



Habitat Indigne

état des lieux des premières expériences des départements pilotes



janvier 2003



SOMMAIRE

PREAMBULE	3
DEFINITION ET PROCEDURES	4
QUANTIFIER ET LOCALISER L'HABITAT INDIGNE	6
CONTENU DU PLAN D'ERADICATION DE L'HABITAT INDIGNE	9
MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ERADICATION DE L'HABITAT INDIGNE	10
LA MOUS "INSALUBRITE"	10
LA QUESTION DES "LOGEMENTS-TIROIR"	11
PERSPECTIVES D'AVENIR	13
ANNEXES:	14

Préambule

La DRE Rhône-Alpes a demandé au CETE de Lyon de capitaliser les premières expériences de mise en place des actions d'éradication de l'habitat indigne, à la suite de la mobilisation décidée par Mme Lienemann.

L'objectif est de comprendre les difficultés rencontrées localement et les solutions qui ont pu être trouvées, afin de faire bénéficier les acteurs rhônalpins, et tout particulièrement les DDE, des premières expérimentations conduites dans les onze départements pilotes, dont le Rhône.

Pour cela, il a été décidé d'effectuer une enquête non exhaustive auprès des départements pilotes "habitat indigne" et des différentes personnes et organismes qui peuvent, à des titres divers, participer à cette action (on trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées ou contactées).

Ce qui suit n'est donc pas un guide juridique, ni même pratique, de la mise en œuvre des plans d'éradication de l'habitat indigne¹. Il s'agit plutôt d'une première mise en perspective devant permettre aux départements non pilotes qui le souhaiteraient de mieux se situer dans la dynamique de l'éradication de l'habitat indigne et par conséquent de pouvoir initier la démarche dans des conditions adaptées à leur situation locale².

¹ A noter qu'un guide pratique est en préparation à la Fédération Nationale des Pact-Arim.

² Il semble acquis que l'action "habitat indigne" sera poursuivie par le nouveau gouvernement issu des élections du printemps 2002.

