

Plan d'action national contre l'habitat indigne

Host Country Report

Ministère du Logement et de la Ville

La France institutionnelle : Organisation administrative répartition des compétences

1. Organisation politique de la France

Organisation général:

La France est un État décentralisé, non fédéral, comprenant 4 niveaux de collectivités territoriales:

- l'État (ou niveau national)
- Les Régions : il y en a 26, dont 4 outre-mer
- Les départements : ils sont 96 en France métropolitaine et 4 outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion)
- Les communes : elles sont au nombre de 36 700 environ.

Ces découpages territoriaux s'emboîtent les uns dans les autres et couvrent l'intégralité du territoire. On ajoute les territoires d'outre-mer à statut particulier (îles dans le Pacifique, l'Océan indien, des Terres australes, St Pierre et Miquelon)

Les Régions et les départements sont aussi des circonscriptions administratives de représentation de l'État, donc aussi des niveaux d'organisation des services de l'État, sous l'autorité d'un Préfet.

Le rôle de chaque collectivité a été défini par les lois de 1982 et 1983, complétées en 2004, relatives à la décentralisation, qui ont organisé la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

L'État a le monopole de l'élaboration de la loi, dans le respect de la Constitution, de la fixation des impôts, de l'organisation du maintien de l'ordre, la Défense nationale et de la définition des grandes politiques (santé publique, droit du travail, sécurité sociale, environnement...)

Les collectivités territoriales ont leurs compétences et leur autonomie précisées par la loi. Par exemple, les impôts perçus par les collectivités territoriales sont définis par la loi (même si les taux ou l'institution d'une taxe peuvent *être laissés* à la discrétion de la collectivité)

Les principes d'organisation pour chacune des collectivités territoriales:

Une autonomie politique, juridique et financière, garanties par la Constitution et assurée par :

- un conseil élu au suffrage universel
- un président, élu parmi les membres de ce conseil et exerçant le pouvoir exécutif

- dans la commune, c'est le maire
- dans le département, le président du conseil général
- dans la région, le président du conseil régional
- un budget propre, voté chaque année par le conseil et constitué, pour partie, de recettes propres - dont des impôts locaux - et, pour les communes et leurs groupements, de dotations globales versées chaque année par l'État. Les principaux impôts locaux, sont : la taxe sur les terrains bâtis, la taxe sur les terrains non bâtis, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle sur les activités économiques

L'autonomie des différentes collectivités territoriales est assurée et garantie par la loi: cela signifie qu'aucune collectivité n'a de pouvoir hiérarchique sur une autre et ne peut réformer ses décisions, ni la région sur le département, ni le département sur les communes. L'État ne peut, non plus, réformer une décision d'une de ces collectivités territoriales: si le préfet estime qu'une décision est illégale, il notifie ses remarques à la collectivité territoriale et si celle-ci ne modifie pas sa décision, le préfet ne peut que saisir le juge.

Évolutions récentes: l'intercommunalité et les différentes structures de coopération intercommunale.

L'extrême parcellisation du territoire communal en France a rendu nécessaire le regroupement des communes en syndicats pour assurer collectivement certaines missions.

Les syndicats de communes sont souvent à objet unique (ordures ménagères, transports...) mais de plus en plus à objets multiples (équipements publics, urbanisme...)

Les réformes récentes (lois de juillet 1999 et de 2004) ont favorisé le regroupement des communes dans des cadres prévus par la loi, et avec des compétences minimales obligatoires:

- les communautés urbaines, intéressant les agglomérations d'au moins 500 000 habitants
- les communautés d'agglomération (50 000 habitants au moins)
- et les communautés de communes.

Les deux premières ont, parmi leurs compétences obligatoires, les plans d'urbanisme, les opérations d'aménagement importantes, l'essentiel des questions relatives au logement, aux transports et à l'environnement: chaque communauté peut définir l'étendue de ses compétences, hors de celles qui sont obligatoires, ainsi que leur importance, qui justifie le transfert des compétences des communes aux nouvelles communautés.

Ces regroupements ne sont pas obligatoires - ils doivent être décidés par une majorité de communes représentant une moitié au moins de la population totale - mais sont fortement encouragés par des dispositions financières et fiscales.

Au 1^{er} janvier 2007, le nombre des structures intercommunales était le suivant:

- 14 communautés urbaines, regroupant 358 communes et 6 251 230 habitants, soit les 2/3 des aires urbaines de plus de 50 000 habitants,
- 169 communautés d'agglomération regroupant 2 946 communes et 21 173 675 habitants,
- 2400 communautés de communes
- 5 Syndicats d'agglomérations regroupant 29 communes et 318 959 habitants (forme institutionnelle des "villes nouvelles")

Le mouvement de regroupement des communes est spectaculaire depuis 2001.

2 Répartition des compétences dans les champs de la ville, de l'habitat, de l'environnement, du patrimoine et de la santé publique

Compétence de l'État :

- les questions du logement (financement de la construction et de la réhabilitation, subventions et déductions fiscales, aides personnelles au logement, réglementation du logement locatif social public, réglementation des rapports locatifs...) Depuis la loi portant droit au relogement opposable de mars 2007, l'Etat est garant de ce droit et a la responsabilité du relogement des ménages prioritaires dans les logements locatifs sociaux ou dans des établissements d'hébergement, à compter de décembre 2008..
- les statuts de la propriété et de ses usages, le droit de l'urbanisme et de la construction, l'expropriation ;
- la protection de l'environnement-, du patrimoine architectural et urbain, des sites et de l'archéologie ;
- la protection sociale, la protection de la santé publique ;

Ces compétences sont exercées par la loi ainsi que par des financements affectés à certaines de ces missions.

Selon les cas et des modalités diverses, les conditions d'application locales des législations ou des financements concernés sont mises en œuvre par les collectivités territoriales (plans d'urbanisme, programmes locaux de l'habitat, action sociale ...), ou par les services de l'Etat (partie du logement, partie de la santé publique, patrimoine et sites, protection de la nature, inspections et contrôles ...).

En matière de logement, suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat peut déléguer aux groupements de communes compétents en matière d'habitat et aux départements la gestion des subventions à la construction et à la réhabilitation de logements locatifs sociaux et à la réhabilitation de l'habitat privé.

Compétences des régions

- elles n'ont pas de compétences juridiques dans les champs de l'aménagement de l'espace ou de la ville, mais elles interviennent dans les grandes politiques d'aménagement du territoire dans le cadre de contrats à caractère financier négociés avec l'Etat ;
- le financement des grands équipements structurants (transports, écoles, universités, grands équipements culturels..) est souvent à la charge des régions (en tout ou en partie)

Compétences des départements :

- le financement du secteur de l'action sociale et l'organisation de ce secteur (travailleurs sociaux, établissements sociaux, aides aux personnes âgées ...)

