités ou ménages en difficultés cherchant un moyen de résoudre des tensions financières) ; ou simplement pour accéder à la propriété, lorsque la restructuration du bien est une condition de réalisation du projet d'achat (grâce au complément possible de revenu locatif).

Parmi ces situations, qui ont en commun d'être le fait de propriétaires qui restent parties prenantes des conditions d'entretien du bâti restructuré qu'ils habitent, on trouve parfois des propriétaires qui respectent certaines règles minimales de construction et de travaux, mais ce n'est pas toujours le cas. C'est aussi plus souvent vrai lorsque la division est produite par des héritiers de maisons familiales qui, en quête de valorisation patrimoniale et sans contrainte financière pressante, décident de transformer le legs en investissement locatif, y trouvant parfois une solution de partage entre plusieurs héritiers.

Beaucoup d'autres divisions, portées par des logiques d'investissement hautement spéculatives de propriétaires bailleurs, ne sont pas respectueuses du bâti et de la qualité des logements produits comme on le voit dans les situations de diviseurs très peu scrupuleux, voire quasi professionnels, qui investissent certains secteurs pour y créer des « pensions » sans statuts, rentabilisant chaque m² par des travaux de qualité discutables et organisant des filières locatives destinées à des publics fragiles, exclus du marché ordinaire du logement. Ces pratiques, une fois installées, exercent parfois un « effet de contagion » à l'échelle de la rue ou du quartier. Les locataires, victimes d'investisseurs indécents, sont souvent confrontés à une gestion informelle des espaces collectifs et à des problèmes de répartition des charges lorsque les compteurs d'énergie n'ont pas été individualisés, dans un parc souvent de mauvaise qualité énergétique.

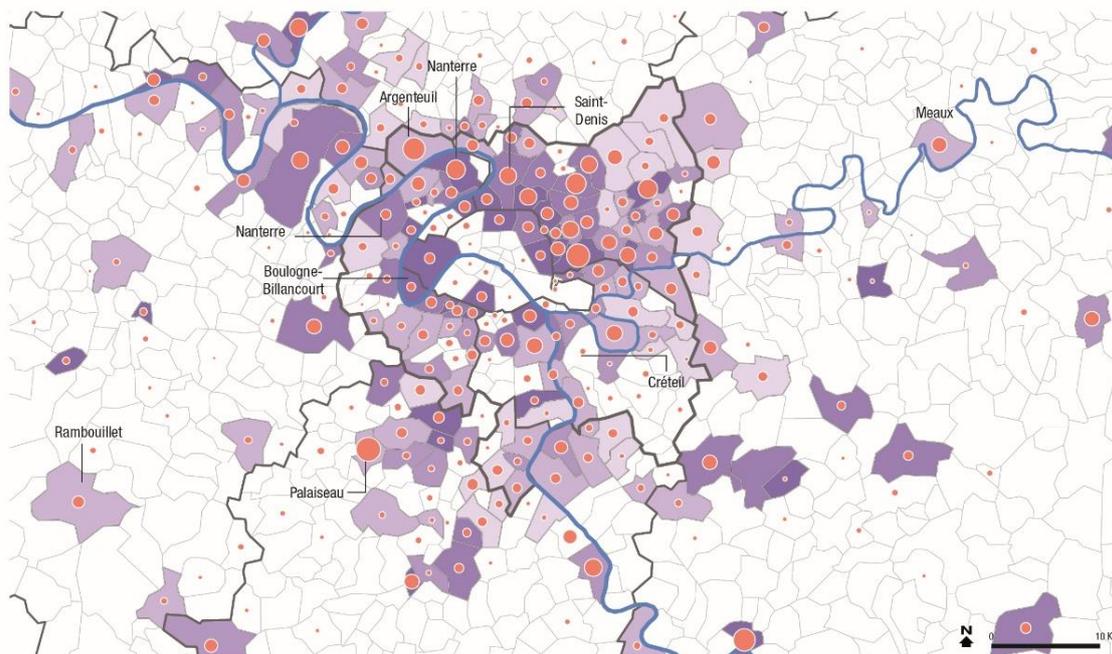
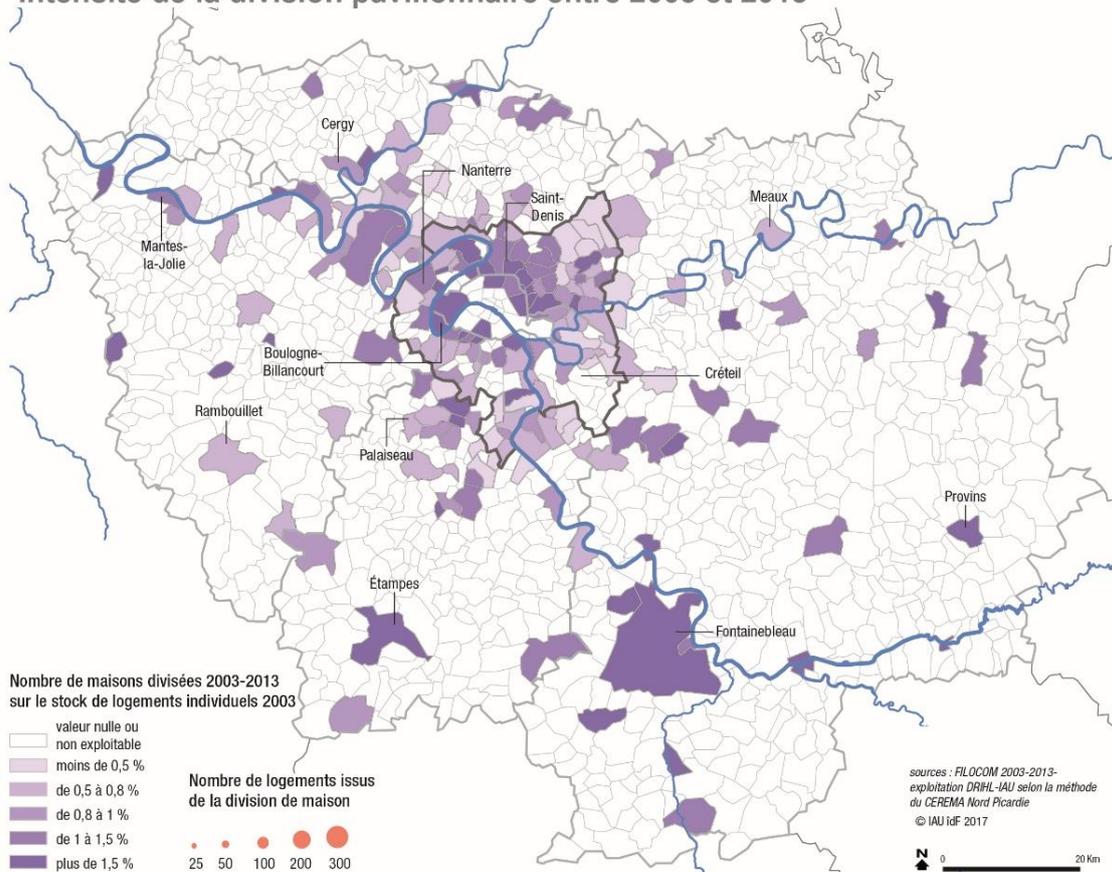
Un impact important pour la gestion municipale

La division pavillonnaire profite d'un vide laissé par l'action publique. Des acteurs privés (promoteurs, constructeurs, particuliers) parviennent à mettre en œuvre la densification sans que la commune ait en parallèle une action explicite de densification exprimée. Dans les communes concernées, celle-ci est souvent autorisée par le document d'urbanisme, mais aussi parfois due à des pratiques illégales (c'est-à-dire non conformes au règlement d'urbanisme et non assumée politiquement a priori) ». Cette analyse mêle les phénomènes de division parcellaire et de division pavillonnaire, que l'on peut toutes deux qualifier de « passagers clandestins » de l'urbanisme, produisant une offre déconnectée des logiques de la planification locale et d'une analyse des capacités des infrastructures à absorber les besoins de la population accueillie.

Les communes se heurtent alors à des difficultés de repérage et d'anticipation, mais aussi au manque de cadre juridique. En l'absence d'obligation de permis de construire ou de procédure d'autorisation d'urbanisme, elles n'ont les moyens ni de veiller à la qualité de ce qui est produit ni d'anticiper les conséquences de cette densification.

Si l'observation des déclarations d'intention d'aliéner permet de déceler des transactions d'investisseurs peu scrupuleux déjà identifiés, elle ne permet pas d'encadrer la division a priori. En effet, les collectivités ne prennent souvent conscience du phénomène de densification spontanée que lorsqu'elles sont confrontées à ses effets induits : besoins de stationnement explosant dans certaines rues, mauvaise qualité des logements venant gonfler le nombre de demandeurs d'aide énergétique ou de relogement, saturation des équipements de service à la population, sureffectifs scolaires...

Intensité de la division pavillonnaire entre 2003 et 2013



Les collectivités se trouvent prises entre deux écueils : tenter de bloquer toute possibilité d'évolution du bâti en ignorant les besoins auxquels seuls ces logements peuvent répondre, au risque de voir se développer une offre informelle de logements de mauvaise qualité. Ou tenter d'accompagner le processus de densification en le régulant, avec la difficulté de générer des besoins d'équipements et de services sans pouvoir mobiliser les circuits de financement permis par les opérations d'aménagement.

4.2. De l'identification des zones pavillonnaires à risque à la préfiguration d'une intervention publique

A l'issue de ces travaux exploratoires et suite à de nombreuses sollicitations d'élus locaux, le Préfet de la Région Île-de-France a souhaité, en mars 2015, agir sur les évolutions à risque des tissus pavillonnaires en Île-de-France et enrayer les pratiques de marchands de sommeil conduisant au décrochage des quartiers concernés par cette problématique. Pour cela, les services de la DRIHL ont étudié la question de la division pavillonnaire « à risque » dans la région, l'objectif étant de déterminer les mécanismes conduisant à la dégradation des quartiers pavillonnaires et de proposer un dispositif efficace pour agir en prévention et en stabilisation dans la lutte contre les divisions à risque en Île-de-France.

Une étude régionale pour identifier les territoires prioritaires d'intervention (DRIHL IDF)

Un diagnostic a été engagé par le service des études de la DRIHL visant à identifier les territoires franciliens les plus concernés par le phénomène de division pavillonnaire à risque, l'objectif étant de disposer d'une liste de communes prioritaires sur lesquelles la future structure régionale (ad hoc) pourrait intervenir en rachetant les pavillons dégradés. Ce travail de repérage a été réalisé en plusieurs étapes, visant à caractériser les communes en fonction de différents critères. Les unités départementales de l'hébergement et du logement ainsi que les directions départementales des territoires ont en parallèle été consultées afin de confronter la méthode aux besoins spécifiques des départements.

Une liste d'une quarantaine de communes prioritaires servant de base à la mise en œuvre du futur dispositif d'intervention a par la suite été remise au Préfet et à l'EPFIF, à partir des critères suivants :

- Communes bénéficiant d'une desserte par les réseaux lourds de transport en commun correspondant à des zones de tension, susceptibles de connaître des dysfonctionnements de marché résidentiel ;
- Communes avec un parc de maisons individuelles potentiellement indignes élevé (PPPI) ...
- ... et un nombre important de logements créés issus de la restructuration du bâti existant
- Communes dans lesquelles on observe un prix de vente de maisons individuelles inférieur à la

moyenne départementale, laissant craindre un effet global de dépréciation immobilière.

- Communes identifiées par la connaissance de terrain des UDHL et DDT

Ce travail a ensuite été approfondi à l'échelle infracommunale, afin d'identifier des logiques de quartiers en dépréciation, et ainsi ciblé plus précisément les territoires à enjeux. Pour ce faire, les ventes de maisons individuelles à des prix anormalement bas (inférieurs d'au moins 25% au prix moyen de vente de l'EPCI de référence) ont été répertoriées et géolocalisées. Cette information a ensuite été croisée avec les périmètres d'intervention de l'action publique pouvant constituer des causes de dépréciation : Plan d'Exposition aux Bruits, Plan de Prévention des Risques Technologiques, Quartiers Politique de la Ville et Zone de Sécurité Prioritaire.

En parallèle, un croisement a été effectué entre la méthode développée ci-dessus et la méthode CEREMA sur les maisons divisées et appartements restructurés suite à une division pavillonnaire entre 2003 et 2013 afin de vérifier la cohérence des résultats. A l'issue de ce travail, la liste des territoires retenus a été soumise à la « validation » des services communaux actifs en matière d'insalubrité (SCHS) qui ont pu émettre un avis final sur la liste proposée. Ces éléments de méthode ne peuvent en effet pas faire l'économie d'une expertise de terrain notamment via une analyse des déclarations d'intention d'aliéner, des difficultés de gestion urbaine (collecte des déchets, stationnement et parking) ou d'accès aux services publics (boîte aux lettres, compteurs électriques...).

Création d'un opérateur public dédié francilien

A l'issue de ces travaux, le préfet de région (Mr Jean-François Carencio) a engagé fin 2016 la préfiguration d'une société publique visant à lutter efficacement contre les divisions pavillonnaires à risque, en première approche sur les territoires prioritaires, financée par l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et par Action Logement.

Une expérimentation préalable menée par L'EPFIF

Le conseil d'administration de l'EPFIF a adopté en mars 2017, une délibération visant à étudier les conditions de mise en place d'une démarche expérimentale de rachat de pavillons sur deux secteurs ciblés : Aulnay-sous-Bois et le bassin de vie de Clichy-sous-Bois – Montfermeil. Afin d'éviter leur acquisition par des marchands de sommeil, les pavillons menacés par une division à risque sont acquis par l'EPFIF pour être destinés à l'accession sociale à la propriété ou au développement de l'offre locative sociale. Une enveloppe de 20 M€ a été mobilisée en juillet 2017 pour mener à bien cette expérimentation. Celle-ci a dès lors été mise en œuvre dans le cadre de conventions avec les collectivités concernées définissant les périmètres et les modalités d'acquisition des pavillons ciblés sur le territoire de ces trois communes franciliennes.

Le conseil d'administration de l'EPFIF a approuvé en mars 2018 la création d'une société par actions simplifiée (SAS), filiale commune d'Action Logement et de l'EPFIF, dénommées SIFAE. Son objectif est, non seulement de jouer un rôle d'office foncier mais également de contrôler la division pavillonnaire sur certains territoires en empêchant les « marchands de sommeil » d'acquérir de nouveaux pavillons et de permettre un nouvel usage de ces pavillons : accession sociale à la propriété, location sociale... Son action s'inscrit dans le cadre d'une mission de service public. Plus précisément, elle devrait intervenir soit en amont de la division (pavillon ayant un risque de division pavillonnaire « négative »), soit en aval de la division (pour résorber un habitat pavillonnaire dégradé). A titre secondaire et complémentaire, la Société pourra acquérir des pavillons non concernés par ce phénomène de division, mais dont l'acquisition amiable constitue un prolongement direct de ses actions de lutte contre ce phénomène. L'objectif de cet opérateur, marchands de biens à vocation sociale, est de parvenir à traiter 300 à 400 pavillons par an en rythme de croisière. Cette société devrait bénéficier pour mener son action d'une capitalisation à hauteur de 40 M€ (dont 20 M€ apportés par l'EPFIF et 20 M€ par Action Logement) et d'une capacité d'emprunt de 40 M€ auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

La société proposera aux communes susceptibles d'être concernées, de mettre en place les mécanismes adaptés à chaque réalité locale : définition des secteurs d'intervention prioritaires, modalités conjointes d'identification des opérations, modalités de préemption, étude des opportunités de mutation des fonciers acquis (règlement et choix d'urbanisme applicables...), accompagnement de l'ingénierie sociale et du relogement... Elle aura ensuite comme objet d'assurer la gestion et le portage foncier sur une durée réduite (de 18 à 24 mois en moyenne) de ces pavillons puis de revendre tout ou partie de ses attributs de propriété soit à un ménage accédant, soit à un opérateur de logement social pour la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété, de construction neuve de logement locatif social, ou intermédiaire.

4.3. La division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis : enjeux et outils disponibles

L'Unité départementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) de Seine-Saint-Denis, département au cœur de ces dynamiques, a lancé fin 2015 avec Espacité une étude visant à mieux identifier le phénomène de division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis et les moyens de remobilisation pour y faire face. L'étude, divisée en trois phases, a réuni les services techniques de nombreuses collectivités, un représentant du parquet de Bobigny, l'ARS, la DRIEA, la DRIHL, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, Enedis...

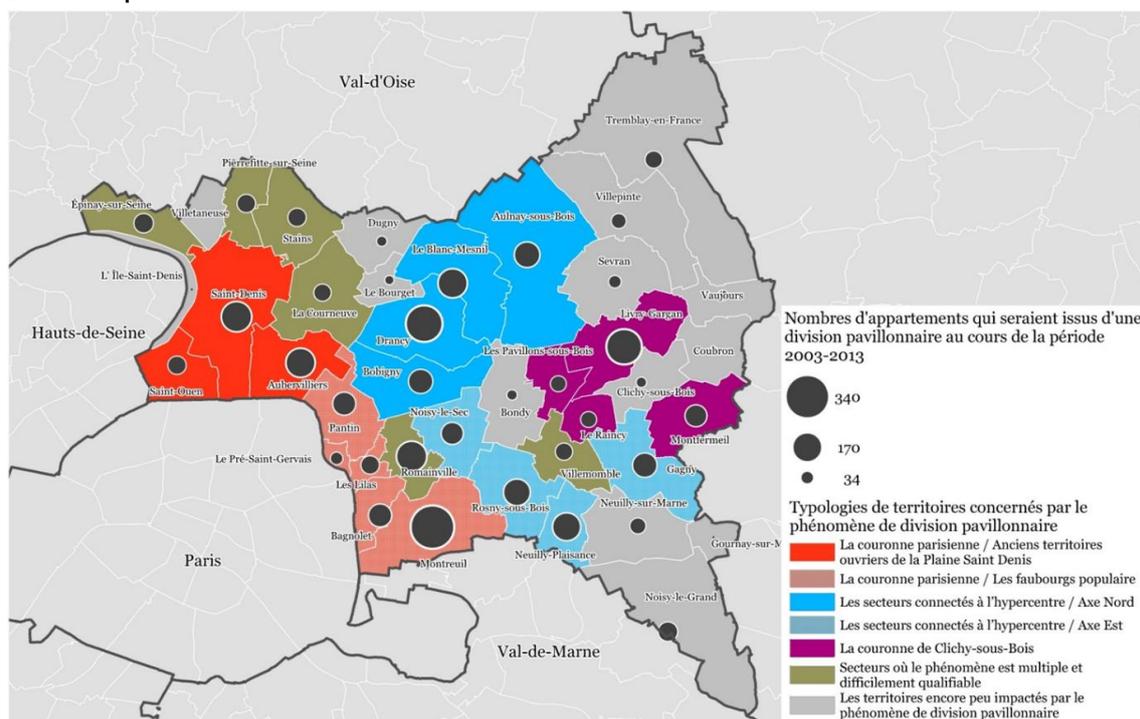
La mesure statistique du phénomène de division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis (2003-2013)

Selon l'exploitation des fichiers Filocom par le Cereema, plus de 3 700 logements seraient apparus dans le département du fait de la division pavillonnaire entre 2003 et 2013, soit 8,8% de l'offre nouvelle d'appartements. A Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Gagny ou Épinay-sur-Seine- Seine, plus d'un quart de l'offre nouvelle d'appartements sur la période 2003-2013 serait le fait de divisions de maisons individuelles, jusqu'à 38% à Montfermeil. Ce phénomène semble être, dans ces territoires, une réelle alternative à la construction. Ces divisions auraient ainsi concerné environ 1 500 maisons sur 10 ans, soit une maison sur 100 dans le département, ce qui reste marginal même si cette proportion est deux fois plus importante que sur l'ensemble de l'Île-de-France.