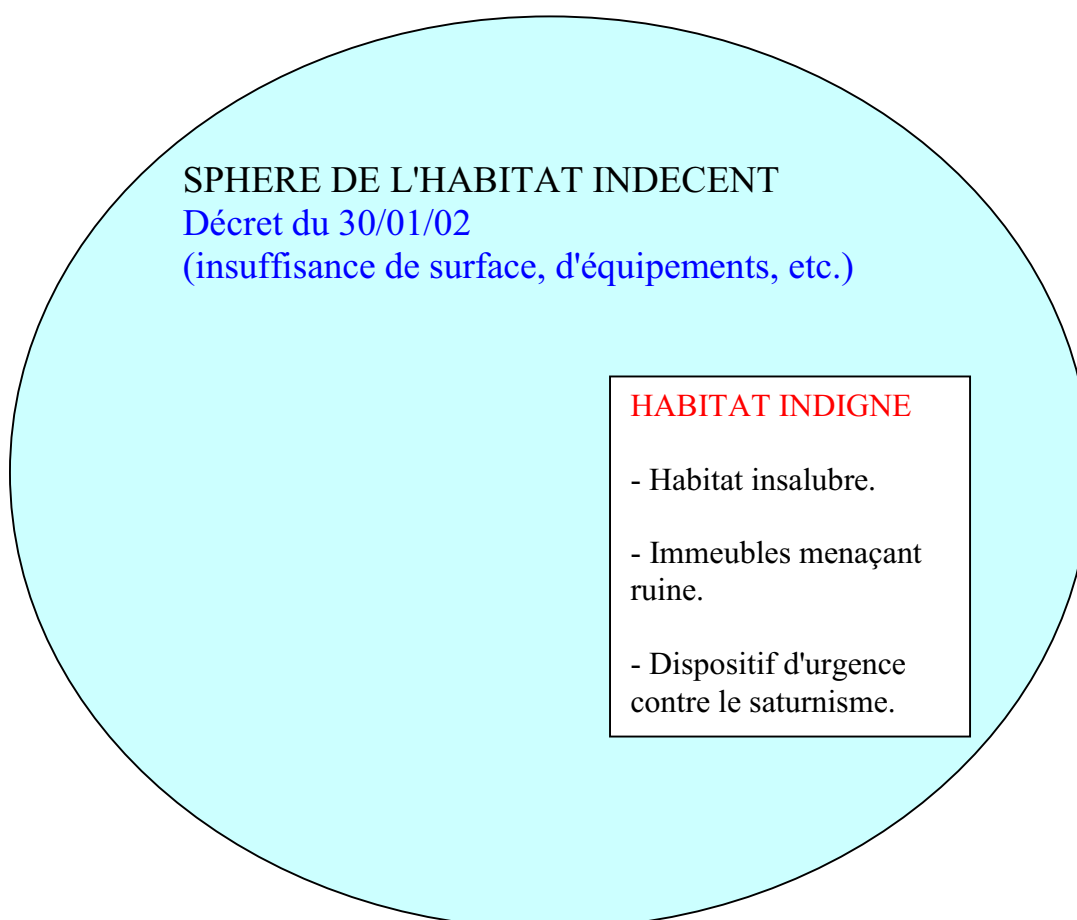
Définition et procédures

Il ne s'agit pas ici de se substituer aux textes officiels auxquels le lecteur est invité à se référer, mais seulement de donner quelques éléments permettant de mieux comprendre la suite de ce document.

L'habitat indigne n'est pas un concept juridique mais une notion politique qui recouvre des situations inacceptables. Néanmoins, l'habitat indigne nous paraît pouvoir être défini à partir d'une notion centrale correspondant aux logements insalubres. Ainsi peut-on affirmer que tout logement insalubre est un logement indigne.

Cependant, l'indignité est une notion plus large que l'insalubrité. On doit en effet ajouter aux logements insalubres, les logements menaçant ruine (notion de péril) et les logements concernés par les risques de saturnisme.

Par contre, la notion d'indécence introduite par le décret de janvier 2002 est plus vaste que la notion d'indignité. Il s'ensuit que l'on peut considérer que si tous les logements indignes sont des logements indécents, tout logement indécent n'est pas forcément indigne...



La signature d'un protocole entre l'État et une ville des onze départements pilotes en vue de l'éradication de l'habitat indigne (un département pouvant comporter plusieurs protocole État-Ville)³ permet la mobilisation par l'État de moyens exceptionnels parmi lesquels on trouve :

- Financement d'études de repérage des situations d'habitat indigne.
- Financement des travaux d'office prescrits par arrêté préfectoral en cas de carence des propriétaires et du maire.
- Élargissement de la ligne de financement du saturnisme à l'insalubrité.
- Subventionnement des opérations publiques de RHI.
- Création d'une OPAH "renouvellement urbain"
- Subventionnement majoré d'une MOUS "habitat indigne"
- Subventions de l'ANAH aux propriétaires bailleurs et occupants, et aux communes pour la réalisation des travaux d'office.
- Financements pour hébergement et relogement transitoire.

³ Il est également possible d'avoir un protocole entre l'État et un Conseil Général.

Quantifier et localiser l'habitat indigne

La quantification de l'habitat indigne n'est généralement pas le souci premier des villes qui expérimentent cette procédure. Compte-tenu des capacités financières de l'État et de leurs propres subsides, elles présupposent en effet que les logements déjà repérés par ailleurs (plaintes pour insalubrité, saturnisme, etc.) sont en nombre suffisant pour engager sur cette base le plan d'éradication.

Cette approche, qui se comprend aisément, a néanmoins l'inconvénient de ne pas inclure la dimension urbaine à la démarche. Elle peut par conséquent conduire à un "saupoudrage" des actions entreprises qui ne permettra pas d'engendrer un effet de renouvellement urbain souhaitable pour obtenir un investissement privé en aval et en démultiplication de l'action publique.