En matière de logement :

- depuis la loi de 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, complétée par la loi contre les exclusions de 1998, puis par la loi portant engagement national pour le logement de 2006, les départements élaborent, conjointement avec l'Etat, un plan

départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) prévoyant les mesures propres à aider les personnes et familles connaissant des difficultés à accéder ou à se maintenir dans un logement décent. Dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL) finance (à la charge financière du département) les actions du plan en faveur des ménages (aides financières directes, accompagnement social,...) .

- depuis la loi de 2004, les départements peuvent demander à l'Etat à être délégataires des subventions au logement: pour ce faire, ils signent avec l'Etat et l'ANAH une convention qui précise un programme pluriannuel de construction de logements locatifs sociaux et de réhabilitation de l'habitat social et de l'habitat privé, ainsi que les engagements de chacun.

En juillet 2007, on compte 25 délégations de compétence en cours exercées par des départements.

Compétences des communes ou de leurs groupements:

- l'élaboration et la gestion des plans d'urbanisme,
- les actions foncières, les opérations d'aménagement,
- les actions de réhabilitation urbaine, d'embellissement,
- la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat,

Le maire exerce, en outre, des pouvoirs de police administrative pour assurer l'ordre public dans la commune (sécurité et salubrité publiques ...).

En matière de logement, les groupements de communes, compétents en matière d'habitat, peuvent demander à l'Etat d'être délégataires des subventions au logement : pour ce faire, ils signent avec l'Etat une convention, fondée sur un programme local de l'habitat, qui précise les objectifs pluriannuels de construction de logements locatifs sociaux et de réhabilitation de l'habitat social et de l'habitat privé, ainsi que les engagements de chacun. Ils signent également et en même temps une convention avec l'ANAH qui détermine les conditions de gestion des aides destinées aux propriétaires privés.

En juillet 2007, on compte 12 délégations de compétences exercées par les communautés urbaines (qui sont 14 en France) 55 délégations de compétences exercées par les communautés d'agglomération (qui sont 169) et 6 délégations exercées par des communautés de communes.

Par ailleurs, les départements et les communes peuvent créer et disposer d'offices publics d'habitation à loyers modérés (HLM), compétents pour réaliser et gérer des logements locatifs sociaux publics.

3. Organisation de l'État :

Au niveau régional

Dans chaque région, un Préfet de Région est compétent pour programmer et distribuer entre les départements les crédits restant de la compétence de l'État, et pour coordonner les actions de l'Etat d'intérêt régional.

Il organise, aussi, les relations, notamment financières, avec les Régions et négocie des programmes d'actions prioritaires, notamment sous forme de contrats pluriannuels. Pour mener ces missions, il dispose des directions régionales des divers ministères; certains de ceux-ci ont à la fois une organisation au niveau départemental et au niveau régional (directions régionales de l'équipement, de l'agriculture, de l'action sanitaire et sociale...) d'autres seulement des services régionaux (Environnement, Culture hors architecture)

Au niveau départemental

Dans chaque département un Préfet représente l'État, avec 3 missions essentielles:

- garantir la prise en compte des missions de l'État dans l'exercice des responsabilités locales
- (solidarité nationale, respect de l'égalité des citoyens devant la loi, exercice des responsabilités propres de l'Etat)
- coordonner l'action des services techniques des principaux ministères, organisés, selon le cas au niveau départemental: directions départementales de l'équipement (DDE), directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), services départementaux de l'architecture et du patrimoine, par exemple;
- assurer les missions de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Le préfet exerce aussi des pouvoirs propres de police administrative pour assurer l'ordre public, notamment la sécurité publique. Ce pouvoir peut être concurrent avec celui des maires, et le préfet a la faculté de se substituer à un maire défaillant.

Le préfet dispose, seul, de forces de police pour assurer les missions d'ordre public.

Les principaux services de l'Etat dans les champs des politiques urbaines et du logement:

- pour ce qui concerne l'urbanisme et le logement pour les compétences qui demeurent à l'Etat: les directions départementales de l'équipement (DDE)
- pour ce qui concerne le secteur sanitaire et social: certaines compétences demeurent à l'Etat, telles que le contrôle des risques sanitaires dans l'habitat, le contrôle sanitaire de l'eau, le contrôle des établissements de santé, par exemple, exercées par directions des affaires sanitaires et sociales (DDASS)
- pour ce qui concerne la protection de la nature, l'environnement urbain, l'eau, notamment, les directions régionales de l'environnement ;
- pour ce qui concerne la protection et la gestion du patrimoine protégé au titre des Monuments Historiques ou des Sites: les Services départementaux de l'architecture et du patrimoine ;

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont compétentes pour l'inventaire des Monuments Historiques, l'archéologie, les musées, et les arts vivants.

Structure du parc de logements en France

Evaluation du parc total en 2005 - France métropolitaine - avec une population de 61 millions d'habitants en 2006

- 30,6 millions de logements
- dont 25,6 millions de résidences principales et environ 10% de résidences secondaires et 6 % de logements vacants.
- près de 57 % des ménages sont propriétaires de leur logement.
- dont 36 % de ceux-ci sont des accédants
- et 38 % des ménages sont locataires de locaux loués vides. Parmi les locataires :
- environ 17% sont dans le parc locatif public social (HLM) soit environ 4,5 millions de logements
- et 21 % dans le parc locatif privé.
- Le parc locatif privé est très majoritairement le fait de propriétaires personnes physiques
- 5 % sont des habitants sont de statuts ou résidences « autres »

Localisation, type de constructions et évolutions récentes

- habitat collectif : 44%
- habitat individuel : 56 %
- l'habitat individuel se situe essentiellement dans les zones rurales (habitat ancien) mais aussi dans les communes périurbaines (constructions récentes)
- l'habitat collectif est urbain, surtout en grandes villes et dans leurs périphéries construites dans les années 1960/80

Au 1^{er} janvier 2005, 81 % des ménages habitant une maison en sont propriétaires, alors que c'est le cas de seulement un ménage sur quatre habitant en appartement.

En milieu rural, comme neuf logements sur dix sont des maisons, la part de propriétaires y est la plus élevée (74 % en rural éloigné et 80 % en rural périurbain). Elle décroît ensuite avec la taille de l'unité urbaine pour n'être que de 45 % dans celle de Paris.

Evolutions :

- accroissement de la part des propriétaires occupants (de 54,5 % à 57 % environ en 6 ans)
- stabilité de la part des locataires (40 %) et diminution sensible des « autres statuts » (de 6,5 % à 3% environ en 6 ans)
- accroissement des maisons individuelles, après une augmentation des immeubles collectifs dans les années 1990/2000 ;
- accroissement des résidences principales notamment dans les communes rurales périurbaines, ou non, et moins dans les agglomérations urbaines.
- la vacance des logements diminue régulièrement et elle est faible aujourd'hui. Le parc vacant est majoritairement rural, âgé et inconfortable et constitué de petits logements pour autant que l'on puisse le connaître – mais on trouve des taux significatifs de vacance dans les quartiers anciens – centraux et péri-centraux des villes, notamment en régions économiquement peu actives : de 15%à 30% . Cependant, suite à la tension du

marché du logement et aux politiques publiques menées, la vacance a beaucoup régressé, y compris en zone rurale.