Plusieurs collectivités présentes au premier comité de pilotage ont néanmoins nuancé ce résultat, estimant que la division pavillonnaire est très présente sur le département (mais peut-être plus ancienne, ou plus récente). Montreuil, Drancy et Livry-Gargan seraient les communes les plus touchées par le phénomène sur la période concernée. Les biais de la méthode statistique ont d'ailleurs été rappelés : ces données ne permettent de connaître que les divisions déclarées, et ne permettent donc pas d'approcher la question des occupants sans droits ni titres logés dans des pavillons divisés de manière « sauvage ». De même, ces observations statistiques ne permettent-elles d'approcher que les flux récents de la division et non le stock de logements issus de divisions anciennes, qui peuvent pourtant présenter des situations elles aussi problématiques.

Le phénomène observé de 2003 à 2013 porte principalement sur des logements anciens (78% des maisons divisées ont été construites d'avant 1948), peu confortables (43% des maisons divisées sont sans confort ou avec confort partiel), vacants (la vacance concerne 26% des maisons divisées) et situés dans des zones où le marché de l'immobilier est tendu. Il se concentre généralement dans des secteurs conjuguant : un stock de logements individuels important (Drancy, Montfermeil, La Courneuve, Livry-Gargan, etc.), des prix à l'acquisition assurant un rendement locatif maximisé, avec pour corollaire des logements souvent en mauvais état et une forte pression de la demande émanant de ménages modestes à très modestes contraignant une partie d'entre eux à accepter, par défaut, de vivre dans des logements de faible qualité.

La division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis



En outre, la division a un impact significatif sur la structure des logements et leur occupation : les maisons divisées produisent des appartements de plus petites typologies que le parc privé existant et accueillent des ménages plus modestes et plus concernés par la sur-occupation que le reste des occupants du parc privé. Les travaux menant à une division n'apportent globalement pas d'amélioration de la qualité du tissu pavillonnaire puisque la part des logements potentiellement indignes y reste stable.

Une analyse de 30 arrêtés d'insalubrité pris sur des pavillons divisés entre 2013 et 2015 a également été réalisée dans le cadre de cette étude. Les situations de sur-occupation ainsi que les niveaux de loyers très élevés ont confirmé le fort rendement locatif escompté sur les appartements issus de division.

Causes et effets : le retour d'expérience de six territoires pilotes

A la suite de la première phase d'étude, six communes particulièrement concernées par le phénomène de division pavillonnaire ont été retenues pour faire l'objet d'une analyse de terrain : Saint-Ouen, Drancy, La Courneuve, Montfermeil, Montreuil et Livry-Gargan. Cette deuxième phase a donné lieu à des entretiens auprès des élus et techniciens de ces six communes et de leurs partenaires (ARS, Parquet de Bobigny, Enedis, ADIL, Conseil départemental). Ils ont permis d'apprécier les stratégies qui prévalent à la division d'un pavillon ainsi que les méthodes et outils mobilisés par les acteurs publics pour y répondre.

Plusieurs profils de diviseurs se sont dégagés :

- Les propriétaires occupants modestes qui s'endettent pour l'achat d'un pavillon énergivore et ne parviennent pas ensuite à payer les charges. Ils louent alors une partie de leur logement, souvent une cave ou un garage (surtout à Montfermeil) ;
- Les marchands de sommeil « professionnels » à la recherche d'une rentabilité maximale du bien. Ces derniers sont faibles en nombre mais ont un champ d'action très important, car ils possèdent beaucoup de pavillons. Ils s'adressent à un public captif souvent en situation irrégulière ou vulnérable comme les femmes avec enfants (surtout à Livry-Gargan) ;
- Les regroupements communautaires (surtout à La Courneuve et Drancy).

Face à ces dynamiques, les communes interrogées ont fait part de leurs difficultés dans l'identification de ces situations à risque, qui induisent pourtant de nombreux désordres pour les communes (mauvaises conditions de logement, démographie non maîtrisée, non anticipée avec des besoins croissants en services et équipements publics, dysfonctionnements dans la gestion urbaine, etc.).

Au niveau communal, la dénonciation (des voisins par exemple..) et le partenariat Enedis /communes (Enedis signale systématiquement aux communes les demandes de compteurs électriques supplémentaires) sont les deux principales sources de repérage. D'autres formes peuvent être utilisées, comme à Montfermeil où le principal mode de repérage est le signalement des locataires. Il convient de noter que les divisions sauvages sont de plus en plus difficiles à repérer du fait des stratégies de dissimulation des propriétaires. Ces derniers choisissent parfois de redistribuer directement le courrier aux

TABLEAU CROISÉ OUTILS / PROBLÉMATIQUES

Ce tableau présente les questionnements que peuvent se poser les élus et/ou techniciens par rapport aux situations de divisions rencontrées et les réponses que peuvent apporter les fiches outils. Ces réponses sont classées par niveau de difficulté de mise en œuvre, allant du plus aisé au plus complexe.

Niveau de difficulté pour la mise en œuvre	Problématiques		Comment repérer les divisions ?	Quelle intervention mener en cas de travaux en cours ?	Comment encadrer les divisions pour m'assurer de leur qualité ?	Comment dissuader un propriétaire de diviser son logement ?	Comment réhabiliter qualitativement les quartiers pavillonnaires vieillissants ?	Comment intervenir pour résorber les situations d'habitat indigne ?	Comment suivre les cas de divisions ?
	Outils								
FAIBLE Faisabilité en interne ou choix d'un prestataire	Arpentage terrain / repérage terrain								
	Croisement de données / travail interservices								
	Fichier départemental commun (ORTH1)								
	Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL)								
	Partenariat avec Enedis								
	Suivi des DIA en secteur droit de préemption								
	Communiquer sur les condamnations								
	Révision du PLU/PLUI								
MOYEN Nécessite des services techniques pouvant élaborer et suivre les différents outils et opérations	Pédagogie auprès des propriétaires								
	Autorisation de diviser								
	Autorisation préalable ou déclaration de mise en location								
	Visite dans les 6 ans suivant les travaux								
COMPLEXE Demande un engagement politique fort et/ou une capacité d'investissement financier	Arrêté de péril								
	Mobiliser l'opérateur public francilien pour réguler la division pavillonnaire								
	Se porter partie civile lors des procès OPAH/ PIG								
	Opération de restauration immobilière								

Ne figurent pas dans ce tableau, les arrêtés d'insalubrité et de suroccupation car relèvent de la Préfecture

locataires au lieu d'ajouter une boîte aux lettres visible de l'extérieur, ou encore de changer de disjoncteur au lieu d'acquiescer un nouveau compteur électrique. Les propriétaires les moins scrupuleux savent également choisir des locataires qui ne se plaindront pas car en situation irrégulière ou vulnérable.

La boîte à outils pour observer, prévenir et traiter la division

La troisième phase de l'étude visait à recenser les outils d'intervention disponibles pour contrer la division. Si la très grande majorité des poursuites engagées par les communes se fait sur le fondement du code de l'urbanisme, car il s'agit le plus souvent de la première infraction constatée, plusieurs codes et textes peuvent être mobilisés pour mettre en œuvre des politiques de prévention et de régulation de ces dynamiques.

- le code de l'urbanisme : renforcement des PLU afin de limiter les divisions ;
- le code de la santé publique : articles relatifs aux locaux impropres à l'habitation, la sur-occupation, le retour à destination première du local, l'insalubrité classique, l'insalubrité irrémédiable ;
- le code de la construction et de l'habitation : surface minimale des logements ;
- le code pénal : pour les infractions relevant du rapport entre le bailleur et son locataire ou du blanchissement de fraude fiscale par le propriétaire du bien divisé ;

- la loi ALUR : Autorisation préalable à la mise en location / Déclaration de mise en location, Autorisation préalable à la division.

Cette lecture croisée des textes juridiques a conduit à la constitution d'une boîte à outils à destination des collectivités et des élus. Elle est construite pour cela comme un recueil pédagogique et exhaustif de 25 fiches pré-opérationnelles sur les démarches à entreprendre et les outils à mettre en œuvre en fonction des cas de divisions pavillonnaires rencontrés et de la volonté d'intervention des acteurs locaux.

Les fiches apportent des réponses sous trois angles :

- L'observation : quelles bases de données mobiliser ? Quels modes de repérages ? (ex : fiche « arpentage terrain »)
- La prévention : quels outils pour limiter/contraindre les divisions ? Comment mobiliser les différents codes juridiques ? Quelle communication mettre en place pour accompagner les personnes souhaitant se lancer dans des travaux ? (ex : fiche « autorisation de division »)
- Le traitement : Quelles possibilités d'interventions une fois les travaux réalisés ? (ex : « opérateur public de portage foncier »)

Leur contenu a vocation à orienter les acteurs vers les bons partenaires et à les accompagner dans la mobilisation de leviers opérationnels pour encadrer le phénomène.

4.4. De nouveaux outils : les « permis de louer » ou de « diviser »

Constatant que l'augmentation des processus de division pavillonnaire contribuait au développement de l'habitat indigne et cherchant à permettre aux collectivités concernées d'endiguer l'accélération de ces dynamiques et de mieux prévenir le nouvel appétit des marchands de sommeil - parfois chassés des copropriétés par l'intervention publique - pour le tissu individuel, la loi ALUR a créé deux nouveaux régimes d'autorisation au Code de la construction et de l'habitation : une autorisation relative à la création de logement dans du logement existant (« permis de diviser ») et une déclaration / autorisation de mise en location (« permis de louer »). Elle prévoit ainsi que, par une délibération motivée, une intercommunalité ou une commune compétente en matière d'habitat puisse soumettre à autorisation préalable le projet de division d'un logement ou à autorisation préalable/déclaration a posteriori la mise en location d'un logement.

Des outils de lutte contre l'habitat indigne et de soutien de la qualité de l'offre locative privée

Ces nouvelles autorisations et déclarations visent à répondre à la demande des élus locaux pour des outils de prévention et de régulation de la division de leur tissu pavillonnaire, garantissant la qualité des logements loués tout en respectant les prérogatives légales de la propriété privée.

L'autorisation préalable de division, dite « Permis de diviser » (art 91 loi ALUR/ Arrêté 8/12/2016)

L'autorisation préalable de division vise à permettre aux collectivités d'accompagner les propriétaires dans la réalisation de divisions qualitatives et de lutter contre la création de logements indignes dans les « zones présentant une forte proportion d'habitat dégradé ou susceptibles de le voir se développer ». La mise en œuvre de ce dispositif doit s'appuyer sur une délibération précisant les secteurs concernés, dont les enjeux doivent être justifiés et cohérents avec les sectorisations du PLU ou les orientations du PLH.

L'autorisation de diviser permet à la collectivité de refuser une division et éventuellement de la contrôler en offrant l'opportunité d'effectuer des visites aléatoires a posteriori des divisions autorisées.

La division peut être refusée lorsque :

- elle concerne un immeuble frappé d'un arrêté de police (insalubrité, péril, interdiction d'habiter...), sauf en ORI ;
- crée des logements < 14m² de surface habitable ou < 33m³ de volume habitable ;
- crée des logements sans équipement ou avec des équipements insuffisants (absence d'alimentation en

eau potable, d'évacuation des eaux usées, d'accès à l'électricité)

- crée des logements n'ayant pas fait l'objet des diagnostics réglementaires (amiante, risques d'exposition au plomb...);
- concerne un immeuble de grande hauteur (IGH),
- ou crée des locaux à usage d'habitation ne respectant pas les proportions et taille minimales fixées par le PLU.

Elle peut également être refusée ou autorisée sous conditions lorsqu'elle crée des locaux à usage d'habitation susceptibles de porter atteinte à la sécurité des occupants et à la salubrité publique. La collectivité peut alors conditionner l'autorisation à l'installation d'équipements complémentaires ou à la réalisation de travaux.

La collectivité doit répondre dans un délai de 15 jours à partir du récépissé de dépôt de la demande d'autorisation et son silence dans ce délai vaut accord tacite. Chaque demande de pièce complémentaire venant cependant prolonger ce délai.

La procédure d'autorisation de division est assortie de sanctions lorsque les divisions sont réalisées sans autorisation préalable (c'est-à-dire en l'absence de demande ou après un refus de division). Le propriétaire encourt une amende de 15 000 € pour une division sans autorisation (recouvrée par le Préfet, et versée au budget de l'Anah), de 25 000 € en cas de nouveau manquement dans les 3 ans.

C'est l'EPCI, titulaire de la compétence habitat, qui est en charge de la mise en place de ce dispositif, mais il peut en confier la mise en œuvre opérationnelle à la commune. La mise en place de ces autorisations requièrent, quoi qu'il en soit, de renforcer les moyens humains dans les collectivités afin d'être en mesure d'instruire les autorisations de division ou de réaliser a posteriori les éventuelles visites de vérification du respect des règles de division. Le Préfet restant en charge de faire appliquer les peines prononcées.

L'autorisation préalable de division a ainsi un rôle préventif et incitatif en encourageant le propriétaire à respecter certains critères de division. Elle peut également avoir une fonction d'observation du parc privé (surface, hauteur, volume habitable, surface des baies, plan, dossier technique, nature des propriétaires...), ainsi qu'un rôle pédagogique d'accompagnement du propriétaire au moment du dépôt de la demande de division par la mise à disposition d'outils (guide de la division...).

La déclaration préalable de mise en location et l'autorisation de mise en location, dite « permis de louer » (art. 92 et 93 Loi ALUR/Décret 19/12/2016/arrêté 04/04/2017)

La loi Alur permet de définir des secteurs géographiques, voire des catégories de logements ou ensembles immobiliers au sein de secteurs géographiques, pour lesquels la mise en location d'un bien

par un bailleur est soumise à une autorisation préalable ou à une déclaration consécutive à la signature du contrat de location. Seul l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) détenant la compétence habitat a vocation à définir par délibération les zones géographiques concernées par ces dispositifs.

Le décret n°2016-1790 du 19 décembre 2016 a défini les modalités réglementaires d'application des deux régimes d'autorisation préalable et de déclaration de mise en location. Les formulaires (formulaires Cerfa) rendant opérationnel ces dispositifs sont parus en avril 2017.

La demande d'autorisation préalable

La demande d'autorisation préalable est établie conformément au formulaire Cerfa 15652*01. À défaut de notification d'une décision expresse sous un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation, le silence gardé par l'EPCI ou le maire vaut autorisation préalable de mise en location. L'autorisation préalable de mise en location devient caduque si elle n'est pas suivie d'une mise en location sous deux ans. Cette autorisation est transférable en cas de mutation à titre gratuit ou onéreux du logement.

L'autorisation préalable de mise en location ne peut être délivrée lorsque l'immeuble dans lequel est situé le logement fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou d'un arrêté relatif aux équipements communs des immeubles à usage principal d'habitation.

La délivrance d'une autorisation préalable de mise en location est inopposable aux autorités publiques en charge de la police de la salubrité ou de la sécurité publique, ainsi qu'aux droits des occupants afférents aux mesures de police administrative. L'absence de demande d'autorisation est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire.

La demande d'autorisation préalable de mise en location peut être refusée ou soumise à conditions lorsque le logement est susceptible de porter atteinte à la sécurité des occupants ou à la salubrité publique. Cette décision est alors motivée et précise la nature des travaux ou aménagements prescrits.

La mise en location à défaut de la présentation d'une demande préalable, ou en dépit d'une décision de rejet, est sanctionnée par une amende tenant compte de la gravité des manquements constatés, au plus égale à 15 000 euros. Le préfet invite le bailleur à présenter ses observations et à procéder à la régularisation de ces situations sous un mois. À défaut de réponse, le paiement de l'amende peut être ordonné par le préfet dans un délai d'un an à compter de la constatation des manquements.

La déclaration de mise en location

Ce dispositif concerne les mises en location intervenant dans un périmètre défini par la collectivité et soumises à une obligation de déclaration. Il diffère de la demande d'autorisation préalable car correspondant à une simple formalité déclarative. L'organe

délibérant de l'EPCI compétent en matière d'habitat, ou à défaut le conseil municipal, peut délimiter des zones soumises à déclaration de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradés, en cohérence avec le PDALHPD et le PLH.

La délibération doit préciser les catégories et caractéristiques des logements soumis à déclaration et mentionner la date d'entrée en vigueur du dispositif (au minimum 6 mois à compter de la délibération). Ce dispositif ne vise que la location ou la relocation. Les personnes mettant en location un logement situé dans une zone soumise à déclaration de mise en location le déclarent dans un délai de 15 jours suivant la conclusion du contrat de location, à l'EPCI ou au maire de la commune.

L'absence de déclaration est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire. Le bénéfice du tiers payant des aides personnelles au logement est subordonné à la production du récépissé de la déclaration de mise en location.

La non déclaration est passible d'une amende tenant compte de la gravité des manquements constatés et égale au plus à 5 000 euros. Le préfet invite le bailleur à présenter ses observations et à procéder à la régularisation de ces situations sous un mois. À défaut de réponse, le paiement de l'amende peut être ordonné par le préfet dans un délai d'un an à compter de la constatation des manquements.

L'autorisation préalable et la déclaration a posteriori ont toutes deux une fonction d'observation du parc privé et permettent de renseigner la collectivité sur la nature des propriétaires, la configuration des logements (surface, hauteur, volume habitable, surface des baies, plan, dossier technique, risque d'amiante/de plomb, ...), les rythmes de rotation, etc. Elles permettent de repérer les logements mis en location (autorisés ou déclarés) qui méritent une visite de contrôle. Elles pourront également jouer un rôle coercitif en permettant des sanctions lorsque les mises en location auront été effectuées sans autorisation ou déclaration préalable.