Plus généralement, on a quatre cas de figure possibles (qui peuvent coexister) :

1. Les services municipaux, en particulier le Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS) quand il existe, disposent d'une connaissance de l'insalubrité, à partir du travail des inspecteurs de salubrité, qui cumule les plaintes pour insalubrité et les arrêtés non encore suivis de travaux de sortie d'insalubrité. A ce fichier des logements insalubres, peut s'ajouter celui issu de la lutte contre le saturnisme (cas de saturnisme infantile déclarés obligatoirement par les médecins). Les Villes souhaitent alors commencer par ce stock de logements. Ponctuellement, des cibles particulières, comme celle des hôtels meublés, peuvent aussi exister localement⁴.
2. Une méthode particulière de repérage a été élaborée dans le Pas de Calais sous l'égide d'un groupe de travail (DDASS, CAF, CG, DDE), consistant dans l'établissement d'un relevé d'observation logement (ROL) par toute personne (assistantes sociales, travailleurs sociaux, contrôleurs CAF, associations...) qui, au cours de sa mission sociale, détecte des conditions insuffisantes d'habitabilité.
3. Les OPAH successives ont permis aux équipes d'animation d'avoir une connaissance empirique des immeubles et des logements qui subsistent dans un état d'indignité.
4. La commune n'a pas vraiment de connaissance précise de la localisation de l'habitat indigne.

⁴ C'est le cas par exemple à Montreuil (93) ou à Marseille (13).

Dans les deux premiers cas, le risque de saupoudrage est maximal. Dans le troisième, la dimension urbaine du plan d'éradication est présente même si la sensibilité des équipes d'animation est parfois plus sociale qu'urbanistique. Dans le dernier cas, il devient nécessaire de mettre en œuvre un outil de connaissance et de localisation de l'habitat indigne.

Cet outil se présente sous la forme de l'exploitation de la base de données Filocom complétée par une approche de terrain.

La base de données Filocom (Fichier des LOgements par COMmunes) est issue de la Direction Générale des Impôts. Elle est constituée par le rapprochement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier des propriétés bâties soumises à la TH et du fichier de sur le revenu des personnes physiques. Elle est mise à disposition du Ministère de l'Équipement et du Logement, avec des dispositions relatives au secret statistique.

Avec une mise à jour bisannuelle (en l'occurrence, ce sont les données de 1999 qui ont été utilisées), Filocom apporte des informations sur les logements, les occupants et les propriétaires des logements. Sur la question de l'habitat indigne, Filocom a fourni à la section cadastrale pour une commune donnée:

- Le nombre de logements ayant un classement cadastral 7 ou 8
- Le nombre de logements ayant un classement cadastral 6 avec un revenu imposable annuel par personne inférieur à 1 524 € (10 000 F)

Le classement cadastral correspond à la base de l'évaluation de la valeur locative par la DGI. Il existe 8 catégories, de la catégorie 1 "grand luxe" à la catégorie 8 "très médiocre" en passant par la 6 "ordinaire" et la 7 "médiocre". Il est un indicateur de la qualité globale des logements selon des critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. Le classement cadastral est donc différent des éléments de confort donnés par les RP.

Le biais de cette information pourrait venir du fait que les catégories cadastrales ont été établies entre 1970 et 1974. Le risque est donc que les améliorations des immeubles et logements postérieures à cette période (et particulièrement dans le cadre des OPAH) n'aient pas toujours fait l'objet de déclaration à la DGI. Cependant, les services fiscaux font des recoupements, notamment à partir des permis de construire modificatifs, et la DGI estime qu'une forte majorité de logements seraient actualisés. De plus, les catégories extrêmes seraient les plus représentatives.