- le surpeuplement global a beaucoup reculé: 24% en 1970 et 10,5% en 1996, mais le surpeuplement affecte surtout les locataires et celui-ci était de 14, 8 % pour ceux-ci en 2002.
- la surface moyenne disponible a augmenté sensiblement (de 22m² en 1970 à 35m² en 1996) mais cela couvre des situations très diverses : 27,4 m² pour un ménage en secteur locatif social, 31, 9 m² en secteur locatif libre et 42,4 m² en propriété.

Age et confort du parc de logements

Evaluations faites sur la base du recensement de 1999 et des évolutions ultérieures ;

Age :

On appelle « parc ancien » tous les logements construits avant 1949.

- en 1999, ce parc ancien représentait 10 millions de logements, dont 32,8% du parc en résidences principales à cette date (le reste couvre des résidences secondaires et un taux plus élevé de logements vacants)
- aujourd'hui on peut évaluer ce parc ancien à 27 % environ (sachant que l'on démolit relativement peu aujourd'hui)
- ce parc ancien est majoritairement fait de maisons individuelles (62 à 63 %) et rural.
- cependant, en France, les centres de villes sont majoritairement faits d'immeubles anciens et encore sous statut locatif privé.
- et 32 à 33 % en collectif (4% autres – pièces isolées, chambres d'hôtel ...)
- le parc ancien se stabilise après avoir beaucoup chuté (démolitions, désaffectations)

Le parc ancien se répartissait en 1999 dans la même proportion que le stock des logements entre propriétaires occupants et locataires, avec des « autres » plus importants (hôtels meublés, logés gratuitement ...):

Caractéristiques du parc ancien : plus grande présence de l'inconfort, notamment chez les propriétaires occupants, des petites pièces, des petits logements, et un plus fort taux d'insatisfaction...

Un parc rural de populations pauvres, mais aussi un parc locatif pauvre (et cher) de centre ville.

Confort

Il y a eu en France une énorme amélioration du confort, évalué à partir des éléments que sont, l'eau, les sanitaires (WC et salle d'eau) intérieurs et le chauffage central : plus de 81% des logements étaient totalement confortables en 1999. Il restait en 1999, 1 million de logements très inconfortables et plus de 3 millions sans chauffage central.

Cet inconfort est surtout présent chez les propriétaires occupants et en milieu rural, mais on le trouve aussi chez les locataires privés et les « autres » logements. Il est beaucoup plus important dans le parc ancien que dans le parc récent.

Les logements sans confort sanitaire de base sont évalués à 2,6 à 3 % (enquête sur échantillon 2002)

Insatisfaction\satisfaction

En 2002, (enquête sur échantillon) 7,2 % des ménages s'estimaient « mal logés » soit 1,8 millions de ménages. Selon une autre enquête de 2002, 25 % des ménages signalent "humidité" comme défaut le plus fréquent des logements et 7 % infiltrations d'eau 5 % exposition médiocreet 12 % des logements présentent 3 difficultés cumulées, selon leurs occupants ; 7 % dénoncent une électricité mal protégée ou l'absence d'installations sanitaires

50 % des logements construits avant 1949 présentent au moins un défaut

Les propriétaires occupants signalent beaucoup moins de défauts, de même que les occupants des maisons individuelles que dans les ensembles collectifs et il y a davantage de défauts constatés dans les logements locatifs privés qu'ailleurs : 50 % dénoncent au moins un défaut et 20 % plusieurs défauts – dont l'humidité.

50 % seulement des locataires ne signalent aucun défaut.

La proportion globale de locataires reste stable mais les locataires sont très mobiles, notamment dans le secteur privé (non dans le secteur social) : deux tiers occupent leur logement depuis moins de quatre ans.

La proportion de jeunes logés dans le secteur privé augmente, car le premier accès au logement se fait dans celui-ci (et avec des loyers chers).

Les copropriétés

Le nombre de logements en copropriété augmente régulièrement et dans tous les segments du parc ... y compris dans l'ancien (du fait des ventes des immeubles collectifs anciens). On a beaucoup construit en collectif et en copropriété dans les années 1965/1975, notamment et en périphérie des villes.

Ces copropriétés sont massivement situées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (47% du tout) et pour 60% des logements dans les régions et les départements les plus urbanisés : Ile-de-France (36%), Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

En 2005, on dénombrait 608 491 copropriétés rassemblant 8 297 531 logements ; par rapport à 2001, l'augmentation est de 41 229 copropriétés et de 515 147 logements. 78% du parc total des logements en copropriété est occupé en résidences principales, soit en 2005, 6 438 584 logements, ce qui représente 25% de l'ensemble des résidences principales. Ces logements sont

occupés pour 48,4 % par des propriétaires occupants; cela montre que la majorité des logements en copropriété sont loués par leurs propriétaires.

La majeure partie (70%) des copropriétés comprennent moins de 10 logements. Cependant, les grandes copropriétés (de plus de 50 logements) qui ne représentent que 5,4 % en nombre concentrent 41,3 % des logements.

Près des trois-quarts des logements de ces copropriétés ont été construits après 1949, dont 35% après 1975. Cependant la mise en copropriété des immeubles anciens s'est également accélérée.

Un certain nombre de problèmes techniques de qualité du bâti se posent, ainsi que des problèmes de gestion, notamment pour les grandes copropriétés (de plus de 50 logements).

On évalue aujourd'hui à 350 000 environ le nombre de logements en copropriété dont l'état de dégradation et les difficultés de gestion nécessitent une intervention publique. Les situations « fragiles » et à surveiller sont estimées à 600 000. (soit 10% des logements en résidence principale)

Loyers, aides personnelles au logement, évolutions récentes

La France a institué depuis longtemps un système d'aides personnelles au logement, destinées à faciliter l'accès à un logement décent des ménages, leur permettant de payer un loyer ou une charge d'emprunt, dans des conditions normales de marché.

Sur le plan administratif, il y a deux types d'aides personnelles, mais leur montant est identique et tient compte de la composition de la famille et des revenus, indépendamment du montant du loyer et du statut du logement : bénéficient de ces aides des accédants à la propriété, les locataires du secteur institutionnel social (HLM) et les locataires du secteur privé (loyers libres ou loyers conventionnés).

Aujourd'hui environ 6 millions de ménages, soit 23 %, bénéficient de ces aides au logement, qui sont versées aux locataires pour 92% du total.

En 2006, plus de 3 millions de bénéficiaires de ces aides sont des locataires du secteur privé (2,2 sont des locataires du secteur social et un peu plus de 500 000 des accédants à la propriété).

L'effort que représentent ces aides personnelles au logement est financièrement très important (soit 14,1 milliards d'€ en 2006).

Cependant l'évolution des loyers, notamment du secteur privé et libre, est telle que les aides personnelles au logement apparaissent de moins en moins solvabilisatrices. En 2007, il a été décidé de les indexer sur l'indice d'augmentation des loyers.