L'autorisation préalable de mise en location peut aussi avoir un rôle préventif et pédagogique. Un rôle préventif en imposant au propriétaire de vérifier la décence de son logement ou sa conformité aux règles de sécurité des occupants et à la salubrité publique en amont de la mise en location. Une fonction pédagogique en offrant aux collectivités une occasion nouvelle de sensibiliser les propriétaires lors du dépôt de leur demande de mise en location par la mise à disposition d'outils (guide de la décence, rappel des obligations et devoirs du bailleur).

Cet outil pose cependant la question de la capacité des services locaux, en termes de technicité comme en termes de temps passé, à juger de la conformité du logement aux règles de sécurité et de salubrité (analyse des pièces du dossier, visite des logements avant autorisation ou après déclaration). Cela impose alors de dégager des moyens humains supplémentaires, à la fois au sein de la collectivité

pour instruire les autorisations préalables de mise en location et visiter les logements à posteriori pour constater les infractions, au sein des services de la Préfecture, pour faire appliquer les peines en cas d'infraction ou enfin dans les équipes de la CAF, pour alerter les communes en l'absence de récépissé d'AML/DML et consigner les aides au logement.

Du principe à la mise œuvre : enjeux et limites des outils ALUR

Une forte appétence des collectivités franciliennes

La mise en place de ces nouveaux outils a suscité de réelles attentes parmi les territoires les plus concernés en Ile-de-France. Une trentaine de communes se sont engagées dans des réflexions sur la mise en place de ces démarches après la publication des décrets d'application de ces mesures fin 2016... Ces communes sont plus ou moins avancées dans l'élaboration de leurs stratégies et le choix des modalités de mise en œuvre de ces dispositifs.

Plusieurs intercommunalités et communes ont d'ores et déjà délibéré pour la mise en place des autorisations préalables ou déclarations de mise en location, ou envisagent de le faire, parmi lesquelles citons Montereau-Fault-Yonne, Nangis, Magny en Vexin, Les Mureaux, Mantes La Jolie, Grand Paris Sud (Évry, Grigny, Ris-Orangis), Clichy-la-Garenne, Aulnay-sous-Bois, Bagnolet, Montfermeil, Drancy, EPT Plaine Commune (La Courneuve), Clichy-sous-Bois, Villemomble, Tremblay en France, Pierrefitte-sur-Seine, Livry-Gargan, Bezons, Gonesse, Garches-les-Gonesse, Villiers-le-Bel, Magny-en-Vexin, Goussainville, Sarcelles.

Seule une partie d'entre elles associent aux outils de suivi des mises en location un dispositif de déclaration préalable de division. C'est ainsi le cas par exemples de :

- Mantes-la-Jolie, qui associe les deux dispositifs et mobilise pour cela conjointement son service de l'urbanisme et son SCHS, et met en place une procédure dématérialisée de dépôt des dossiers
- Sarcelle (95), qui a fait le choix de mettre en place le permis de diviser depuis février 2017 et envisagent de présenter une délibération pour la mise en place du permis de louer en 2018. La ville fait appel à un prestataire pour mener les enquêtes nécessaires à l'instruction de ces demandes d'autorisation.
- Goussainville (95), qui a mis en place un permis de diviser en février 2017 et un permis de louer à partir de décembre de la même année, portant à la fois sur les locations privées et le parc social.
- Grigny qui met en place les deux dispositifs sur le périmètre de l'ORCOD

L'ensemble de ces démarches est trop récent pour pouvoir d'ores et déjà en tirer un retour d'expérience. En revanche les réflexions nécessaires à la mise en place de ces outils a déjà permis de souligner divers enjeux opérationnels et conditions de réussite de ces outils.

Une mise en œuvre assujettie à de fortes contraintes organisationnelles et de moyens

A l'heure d'appliquer ces démarches, ces territoires « pionniers » sont confrontés à divers enjeux organisationnels, juridiques, financiers ou institutionnels.

La première question à laquelle doivent répondre ces collectivités, et qui en est une **condition de réussite, est celle du calibrage et de l'étendue du dispositif** engagé au regard des enjeux observés et des moyens disponibles.

L'instruction de ces dossiers appelle en effet des moyens humains importants en nombre et en qualification. D'une part parce que les délais courts d'instruction imposés par la loi (15 jours pour l'autorisation de division et 1 mois pour l'autorisation préalable de mise en location) nécessitent une organisation permettant de traiter rapidement les dossiers déposés (d'où un intérêt certain de dématérialisation des procédures), faute de quoi l'autorisation est tacitement accordée. D'autre part parce que, compte tenu de la faiblesse des pièces rendues obligatoires pour le dépôt des autorisations, l'examen du dossier sera rarement suffisant pour instruire ces demandes et estimer les situations et qu'il peut s'avérer nécessaire d'organiser des visites pour détecter des logements ou des situations de location « non conformes ».

La mise en œuvre de ces outils requiert la mobilisation d'un personnel compétent, varié et suffisant, ce qui, dans un contexte de pression sur les ressources des collectivités, ne semble pas permettre de soumettre de grands périmètres à cette surveillance et contraint plutôt les territoires, pour être efficace, à ne les appliquer que sur des secteurs prioritaires très ciblés. Pour autant, de trop petits périmètres risquent de réduire l'impact de la mesure, tandis que des secteurs en « dentelle » ou une liste d'adresses ciblées peuvent être compliqués à suivre et poser des problèmes de justification fine des critères retenus (avec le risque d'être attaqué au nom de l'égalité de droit entre citoyens).



VAZIEUX (JULIEN) / EPT Plaine Commune

La définition du périmètre et des types de bâtis à soumettre à autorisation ou déclaration de la manière, pour être la plus efficace et réaliste possible relève ainsi d'un compromis à trouver entre le repérage des secteurs et des types de logements susceptibles d'être divisés et l'estimation des moyens disponibles. L'efficacité et la réussite de ces outils implique ensuite de la part de la collectivité un important travail de communication et de pédagogie auprès des habitants et des propriétaires, notamment pour justifier les périmètres et types de logements retenus, mais aussi pour faire connaître l'existence de ces dispositifs et plus généralement sensibiliser propriétaires et locataires sur les droits et devoirs de chacun.

Une mise en œuvre assujettie à de fortes contraintes organisationnelles et partenariales

Un deuxième enjeu notable de la mise en œuvre de ces outils, c'est la claire définition des responsabilités des différents échelons et services locaux ainsi que de la coordination de l'intervention des différents partenaires impliqués. En effet, les textes prévoient que les EPT, titulaires de la compétence habitat, sont habilités à mettre en œuvre ce dispositif alors que ce sont les services hygiène / habitat qui en seront les instructeurs au niveau communal.

Au sein de la commune, l'autorisation de division pose également des enjeux de coordination entre les services instructeurs des autorisations d'urbanisme (maîtrise du code de l'urbanisme et du CCH) et les services hygiène / habitat (maîtrise du code de la santé publique et du RSD), en particulier avec des délais d'instruction très serrés.

Enfin, l'efficacité du dispositif implique la mise en place d'un partenariat étroit entre la collectivité et ses partenaires : services de la Caf (Allocations Logement), de l'Etat (arrêtés de police ; sanctions financières). Cette coordination est ainsi, comme souvent dans la lutte contre l'habitat indigne, un élément clé de la réussite de ces dispositifs.

Des dispositifs soumis à une forte incertitude juridique

Les experts de ces sujets soulignent quelques incertitudes juridiques dans l'application de ces nouveaux outils, qui pourraient fragiliser les positions des communes et donner lieu à du contentieux :

- **Les motifs de refus de division ou de location possibles** recouvrent les champs de la sécurité et de la salubrité mais pas tout à fait celui de la décence alors que c'est bien sur ce point que ces outils pouvaient venir en complément des procédures administratives de police de l'habitat. Ce décalage dans les définitions et les diverses qualifications de la conformité du logement risque alors de conduire à choisir entre un refus, au fondement illégal, et une autorisation de mise en location de logements non décents. On risque donc d'avoir des logements autorisés faisant l'objet

d'une conservation des allocations à l'issue d'un contrôle de la CAF...

- **La question de la capacité des collectivités à traiter le flux des demandes d'autorisation et à respecter les délais d'instruction** pose également la question du risque juridique que pourrait entraîner une autorisation tacite si la collectivité n'est pas en capacité de donner une réponse à la demande dans les délais impartis. La responsabilité civile ou pénale des collectivités peut-elle par exemple être engagée en cas d'incendie, effondrement d'immeubles situés dans un périmètre soumis à autorisation ? La loi précise en revanche que l'autorisation tacite n'a pas d'incidence sur le traitement de l'insalubrité ou de la qualification de décence du logement.

Limites et angles morts de ces outils pour contrer les marchands de sommeil

Si ces outils semblent pouvoir être efficaces auprès des propriétaires « ordinaires », plusieurs éléments font craindre une efficacité réduite de ces dispositifs auprès des marchands de sommeil pourtant visés en priorité.

La difficulté de prouver la location de certains biens ou la durée de présence des locataires en l'absence d'obligation de recensement des locations entre particuliers est également soulevée comme une difficulté pour la mise en œuvre de ces outils en particulier lorsqu'il s'agit de propriétaires marchands de sommeil. Beaucoup de ces propriétaires peu scrupuleux préféreront ne pas déposer de demande plutôt que de se faire connaître et de prendre le risque d'une interdiction et tenteront d'invoquer leur bonne foi et l'ignorance de l'obligation de déposer une autorisation s'ils sont contrôlés. L'importance des circuits d'information et de communication autour du dispositif mis en place sera alors centrale pour minimiser cette possibilité.

De plus, la demande d'autorisation préalable n'étant obligatoire qu'en cas de travaux, les logements créés sans travaux ou les divisions « de fait », de type colocation, méthode la plus utilisée par les marchands de sommeil, y échappent.

Si ces mesures semblent ainsi pouvoir être dissuasives et pédagogiques auprès des bailleurs ordinaires et prévenir de ce fait la diffusion des formes ordinaires de la division (ces derniers pouvant même selon l'analyse d'Espace se voir réassurer par ces nouvelles dispositions dans leur statut de propriétaire respectant ses obligations), elles risquent en revanche de rester peu opérantes dans la lutte contre les marchands de sommeil.

Certains secteurs appellent alors à la mobilisation d'outils plus coercitifs et à la mise en place d'un droit spécifique de préemption préventive, sur le modèle de l'intervention expérimentale de l'EPFIF et de l'action du futur opérateur public dédié.

La Courneuve : le permis de louer, un complément à une large palette d'outils

L'EPT Plaine Commune s'apprête à délibérer sur l'instauration d'un « permis de louer » sur les périmètres jugés pertinents par les différentes communes membres. Sur la base d'un travail de repérage de ses services, la ville de La Courneuve a identifié plusieurs secteurs pertinents, car sujets à des dynamiques de dévalorisation intenses. Ce permis de louer n'est pas un outil de la lutte contre l'habitat indigne mais vise à prévenir la dégradation de certains marchés locatifs, et à lutter contre toutes les pratiques locatives abusives et le mal logement.

Ce nouvel outil à visée préventive s'inscrira en amont et en complément d'une politique active de lutte contre la division et la dégradation de son parc pavillonnaire que mène la ville à travers tout un panel d'outils :

- **La mise au point d'un tableau de bord communal de la division pavillonnaire** : la ville et l'EPT mènent une démarche de veille très active à travers un tableau de bord sur la division pavillonnaire nourri à la fois par les informations d'un arpentage serré des rues de la ville visant à repérer les marqueurs visuels de la division (nombre de boîtes aux lettres, de véhicules en stationnement, de conteneurs de déchets ménagers ...) et des indicateurs administratifs ou statistiques (nombre de lignes téléphoniques, signalements, nombre de demandeurs de LLS, nombre de logements dénombrés dans le RIL Insee...). Une méthode qui malgré ses limites (fiabilité des indicateurs, absence de visite du pavillon, définition de ce qu'est un pavillon et formes mal définies - cabanisation, colocation dortoir, micro-copropriétés...) trouve sa pertinence dans le croisement de tous ces indices.
- **Le levier de l'urbanisme** : le nouveau PLU de La Courneuve instaure une servitude de taille minimale de logement qui devrait prévenir la division de pavillons de moins de 80 m². Par ailleurs les services municipaux cherchent à sanctionner plus systématiquement les infractions au code de l'urbanisme constatées (PV d'infraction avec demande de remise en état, interruption de chantier...). La ville souhaite observer les impacts et marges de manœuvre nouvelles offerte par l'instauration de la servitude de taille minimale dans le PLU avant d'envisager la mise en place d'un éventuel permis de diviser, mais ne se l'interdit pas pour l'avenir.
- **Le respect du code de la santé publique et la mobilisation des procédures d'hygiène** : interdiction d'habiter des locaux impropres (L1331-22 CSP), sur-occupation du fait du bailleur (L1331-23), malgré une inflation des recours devant le TA par les propriétaires incriminés...
- **La mobilisation des procédures pénales** : signalements de plus en plus systématiques au procureur des situations de non-respect des arrêtés ou d'occupation dortoir et constitution de la collectivité comme partie civile pour faire valoir le préjudice subi et demander un dédommagement...
- **La régularisation financière** : des signalements de certaines situations -ajouts de surfaces ou division de bien à la DDFIP ou des cas de suspicion de revente illégale d'électricité à ERDF

La ville observera les impacts et marges de manœuvre nouvelles offerte par l'instauration de la servitude de taille minimale dans le PLU avant d'envisager la mise en place d'un éventuel permis de diviser, mais ne se l'interdit pas pour l'avenir.

III. Mobilisation des territoires dans le traitement de l'habitat indigne et dégradé

1. Compétences et outils des territoires dans la lutte contre l'habitat indigne et dégradé

Un certain nombre de communes franciliennes, dont les problématiques de dégradation du parc sont très prégnantes et marquent leur tissu urbain sont engagées de longue date dans une intervention volontaire sur le parc privé dégradé ou indigne. Elles disposent pour cela d'un panel d'interventions allant du plus stratégique au plus opérationnel : cadres de planification et de programmation du logement, mobilisation d'opérateurs dédiés, dispositifs programmés incitatifs auprès des propriétaires ou prérogatives leur permettant d'agir de manière plus coercitive...

La mobilisation des collectivités dans la lutte contre l'habitat indigne est cependant très inégale selon territoires et risque d'être mise en question dans son organisation et ses finalités avec le renforcement des échelles intercommunales et métropolitaines. Avec la réforme de la gouvernance territoriale et la montée en puissance des intercommunalités en matière d'habitat, le pilotage local de la politique de lutte contre l'habitat indigne est en effet appelé à changer d'échelle et les partenariats locaux à se restructurer. Plusieurs textes de loi récents (Alur, Lec et Elan), tendent en effet à promouvoir l'EPCI comme chef de file de la lutte contre l'habitat indigne. Quel impact peut alors avoir la réforme territoriale sur le portage local de la lutte contre l'habitat indigne ? Comment s'organisent les collectivités et à quelles échelles interviennent-elles ? Quels impacts peut-on pressentir sur le pilotage de leurs interventions et la gouvernance de leurs opérateurs ?



DAVY (Anne-Claire)/IAU

Cette troisième partie présentera les politiques de lutte contre l'habitat indigne menées à l'échelle territoriale pour traiter des enjeux urbains de l'habitat indigne. Qu'elles soient menées dans le cadre des outils « ordinaires » des collectivités ou inscrites dans le cadre de programmes nationaux « exceptionnels » liés au traitement des « points durs » de la dégradation urbaine et sociale de certains territoires.

1.1. Le transfert des polices de l'habitat aux intercommunalités : de fortes réticences locales

Depuis de nombreuses années, les acteurs locaux dénoncent la complexité du partage de compétences entre maires et préfets en matière de police de l'habitat et appellent à l'émergence d'un acteur unique. En cohérence avec les dispositions des titres III et IV de la loi ALUR qui ont favorisé l'intercommunalité en tant qu'échelle pertinente de définition et de mise en œuvre des politiques de l'habitat, l'article 75 a souhaité encourager le regroupement de toutes ces polices au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), lorsque celui-ci est d'ores et déjà compétent en matière d'habitat.

La loi ALUR a instauré pour cela un mécanisme de transfert et de délégation permettant de confier au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, les prérogatives des maires ainsi que celles du Préfet en matière de polices spéciales de l'habitat. Ce transfert concerne les polices spéciales relatives au péril, à la sécurité des établissements recevant du public aux fins d'hébergement (ERP) et aux équipements communs des immeubles collectifs ainsi que certaines polices spéciales du préfet (locaux impropres à l'habitation, locaux sur-occupés du fait du logeur, locaux dangereux en raison de l'utilisation, locaux insalubres, danger imminent sur locaux insalubres). Les pouvoirs de police générale du maire en matière de sécurité et de salubrité ne sont en revanche pas concernés.

La loi prévoit que le transfert des prérogatives des maires au président de l'EPCI est automatique après l'élection du président de l'EPCI. Cependant, les maires membres de l'EPCI disposent d'un délai de 6 mois pour s'opposer à ce transfert par arrêté notifié

(le vote en conseil municipal n'est pas nécessaire concernant des polices dont le maire porte personnellement la responsabilité). En cas de refus de transfert d'au moins une des communes de l'EPCI, son président peut alors renoncer au transfert des polices pour l'ensemble de l'intercommunalité. Les transferts sont effectifs passé ce délai d'opposition, mais sont remis en question à chaque nouvelle élection selon les mêmes modalités d'opposition. Lorsque le transfert est effectif, les communes mettent à disposition de l'EPCI tout ou partie du personnel dédié à ces questions.

Afin de faire de l'intercommunalité le chef de file de la lutte contre l'habitat indigne, la loi prévoit aussi des modalités de délégation des pouvoirs du préfet aux présidents des EPCI (dont les présidents des métropoles) dès lors que ceux-ci bénéficient du transfert des pouvoirs de police des maires et ont signé une convention de délégation de compétence en matière d'habitat. Le préfet ne peut déléguer ses prérogatives de police au président de l'EPCI que sur le territoire de communes ayant transféré elles aussi leurs pouvoirs de police. En revanche, le transfert est possible sur ces seules communes, même si toutes les communes membres ne l'ont pas fait. Le président de l'EPCI aura alors la charge des nouveaux arrêtés et du traitement du stock antérieur.