Filocom a été exploité pour les 11 départements pilotes ainsi que pour certaines villes "sensibles " de ces départements. Au vu de ces exploitations, on peut dire de manière générale que Filocom :

- Reconstitue bien la géographie des quartiers qui sont a priori les plus concernés par l'habitat indigne, à la condition cependant de se concentrer sur les seules sections cadastrales les plus représentatives du phénomène à éradiquer. Pour cela, on peut retenir la méthode utilisée pour la ville de Lyon où l'on n'a retenu que les sections cadastrales comportant plus de 100 logements potentiellement indignes et si ce volume de logements est supérieur à 10 % du total des logements de la section cadastrale⁵.
- Surestime probablement le phénomène de l'habitat indigne au plan quantitatif, notamment en raison de l'intégration de la catégorie 6 (associé à de bas revenus).

Quoi qu'il en soit, Filocom ne peut donner qu'une première approche géographique et quantitative de l'habitat indigne. En aucun cas en effet on ne dispose des adresses précises des immeubles et logements potentiellement concernés.

C'est la raison qui nous a fait écrire ci-dessus que Filocom devait être complété par une approche de terrain susceptible de repérer, au sein des sections cadastrales déterminées par Filocom, les adresses susceptibles de répondre aux critères de l'habitat indigne.

⁵ Bien entendu, ces critères peuvent être revus en fonction de la taille de la ville ou des objectifs quantitatifs de traitement des logements que l'on se fixe.

Contenu du plan d'éradication de l'habitat indigne

A la suite des travaux préliminaires de repérage, et sans que ce dernier soit forcément complètement achevé, le plan d'éradication de l'habitat indigne est élaboré et un protocole est signé par les parties prenantes, à savoir le maire de la ville concernée (le cas échéant, une intercommunalité participante au plan, voire un Conseil Général) et l'État.

Ce protocole prévoit une durée, un objectif en nombre de logements à traiter, et une répartition des charges financières :

1. La durée du protocole est de 5 ans.
2. L'objectif en nombre de logements à traiter est naturellement fonction de la taille de la commune concernée. Pour prendre quelques exemples, l'objectif pour les 5 ans est de :
 - 800 logements à Lyon (69)
 - 500 logements à Marseille (13)
 - 200 logements à Givors (69)
 - 50 logements au Muy (83)

Si l'on ajoute les objectifs de logements traité au titre du seul saturnisme (par exemple, 1 000 logements à Lyon et 200 à Givors), on mesure l'ambition de la démarche qui correspond à un effort nettement accru par rapport au rythme constaté habituellement en matière de lutte contre l'insalubrité⁶, mais insuffisants dans la plupart des cas pour obtenir une éradication effective de l'habitat indigne au bout des 5 ans du protocole⁷.

3. La répartition des charges financières est très étroitement liée aux efforts financiers de l'État. L'ampleur de l'engagement de l'État est principalement corrélé au subventionnement exceptionnel de la MOUS "habitat indigne" et au financement des travaux d'office qui pourront être décidés⁸.

⁶ Par exemple, c'est un doublement environ du flux constaté dans le département du Rhône.

⁷ Mais peut-on parler d'éradication pour un phénomène très largement lié au vieillissement des logements et donc récurrent par nature?

⁸ Quand bien même, une "récupération fiscale ultérieure" des sommes engagées est prévue.

Mise en œuvre du plan d'éradication de l'habitat indigne

Le plan n'est pas une action isolée. Il s'insère le plus souvent dans une dynamique de renouvellement urbain qui se caractérise particulièrement par des OPAH, des PRI, la lutte contre le saturnisme, voire des opérations de RHI. Il s'inscrit aussi dans une perspective sociale qu'incarne le PDALPD.

Il s'ensuit par conséquent une interpénétration des différentes actions qui nécessite une attention préalable à l'attribution de toute nouvelle mission de maîtrise d'œuvre.

De plus, une OPAH "renouvellement urbain" peut également être décidée, dans laquelle seront ciblés les logements indignes mais aussi les logements indécents, ou un volet "habitat indigne" peut être ajouté à une OPAH classique en cours ou à venir.