Les conditions de logement des ménages à bas revenus (2,8 millions ménages, estimation 2002¹)

¹ Enquête sur échantillon de 2002, laquelle sous-estime le parc locatif privé

Les taux d'effort

La charge financière nette des loyers, notamment pour les ménages à bas revenus augmente sans cesse, malgré les aides personnelles au logement.

Les taux moyens d'effort sont nettement moins élevés en secteur social (les loyers sont régulés et les aides personnelles beaucoup plus solvabilisatrices) qu'en secteur privé.

Les ménages à bas revenus :

Ils sont souvent jeunes, habitant dans les grandes villes/centres, mais on trouve aussi des ménages âgés et ruraux, ainsi que des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Ils sont majoritairement locataires, rarement propriétaires occupants ou accédants (et ces taux sont en forte chute) ; locataires, en majorité dans le secteur social (32 % dans parc social, 24 % dans parc privé et 8 à 9% dans les secteurs « autres ») mais le premier logement est le plus souvent dans le secteur privé, à des loyers de plus en plus élevés (en secteur urbain).

Dans le parc privé, le niveau des revenus est beaucoup plus dispersé mais 14 % sont des bas revenus en 2002.

Parmi les ménages à bas revenus qui habitent majoritairement dans le parc locatif privé et dans les grandes agglomérations 12 % n'ont pas de confort sanitaire de base et connaissent un fort taux de sur-occupation.

Les emménagés récents (depuis moins de 4 ans) sont dans parc locatif social pour 42 % et pour 39 % dans parc locatif privé.

Beaucoup de ménages à bas revenus connaissent des taux d'effort (brut et net) dans le locatif privé et les personnes isolées, logées en meublés supérieurs à 35 %.

Ce taux d'effort des locataires du secteur privé en nouvelle location ou relocation s'élève à des taux qui se situent entre 45 % et parfois 50% pour des ménages modestes² (pour un taux d'effort autour de 22 à 27% dans le parc social).

L'évolution des loyers

La France a connu, notamment depuis l'an 2000 une accélération de la hausse des loyers du secteur privé³ : l'augmentation est évaluée à plus de 29 %⁴ entre 2000 et 2006, soit nettement plus que l'augmentation de l'indice de la consommation et que l'augmentation du revenu disponible des ménages. Un certain ralentissement apparaît depuis 2006.

² calcul fait sur un salaire minimum pour une personne et pour un salaire minimum et demi pour un ménage avec 2 enfants/calcul prenant en compte les aides au logement.

³ Le secteur social est régulé par l'Etat

⁴ Le prix des logements anciens a augmenté, lui, de 86% pour la même période.

Cette augmentation apparaît dans le loyer des nouvelles locations et des relocations, sachant que le taux de rotation des locataires dans le secteur privé est élevé.

Les augmentations de loyers sont particulièrement sensibles à Paris et en région parisienne et dans les grandes villes. Par exemple à Paris en 2006 l'augmentation des loyers de relocation à Paris a été de 6,6 %, pour 4,5% en province.

Le loyer mensuel moyen/m² en 2006 était de 11,2 €, mais les disparités sont importantes entre villes et régions.

Ainsi le prix des loyers mensuels /m² est deux fois plus élevé à Paris (et proche banlieue) qu'en province.

Il est de 17,7 € à Paris (mais de 19,2 € pour une relocation) de 7,9 € en province (et de 9€ pour une relocation)

Le loyer moyen du secteur social est de 4,8 € /m²/mois / agglomérations urbaines.

Définition et connaissance de l'Habitat Indigne

La lutte contre l'habitat indigne constitue un enjeu majeur pour protéger la santé et la sécurité des occupants, propriétaires ou locataires, et rechercher les solutions adaptées pour améliorer leurs conditions d'habitat et conduire à terme des actions adaptées tant sur le bâti, qu'à destination des personnes.

Différents textes juridiques de natures différentes, font explicitement référence au respect de la dignité humaine, notamment dans les conditions d'habitat, et renforcent les conditions de traitement de cet habitat indigne : déclarations française et européenne des droits de l'homme, la Constitution, le code pénal et le code civil, les décisions du Conseil Constitutionnel reconnaissant la valeur constitutionnelle du droit à un logement décent, la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable.

Définition de l'habitat indigne

La notion « d'habitat indigne » est une notion politique et non juridique et ce mot ne figure pas dans les textes législatifs qui permettent l'intervention publique : sont utilisés les mots « insalubre » ou « dangereux »⁵. Les termes « habitat indigne » sont d'ailleurs impropres, car ce ne sont pas les logements qui sont indignes, mais les conditions d'habitat liées au caractère insalubre ou dangereux (ou précaire) du logement qui ont des conséquences, non seulement sur les conditions de vie des occupants mais aussi sur leur dignité, c'est à dire sur le respect d'eux-mêmes.

De tels logements peuvent d'abord présenter des risques évidents pour la sécurité des occupants (chute, électrocution, incendie ...) ainsi que pour la santé, tels que l'intoxication au monoxyde de carbone, liée au dysfonctionnement du chauffage, le saturnisme lié à la présence de plomb dans des peintures dégradées, des allergies et problèmes respiratoires liés à l'humidité ou au froid.

Mais de façon moins « physique », l'habitat insalubre⁶, dangereux, dans des locaux par nature inhabitables (caves, combles non aménagés, cabanes, garages, installations précaires.) a des conséquences de type psychosocial, notamment sur le développement psychomoteur des enfants, sur leur scolarité, sur la sociabilité non seulement des enfants, mais aussi des adultes et, notamment des femmes.

Ces manifestations sont plus difficiles à déceler, car elles dépendent fortement du milieu social des personnes, de leur origine et de leur parcours résidentiel, de leur environnement culturel, des standards moyens d'habitat de leur environnement économique, social et culturel ... L'inconfort, l'insuffisance de chauffage, des installations sanitaires rudimentaires sont acceptées ou tolérées, sans sentiment de frustration ou de honte, par des personnes âgées en milieu rural ...elles sont intolérables et facteur de déconsidération de soi pour leurs enfants et petits enfants ...Il en est de même de la suroccupation des logements : tolérée par des immigrants à leur arrivée, par des jeunes en situation transitoire, le manque de place flagrant rend toute vie familiale difficile et le développement des enfants aléatoire ; on sait aussi que la suroccupation des logements est un

⁵ Ainsi est intitulée l'ordonnance du 15/12/2005 « relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux »

⁶ cf. : travaux du colloque international de mai 2005 « habitat insalubre et santé » in « références »

facteur d'insalubrité par l'augmentation de l'humidité, la dégradation des peintures, les problèmes de ventilation ...

Enfin, le ressenti des habitants vivant dans un habitat insalubre ou dangereux est différent selon qu'ils sont propriétaires de leur logement ou locataires...et il est plus difficile d'intervenir dans le premier cas que dans le second, simplement pour ces raisons psychologiques, même si les conditions objectives d'habitat des premiers peuvent être plus graves.