Un certain nombre de dispositions du Code de la Santé Publique s'appliquent en cas de transfert des prérogatives de l'Etat. Le président de l'EPCI est tenu de se substituer au propriétaire défaillant pour l'hébergement, le relogement, les travaux d'office et d'assurer le recouvrement des frais. Il dispose des prérogatives qui permettent de désigner les occupants à reloger aux bailleurs sociaux et en cas de refus, peut proposer l'attribution d'un logement. Le président peut aussi proposer la création d'un service intercommunal d'hygiène et de santé. Ces délégations doivent faire l'objet d'une convention entre les maires, les présidents des EPCI, l'ARS et le préfet précisant à la fois les objectifs prioritaires de lutte contre l'habitat indigne sur le périmètre, les moyens humains et financiers prévisionnels affectés à cette mission et l'organisation des services locaux concernés, les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI peut recourir aux services de l'État ou de ses établissements publics, les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat indigne... L'État restant responsable en cas de contentieux.

La procédure s'est appliquée pour la première fois entre mars et septembre 2014. Son bilan en Ile-de-France est particulièrement mitigé, en lien avec une forte prégnance du pouvoir communal et la « jeunesse » de nombreuses intercommunalités, aux politiques encore peu intégrées. Fin 2016, en Ile-de-France, seules 26 intercommunalités en effet s'étaient saisies de la compétence « amélioration de l'habitat » et 3 la compétence habitat insalubre. Dans ce contexte, la majorité des communes ont préféré s'opposer au transfert de leurs polices de l'habitat par crainte d'avoir à assumer le poids des relogements ou de l'exécution des travaux d'office induits par la mise en œuvre de ces procédures. Si

certains transferts ont bien été effectifs, faute pour les communes, d'avoir fait valoir leur opposition dans les 6 mois attendus, certaines communes ont annulé par la suite ces transferts et repris toutes leurs prérogatives. Ainsi, pour l'instant, entre des communes qui ont du mal à lâcher leur pouvoir communal de police et des EPCI qui voient surtout les ennuis à récupérer, les transferts restent rares.

Le pilotage de la lutte contre l'habitat indigne au sein de la Métropole du Grand Paris

Les textes instaurant la Métropole du Grand Paris (MGP) prévoient que les questions du transfert des compétences « amélioration du parc immobilier bâti » et « résorption de l'habitat insalubre » soient soumises à une déclaration d'intérêt métropolitain avant le 31 décembre 2018 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2019. Par défaut, la loi prévoit que sans délibération sur l'intérêt communautaire c'est l'ensemble de la compétence qui est transféré à la MGP.

Ecrit avant la loi NOTRe, la loi ALUR n'avait pas prévu l'existence au sein de la MGP de deux niveaux d'intercommunalité, ni ce partage particulier des compétences habitat entre MGP et EPT en fonction de l'intérêt métropolitain. En l'état des textes, il est donc difficile de définir quel président – celui de la MGP ou celui de l'EPT – peut être désigné détenteur des polices spéciales de l'habitat et chef de file de la lutte contre l'habitat indigne. Le risque de morcellement et d'hétérogénéité des politiques engagés sur ce territoire reste donc très fort ;

Si le territoire de la Métropole du Grand Paris concentre les trois-quarts des enjeux régionaux en matière d'habitat indigne, il présente en effet des situations très contrastées à la fois en matière de mobilisation des politiques de lutte contre l'habitat indigne et des moyens mis en œuvre par les EPT, mais aussi en matière d'intégration intercommunale des politiques de l'habitat. Des EPT très mobilisés sur ce sujet, dont les contours sont restés stables aux EPT, peu mobilisés sur ce sujet et aux périmètres plus récents...

La durée nécessaire à l'intégration politique de ce nouvel échelon, l'incertitude sur la réforme territoriale compliquent aujourd'hui, selon l'ensemble des acteurs rencontrés, la prise de décision sur ces politiques et tend à freiner les nouvelles opérations.

La loi MAPTAM avait prévu une mission de préfiguration chargée de proposer « des solutions aux situations particulières relatives à l'exercice des polices spéciales de l'habitat au sein de la MGP ». Les réflexions sur l'organisation générale des polices spéciales de l'habitat au sein de la future métropole et des EPT et la définition des modalités de partage des compétences sur ce sujet sont encore en cours, et devraient aboutir avant la fin de l'année 2018 avec la définition de l'intérêt métropolitain.

1.2. La réforme territoriale, quels impacts sur la mobilisation des outils locaux de la lutte contre l'habitat indigne ?

Les SCHS, une implication inégale selon les contextes

La réorganisation territoriale de la lutte contre l'habitat indigne et la mise en œuvre d'éventuels transferts de compétences posent la question de la réorganisation des services locaux chargés de lutter contre l'habitat indigne et des moyens financiers qui y sont associés et notamment du rôle et de la restructuration des Services Communaux d'Hygiène et de Santé (aucun EPCI n'a encore créé de service intercommunal d'hygiène et de santé – SIHS).

Héritiers des bureaux communaux d'hygiène et de santé, rendus obligatoires 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. La liste des SCHS a alors été fixée par décret et n'a pas été actualisée depuis. Leur cœur de métier est le contrôle de l'application du Règlement Sanitaire Départemental (RSD) et le suivi de l'insalubrité depuis la loi de Santé Publique de 2004 n° 2004-806 du 9 Août 2004 (article 83) et leur rôle dans la lutte contre l'habitat indigne reste souvent limité²⁶. Ils reçoivent pour exercer leur mission de police à la place de l'Etat une Dotation Globale de Fonctionnement 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 et les enjeux locaux.

Définie au début des années 1980, le maillage territorial de l'Île-de-France en SCHS et les moyens qui leurs sont alloués sont ainsi très disparates et ne sont parfois plus en adéquation avec les enjeux observés, certains territoires disposant de SCHS quand leur parc est désormais en majorité de qualité et valorisé tandis que des communes confrontées à de lourdes problématiques de dégradation n'en sont pas dotées (exemple de Clichy-sous-Bois).

Les SCHS présentent de plus, des situations très diverses selon les contextes et les priorités données par les exécutifs locaux. 75 communes franciliennes disposent d'un SCHS, avec des niveaux d'implication et d'expertise disparates selon 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, laissant la lutte contre l'habitat dégradé et indigne au service Habitat.

Dans ce contexte, certaines communes craignent que le transfert de l'exercice des polices de l'habitat à l'échelle intercommunale se traduise par un nivellement par le bas pour les communes les plus impliquées, si ce transfert s'effectue à moyens constants. La montée en puissance des intercommunalités en matière de lutte contre l'habitat indigne vient ainsi mettre en lumière la question des critères d'affectations et de territorialisation des moyens des services locaux de lutte contre l'habitat indigne et de leur éventuelle remise à plat.

Les opérateurs locaux impactés par la réforme territoriale ?

Agissant dans un contexte de plus en plus concurrentiel, les opérateurs publics mobilisables dans le traitement de la lutte contre l'habitat indigne, (aménageurs, SEM, SPL, associations- plus ou moins spécialisés sur le champ de la résorption de l'insalubrité et de l'amélioration du parc privé) connaissent, comme l'ensemble du monde des aménageurs, de profondes mutations. Ils sont en effet confrontés à la fois aux conséquences de la réforme territoriale sur leur gouvernance et aux incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la stabilité des ressources des collectivités. Le modèle traditionnel de l'aménagement public porté par de fortes participations financières des collectivités donneuses d'ordre semble fragilisé et de nouveaux paradigmes sont à inventer. Les opérateurs de l'aménagement et de la résorption de l'habitat indigne historiques sont ainsi contraints de développer des stratégies d'adaptation.

Certains se sont alors engagés dans des processus de restructuration et d'agrandissement pour consolider leurs assises et développer un positionnement plus « extra territorial » : fusion de 4 SEM des Yvelines et des Hauts de Seine dans une unité commune (Citalios), regroupement d'opérateurs locaux dans des groupes d'échelle départementale (exemple de la fusion absorption de Deltaville, spécialisée dans la résorption de l'habitat indigne, par la Sequano Aménagement et transfert de ses concessions). Ce mouvement de regroupement permet aux opérateurs d'atteindre des tailles « critiques » plus solides, d'élargir le cercle de leur actionnariat public et de projeter leur activité au-delà de leur territoire historique.

Ces opérateurs de grande taille sont également en mesure de se positionner de manière concurrentielle sur des sites complexes comportant des coûts et des risques financiers élevés et requérant une haute technicité.

L'enjeu est économique, l'élargissement et la diversification de leurs domaines de compétences leur permettant de se tourner vers de nouvelles opérations. Certains aménageurs ou promoteurs privés, qui ne le faisaient pas jusque-là, se positionnent ainsi désormais sur des opérations de résorption de

²⁶ Cf. «L'évaluation du fonctionnement des SCHS », IGAS, 2009.

l'habitat indigne lorsqu'elles permettent l'accès à des fonciers stratégiques.

Enfin, en parallèle, contribuant à renforcer la pression sur les acteurs, une part croissante des sites de projet restent « hors marché » et échappent à ces opérateurs, du fait de la multiplication de petites Sociétés publiques locales « in house » (SPLA) par les collectivités, qui souhaitent ainsi garder la maîtrise de leurs opérations.

Ce contexte fortement concurrentiel et les évolutions de la gouvernance territoriale impactent également les opérateurs privés ou associatifs porteurs des dispositifs d'amélioration de l'habitat qui sont amenés eux aussi à renforcer leur technicité, à diversifier leurs axes d'expertises et à parfois adapter leur organisation territoriale (à l'image des fusions en cours des équipes Soliha en grands pôles territoriaux). Ils font face à la nécessité croissante de créer ou de pérenniser des équipes dédiées aux sujets requérant une forte technicité, en lien avec la complexification des dossiers à traiter (rénovation énergétique, grandes copropriétés dégradées, traitement des IGH...).

On observe ainsi une dynamique de resserrement du nombre d'opérateurs en mesure d'offrir une compétence aiguisée en matière de traitement des sites les plus complexes de l'habitat indigne, et une concurrence accentuée sur les sites urbains les plus stratégiques et les plus « simples ». Tandis qu'en parallèle, l'engagement de nouvelles opérations reste souvent freiné (hormis quelques territoires historiquement très mobilisés) par la complexification des circuits de gouvernance et un certain attentisme des exécutifs locaux face à l'incertitude actuelle sur les partages de compétences.

1.2. Des intercommunalités chef de file de la lutte contre l'habitat indigne, quelles perspectives ?

La crainte d'une dilution des enjeux et d'une perte de portage politique

Certaines équipes municipales très concernées et mobilisées dans les dispositifs de lutte contre la dégradation de leur parc privé craignent l'impact politique du transfert de compétences à l'échelle intercommunale, notamment lorsqu'elles s'inscrivent dans des intercommunalités très contrastées, aux situations infra-territoriales très disparates et comprenant des poches d'habitat dégradé très localisées.

En effet, en matière d'habitat indigne, compte tenu de la complexité et du coût très élevé de son traitement, la volonté et le portage politique fort des opérations est indispensable. Certains porteurs de projets locaux redoutent que le passage obligé par le vote communautaire ne rende plus difficile à l'avenir la constitution de majorités politiques prêtes à voter l'engagement de telles opérations et redoutent un éclatement des pouvoirs de décision préjudiciable

pour ces dossiers. Ainsi, on observe dans certains EPCI hors Métropole, ayant pris la compétence amélioration de l'habitat que des opérations qui ont été conçues et initiées par les communes peinent à se concrétiser, en attente d'un vote favorable de l'intercommunalité.

Avec une production de logements par requalification urbaine se chiffrant à près de 100 000 € par logement, l'appétence des EPCI pour ces politiques est souvent faible alors qu'ils sont déjà souvent financièrement contraints. De même, il leur est difficile de s'engager dans des dispositifs opérationnels, alors qu'ils ne disposent encore que rarement d'un contingent de logements sociaux directement mobilisable pour assurer les relogements.

La question du transfert éventuel de compétence de la commune à l'intercommunalité préoccupe également les techniciens de la lutte contre l'habitat indigne qui ne savent plus exactement de quel échelon ils vont dépendre.

Mais des perspectives de diffusion de bonnes pratiques et de mutualisation des moyens et des compétences

La structuration actuelle d'EPCI se dotant de compétences plus affirmées en matière d'habitat, permet cependant d'espérer des effets de synergies positifs. La mise en œuvre d'une politique intercommunale en matière de lutte contre l'habitat indigne peut en effet être un vecteur d'acculturation et d'accompagnement des élus municipaux qui jusque-là étaient moins préoccupés par ces sujets. La mise en œuvre de politiques intercommunales pourrait ainsi être un moyen d'entraînement des collectivités réticentes. Nous l'observons déjà sur certains territoires où l'EPCI est force d'impulsion et amène les communes à prendre en compte ces problématiques, à l'exemple de Plaine Commune qui a un fonds dédié pour soutenir le volet opérationnel de la lutte contre l'habitat indigne. Cela engage les communes, qui n'avaient pas encore engagé de démarche de diagnostic, à mieux qualifier et prioriser les besoins de leur territoire. Pour déposer une demande de fonds auprès de l'EPCI, elles doivent renforcer la connaissance de leur propre territoire et de leurs enjeux et dispositifs de traitement. On peut aussi citer, l'exemple d'Est Ensemble qui a confié un mandat à la SOREQA pour identifier le potentiel d'aménagement des immeubles en difficulté au sein de l'ensemble du territoire en vue de lancer une opération mutualisée. Cela exige de recenser tous les immeubles avec une dégradation importante et entraîne certaines communes du territoire qui n'avaient pas entamé cette démarche à s'y engager.

L'avènement d'EPCI compétents et mobilisés en matière d'habitat indigne peut également contribuer à la réduction des disparités communales et être l'occasion de mettre en place des cadres de péréquations des moyens et de mutualisation des outils, au profit des territoires peu dotés en ingénierie : transferts de technicités, économie d'échelle, des campagnes communes de pédagogie et de communication.

De nouvelles mesures en faveur de l'organisation intercommunale de la lutte contre l'habitat indigne dans la loi ELAN

Face à ces réticences, la loi Elan du 23 novembre 2018 prévoit plusieurs mesures pour favoriser l'organisation intercommunale des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne, y compris dans la métropole du Grand Paris :

- stabiliser les compétences transférées du maire vers le président de l'EPCI à fiscalité propre en matière de lutte contre l'habitat indigne, notamment lorsque plusieurs présidents se succèdent ou lorsque l'EPCI-FP fait l'objet d'un changement de périmètre ;

- favoriser la création de services intercommunaux mutualisés de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux correctement dotés (dans les EPCI-FP et dans la métropole de Lyon) ;
- faciliter les conditions de délégation de certaines polices spéciales exercées par le représentant de l'État dans le département (insalubrité, saturnisme, danger sanitaire ponctuel) au président de l'EPCI-FP, en prévoyant toutefois que le service intercommunal d'hygiène et de santé déjà prévu par la loi dans le cas d'une telle délégation soit transformé en service intercommunal mutualisé (voir ci-dessus).

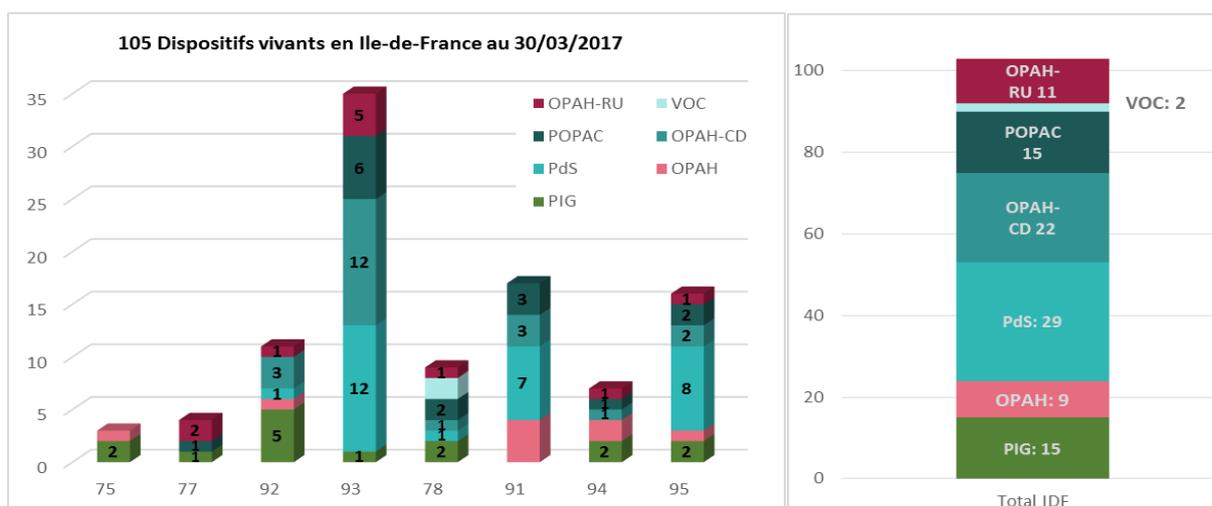
2. Les dispositifs territoriaux en cours en Île-de-France : évolution, thématiques

En mars 2017, 105 dispositifs opérationnels étaient en cours en Ile-de-France, de portée et de nature très variables, allant du PIG d'échelle départementale à l'OPAH copropriétés portant sur une liste d'adresses ciblées.