La MOUS "insalubrité"

Placée au sein ou non d'une OPAH "renouvellement urbain", la désignation de la MOUS insalubrité est par conséquent un des moments-clé de la démarche. On peut distinguer l'alternative suivante :

- Soit le ou les périmètres ciblés correspondent à des périmètres d'OPAH en cours ou à venir.
- Soit le ou les périmètres ciblés sont spécifiques de l'habitat indigne

Dans le premier cas, le plus simple est d'ajouter à la mission de l'équipe d'animation de l'OPAH un volet particulier pour l'habitat indigne, à la condition toutefois que cette équipe possède toutes les compétences nécessaires. Dans le cas contraire, on est ramené au second terme de l'alternative.

Il s'agit alors d'attribuer une MOUS dont les missions sont les suivantes :

1. Repérage opérationnel des immeubles et logements à traiter dans le cas où il n'existe pas de fichier préétabli.
2. Établissement si nécessaire du diagnostic technique d'indignité des logements, par exemple à partir de la grille d'analyse technique de la DDASS utilisée habituellement par les inspecteurs d'insalubrité.
3. Action sociale en direction des occupants des logements ciblés (information, conseil).

4. Assistance aux propriétaires concernés (conseil sur les travaux à réaliser, aides financières mobilisables, aide au montage des dossiers).
5. Assistance dans l'engagement de la procédure contentieuse en cas de refus des travaux par le propriétaire.
6. Action particulière d'aide au relogement temporaire ou définitif (en cas de démolition du logement indigne) des familles occupantes.

Comme on le voit, la mission à confier est à la fois technique, sociale, juridique, et financière. On peut imaginer ex-ante que le mouvement des PACT-ARIM est bien armé pour y répondre, mais des bureaux d'études privés ainsi que des SEM peuvent également assumer cette charge.

Dans le cas où une équipe d'animation d'OPAH est en place mais ne dispose que d'une partie des compétences nécessaires pour élargir sa mission aux tâches propres à l'habitat indigne, il est également possible de lui adjoindre une nouvelle structure pour les aspects manquants.

La question des "logements-tiroir"

Il est indispensable de prévoir une batterie de logements-tiroir qui permettront le logement des familles occupantes pendant la durée du chantier qui dans la plupart des cas ne pourra se faire en site occupé.

Cette question constitue, après celle de la MOUS, le second point décisif dans la mise en œuvre du plan d'action. Elle comporte plusieurs facettes :

- Nombre de logements-tiroir à prévoir
- Types de bailleurs possibles
- Montage juridique et financement de la vacance temporaire
- Acceptabilité de ces logements par les familles concernées

Le nombre de logements-tiroir à prévoir est naturellement fonction du nombre de logements que l'on souhaite traiter simultanément. A titre d'exemple, la ville de Marseille compte mobiliser 120 logements-tiroirs, ce qui constitue un effort exceptionnel⁹. Dans la plupart des cas, le nombre de logements-tiroirs sera assez faible et nécessitera donc une planification fine de l'engagement des travaux.

⁹ A Roubaix, on a prévu 20 logements tiroir pour une centaine de logements à traiter chaque année.

Parmi les bailleurs possibles, on trouve d'abord les Villes elles-mêmes qui peuvent mobiliser leur propre patrimoine. Il y a ensuite les bailleurs sociaux qui sont souvent mis à contribution, notamment dans le cas de vacance importante dans leur parc. On peut penser aussi à des bailleurs particuliers comme la Sonacotra (très présente à Marseille). Enfin, il peut exister localement des associations qui ont un patrimoine, mais souvent quantitativement faible, et qui souhaitent participer à la lutte contre l'habitat indigne.

Au plan juridique, la manière la plus simple de procéder est de désigner une structure, par exemple le CCAS à Marseille, qui sera à la fois le locataire des logements-tiroir et le gestionnaire de ces logements.