Ces considérations explicitent les raisons pour lesquelles la « lutte contre l'habitat indigne » et, notamment contre ses formes les plus inacceptables dans une société riche et évoluée, figure dans le programme de lutte contre l'exclusion sociale (et le PNAI).

Sont ainsi concernés les locaux utilisés pour l'habitat et dont l'insécurité relève de la législation relative à la sécurité des bâtiments (édifices menaçant ruine) ou de la législation relative à l'insalubrité (immeubles déclarés insalubres, locaux impropres par nature à l'habitation, habitat précaire).

On exclut donc de cette notion d'habitat indigne les logements simplement vétustes ou inconfortables, dont l'état ne porte pas atteinte à la santé ou à la sécurité des habitants et ne justifie pas le recours à des mesures coercitives, mais relève des rapports locatifs entre bailleurs et locataires et, le cas échéant, d'incitations financières à la réhabilitation.

L'intervention publique pour traiter ces situations d'habitat, considérées aujourd'hui comme contraires à la dignité humaine, par réhabilitation ou démolition, s'effectue par la mise en œuvre de pouvoirs coercitifs, dits de « police administrative » exercés par les maires et les préfets à l'encontre des propriétaires ou des « logeurs ». On n'utilise d'ailleurs pas ces mesures coercitives de la même façon vis à vis d'un propriétaire occupant ou d'un propriétaire bailleur, (ou d'un « logeur ») : si la sécurité physique des personnes doit être assurée pour tous, et elle relève d'une législation particulière, en matière d'insalubrité, les mesures coercitives sont rarement prises contre les propriétaires occupants⁷.

Nécessité de connaître l'importance du phénomène et de repérer les situations existantes.

L'insalubrité est fréquente dans les quartiers vétustes, lieux de précarité et en voie de dévalorisation, dans les zones rurales, mais peut également concerner des ensembles de logements plus récents. Cette insalubrité a été longtemps prégnante et visible dans des quartiers et zones urbaines entières; avec les travaux engagés en réhabilitation de l'habitat privé depuis plus de 30 ans, l'insalubrité est aujourd'hui essentiellement diffuse, tant en milieu urbain que rural, elle est aussi quantitativement peu importante. Cependant, des poches d'habitat insalubre demeurent, des formes précaires d'habitat semblent se développer, lieux de vie de populations pauvres, fragiles, de personnes immigrées, d'autant moins visibles qu'elle est masquée par les énormes progrès de l'amélioration de l'habitat. Des accidents et incendies dramatiques ont rappelé l'existence de cet habitat indigne aux autorités publiques.

De ce fait s'est posée la question de l'évaluation et du repérage de cet habitat indigne, comme préalable à la définition et à la mise en œuvre d'un plan d'action.

⁷ Les outils financiers sont privilégiés : voir la fiche « outils opérationnels et financiers »

Depuis l'année 2000 un travail de pré-repérage de l'habitat insalubre a été lancé en vue d'établir, à l'échelle départementale, une cartographie des sites potentiels d'insalubrité, les données relatives à l'inconfort, fournies par le recensement général de la population, ne permettant pas ce pré-repérage.

Les objectifs de ce travail, engagé au niveau national, consistent à offrir aux services de l'Etat une aide efficace pour identifier les zones prioritaires et le profil des ménages concernés et leur permettre d'engager avec les collectivités locales et les acteurs locaux concernés, des croisements d'informations, afin de mettre en place rapidement des dispositifs opérationnels de repérage fin, à l'adresse, et de traitement des situations d'insalubrité.

La méthode de pré-repérage du « Parc Privé Potentiellement Indigne » est fondée sur le croisement de deux approches:

- une approche globale fondée sur une source fiscale centralisée (issue des fichiers des impôts locaux assis sur les catégories d'immeubles d'habitation et de données concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques) répondant à l'idée que plus un logement est vétuste, plus il y a de risques que l'occupant soit modeste.
- une approche locale, correspondant aux sources de connaissance détenues par les partenaires locaux (nombre de plaintes, études locales, signalements par des travailleurs sociaux, demandes de relogement...).

C'est à partir du croisement entre le niveau de ressources des occupants et la catégorie dans laquelle est classé l'immeuble que des données cartographiées à très petite échelle ont été fournies à tous les départements. Il appartient ensuite aux services de confronter ces données à leur connaissance du terrain, soit par recoupement avec des données existantes, soit par un repérage précis, effectué à l'adresse, sur des territoires repérés comme sensibles.

Ce travail est poursuivi à partir de données actualisées tous les 2 ans à l'initiative du ministère du logement, du Pôle, avec le soutien de l'ANAH, qui met à disposition de tous les départements des exploitations géographiques très précises.

Sont en cours les exploitations des données 2005..

Identification des logements et dispositifs d'observation

L'évaluation du nombre réel de logements indignes concernés nécessite de procéder à des diagnostics fins, à l'adresse, à partir des zones repérées. Cet exercice se fait localement.

Toutefois, afin d'affiner l'approche globale issue des données nationales, et d'apporter un appui complémentaire aux acteurs locaux, le ministère du logement va procéder à une nouvelle analyse, fondée sur la comparaison entre les données issues des bases fiscales sur un territoire donné et les données issues du repérage à l'adresse, effectué sur le même territoire, permettant d'obtenir des évaluations chiffrées plus fines sur la réalité de cet habitat indigne, fondé sur une typologie de territoires.

Ce travail pourrait permettre de chiffrer le stock national de logements effectivement indignes. (Aujourd'hui, à « dire d'expert » il est estimé que sur les 1,7 Millions de logements répertoriés comme potentiellement indignes en 2005, 400 à 600 000 pourraient être considérés comme réellement indignes.)

Suivi des situations et projets d'observatoire:

Depuis la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement le repérage de l'habitat indigne est devenu une obligation dans les programmations locales du logement. En particulier, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doivent comprendre une action identifiée de lutte contre l'habitat indigne, fondée sur un repérage des situations. A cet effet, un observatoire nominatif des logements indignes sera créé dans chaque département, rassemblant les adresses et situations repérées localement comme « indignes » par tous les acteurs publics et sociaux, fondement de l'action publique commune; les modalités de recueil des données et de gestion de ces observatoires sont en cours validation.

Qualification de l'insalubrité d'un immeuble ou d'un logement.

Après ce travail de reconnaissance de terrain des adresses de logements indignes, la qualification d'insalubre, susceptible de justifier une procédure coercitive ou une aide financière majorée pour réhabiliter l'immeuble, implique une visite exhaustive de l'immeuble d'habitation et de chaque logement : cette visite est effectuée par les agents des DDASS ou de certains services de villes, selon une grille d'analyses précise dont le modèle est joint.

L'évaluation de la réalité de l'insalubrité est en partie fonction de l'environnement économique, social et culturel des lieux, de ce qu'une société – ses responsables élus, administratifs, sociaux, les associations, la presse, le public- estime acceptable ou non à un moment donné. Toute subjectivité n'est pas absente, malgré un travail de rigueur mené par les ministères responsables.