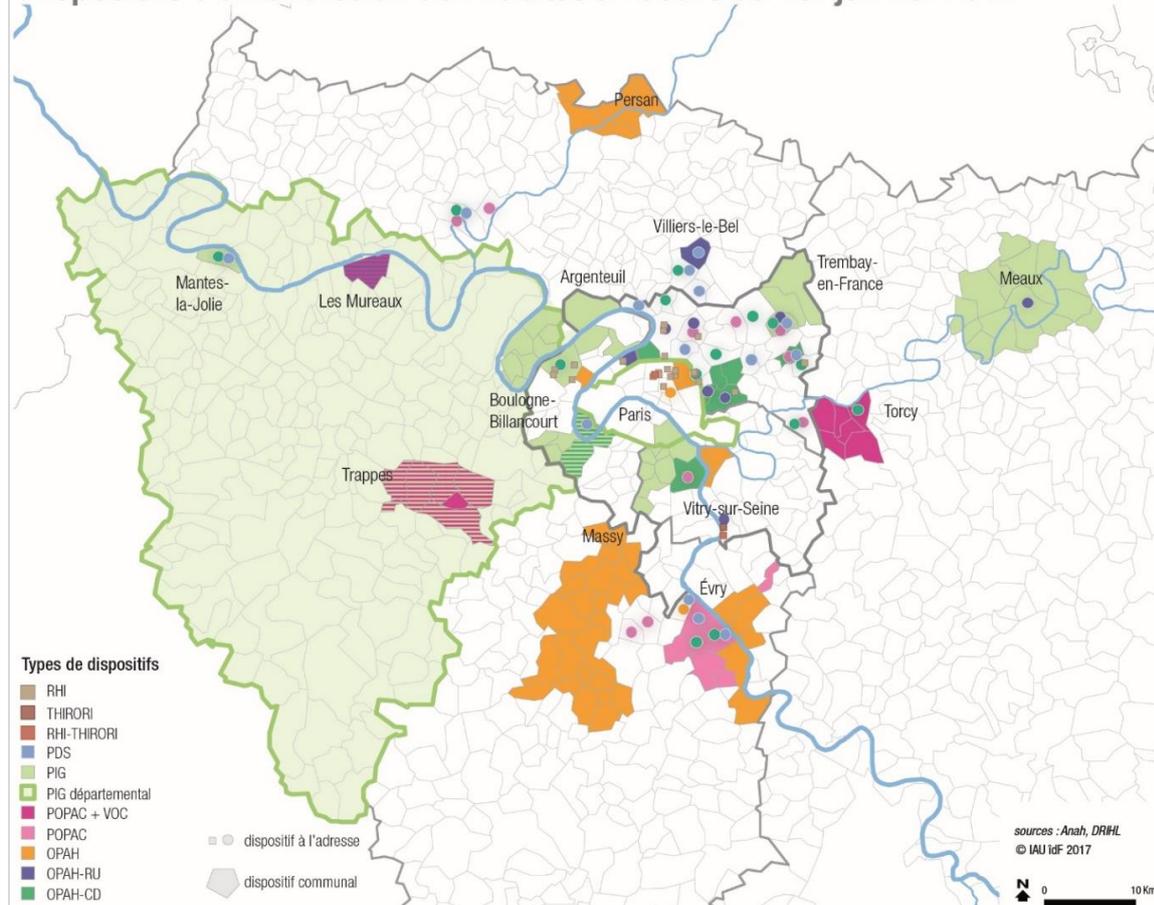
Les territoires de Paris et de la petite couronne sont mobilisés de longue date sur ces problématiques et un grand nombre d'OPAH y ont été engagées au cours des vingt dernières années. Ils représentent encore aujourd'hui près des deux-tiers des programmes engagés dans la région, ce qui est le reflet 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 autour de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, les OPAH classiques ont laissé la place à des dispositifs comprenant des volets « renouvellement urbain » ou « copropriétés dégradées ». 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 situation particulière de ce département et de l'échec relatif des OPAH classiques pour le traitement des sites d'habitat dégradé.

Les dispositifs vivants au 30 mars 2017



Dispositifs d'amélioration de l'habitat en cours au 1er janvier 2017



On note une mobilisation en cours d'évolution dans les départements de grande couronne sur ces problématiques. 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.

2.1. Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat

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 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...

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 la forte valorisation du marché et n'ont pas toujours permis de maintenir les populations existantes en place, de l'autre des OPAH qui visaient à enrayer des spirales de dégradation émergentes n'ont pas empêché 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 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. Elle soutient le projet urbain et social de la collectivité concernée, que l'Etat accompagne au titre de la solidarité nationale dont il

est porteur. La démarche d'OPAH repose sur un diagnostic approfondi portant sur la nature des difficultés d'un territoire, du périmètre à traiter et des réponses à apporter. Elle est encadrée par une convention multi-partenaire, fixant pour 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 et notamment celles des tissus urbains marqués par un habitat dégradé prégnant et concentré et/ou le cas de quartiers en déshérence (vacance importante, friches ou morphologies urbaines contraignantes...). D'une durée de 5 ans elles 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 doivent être déployés: acquisition foncière, démolition, curetage, reconstruction, restauration immobilière ou RHI, procédures relatives aux biens vacants, en état manifeste d'abandon... Le recours à une OPAH RU doit se justifier par un diagnostic qui en démontre la nécessité (bilan des opérations précédentes, identification des problèmes persistants, état du foncier, dysfonctionnements du marché et problèmes sociaux...). Elle intègre nécessairement des volets urbains, immobiliers, sociaux et fonciers et bénéficie de subventions majorées.
- **L'OPAH de revitalisation rurale**, venant accompagner les projets de revitalisation de territoires ruraux, qui n'a jamais été mobilisée en Île-de-France.
- **L'OPAH copropriétés**, visant à lutter contre la dégradation des copropriétés. C'est un outil préventif ou curatif des copropriétés en difficulté ou dégradées. 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, la collectivité 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, pour plusieurs immeubles en copropriété identifiés dans le périmètre du dispositif, un traitement global des difficultés. Il s'agit, en premier lieu 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 permet ensuite la réalisation de travaux sur les parties communes ou privatives. Elle doit permettre de revaloriser la copropriété dans le marché local du logement. Elle implique, au-delà de l'aide à la réalisation de travaux, un accompagnement social et juridique très fort des copropriétaires et un suivi-animation renforcé.

11 communes franciliennes mettaient en œuvre des OPAH RU en 2017 et 22 des OPAH avec un volet copropriétés dégradées. 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 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 l'Établissement Public Territorial Plaine Commune en Seine-Saint-Denis), ou des prêts bancaires bonifiés.

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 recentrée vers une action sociale (copropriétaires modestes, bailleurs privés à vocation sociale) et risque de perdre son caractère incitatif dans de nombreux contextes franciliens : parc locatif de mauvaise qualité mais ne relevant pas de la grande dégradation, copropriétés mixtes fragiles comptant encore des copropriétaires à la limite des plafonds pour lesquels les restes à charges seront trop élevés.

Le nouveau dispositif Habiter Mieux Copropriétés à destination des copropriétés fragiles pour subventionner les travaux de rénovation énergétique pourrait répondre aux besoins des copropriétés en limite de dispositif opérationnel. Mobilisable aussi bien dans le secteur diffus que le secteur programmé, ce nouveau dispositif vise à répondre aux besoins d'une intervention préventive par le biais de la rénovation énergétique.

Enfin, si l'OPAH Copropriété ne permet pas de répondre aux situations les plus difficiles, le dispositif de Plan de sauvegarde peut être mis en œuvre. Institué par la loi du 14 novembre 1996, le plan de sauvegarde est le cadre privilégié d'une intervention publique lourde sur les copropriétés les plus en difficulté. C'est une démarche incitative, globale et partenariale dont l'objet principal est de restaurer le cadre de vie des habitants et de redresser la situation d'immeubles en copropriété cumulant des difficultés importantes (coupure d'eau et de chauffage, carences graves de gestion voire de déshérence des organes de décision et de gestion, endettement important du syndicat des copropriétaires, problèmes de sécurité des biens et des personnes, bâti très dégradé à insalubre, situations de mal logement, spécialisation sociale...).

Ampleur et cumul des difficultés, impacts des dysfonctionnements sur l'environnement social et urbain et impossibilité pour le syndicat des copropriétaires de résoudre seul des problèmes qui relèvent, par ailleurs, de champs de compétences ou de responsabilités partagées entre divers acteurs privés et publics, fondent la pertinence d'un plan de sauvegarde. La spécificité d'un plan de sauvegarde réside dans le fait que la démarche peut être engagée 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 et d'associations de riverains.

Le plan de sauvegarde hiérarchise, coordonne et programme les actions à conduire sur une durée de cinq ans pour :

- - assainir et rétablir la situation juridique, de gestion, d'administration d'un immeuble en copropriété,
- - traiter des situations de mal logement,
- - intervenir sur le bâti, les équipements collectifs et les espaces extérieurs,
- - remédier à des dysfonctionnements relatifs au positionnement de ces copropriétés dans le marché du logement et à leur insertion urbaine.

2.2. Les programmes d'intérêt généraux (PIG) : un outil souple de plus en plus utilisé

Le PIG (programme d'intérêt général) est 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 souvent hors d'une logique de projet de quartier ou de territoire qui relève davantage de l'OPAH.

Durée, périmètre et objet du PIG sont définis dans l'arrêté qui l'approuve. La durée est libre (1,3 ou 5 ans maximum) et dépend du cadre contractuel défini par les partenaires. Il porte sur des échelles territoriales plus ou moins grandes (agglomération, bassin d'habitat, département) et sans pour autant que ces territoires ne présentent des dysfonctionnements urbains et sociaux notables. Un protocole d'accord doit être formalisé avant l'arrêté lorsque l'initiative vient des collectivités, précisant les objectifs quantitatifs et qualitatifs du PIG, les engagements des parties ainsi que 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 être approuvé comme un PIG.

3. Le traitement de l'habitat indigne par les collectivités locales : de l'éviction à l'appropriation publique

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 constituées, la mise en œuvre d'opérations d'aménagement ou de restructuration foncière peut s'imposer.

Les PIG engagés en Ile-de-France augmentent et portent sur majoritairement sur les thématiques de l'éradication de l'habitat indigne et de la lutte contre la précarité énergétique. Les questions de l'adaptabilité du parc et l'accompagnement des copropriétés sont intégrées à la marge.

Les PIG correspondent souvent à une déclinaison «habitat » des politiques sociales mises en œuvre par les collectivités ou à une réponse à une ou plusieurs problématiques techniques spécifiques ou un public cible.

La variété des objectifs et des finalités des PIG Français témoignent de l'adaptabilité de cet outil :

- Les Yvelines ont mis en place un PIG visant à stimuler la rénovation énergétique du parc privé et à soutenir la mise en œuvre du programme « Habiter mieux » à l'échelle départementale, à destination des communes non couvertes par des opérations locales ciblées et proposant ainsi un soutien à l'ingénierie des communes non dotées de leurs dispositifs ;
- Plusieurs intercommunalités ou communes ont également instauré des PIG multithématiques, portant sur tout ou partie de leur territoire. Dans ces cas de figure le PIG vient offrir un soutien à une politique locale globale d'amélioration de l'habitat comme par exemple, les PIG du Val de Bièvre, de GPSO ou de Terres de France.
- D'autres PIG peuvent avoir un objet plus précis tels que celui de Gonesse qui porte sur l'amélioration énergétique d'un quartier pavillonnaire vieillissant

Enfin le PIG peut venir « articuler » une multitude d'interventions et d'outils dans un cadre commun. C'est le cas de celui d'Argenteuil qui porte sur l'accompagnement des copropriétés du Val d'Argent. De nombreux outils spécifiques sont mis en place sur ces copropriétés que le PIG vient soutenir en offrant un accompagnement spécifique et adapté selon le profil et le degré d'avancement de leur projet de réhabilitation... La mise en place de ces différents PIG permet le plus souvent de proposer aux adresses identifiées une expertise technique ainsi qu'un accompagnement juridique et social grâce à la mobilisation d'une équipe d'animation.

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...

3.1. 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.

Initiées 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 réforme des aides de l'Anah, appliquée depuis janvier 2011, a instauré de nouveaux financements pour les 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 ». L'expérience de terrain des acteurs montre que cette procédure est 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 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.

Les taux de financement de ce déficit par l'Anah s'élèvent au maximum à 70 % pour les dépenses relatives aux mesures d'accompagnement social et de relogement. Les autres postes sont couverts au taux maximal de 40 %. Ces taux peuvent cependant être modulés en fonction des capacités de financement de la collectivité et de la vocation sociale de l'opération.

Les acteurs de terrain qui les mobilisent soulignent 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. Le recours aux ORI reste encore pour ces raisons souvent réservées aux mono-propriétés pour lesquels il est plus aisé.



DAVY (Anne-Claire)/IAU

3.2. Les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre, un outil coercitif

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 % 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 peut s'avérer complexe. 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 logement social, coût de conduite de projets...). Ces opérations complexes qui sont à la fois des opérations sociales, techniques et urbaines peuvent mettre beaucoup de temps à aboutir.

Depuis 2009, la gestion des fonds RHI est confiée 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.

Dans la réalité la RHI et la loi Vivien s'appliquent rarement. Selon les données disponibles, seules une trentaine d'opérations auraient ainsi été financées en RHI ou en THIRORI à Paris et dans les départements de la Métropole depuis 2010.

Paris a longtemps été la collectivité la plus engagée dans ce type d'opérations, avec l'action de la SIEMP/SOREQA et la mise en œuvre de son plan d'éradication de l'habitat indigne. Elle représentait les deux tiers des RHI en cours dans la région en décembre 2009 (51 RHI pour la période 2003-2018) et accueille encore 10 des opérations financées depuis 2010 dans le cœur de l'agglomération. C'est désormais en Seine-Saint-Denis que cet outil est le plus mobilisé, avec 12 opérations financées depuis 2010, suivi des Hauts-de-Seine qui compte 6 opérations financées (à Nanterre et Clichy). Seules 2 opérations ont été financées dans le Val-de-Marne et cet outil n'est 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 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 réduite, et cette procédure n'est aujourd'hui utilisée que très ponctuellement, après que d'autres dispositifs aient échoué.

Les acteurs interrogés ont souligné en effet combien elle 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 administratif et une part non négligeable d'entre eux obtiennent gain de cause. Des problèmes d'évaluation de la valeur des biens et de qualification du caractère irrémédiable de l'insalubrité (quand le coût de la réhabilitation est supérieur à celui de la reconstruction) 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). Des exemples d'opérations engagées depuis des années et enlisées dans des procédures juridiques sont souvent rapportés par les opérateurs (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.

3.3. Les opérations d'aménagement urbain, un autre 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 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...).

Les collectivités peuvent également depuis 2006 se doter d'un nouvel outil dédié : la Société Publique Locale d'Aménagement. 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. La collectivité peut ensuite lui confier des concessions d'aménagement sans mise en concurrence préalable, contrairement à la procédure des conventions publiques d'aménagement (CPA). Un avantage important car plusieurs opérations franciliennes, dont la validité de la CPA a été contestée au tribunal ont été retardées par le passé par ce contentieux. 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. L'intérêt du statut de SPLA est 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...).

Le département et la ville de Paris ainsi que l'EPCI de Plaine commune ont fait le choix de se doter d'un tel opérateur dès 2010 en créant conjointement la SPLA la SOREQA (en prenant respectivement des parts à hauteur de 55%, 23% et 22%, ramenées aujourd'hui à 12% pour la ville de Paris et 15% pour Plaine Commune), rejoints ensuite ces dernières années par Est-Ensemble (10%), Montreuil (5%) et Nanterre (3%) qui, par la prise de participation à la SPLA, peuvent bénéficier de ses équipes spécialisées.

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.

Des concessions d'aménagement innovantes : portage au lot ou portage intercommunal

Une concession innovante : la concession d'aménagement de la Ville de Paris, confiée à la Soreqa à l'échelle de lots de copropriété et notamment de chambres de service

Le Conseil de Paris a approuvé en novembre 2016, un nouveau traité de concession d'aménagement, confié à la Soreqa, pour traitement de divers lots indigne afin de créer des logements sociaux. Cette concession a été lancée en janvier 2017, pour une durée de 5 ans. La mission de l'opérateur est d'étudier des adresses repérées et, en fonction de situations, d'acquérir et de gérer des lots, de reloger les occupants et de les céder aux bailleurs pour la création de logements sociaux. Cette action s'inscrit dans un plan de traitement des chambres de service parisiennes, en coordination avec le dispositif Multiloc pour inciter aux travaux des bailleurs dans les chambres de service vacantes. Deux adresses identifiées en phase d'étude préalable (des immeubles en bon état où seuls les combles recèlent des situations d'habitat indigne) sont actuellement en phase opérationnelle.

Le dispositif intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (DILHI) EST-ENSEMBLE

Après une étude de repérage des enjeux de l'habitat privé dégradé de son territoire et l'identification d'une liste d'adresses les plus dégradées, Est-Ensemble a confié un traité de concession à la Soreqa en janvier 2016 portant sur la mise en œuvre d'un dispositif intercommunal de lutte contre l'habitat indigne. Ce dispositif porte sur 15 adresses réparties sur 5 communes du territoire : Bobigny, Les Lilas, Montreuil, Pantin et le Pré-Saint-Gervais. La première année de l'opération a visé à mettre en place les partenariats locaux avec toutes les communes sur les champs de l'action foncière, du relogement, de la gestion intercalaire des logements et de l'aménagement (études de faisabilité, études techniques préalables à la démolition, engagement des premières acquisitions amiables...)

Source : Soreqa, rapport d'activité 2016.

4. Les programmes nationaux de traitement de l'habitat dégradé déclinés à l'échelle locale

Dans certains sites franciliens, les outils locaux de lutte contre l'habitat indigne semblent avoir atteint leurs limites et requérir des outils exceptionnels. A l'image de la philosophie qui légitime l'intervention sur les sites de la politique de la ville certains secteurs présentent aujourd'hui une telle concentration de pauvreté et de dégradation de l'habitat privé qu'ils justifient à la fois de changer d'échelle d'intervention (réfléchir en termes de recyclage d'îlots entiers) et de mobiliser des moyens « extraordinaires » (financiers, juridiques ou opérationnels).

4.1. Les Programmes Nationaux de Renouvellement Urbain : une intervention portant aussi sur le parc privé dégradé

LE PNRU I : une première intervention sur le parc privé dégradé

Lors du lancement du Programme National de Renouvellement Urbain porté par l'ANRU (Agence Nationale du Renouvellement Urbain), initialement pensé pour la requalification des grands ensembles d'habitat social, certaines villes et opérateurs ont en effet 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.

4 quartiers franciliens, sur une vingtaine à l'échelle nationale, ont ainsi pu bénéficier de l'intervention de l'Anru sur leur parc ancien dégradé dès le PRU 1 (4 Chemins à Aubervilliers, Christino Garcia à Saint-Denis, le quartier des portes de Paris à Clichy ou celui de la goutte d'or à Paris). La plupart de ces quartiers 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, 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 s'est prolongée 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 également traitée dans les protocoles de préfiguration du second programme PNRU.