Par définition, il paraît impossible de ne pas avoir des moments de vacance des logements. Il est donc tout à fait utile de prévoir le financement (par la DDASS à Marseille) des périodes d'inoccupation de façon à ce que le loyer puisse être versé sans interruption, sachant que la procédure de l'ALT (allocation logement temporaire) sera mobilisée.

Enfin, se pose le problème de l'acceptabilité des logements-tiroir par les familles. L'habitat indigne est toujours ou presque concentré dans le cœur ancien des villes (qu'il s'agisse du reste de la ville-centre d'une agglomération ou d'une commune de première couronne comme celle de 93-Montreuil). Il s'ensuit un mode de vie et plus globalement une culture urbaine particulière des familles concernées par le relogement temporaire qui s'accommodent parfois assez mal des conditions de vie des ZUP dans lesquelles on trouve souvent les logements-tiroir offerts par les bailleurs sociaux¹⁰.

Mais à l'inverse, une famille peut aussi apprécier son relogement temporaire au point de ne plus vouloir le quitter. La technique pour éviter ce problème serait de proposer un logement-tiroir un peu petit par rapport aux besoins de la famille. Ce qui est acceptable provisoirement ne l'est généralement pas définitivement...

¹⁰ Plus prosaïquement mais de manière tout à fait importante, il peut aussi être très négatif de s'éloigner de son travail ou de l'école des enfants.

Perspectives d'avenir

Le rapport ci-dessus traitait exclusivement des situations constatées dans certains des 11 départements pilotes désignés à l'époque de Mme Lienemann.

Aujourd'hui, et avec les informations dont nous disposons, on peut imaginer que le thème "Habitat Indigne" sera poursuivi. C'est dans cet esprit que la DGHUC va dans à la fin de l'année 2002 généraliser l'exploitation des données Filocom à la commune pour l'ensemble des départements.

Aux plans pré-opérationnel et opérationnel, il apparaît qu'à l'avenir le thème "Habitat Indigne" devra s'insérer dans le dispositif de l'OPAH "Renouvellement Urbain" tel qu'il est défini dans la circulaire 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 sur les OPAH et PIG (un protocole État-Ville pouvant être considéré comme un PIG).

C'est dans le cadre de cette circulaire que le CETE peut assister les DDE qui le souhaitent, en particulier en phase de diagnostic préalable à toute OPAH-RU.

Annexes:

Annexe 1: Liste des personnes rencontrées

Annexe 2: Exploitation Filocom à la commune (département du Rhône)

Annexe 3: Résultats de l'exploitation Filocom à la section cadastrale (Ville de Lyon)

Annexe 4: Relevé d'observation logement par les travailleurs sociaux (Pas-de-Calais)

Annexe 5: Projet de protocole Etat-Ville de Lyon

Annexe 6: Projet de protocole Etat-Ville de Givors

Annexe 7: Projet de protocole Etat-Ville de Marseille

Annexe 1: Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées ou contactées:

Mme Aubry, DGUHC.

Mme Biard, Ville de Toulon.

Mme Fernandez, Ville de Roubaix.

Mme Fontvieille, Ville de Vienne.

Mme Makala, DDE du Pas de Calais.

M. Giuntini, Ville de Marseille.

M. Graven, DDE du Rhône.

M. Mellet, Fédération des Pact-Arim.

M. Savonnet, Ville de Montreuil.

M. Sibertin-Blanc, DDE du Var.

Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur accueil bienveillant.

Annexe 2: Exploitation Filocom à la commune (département du Rhône)

Annexe 3: Résultats de l'exploitation Filocom à la section cadastrale (Ville de Lyon)

Annexe 4: Relevé d'observation logement par les travailleurs sociaux (Pas-de-Calais)

Annexe 5: Projet de protocole Etat-Ville de Lyon

Annexe 6: Projet de protocole Etat-Ville de Givors

Annexe 7: Projet de protocole Etat-Ville de Marseille