L'action contre le logement indigne : Quelques résultats et chiffres

1. Mise en perspective de l'action publique contre le « logement indigne »

Pour comprendre l'action publique récente dans la lutte contre le « logement indigne », il faut d'abord replacer cette action dans l'action menée depuis la 2^e Guerre mondiale en faveur du logement en France. On distinguera 2 périodes :

- de l'après-guerre jusqu'aux années 1970 : face aux séquelles de la guerre, à une grave pénurie de logements et au mauvais état général du parc de logements existants (1), l'action publique a essentiellement porté sur la production industrialisée de logements neufs avec l'idée de démolir peu à peu l'habitat existant des centres anciens puis de les reconstruire sur des principes architecturaux et urbains modernistes
- des années 1970 à nos jours : les pouvoirs publics abandonnent la politique de grands projets urbains de l'après-guerre et créent les outils nécessaires à une action en faveur de la réhabilitation des quartiers et de l'habitat existant. Ce retournement de politique urbaine vise à enrayer l'abandon et la « ghettoïsation » des centres anciens alors que leur démolition/reconstruction n'est plus ni socialement acceptée ni économiquement finançable.

En 1970, l'inconfort (2) est encore massif dans le parc de logements existants, principalement dans le parc privé (bailleurs ou propriétaires occupants, avec pour une large part d'entre eux, des questions d'insalubrité et de danger).

La puissance publique crée alors des outils incitatifs pour la réhabilitation de ces logements :

- en 1971, création de l'ANAH (voir fiche « outils opérationnels et financiers »...) chargée de subventionner sur l'ensemble du territoire la réhabilitation des logements locatifs privés et les maintenir sur le marché (par la suite l'ANAH prendra aussi en charge les aides dévolues aux propriétaires occupants)
- en 1977 les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (voir fiche OPAH)

En 2000, 82 % des logements étaient désormais confortables : l'effort des propriétaires et l'action publique ont permis de traiter, sinon la totalité du parc inconfortable, en tous cas, une grande majorité. Par exemple en 10 ans l'ANAH a subventionné un million de logements locatifs privés.

MAIS il reste clairement à achever cette action et surtout à traiter la part la plus « dure » des logements inconfortables, à savoir ceux qui, au-delà de l'inconfort, sont insalubres ou dangereux. Leur nombre n'est pas exactement connu : parler de 500 000 logements donne un ordre de grandeur.

Cet énorme progrès a masqué la réalité de ce « stock » de mauvais logements et la question de l'habitat insalubre, indigne, a ressurgi en 1998 dans le débat public.

Il est clair également que, si les logements s'améliorent, en France, aujourd'hui, par la logique d'un marché actif, l'action de la puissance publique est indispensable pour que cette logique de marché ne se fasse pas au détriment des populations très modestes, exclues du marché ou reléguées dans des logements « indignes ».

Les résultats décrits ci-dessous sont ceux obtenus pour toute la « chaîne d'action » - depuis la mise au point des textes législatifs jusqu'aux logements traités sur le terrain.

Il faut avoir en mémoire qu'avant 2001/2002, on traitait trop peu l'insalubrité en France, par mesures coercitives, ou par aides financières et que ce n'était pas une priorité du gouvernement.

2. Principaux résultats :

2.1 La mise en place des principaux outils juridiques :

- 31 mai 1990 - loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement dite « Loi Besson » : mise en place des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), création des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)
- 29 juillet 1998 - loi de lutte contre les exclusions (renforcement du droit au logement des plus pauvres, réorganisation de l'attribution des logements locatifs sociaux.).
- 13 décembre 2000 - loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « Loi SRU »: modernisation radicale des textes relatifs à l'insalubrité ; création d'un droit des occupants des locaux insalubres et dangereux ; obligation pour les villes d'offrir 20 % de logements locatifs sociaux
- 18 janvier 2005- loi de programmation pour la cohésion sociale : programmation de l'effort public en matière de construction de logements locatifs sociaux et d'établissements d'hébergement
- 15 décembre 2005 - ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ; modifications et ajustements des procédures d'insalubrité et de péril (immeubles menaçant ruine) (code de la santé publique et code de la construction et de l'habitation):
- 13 Juillet 2006 - loi portant engagement national pour le logement, dite « Loi ENL » : renforcement du rôle des PDALPD; prise en compte de l'habitat indigne dans ces plans et dans les programmes locaux de l'habitat ; institution d'observatoires départementaux de l'habitat indigne
- 5 mars 2007: vote de la loi instituant un droit au logement opposable.

2.2 La connaissance/le repérage

Ce qui est fait :

- En l'absence de données chiffrées exhaustives, une méthode de repérage du « parc privé potentiellement indigne » a été mise au point en 2001 (voir fiche « connaissance de l'habitat indigne »). Les résultats, régulièrement mis à jour, sont traités au niveau national et diffusés dans les 96 départements métropolitains pour favoriser l'action de terrain.
- Un repérage (à des échelles diverses) est réalisé, sur la base de l'exploitation du « parc privé potentiellement indigne » dans 82 départements en 2005
- Des observatoires locaux étaient identifiés en 2005 dans 30 départements. Ils travaillent sur les logements insalubres ou dangereux, l'habitat précaire (habitat permanent en camping par exemple), le repérage des logements dans des locaux inappropriés, etc.
- Est en cours la systématisation d'observatoires locaux de l'habitat indigne liés au PDALPD, qui permettra d'évaluer les logements indignes au niveau national

- Un site Internet « habitat indigne » est ouvert depuis 2002 pour servir de centre de ressources aux personnes privées et publiques traitant du sujet.

Ce qui est à faire :

La connaissance étant acquise pour l'essentiel, il faut développer des actions lourdes de sensibilisation sur la réalité de ces « mauvais logement », des responsables locaux, administratifs et élus en particulier, et faire connaître les outils à leur disposition. En effet, l'action de terrain est très inégale selon les territoires.

2.3 Les structures opérationnelles

Ce qui est fait :

- Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne : cellule de niveau central, interministérielle, a été créée en 2001.
- En 2005, des « correspondants habitat indigne » étaient repérés dans 75 départements
- En 2005, des structures de travail « habitat indigne » organisées entre services et partenaires locaux étaient en place dans 55 départements
- En 2005, dans 92 départements, les PDALPD, en cours de validité ou en renouvellement, comportent un volet habitat indigne;

Ce qui est à faire :

La mobilisation plus importante des services locaux de l'Etat ; l'organisation de réseaux professionnels. Un soutien organisé aux services des villes pour mieux utiliser les outils mis à disposition.

La mise en place de structures de travail spécifiques « habitat indigne » dans tous les départements.