D'autres quartiers ont également bénéficié lors de la mise en œuvre du premier PNRU d'une intervention sur des copropriétés récentes (années 60 à 80), sans démolition ou recyclage urbain, souvent dans des quartiers mixtes où les enjeux de traitement du parc social étaient très imbriqués avec ceux des copropriétés voisines, notamment dans des quartiers conçus sur dalle avec des structures juridiques de partage des espaces très complexes :

- Le quartier du Val d'Argent à Argenteuil a ainsi été soutenu dans un projet de clarification de la gestion des espaces communs sur dalle (démembrement d'ASL, aide à la réhabilitation...) via un portage de l'Anru, l'engagement de plusieurs Plans de Sauvegarde ou d'Opah copropriétés.
- Le quartier des Pyramides à Evry a pu mettre en place une Opah avec des volets copropriété et renouvellement urbain afin d'engager des actions de résidentialisation, le démembrement de l'ASL, la séparation juridique des parkings ou la création de sorties autonomes...
- Le centre-ville d'Epinay / Seine, un quartier sur dalle mêlant copropriétés et logements sociaux fait l'objet d'un important projet de renouvellement urbain visant à repenser profondément son urbanisme (projet de mettre le quartier au niveau des rues et de supprimer partiellement la dalle, de requalifier les immeubles d'habitation et le centre commercial...). L'opération a eu des résultats probants, avec la transformation des gabarits urbains et le retour à une fonction de centre-ville animé.
- Plusieurs sites ayant bénéficié du PNRU restent cependant encore en difficulté et devront sans doute être de nouveau soutenus par le PNRU2, notamment les sites où les enjeux des copropriétés sont particulièrement lourds et devraient aboutir à une démolition : Clichy-Montfermeil (Les Bosquets, La Forestière); Pierrefitte; Garges-Lès-Gonesse (La Murette).

Malgré ces quelques sites d'intervention sur le parc privé, le PNRU I est prioritairement intervenu sur les grands ensembles et la question des copropriétés fragilisées est souvent restée initialement un peu hors champs.

Dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), l'Anah et l'ANRU sont intervenues conjointement pour permettre la mise en œuvre de projets locaux ciblant des copropriétés en difficultés ou des quartiers anciens dégradés. Mais cette articulation s'est parfois heurtée à une faible lisibilité de la responsabilité de chaque agence dans la mise en œuvre des actions et à une insuffisante coordination dans la définition et le suivi des projets. Par la suite, à travers la mise en œuvre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), l'articulation de l'Anah et de l'ANRU s'est approfondie grâce à des modalités de définition et de suivi communes des projets (convention unique définissant les engagements des deux agences, revue de projet annuelle commune aux actions relevant des deux entités).

Le PNRQAD en Ile-de-France

Inspiré par les constats des premiers projets du PNRU, la loi MOLLE a mis en place en 2009 un Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) 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 ».

L'objet de ce PNRQAD était « 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 venait ainsi 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 par la concentration de moyens sur une série de quartiers prioritaires au sein desquels elle entendait replacer le traitement de l'insalubrité dans une logique de projet urbain plus vaste pour une requalification pérenne des sites.

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. Près de 10 ans après le lancement de ces projets, leur avancement est inégal selon les sites. Sur les sites de Saint-Denis, la quasi-totalité des acquisitions programmées, les relogements induits et l'attribution des opérations de construction de logements sociaux à leur maître d'ouvrage ont été effectués. Les 9 dernières opérations devaient être engagées en 2017 et 2018. A Aubervilliers, la phase aménagement des deux îlots

concernés a commencé plus tardivement et les premières acquisitions et relogement ont commencé en 2016. A Montreuil-Bagnolet également les acquisitions et relogements amiables sont en cours, les procédures de DUP en cours sur 4 à 5 des îlots à traiter, tandis que l'OPAH RU est en cours et a déjà permis le vote de travaux sur une dizaine d'immeubles ayant fait l'objet d'un diagnostic... Les projets sont donc en phase opérationnelle et témoignent de l'importance des délais de réalisation de ces opérations complexes. Le bilan final de ces sites sera l'occasion de tirer de riches enseignements sur les voies et moyens du traitement urbain de l'habitat dégradé.

LE NPNRU II : une meilleure coopération institutionnelle Anah/ANRU pour une efficacité accrue

A l'issu du PNRU, et en prévision du NPNRU, l'Anru a souhaité mieux identifier et prioriser les dysfonctionnements urbains dans les QPV, qu'ils concernent du parc social ou privé et ses chargés de mission territoriaux ont été missionnés pour cibler les quartiers les plus touchés (considérés au vue de la concentration de leurs difficultés comme « d'intérêt national »). Une grille des dysfonctionnements dans les quartiers anciens a été établie pour contribuer à les identifier et les prioriser.

Une nouvelle convention vise à formaliser et à approfondir la coopération institutionnelle et opérationnelle entre l'Anah et l'ANRU. Les objectifs sont de rendre réciproquement plus efficaces les interventions conduites sous la responsabilité de chacun des deux établissements ainsi que de favoriser la mutualisation des moyens.

Les objectifs sont de rendre réciproquement plus efficaces les interventions conduites sous la responsabilité de chacun des deux établissements ainsi que de favoriser la mutualisation des moyens.

Cette volonté d'étroite articulation se décline selon cinq objectifs principaux :

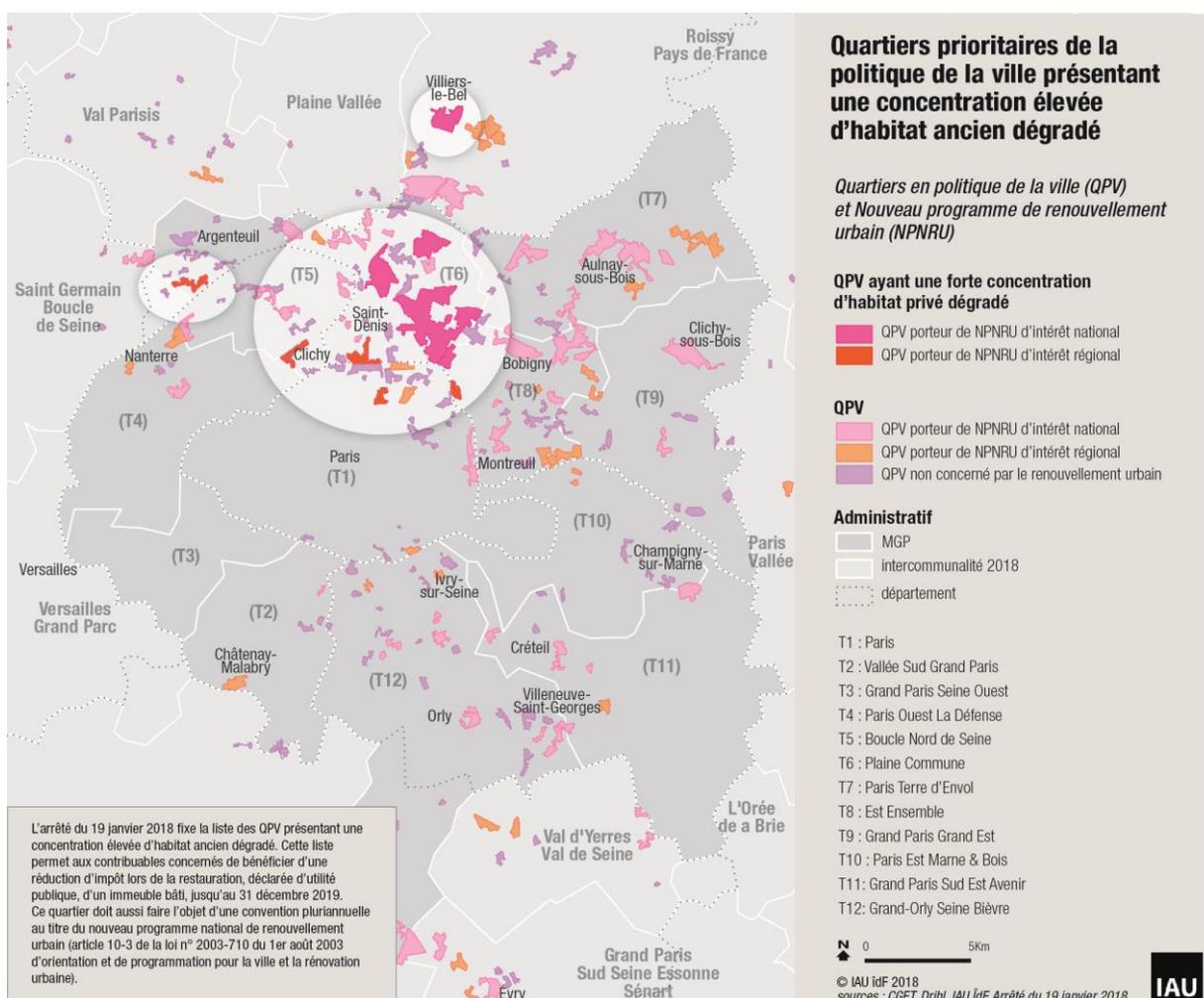
- Partager la connaissance des quartiers de la politique de la ville relevant du NPNRU et ayant des enjeux importants sur le parc privé,
- Définir une stratégie d'intervention commune sur ces quartiers,
- Préciser les champs d'interventions de l'Anah et de l'ANRU au service des projets portés par les collectivités locales,
- Organiser un suivi partagé des projets,
- Coordonner les actions d'animation des réseaux professionnels.

Un diagnostic systématique des enjeux du parc privé est aussi désormais requis dans les études de préfigurations des nouveaux protocoles. Ils doivent systématiquement prévoir un diagnostic sur les enjeux de l'habitat privé : imbrication des tissus LLS, copropriétés et pavillonnaires vieillissant, (des effets de reports des habitants délogés de l'Anru dans les pavillons voisins).

Les sites du PNRU présentant encore des enjeux d'intervention sur l'habitat privé dégradé et/ou les copropriétés récentes

A l'échelle de l'Ile-de-France	Quartier NPNRU d'intérêt national	Quartier NPNRU d'intérêt régional
cumul d'enjeux importants en matière d'habitat privé (habitat ancien & copropriétés récentes)	2	
enjeux très importants en matière d'habitat ancien dégradé	1	1
enjeux importants en matière d'habitat ancien dégradé	2	4
enjeux majeurs en matière de copropriétés en difficulté	10	
enjeux importants en matière de copropriétés fragiles et en difficulté	15	4
enjeux préventifs en matière de copropriétés fragiles	12	4
Total général	42 (/59)	13 (/43)

Source : enquête 2015 Anah - ANRU auprès de leurs délégations territoriales. Attention, les données relatives aux quartiers d'intérêt régional doivent être interprétées comme des minima étant donné qu'au moment de l'enquête ces quartiers n'étaient pas tous identifiés.



Les principales règles de financement entre l'ANRU et l'ANAH

Concernant les copropriétés fragiles ou en difficulté, pour l'ensemble des quartiers inscrits au NPNRU :

- les actions visant à accompagner les copropriétaires privés dans le redressement ou la consolidation des copropriétés relèvent de l'Anah : aides aux travaux de réhabilitation, à la gestion, à la résidentialisation, au portage de redressement, à la scission sans suppression du statut de copropriété, réalisation de diagnostics, ingénierie de redressement, ingénierie d'OPAH Copropriétés, de Plan de Sauvegarde (PDS), de Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés (POPAC)...
- les actions visant à mettre fin au statut de la copropriété ou à modifier profondément et durablement sa structure ou son fonctionnement en vue notamment de la réalisation d'un programme urbain relèvent de l'ANRU : démolition de copropriétés, transformation en monopropriété, portage massif, restructuration des espaces et des équipements des ensembles immobiliers complexes ou des copropriétés, accompagnement social des copropriétaires et habitants pendant les périodes transitoires d'acquisition des logements...

Dans les autres QPV ne relevant pas du NPNRU, l'ensemble des actions visant le redressement des copropriétés, qui seraient éventuellement mises en oeuvre, dépendent de l'Anah.

Pour les quartiers dont les projets de renouvellement urbain ciblent les problématiques d'habitat ancien dégradé et sont soumis à l'instruction du comité d'engagement relatif au NPNRU :

- les actions visant à améliorer l'habitat existant notamment en luttant contre l'habitat indigne et la précarité énergétique relèvent de l'Anah : aides aux travaux, ingénierie d'opérations programmées. En revanche, pour ces quartiers, l'Anah ne finance pas d'actions de recyclage que ce soit dans le cadre de RHI ou de THIRORI.
- les actions visant à recycler l'habitat dégradé via des opérations de restructuration foncière ou immobilière relèvent de l'ANRU.

Dans les autres QPV, l'ensemble des opérations d'amélioration et de recyclage de l'habitat dégradé relève de l'Anah dans le respect de son règlement général. Dans les sites d'intérêt national le financement se fait au vu du projet et non par distribution d'une enveloppe prédéterminée (projet partagé lors du protocole de préfiguration, en essayant de limiter les nécessités de recourir à l'avenant), dans une logique de soutien au projet. Dans les quartiers d'intérêt régional, les enveloppes disponibles seront moins importantes, mais le système de portage sera plus décentralisé. Les dossiers ne passeront ni devant le comité d'engagement national ni au CRTP (instance technique préalable au Comité d'engagement). En revanche, l'instruction des dossiers en PRIR dont les enveloppes sont supérieures à >7M[€] relèveront des modalités d'instruction nationales de l'ANRU.

Les nouvelles conventions sont en cours d'élaboration et sont issues des protocoles de préfiguration signés en 2017. La majorité d'entre elles devrait être prête en 2019. La volonté de l'ANRU d'être plus précis sur les projets et les enjeux financiers et administratifs allonge la durée d'élaboration des conventions.

Au sein de la MGP, des réflexions sont en cours en vue de mettre en place des conventions territoriales par EPT. Ces derniers sont cosignataires du projet urbain. L'objectif de reconstitution de l'offre à l'échelle de l'EPT demeure difficile à inscrire collectivement (ex de bas Clichy). Avec la montée en puissance des EPCI, le portage des opérations est de plus en plus mixte et les enjeux sont mieux mis en perspectives. Ils appellent cependant à l'émergence d'opérateurs d'échelle supérieure.

4.2. Un appel à projet pour une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne, vers une stratégie régionale partagée

La définition d'une stratégie régionale de lutte contre l'habitat indigne

Pour rendre à l'habitat ses fonctions protectrices et sociales, l'État en Île-de-France et ses partenaires mettent en œuvre une action concertée et résolue de lutte contre l'habitat indigne et dégradé.

La prise en compte des thématiques tenant à l'amélioration de l'habitat privé, notamment la lutte contre l'habitat indigne dans les documents de programmation et dans la définition des stratégies territoriales sur l'habitat concernent de manière globale les priorités d'action définies par l'Anah et l'État. Cette exigence s'exprime en particulier pour préparer l'examen des PLH par le CRHH ou, plus récemment, dans le cadre de la définition des enjeux sur le parc privé dans les quartiers de la rénovation urbaine, suite à la signature d'une convention Anah-Anru.

Les orientations dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne en matière régionale sont notamment axées sur :

- la nécessité de développer l'évaluation des besoins et des potentialités opérationnelles, non plus seulement par logements signalés mais aussi par immeubles, îlots ou quartiers ;
- l'importance, pour la crédibilité de l'action publique, d'aller lorsque c'est nécessaire, au bout des mesures de police et d'engager les poursuites judiciaires et le cas échéant, de réaliser les travaux d'office;
- l'importance des solutions de relogement ou d'hébergement, dont l'absence est, en secteur tendu et s'agissant souvent de ménages en grandes difficultés, facteur de blocage ou de ralentissement des dispositifs opérationnels.

Par ailleurs, la DRIHL matérialisant son intention de porter une attention spécifique à cet enjeu francilien majeur a créé en 2012 une mission régionale chargée notamment d'animation et d'appui aux services départementaux dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne, la mission régionale lutte contre l'habitat indigne. La mission de lutte contre l'habitat indigne (MLHI) a en charge la programmation et le suivi des crédits mobilisés pour les interventions d'office en matière de lutte contre le saturnisme et l'insalubrité, la coordination de l'action publique conduite dans la région, notamment au travers les PDLHI, et la conduite de l'appel à projets régional pour une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne lancé en 2014.

La mission assure aussi la maîtrise d'ouvrage de l'application PHI utilisée pour le suivi des procédures en matière d'habitat indigne en Île-de-France par les services en charge du logement. Elle met en œuvre

également des marchés publics régionalisés en matière de travaux d'office, d'accompagnement social et dans le cadre de la lutte contre le saturnisme infantile (marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les travaux à réaliser et de diagnostics/contrôles).

Le lancement de l'appel à projets pour une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne

Afin de rendre la lutte contre l'habitat indigne plus efficace et de s'inscrire dans une logique de projet global sur un territoire, un quartier, dépassant la seule mise en conformité des logements déclarés insalubres, la DRIHL, l'ARS et l'Anah ont lancé en 2014, un appel à projets pour la mise en œuvre d'une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne auprès des collectivités locales, seules à même de porter cette politique sur le terrain, avec l'appui d'opérateurs identifiés, et capables de mener le cas échéant des actions d'acquisition, réhabilitation, voire de démolition et reconstruction sur des immeubles ou des îlots entiers.

L'innovation réside dans le dépassement de la traditionnelle intervention logement par logement pour aboutir à une requalification d'ensemble d'îlots ou d'immeubles entiers et produire une amélioration visible de l'habitat sur un quartier. Les projets retenus traitent ainsi globalement et durablement les territoires sélectionnés grâce à un effet levier à travers l'habitat, l'offre commerciale ou encore la revalorisation des espaces publics.

L'appel à projets permet la mobilisation d'une aide financière complémentaire exceptionnelle de l'État permettant le subventionnement du déficit du volet opérationnel de chaque projet. Il doit permettre également d'améliorer les moyens de lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, la connaissance des besoins d'intervention peut être améliorée grâce à l'utilisation d'outils de repérage et aux différentes études pré-opérationnelles. Les actions menées peuvent s'inscrire le cas échéant dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat dédiées au renouvellement urbain financées par l'Anah.

La mobilisation d'acteurs multiples autour de la lutte contre l'habitat indigne

L'appel à projets concerne des collectivités volontaires ainsi que des établissements publics d'aménagement ou de cabinets d'étude qui souhaitent s'engager dans une dynamique de traitement urbain et de requalification durable.

Les moyens de l'État et de ses partenaires sont également mobilisés dans le cadre d'une contractualisation autour du projet de la collectivité, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre des polices spéciales des maires et des préfets au titre de la lutte contre l'habitat indigne (CCH et CSP), du contrat local de santé, pour l'accompagnement social des

ménages et leur mise à l'abri (hébergement le temps des travaux, relogement) ou encore par la mobilisation des aides de l'Anah notamment au titre du recyclage foncier (RHI et THIRORI), de celles de la Caisse des Dépôts à l'ingénierie ou des financements de l'ANRU dans le cadre du NPNRU.

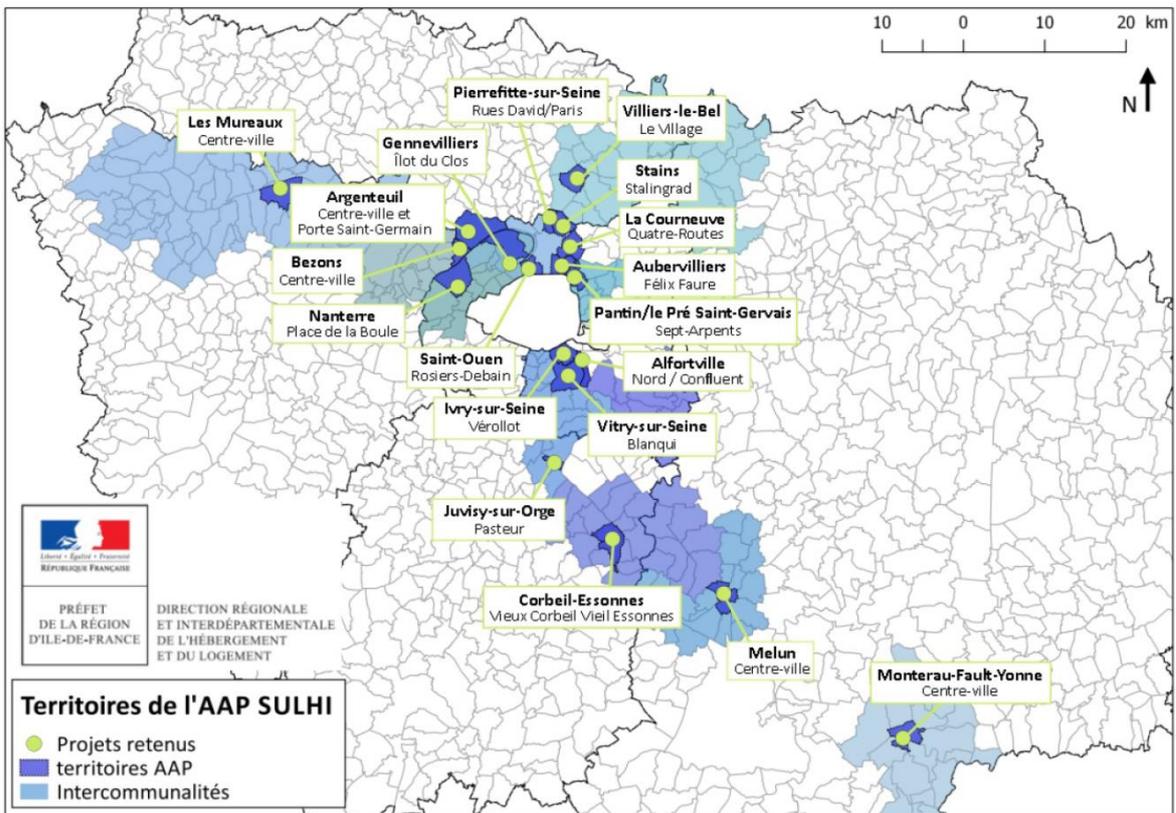
Les étapes de l'Appel à Projets

L'ARS et la préfecture de région, représentée par la DRIHL, ont lancé, dans le courant de l'année 2014, l'appel à projets à destination des territoires les plus concernés par l'habitat indigne et dégradé (soit 77 communes et 26 EPCI). En octobre 2014, le Comité interministériel du Grand Paris présidé par le Premier ministre a inscrit la démarche parmi les mesures prioritaires de mobilisation en faveur du logement et a confirmé la dotation financière exceptionnelle de l'appel à projets, soit 20 millions d'euros sur 5 ans.

L'appel à projets a recueilli les candidatures de 34 communes et de 10 EPCI.

Les 19 territoires retenus sur proposition d'une commission de sélection (ARS, Anah, DHUP, ANRU, CDC, PNLHI, DRIHL) sont :

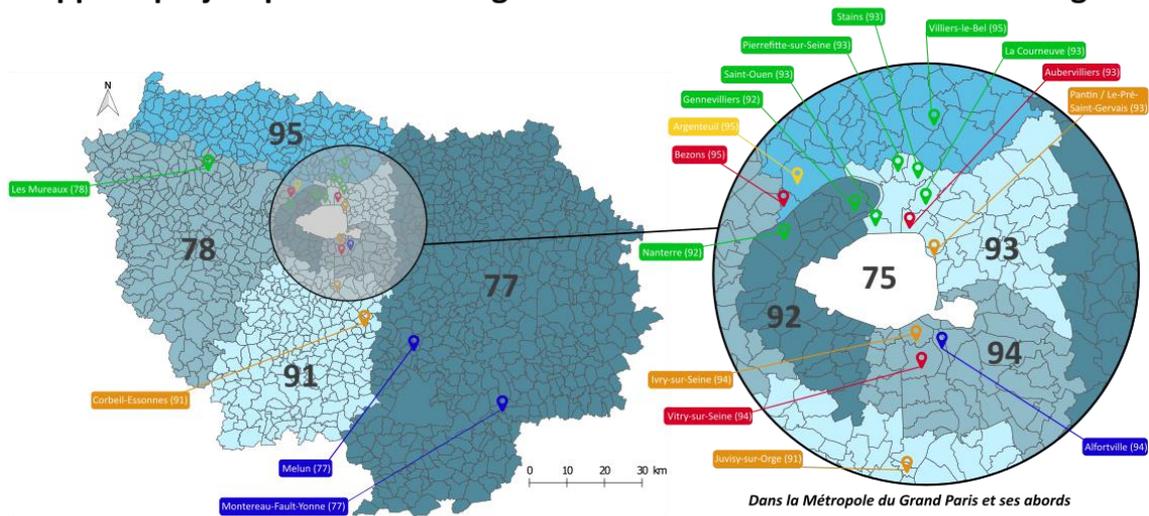
- les villes de Melun et Montereau-Fault-Yonne en Seine-et-Marne (77) ;
- la ville des Mureaux dans les Yvelines (78) ;
- les villes de Juvisy-sur-Orge et Corbeil-Essonnes dans l'Essonne (91) ;
- les villes de Gennevilliers et Nanterre dans les Hauts-de-Seine (92) ;
- les villes d'Aubervilliers, Pantin associée au Pré-Saint-Gervais, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen et Stains en Seine-Saint-Denis (93) ;
- les villes d'Alfortville, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine en Val-de-Marne (94) ;
- et enfin les villes de Villiers-le-Bel, Argenteuil et Bezons en Val d'Oise (95).



Cartographie : DRIHL / MLHI Juin 2017

© les contributeurs d'OpenStreetMap sous licence ODbL

Appel à projets pour une Stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne



En grande couronne

Dans la Métropole du Grand Paris et ses abords

État d'avancement de l'AAP SULHI (juin 2018)

- Phase opérationnelle en cours
- Convention opérationnelle en passe d'être signée (avant juillet 2018)
- Convention opérationnelle en attente (fin 2018 ou 2019)
- Etude terminée - pas de phase opérationnelle
- Abandon

Liste des sites de l'AAP

Commune	Intercommunalité	Secteur de l'intervention
Melun (77)	CA Melun Val-de-Seine	Centre-ville
Monterau-Fault-Yonne (77)	CC du Pays de Monterau	Centre-ville
Les Mureaux (78)	CU Grand Paris Seine et Oise	Centre-ville
Corbeil-Essonnes (91)	CA Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart	Vieux Corbeil
Juvisy-sur-Orge (91)	EPT Grand Orly Seine Bièvre	Pasteur
Gennevilliers (92)	EPT Boule Nord de Seine	Îlot du Clos
Nanterre (92)	EPT Paris Ouest la Défense	Place de la Boule
Saint-Ouen (93)	EPT Plaine Commune	Rosiers Debain
Pierrefitte-sur-Seine (93)	EPT Plaine Commune	Rues David / Paris
Aubervilliers (93)	EPT Plaine Commune	Félix Faure
La Courneuve (93)	EPT Plaine Commune	Quatre Routes
Stains (93)	EPT Plaine Commune	Stalingrad
Pantin / Le Pré-Saint-Gervais (93)	EPT Est Ensemble	Sept Arpents
Alfortville (94)	EPT Grand Paris Sud Est Avenir	Nord/Confluent
Ivry-sur-Seine (94)	EPT Grand Orly Seine Bièvre	Vérillot
Vitry-sur-Seine (94)	EPT Grand Orly Seine Bièvre	Blanqui
Villiers-le-Bel (95)	CA Roissy Pays de France	Le Village
Argenteuil (95)	EPT Boule Nord de Seine	Îlot Abbattres-Pirelli
Bezons (95)	CA Saint-Germain Boucles de Seine	Centre-ville

Les projets retenus sont de niveaux très hétérogènes en fonction de l'antériorité de l'investissement des territoires dans la lutte contre l'habitat indigne, mais présentent tous des enjeux ambitieux de recyclage foncier d'immeubles ou d'îlots et de requalification de quartiers en interaction avec la politique de la ville.

La signature des conventions et les premiers financements

En juillet 2015, le Préfet d'Île-de-France et le Directeur général de l'Agence Régionale de Santé ont acté la contractualisation de ces partenariats par la signature de conventions entre l'État, l'ARS, l'Anah et 16 collectivités locales lauréates. Ces premiers protocoles ont entériné le démarrage des études nécessaires pour déterminer le phasage opérationnel des interventions de résorption de l'habitat indigne.

Les villes de Pierrefitte-sur-Seine et Bezons ont par la suite également signé une convention tandis que la commune de Vitry-sur-Seine a finalement renoncé à contractualiser.

Ces conventions traduisent l'engagement de la collectivité dans un processus de requalification durable du quartier autour d'un axe habitat – santé. Le projet décrit doit participer à la production de logements, dans un objectif de mixité sociale, en prenant en compte l'accompagnement social des occupants.

La contractualisation concerne 3 types de conventions :

- la convention d'études mettant en place une première phase d'ingénierie avec repérage et diagnostic, suivi de l'élaboration d'une stratégie fine d'intervention urbaine à l'îlot,
- la convention pré-opérationnelle permettant le lancement d'études sur des secteurs où l'habitat indigne est identifié mais où la stratégie de traitement de l'opération n'est pas encore aboutie,
- la convention opérationnelle décrivant le projet et les engagements en termes de dispositifs et de résultats de la programmation d'aménagement.

L'année 2016 a vu se développer une phase d'ingénierie permettant la détermination des besoins d'intervention ainsi que des outils opérationnels à mettre en œuvre (projets de Melun, Juvisy-sur-Orge, Stains, Villiers-le-Bel, Pantin/le Pré-Saint-Gervais). À la fin de cette phase, la collectivité décide au vu des conclusions de l'ingénierie, de s'engager dans la phase opérationnelle ou de prolonger la phase d'étude. Fin 2017, environ 10 millions d'euros avaient déjà été engagés par l'Etat dans le cadre de ces projets.

La signature des conventions portant sur le volet opérationnel pour les projets de Saint-Ouen (93) et de Gennevilliers (92) décrivant le projet et les engagements afférents s'est également inscrite en 2016. La signature d'une convention opérationnelle se traduit par l'octroi d'une subvention au profit de la collectivité.

En 2017, des conventions portant sur l'engagement des phases opérationnelles ont été signées pour les

projets des Mureaux (78), de Nanterre (92), La Courneuve, Stains, Pierrefitte-sur-Seine (93) et Villiers-le-Bel (95). L'appel à projets finance jusqu'à 50 % le déficit foncier total (qui peut comprendre des travaux d'aménagement), en complément d'autres aides publiques (Anah et ANRU). Environ 10 millions d'euros avaient déjà été, fin 2017, engagés par l'État dans le cadre de l'appel à projets.

Le retour des territoires sur l'appel à projets

Selon les territoires, l'appel à projets est venu initier, préciser ou soutenir la mise en œuvre d'une politique de traitement « urbain » de l'habitat indigne et a fait avancer les démarches locales dans ce domaine. Il a d'abord permis aux collectivités lauréates d'acquiescer une connaissance plus fine de la situation de l'habitat indigne sur leur territoire.

L'étude pré-opérationnelle menée sur tout le territoire du centre-ville de Montereau-Fault-Yonne, même si elle n'a pas abouti à la signature d'une convention opérationnelle, a par exemple permis de dresser un panorama de la situation de l'habitat indigne et dégradé de la commune. Les collectivités sont ainsi plus à même d'appréhender ces enjeux et d'inscrire la lutte contre l'habitat indigne au cœur de la politique de l'habitat. L'étude pré-opérationnelle financée par l'appel à projets a ainsi permis de formaliser dans le PLH révisé de la Communauté de communes du Pays de Montereau (CCPM) les priorités à mettre en œuvre dans ce domaine.

L'appel à projet a aussi encouragé la prise de décision et la mise en œuvre opérationnelle de projets déjà envisagés par des collectivités fortement mobilisées dans ce domaine, comme à Nanterre ou Gennevilliers (voir encadré).

Les opérations financées par l'appel à projets peuvent s'inscrire dans des projets urbains plus globaux. En ce sens, elles répondent à la volonté d'un traitement urbain de l'habitat indigne, dans toutes ses composantes, qu'elles soient sociales, résidentielles, sanitaires ou patrimoniales, comme c'est le cas à Argenteuil. La commune et l'EPT Boucle Nord de Seine sont en effet engagés dans un vaste projet de renouvellement urbain du secteur Porte Saint-Germain/Berges de Seine, qui croise des enjeux d'habitat indigne avec des enjeux de requalification de l'espace public, de commerce, de mobilités et de développement économique.

L'appel à projets a aussi convaincu certaines collectivités d'utiliser de manière plus concrète les dispositifs coercitifs à leur disposition, comme aux Mureaux où est mise en place une opération de restauration immobilière.

Dans certains territoires, les études engagées n'ont pas débouché sur des projets opérationnels. Les études menées ont en effet mis en évidence des enjeux et des coûts prévisionnels élevés, conduisant des collectivités à renoncer à la phase opérationnelle malgré les subventions proposées, compte

tenu de leurs capacités financières limitées. Par ailleurs, certaines études ont mis en évidence que les enjeux constatés, trop diffus, ne permettaient pas de satisfaire aux critères retenus par l'appel à projets (mise en œuvre d'une stratégie de traitement urbain de l'habitat indigne à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier) pour passer en phase opérationnelle.

Ces diagnostics préalables en matière d'habitat dégradé, suscités par l'appel à projet, offrent aux collectivités une connaissance des questions d'habitat

indigne plus fine, qui pourra être utilisée lors d'opérations ultérieures de traitement de l'habitat indigne. La mise en lumière des enjeux a également renforcé la lutte contre les propriétaires indécis et stimulé le recours aux dispositifs coercitifs relevant des collectivités.

Enfin, l'appel à projets a permis d'inscrire durablement la lutte contre l'habitat indigne dans la stratégie régionale de logement et d'hébergement.

L'îlot du Clos - Gennevilliers

À Gennevilliers, l'appel à projet a concerné une opération de traitement d'habitat indigne sur l'îlot du Clos, un îlot isolé et fortement dégradé, comportant deux immeubles sous interdiction d'habiter, deux immeubles sous arrêtés de péril, des copropriétés concernées par des arrêtés d'insalubrité, et un ancien hôtel meublé fermé administrativement. La commune de Gennevilliers s'est engagée dans une stratégie d'intervention foncière de longue date, avec l'acquisition, la fermeture ou la démolition de plusieurs bâtiments. La première acquisition de lot a en effet eu lieu en 1989. Le projet de renouvellement urbain vise à la création de logements, à savoir un EHPAD de 86 places, une résidence sociale de 50 studios, ainsi qu'une résidence étudiante de 100 studios. A cela s'ajoutent un linéaire commercial reconstitué et du stationnement en sous-sol. L'intervention relève d'une procédure de DUP sur la partie Nord et de ZAC sur la partie Sud. Le déficit est à la fois subventionné par l'Anah, au titre du dispositif Rhi-Thirori, et par l'État au titre de l'appel à projet. Les subventions accordées au titre de l'État s'élèvent à 932 329€. La phase opérationnelle est aujourd'hui pleinement engagée, avec la réalisation d'une enquête sociale, le relogement de 22 ménages, et la destruction d'une copropriété particulièrement dégradée au 22 avenue Gabriel Péri. L'appel à projets a ainsi permis de renforcer la dynamique autour de ce projet initié de longue date en subventionnant une partie du déficit opérationnel.



L'îlot des vignes - Stains



À Stains, l'appel à projets a permis d'engager des études de diagnostic de l'habitat indigne dans deux secteurs, le centre-ville et celui de Stalingrad. Au terme d'un protocole d'études qui a été prolongé jusqu'en décembre 2017, la commune et l'EPT Plaine Commune ont décidé d'un plan d'action sur un îlot dégradé du centre-ville. La convention opérationnelle, signée en décembre 2017, prévoit qu'un des bâtiments dégradés sera réhabilité et conservé en raison de son caractère patrimonial et qu'une partie de l'îlot sera détruite pour laisser place à de nouvelles constructions et à un cœur d'îlot végétalisé. Cela entraînera la création de 50 logements, dont 40 issus de nouvelles constructions. Le financement de l'État, sollicité dans le cadre de l'appel à projets, s'élève à 1 669 221 euros, couvrant près de 30 % du déficit foncier global.

CONCLUSION

Par son ampleur et sa concentration sur certains territoires déjà fragilisés, la problématique de l'habitat indigne constitue une réelle priorité urbaine et sociale en Île-de-France.

Avec l'ancienneté de son parc et la tension qu'elle connaît sur le marché du logement, l'Île-de-France abrite de l'habitat indigne sous toutes ses formes : logements insalubres dans des îlots dégradés ou dispersés dans les tissus denses, habitat présentant un risque d'exposition au plomb, constructions présentant un risque de péril, hôtels meublés dangereux, copropriétés dégradées. L'Île-de-France voit également se développer de nouvelles formes d'habitat indigne par l'intermédiaire de divisions pavillonnaires non maîtrisées.

Une appréhension de plus en plus complexe des différents visages de la dégradation du parc, des outils de repérage à adapter

Selon l'indicateur PPPI (parc privé potentiellement indigne) de l'Anah, 160 000 logements du parc privé sont potentiellement indignes en Île-de-France. Une connaissance exhaustive reste cependant difficile à acquérir du fait même des caractéristiques de cet habitat, souvent dissimulé par les propriétaires de ces biens, voire parfois par les locataires victimes de marchands de sommeil.

L'habitat indigne tend à se maintenir dans de nombreux territoires franciliens malgré des politiques actives qui peuvent être anciennes. Le marché de pénurie de la région conduit ainsi à une constante recomposition des formes de cet habitat refuge des exclus du marché du logement. Contraintes résidentielles des plus pauvres et pratiques spéculatives d'acteurs « peu scrupuleux », se conjuguent alors pour alimenter des logiques de rentabilité locative déconnectées des règles de décence.