2.4 Actions de terrain : mesures coercitives et incitatives

Ce qui est fait :

- Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et périmètres d'action similaires: en 2005, 335 opérations intégraient dans leur démarche l'insalubrité.
- Les arrêtés d'insalubrité : en 2005, 800 arrêtés d'insalubrité ont été pris concernant 1 900 logements environ.
- Le nombre d'arrêtés de péril est inconnu, sauf à Paris.
- Les poursuites pénales contre les « marchands de sommeil » sont très peu nombreuses et les juges trop peu sensibilisés à ces questions.

Ce qui est à faire :

L'action de terrain est très inégale selon les départements :

- 1/3 d'entre eux qui n'ont pris aucun arrêté d'insalubrité en 2005 ; 20 départements produisent à eux seuls plus de la moitié des arrêtés (en 2005)
- la production de logements sortis de l'insalubrité et financés par l'ANAH à ce titre est très inégale sur le territoire ; certains départements sont peu actifs (45 départements en 2005 finançaient moins de 50 logements par département en 2005)
- trop peu de villes ont engagé une action volontaire et organisée de lutte contre l'habitat indigne
- sensibiliser les juges (au pénal) et favoriser des poursuites pénales comme exemples.

L'action à mener est clairement la mobilisation de l'ensemble des acteurs sur tout le territoire, sur le modèle de ce qui se fait d'exemplaires dans les départements les plus actifs.

Parmi les objectifs :

- traiter l'insalubrité et le péril dans toutes les OPAH et opérations comparables
- engager les villes à traiter l'habitat indigne dans leurs programmes locaux de l'habitat.
- mettre en place des MOUS en appui opérationnel du volet « habitat indigne » des PDALPD.
- renforcer la protection effective des occupants des logements indignes, faire reconnaître leurs droits, mobiliser les travailleurs sociaux, les juristes (avocats, juges), professionnaliser des équipes locales (associations, juristes, travailleurs sociaux) sur le droit.

2.5 Les logements traités

Ce qui est fait :

- Les logements subventionnés : l'ANAH en 2006 a subventionné 6 240 logements en sortie d'insalubrité. Le montant de subventions ANAH engagé à cet effet est de 57 millions d'Euros en 2006. Cela donne, pour les logements insalubres avec des travaux sur l'ensemble du logement, une moyenne de 14 600 Euros/logement : le coût est très important pour ces opérations, notamment en milieu rural.
- L'ANAH a également subventionné en 2006 la remise en état de 19 300 logements locatifs « indécents » soit par manque d'un élément de confort de base soit pour des questions de santé ou de sécurité.
- Résultats des opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)
- En 2005 : 25 opérations correspondant à 850 logements traités et 2 études de projets
- En 2006 : 17 opérations dossiers correspondant à 520 logements traités et 4 études de projets
- En 2007 : 6 opérations prévues dont 1 étude de projet
- Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)
 En 2005, 13 équipes / objectif : 450 logements à traiter dans l'année
 En 2006, 9 équipes / objectif : 280 logements à traiter dans l'année
 En 2007 12 équipes / objectif : 255 logements à traiter dans l'année (juin)

Ce qui est à faire :

- Faiblesse des MOUS, dont le nombre et les résultats sont encore très en dessous de ce qui est nécessaire pour avoir des résultats significatifs.
- On relève les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les propriétaires occupants très modestes en situation d'insalubrité, particulièrement en milieu rural (grandes maisons) : aucune action en faveur de leur logement n'aura d'effet à grande échelle sans des subventions publiques très fortes pour ces propriétaires très souvent « résignés » et aux moyens financiers limités à l'extrême.

Par son action de terrain et ses subventions, l'ANAH joue un rôle de premier plan pour le traitement de l'insalubrité et du plomb dans les peintures dégradées. L'effort doit être amplifié pour atteindre des objectifs plus ambitieux malgré le coût de ce type d'opérations.

3. En résumé ...

L'arsenal réglementaire est en place et les outils de connaissance et les outils opérationnels sont au point. Les financements sont en place pour les propriétaires bailleurs. Les acteurs de terrain sont mobilisés et accompagnés dans leur action.

Le sujet traitement de l'habitat indigne n'en reste pas moins très difficile : on est clairement sur le nouyau dur du problème du « mauvais logement ». A cela plusieurs raisons :

- les « victimes » du logement indigne, qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires, sont des publics fragiles de qui on ne peut attendre une action spontanée pour obtenir de meilleures conditions de vie. Sans une assistance forte d'opérateurs, ils ne font rien en faveur de leurs conditions de logement.
- l'implication forte des pouvoirs politiques locaux est indispensable : les élus doivent être très volontaristes et avoir des services bien armés pour affronter des « marchands de sommeil », mener des travaux d'office, s'occuper de relogements, etc.
- la réhabilitation des logements insalubres ou dangereux est coûteuse : elle ne peut être menée pour des propriétaires occupants modestes que s'il y a des subventions très importantes
- le « mauvais logement », en situation de marché tendu du logement, est économiquement très rentable : il est difficile de casser cette logique économique.

Des pistes de progrès :

- pour la part des logements indignes propriété de propriétaires occupants, seules des subventions massives semblent à même de résoudre les situations les plus dures car le « reste à charge » ne peut être assuré par ces propriétaires que s'il est très faible (et dans certains cas, s'il peut être fait une avance de fond au propriétaire pour ce restant à charge).
- Hormis ce sujet particulier, l'essentiel du travail devant nous est, outre des ajustements réglementaires ou des améliorations des outils à la marge, un effort de sensibilisation et de mobilisation des décideurs et acteurs de terrain.

- (1) 1/3 des logements ont été construits avant 1949, 1 deuxième tiers entre 1949 et 1974 et un troisième tiers de puis lors.
- (2) Inconfort doit être entendu au sens de logement dépourvu d'au moins un des 3 éléments de confort suivants : chauffage pour l'ensemble du logement, toilettes dans le logement – salle d'eau dans le logement.

La Lutte contre L'habitat indigne : Un programme national d'action

Objectifs, moyens et dispositifs institutionnels

Le programme national d'action est mis en œuvre grâce à des textes juridiques de référence, des outils opérationnels et financiers et un dispositif institutionnel, au plan local et au plan national.

Suite à de graves incendies à Paris à l'hiver 1997/98 dans des bâtiments très dégradés, avec mort d'occupants, un rapport d'inspection générale avait souligné l'obsolescence des textes juridiques permettant aux autorités publiques d'intervenir efficacement dans de tels cas qui correspondent toujours à des situations complexes de propriété, de gestion et d'occupation. A la suite des propositions de ce rapport, la loi « SRU » de décembre 2000 a profondément modernisé les textes relatifs à l'insalubrité et à la sécurité dans l'habitat.

Concomitamment au vote de la loi, un plan d'action pluriannuel de résorption de l'habitat « indigne » a été lancé, également inscrit comme élément du programme communautaire de lutte pour l'inclusion sociale, (PNAI), adopté au sommet européen de Nice en décembre 2000.

Ce plan a d'abord été engagé au plan expérimental dans 11 départements pilotes en France, puis étendu à tout le territoire à partir de 2003.