A côté du parc ancien dégradé, se développent désormais des phénomènes de fragilisation des copropriétés récentes ou de division des logements dans le tissu pavillonnaire de nombreuses communes. L'habitat précaire et l'affectation comme résidence principale de locaux impropres à l'habitation s'installent dans le paysage urbain (cabanons, caves ou greniers occupés comme logement principal, bidonvilles, campings occupés à l'année, etc.).

Des occupants qui ne se signalent pas toujours ; des coûts induits ou des risques juridiques pour les acteurs publics ; une qualification de l'insalubrité difficile à homogénéiser : nombreux sont les facteurs qui limitent le repérage et la bonne identification d'un parc indigne ou dégradé de plus en plus protéiforme.

La diversification des formes de l'habitat indigne et leur diffusion dans des tissus nouveaux compliquent encore son repérage, obligeant les professionnels à une vigilance et une adaptation permanente de leurs outils et de leurs approches méthodologiques et techniques. S'il repère bien les effets de la paupérisation du parc ancien dégradé, l'indicateur du PPPI est de plus en plus décalé des enjeux, ne permettant pas d'approcher les nouvelles formes de dégradation du parc, notamment celles liées aux conditions d'occupation des logements plus qu'à la nature de leur bâti.

Une nécessaire coordination des actions menées en matière d'habitat indigne

Pour lutter contre ce phénomène multiforme, les acteurs publics mobilisent différents outils pour prévenir l'apparition et traiter les situations indignes ainsi que pour contraindre les propriétaires indécents.

Le volet coercitif comprend différentes polices spéciales de l'habitat, qui peuvent être mises en œuvre sous la responsabilité du maire ou du préfet selon les cas, ainsi qu'un panel de sanctions pénales, prévues pour lutter plus particulièrement contre les « marchands de sommeil » qui développent une activité économique de la location de locaux indignes. L'arsenal juridique reste cependant parfois difficile à interpréter et à appliquer, son efficacité est souvent altérée par la complexité de sa mise en œuvre.

Au-delà des procédures administratives, l'exécution des stratégies de requalification du bâti dégradé ou de l'habitat indigne met en effet en présence des acteurs de multiples cultures professionnelles, posant des problèmes récurrents de coordination : acteurs sociaux responsables du relogement et/ou de l'accompagnement social, opérateurs techniciens de l'habitat, organismes sociaux et financeurs, médecins de santé publique. La coordination de tous ces acteurs est une des clés de l'efficacité des politiques engagées et se pose à toutes les échelles. La lutte contre l'habitat indigne reste encore souvent pénalisée par l'éclatement des circuits de décision dont elle dépend.

Les PDLHI mettent progressivement en synergie l'ensemble des services qui à divers titres mènent des actions dans ce domaine : unités départementales de la DRIHL, directions départementales des territoires (DDT), directions départementales de l'ARS, directions départementales des finances publiques (DDFIP),

caisses d'allocations familiales (CAF), mutuelles sociales agricoles, services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), conseils généraux, ADIL en lien avec les magistrats référents auprès des Parquets.

Cette organisation doit permettre une gestion coordonnée de l'ensemble des problématiques liées à l'habitat indigne ainsi qu'une articulation rapide et efficace des procédures administrative, pénale et fiscale. Dans ce cadre, les présomptions de pratiques délictueuses sont de mieux en mieux prises en compte par la police ou signalées au Procureur par l'administration, notamment grâce à la mobilisation d'unités de police spécialisées instaurées en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne (UTIL) ainsi qu'une unité dépendant directement de la Préfecture de Police agissant à Paris (ULHI).

L'outil de repérage ORTHI en cours de déploiement en Île-de-France, devrait également permettre de recenser plus efficacement les situations d'habitat indigne en répertoriant l'ensemble des procédures (en cours ou anciennes) menées par les différents acteurs. La mise en œuvre d'outils partagés de signalement et de recensement des procédures (à travers une interface opérationnelle des logiciels des services avec ORTHI) sera déterminante pour conforter ces progrès dans le repérage et la coordination des interventions. Néanmoins, le seul partage des outils de suivi informatique ne saurait dépasser les priorités parfois divergentes que les différents acteurs de la LHI peuvent porter.

Un habitat toujours intensément occupé : des difficultés récurrentes de relogement des occupants de l'habitat indigne

Le traitement de l'habitat indigne suppose souvent un relogement définitif et plus rarement un hébergement temporaire. Dans un contexte d'engorgement des circuits de l'hébergement et de l'accès au logement très social, de nombreuses opérations sont alors freinées par le calendrier des procédures de relogement des occupants.

Le relogement des occupants de logements indignes se heurte aux priorités sociales des différents réservataires ainsi qu'à la faible rotation dans le parc social malgré les efforts de développement de l'offre nouvelle. La question de l'hébergement pendant les travaux butte également sur le manque de solution d'hébergement relais : hôtels, résidences sociales et intermédiation locative.

La persistance des enjeux de l'habitat indigne appelle à une réflexion sur les capacités du parc francilien à loger les plus modestes

Les acteurs de terrains restent confrontés à la résistance des situations et des enjeux. Ils font part d'un sentiment de relative impuissance face aux flux de recomposition permanents de cet habitat et de la conviction que les moyens dont ils disposent restent inférieurs à la réalité des besoins et des urgences qu'ils constatent tous les jours.

L'habitat indigne est une réponse de fait aux besoins des ménages les plus modestes, présents en nombre dans la métropole, salariés et acteurs de son économie. Devant les niveaux de prix atteints par le marché, il constitue une voie de recours pour les plus fragiles faute d'une offre adaptée aux publics à reloger dans les espaces centraux de l'agglomération. Sans une vraie reconstitution de cette offre, via le développement d'une offre très sociale de type PLAI, et une plus grande rotation dans le parc social, les actions de lutte contre l'habitat indigne risquent de ne conduire qu'à un déplacement des problèmes et non à leur résolution.

Une montée en puissance de l'action publique opérationnelle sur les « points durs » de l'habitat dégradé

Face à la montée des enjeux urbains de l'habitat indigne on observe ces dernières années une nette montée en puissance de l'action publique opérationnelle, qu'il s'agisse de la mobilisation des outils de RHI, THIRORI proposés par l'Anah dans le cadre d'opérations de réhabilitations lourdes ou de l'engagement de dispositifs exceptionnels à l'échelle d'îlots ou de quartiers, de type ORCOD ou PRU à forte vocation habitat privé, ou encore de l'appel à projet de la DRIHL/ARS.

Ces dispositifs prennent ainsi la mesure de certaines situations locales où les dégradations et la paupérisation de certains segments de parc relèvent désormais d'un traitement urbain d'ensemble et ne peuvent plus être appréhendés à l'échelle du logement ou de l'immeuble. Ces outils, prenant acte de l'échec relatif des interventions traditionnelles dans certains sites (OPAH, Plans de sauvegarde...) mettent en œuvre, dans des cadres ad hoc, des politiques urbaines et sociales coordonnées, avec des moyens de pilotage intégrés (rôle d'ensemblier de l'EPFIF dans les ORCOD, portage des sites PRU...).

Des acteurs inquiets du manque de moyens financiers et humains face à la montée des formes diffuses et « immergées » de dégradation du parc privé modeste

Pour autant face aux enjeux diffus de la dégradation de l'habitat, beaucoup d'acteurs déplorent encore le manque de moyens financiers et humains à la hauteur des besoins. En effet, la lutte contre l'habitat indigne coûte cher et requiert une ingénierie qualifiée et mobilisable sur de longues durées.

Les opérations de traitement de l'habitat dégradé font ainsi face à de multiples coûts : déficit foncier des opérations de résorption de l'habitat indigne, coûts élevés de l'appropriation publique, cherté des travaux sur un bâti très dégradé. Quand, à l'inverse, les occupants de ce parc sont très modestes et ne peuvent supporter que des restes à charges minimales, et les propriétaires bailleurs souvent défaillants, de bonne ou de mauvaise foi.

Dans un contexte de tension sur les finances publiques, de nombreux opérateurs s'inquiètent, de la priorisation des moyens sur les formes les plus dégradées ou les urgences sanitaires y compris à travers les moyens humains dédiés à ces politiques, que ce soit dans les services de l'Etat ou dans les collectivités. La lutte contre l'habitat indigne mobilise en effet de nombreuses compétences spécialisées, dont les territoires sont inégalement pourvus : techniciens de l'habitat, conseillers familiaux, travailleurs sociaux, juristes des copropriétés, chef de projet aménageurs, etc. La question de la disponibilité de personnels formés en nombre suffisant pour mettre en œuvre des politiques à la hauteur des enjeux se pose alors dans de nombreux territoires.

Certains opérateurs s'inquiètent également de la difficulté croissante à mobiliser les aides à destination de l'amélioration et du maintien à niveau du parc privé modeste présentant des fragilités et des besoins d'entretien « lourd », sans relever des outils de l'insalubrité ou du traitement de la dégradation accentuée, des aides pourtant essentielles pour leur rôle préventif et prophylactique. Ils soulignent en effet le manque de réponse organisée pour accompagner les propriétaires de ce parc, occupants comme bailleurs, dans le financement de leur reste-à-charge (accès à des prêts dédiés ou à des solutions de tiers-financement).

Un enjeu croissant d'accompagnement et de pédagogie auprès des occupants

La mobilisation des occupants du parc dégradé et indigne, dont la présence définit par essence le caractère indigne, apparaît également de plus en plus comme une condition sine qua non de l'efficacité des dispositifs et procédures de lutte contre l'habitat indigne. Le travail d'accompagnement social des occupants sur leurs droits et devoirs, leur acculturation aux « bonnes » règles et usages du logement et de la copropriété deviennent en effet de plus en plus déterminants pour la réussite du traitement du parc indigne dans un contexte où les aides financières ne permettent pas toujours d'atteindre des restes à charges suffisamment mobilisateurs pour les propriétaires.

Sous toutes ces formes, associations et opérateurs le constatent, l'accompagnement des habitants devient essentiel à la réussite de la mise en œuvre des dispositifs opérationnels engagés. Ces actions d'information et de sensibilisation des habitants se développent et donnent lieu à de multiples innovations dans la pratique des acteurs et des opérateurs : développement et diversification des supports de communication, organisation d'ateliers théâtre pour faire échanger des copropriétaires et obtenir une adhésion collective à un projet, mise en place de dispositifs d'auto-réhabilitation accompagnée.

Des améliorations réglementaires importantes, mais souvent encore trop récentes pour en mesurer l'impact

De très nombreuses améliorations réglementaires ont cependant été apportées à la boîte à outils de la LHI depuis 2011, dans la lignée de l'intense travail réglementaire des années 2000. Les sanctions contre les marchands de sommeil ou les outils de prévention et de traitement des copropriétés dégradées ont encore été révisés et devraient venir renforcer les capacités d'interventions des acteurs.

Ce renforcement des outils et le partage d'expérience portent en partie leurs fruits avec la mise en œuvre plus systématique des travaux d'offices, le recours plus fréquent aux procédures pénales ou la mise en place de circuits de signalement partagés au sein des départements et l'élargissement des partenaires associés aux PDLHI.

Mais ces progrès sont fragiles et très inégaux selon les territoires. De nombreuses mesures encore récentes n'ont été que partiellement mises en œuvre (« permis de louer », astreinte administratives) pour pouvoir en estimer l'impact.

Ces instruments, tant en termes de repérage que de régulation, restent globalement insuffisants envers les propriétaires les plus indécis et peuvent apparaître inadaptés à la gravité de certaines situations rencontrées.

La réforme territoriale : une déstabilisation des acteurs face à des circuits de décision et de responsabilité particulièrement éclatés

La loi ALUR et la loi Elan tendent à promouvoir l'EPCI comme chef de file de la lutte contre l'habitat indigne. Le transfert des polices des communes et de l'Etat aux EPCI, promu par les derniers textes de loi, entend favoriser une meilleure coordination des procédures et des responsabilités en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Mais ces évolutions législatives sont ralenties dans leur mise en marche en Ile-de-France par les incertitudes actuelles sur la réforme territoriale, en particulier dans le cœur de la Métropole qui concentre de lourds enjeux. L'intercommunalité encore récente en Ile-de-France compliquent également l'application de ce modèle d'organisation. Il est probable que les transferts effectifs de ces prérogatives prennent encore beaucoup de temps : les maires ne souhaitant pas s'en défaire et les EPCI manifestant pour l'instant peu d'appétence pour cette responsabilité...

Au sein de la métropole, l'attente de la définition de l'intérêt communautaire vient encore ajouter un degré de complexité à cette répartition des compétences. Parmi les EPT comportant des villes historiquement engagées sur ces politiques il semble y avoir un consensus pour privilégier le maintien de l'exécution des polices de l'habitat à l'échelon communal et le transfert du pilotage opérationnel à l'EPT afin de permettre la mutualisation des compétences, des moyens et de l'ingénierie.

Le choix d'instaurer un acteur unique responsable de la lutte contre l'habitat indigne s'inscrit en cohérence avec la montée en puissance des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat et de leurs nouvelles responsabilités en matière d'attribution et de gestion des politiques de peuplement du parc social ou encore d'élaboration des PLH.

Le portage de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal peut constituer un atout tant par la mutualisation des moyens que par le lien qui peut être fait avec les autres outils des politiques d'habitat (PLH, OPAH, voire délégation des aides à la pierre) ou à travers des protocoles intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne. Enfin, à l'image des travaux initiés en Seine-Saint-Denis, la mise en œuvre du SRHH doit être l'occasion de mettre en place une stratégie régionale de prévention des tissus pavillonnaires à risque de manière à mieux caractériser les phénomènes de dépréciation et à accompagner les territoires dans des actions de repérage et d'amélioration du parc.

Liste des personnes interrogées

Mr Julien	ANDREANI	EPFIF (ORCOD Clichy)
Mme Joelle	BONNEU	EPFIF(ORCOD)
Mrme Coline	BERLAUD	Les compagnons bâtisseurs (chargée de développement)
Mr René	BRESSON	Consultant (expert des copropriétés)
Mme Catherine	CHALFINE	CAF 77
Mme Virginie	CHAMPY	DDT 77 Unité Habitat indigne et publics spécifiques)
Mr Dany	CHARDONEAU	UD DRIHL 92 (chargé de mission HI)
Mr Farid	CHARRIER	CAMVS
Mr François Xavier	CHOPIN	UT DRIHL 92 (Adjoint bureau RU PP)
Mr Nicolas	CLEMENT	ANRU (chargé de mission habitat indigne)
Mr Emmanuel	CONTASSOT	DDARS 91
Mr Eric	CONSTANTIN	Fondation Abbé Pierre
Mme Sandra	CORTES	Mairie des Mureaux (service Habitat)
Mr Hubert	CULIANEZ	UD DRIHL 94
Mr Veliteki	CUSENIER	Plaine Commune (coordination habitat privé)
Mme Soraya	DAOU	Anah
Mme	DE LAGUARRIGUE	CAF 77
Mr Eric	DE OLIVEIRA	Mairie de Melun
Mme Pascale	DIETRICH-RAGON	INED (Sociologue)
Mme Elisabeth	DUBUJET	Pays de Montereau (Habitat et transition énergétique)
Mme Sylvie	FROISSART	SOREQA (directrice)
Mr Loïc	GANDAIS	CRIF (service habitat)
Mr Nicolas	GERARD	DDT 95
Mme Véronique	GIACOBINO	Anah
Mr Olivier	GAUDRON	DDT 95 (Bureau Parc Privé)
Mme Pascale	GIRY	ARS IdF
Mme Cécile	GUERIN DELAUNAY	SOLIHA 75/92/95
Mme Linda	HACHEM	SOLIHA 75/92/95
Mme Marie	HOM	UD DRIHL 94
Mr Lionel	HUMERY	GPA Aménagement
Mme Mehdi	HUMEZ-BOUKHATEM	EPFIF- ORCOD IN Grigny
Mme Marieannig	IMBERT	TGI Bobigny (Substitut du Procureur HI)
Mr Yves	IBANEZ	DDARS 95
Mme Sloen	JUNGER	UD DRIHL 93
Mme Havva	KELES	UD DRIHL 92 (Bureau Parc Privé)
Mme Anaïs	KOT	Mairie d'Argenteuil
Mme Suzan	KULIG	PNLHI
Mme Sarah	LAGRUE	DDARS 95
Mr Jean-Charles	LECRIEN	ANRU (chargé de mission Seine-Saint-Denis)
Mr Etienne	LEGER	Mairie de Gennevilliers
Mme Colette	LORDET	DDT77
Mme Cécile	LUNEL	SCHS de Corbeil-Essonnes
Mr Pascal	MARTIN	Ville de Paris (Chef du service technique de l'habitat - DLH)
Mme Sylvie	MAZEL	Portes de l'Essonne (direction territoriale SUD)
Mme Nadège	MAVOKA-ISANA	DDARS 78
Mme Maya-	Bertina MADIOUNI	DDARS 92
Mme Sophie	MESTELAN-PINON	DDT 78 (Bureau du Parc Privé)
Mme Sophie	MEYNARD	TGI Créteil (Substitut du Procureur HI)
Mme Clémence	MIARD	ARS (Dir IdF Qualité, Sécurité et Protection des Populations)
Mr Jean-Baptiste	MOISAN	EPT Est-Ensemble (responsable RU secteur Nord)
Mme Fanny	MOTARD CARVALLO	Mairie de Montereau (Service Habitat)
Mr Samuel	MOUCHARD	Espace Solidarité Habitat (Fondation Abbé Pierre)
Mr Denis	PANNETIER	DDT 77
Mme Véronique	PERCHAUD	UD DRIHL 75
Mme Emmanuelle	PERNES	Urbanis
Mme Thérèse	PEROL	Mairie d'Argenteuil (DGA Développement Urbain)
Mr Régis	PLUQUET	Portes de l'Essonne (resp. Insalubrité)
Mr Michel	POLGE	PNLHI
Mr Pascal	POPELIN	SEQUANO Aménagement (directeur)
Mme Cécile	QUINTIN	Mairie d'Ivry-sur-Seine (service habitat)
Mr Thierry	RABJEU	Portes de l'Essonne (HI)
Mme Alima	DJAUDALA	Mairie de Juvisy-sur-Orge (Habitat)
Mr Maxime	ROBERT	DDARS 93
Mme Mathilde	REYNAUDI	Mairie de Paris (Conseillère technique - Cabinet Mr Brossat)
Mr Patrick	ROSSI	DDARS 77
Mr Bernard	TRAN	Mairie de Nanterre (ex responsable parc privé)
Mme Elvire	TRIBALAT	Mairie de Vitry-sur-Seine
Mme Evelyne	VALLEE	DDT 78
Mr Julien	VAZIEUX	EPT Plaine Commune (UT La Courneuve)



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49