Depuis 2004, ce plan d'action a été reconnu comme une priorité des pouvoirs publics et s'inscrit dans plusieurs programmes de travail pluriannuels à caractère interministériel, tels que :

- le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) actualisé pour la période 2006-2008,
- le Plan national "santé-environnement", adopté en juin 2004 et présenté à la conférence de l'OMS réunie à Budapest. L'accent est mis sur les risques sanitaires liés à l'habitat insalubre et un objectif de 20 000 logements à traiter par an est affiché.
- le Plan de cohésion sociale, adopté par le gouvernement en juin 2004, qui a fait l'objet d'une loi de programmation de construction de logements sociaux et qui intègre le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne dans ses objectifs, notamment via la programmation des aides financières de l'ANAH à caractère social.
- la lutte contre l'exclusion sociale (actualisée en 2006) et cohérente avec le PNAI : la lutte contre l'habitat indigne y est inscrite comme une des mesures prioritaires au titre de l'accès aux droits fondamentaux; l'accent est mis sur la résorption des conditions les plus inacceptables d'habitat, tant en secteur urbain que rural.

La lutte contre l'habitat indigne s'appuie, aujourd'hui, à la fois sur des outils juridiques et financiers spécifiques, mais aussi sur des plans et programmes d'action nationaux et prioritaires, avec les conséquences qui s'ensuivent au plan local.

1. Modalités de mise en œuvre de ces objectifs

Elles ont été définies par les lois de 2004 (délégations du financement du logement aux groupements de communes et aux départements) et de 2006, qui ont précisé que l'habitat indigne constituait un élément obligatoire des documents départementaux et locaux de programmation en matière de logement dans :

- les programmes locaux de l'habitat (PLH) : ce sont les documents de programmation en matière de logement que doivent élaborer les groupements de communes compétents en matière d'habitat. Le diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, qui constitue la première partie du PLH et qui sous-tend la définition des objectifs, devra inclure un repérage des situations d'habitat indigne; sur cette base, le PLH précise les objectifs et priorités de traitement de l'habitat indigne et affiche les moyens mis en œuvre.
- les délégations de compétence en matière de financement du logement : Les groupements de communes qui disposent d'un programme local de l'habitat répondant aux exigences de la loi, peuvent demander à l'Etat la délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques au logement (construction et réhabilitation de logements, publics ou privés) dans le cadre d'une convention conclue pour six ans. La convention définit aussi les opérations prévues intéressant les quartiers d'habitat privé (OPAH).

Le département peut également demander à conclure, pour une durée de six ans une convention de même nature, couvrant le territoire du département, et comportant le même type d'engagements. Cette convention précise les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre, notamment, en matière de lutte contre l'habitat indigne en cohérence avec le PDALPD.

L'ANAH est cosignataire de ces conventions. Dans ces cadres, et en cohérence avec le Plan de cohésion sociale, l'ANAH fait connaître les objectifs chiffrés que le bénéficiaire de la délégation devra remplir en matière, notamment, de traitement d'habitat indigne.

- le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) : le PDALPD a été institué par une loi de 1990 pour faciliter le maintien dans leur logement ou l'accès à un logement de personnes défavorisées, grâce à un outil financier (géré aujourd'hui par le département) de Fond de solidarité logement (FSL). Le PDALPD doit avoir identifié dans chaque département les publics prioritaires et les actions prioritaires. Le plan est établi pour une durée minimale de trois ans. Elaboré et mis en œuvre par l'Etat et par le département, il associe les communes et leurs groupements, ainsi que de nombreux acteurs sociaux . La loi de 2006 a prévu que les PDALPD devraient comporter un volet spécifique « habitat indigne » (repérage et plan d'action); un observatoire des adresses de ces logements repérés par tous les acteurs de terrain⁸ sera mis en place à l'appui de ce plan.

⁸ Organismes sociaux, travailleurs sociaux, communes, associations, opérateurs, organismes financiers

2. Un dispositif de travail et d'action

Le dispositif mis en place est très léger et non institutionnel et évolue en fonction de l'avancement du plan d'action : c'est un dispositif de travail et non d'administration.

Il s'organise autour d'un partenariat interministériel, mis en place et coordonné, au plan central, par le « Pôle national de lutte contre l'habitat indigne », et au plan départemental, par des organisations associant de multiples partenaires selon des configurations diverses, sous la coordination des préfets.

Ceux-ci préfets ont d'abord été appelés à organiser le travail entre les services de l'Etat, les services pilotes étant les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) avant d'élargir à d'autres acteurs publics et sociaux.

2.1 Le "Pôle national de lutte contre l'habitat indigne"

Est composé de représentants des ministères chargés du Logement, de la Santé, de l'action sociale, des migrants et des étrangers, du ministère de l'Intérieur et des grandes agences telles que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). Sont aussi associés les organismes qui versent les aides personnelles au logement (la Caisse nationale d'allocations familiales, la Caisse centrale de mutualité sociale agricole).

La mission du Pôle est d'appuyer la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne, notamment sur les plans techniques et juridiques, par des actions de formation, de sensibilisation, la mise en réseau des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs et des autres acteurs, la mise à disposition de toute documentation utile, l'échange d'expériences... A ce titre, le Pôle a ouvert un site Internet spécifique à ce plan d'action, qui est régulièrement actualisé⁹.

Les objectifs de la mission ont été fixés par la lettre de mission interministérielle à la présidente du Pôle.

2.2 Les organisations, au plan départemental

Relèvent de la responsabilité des préfets, et peuvent prendre des formes diverses. Dans certains départements ont été mis en place des « pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne ».

Aucun dispositif d'intervention ne peut être limité aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales directement concernées : l'efficacité même de l'action dans ce domaine, difficile, rend indispensable l'organisation de partenariats élargis à une multitude d'acteurs : procureurs et tribunaux, services de police, organismes HLM, Caisses d'allocations familiales, de mutualité sociale agricole, organismes de financements publics, para-publics ou privés (ANAH, Caisse des

⁹ <http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

dépôts et consignations, Crédits immobiliers, Caisses d'épargne, ...), Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL), opérateurs de tous statuts, associations d'insertion par le logement, etc.

L'organisation de partenariats locaux, souvent grâce à un travail commun engagé par les DDE, l'ANAH locale et les DDASS, est un élément essentiel de mise en œuvre de plans d'action. L'association des travailleurs sociaux qui relèvent des départements est un des enjeux. Les organismes de sécurité sociale se sont révélés être des partenaires très actifs.

3. Les méthodes de travail

La réalisation d'actions ambitieuses de lutte contre l'habitat indigne et l'efficacité de l'action publique dans ce domaine complexe requièrent la mise en place de méthodes de travail et la structuration de partenariats spécifiques autour d'un projet identifié, et partagé de tous, s'exprimant, notamment, par :

- un repérage préalable des zones sensibles et populations concernées par l'habitat indigne,
- une coordination des services de l'Etat concernés sous l'autorité des préfets et l'élaboration d'un programme et la mise en place d'outils de travail locaux (qui prennent des formes diverses selon les départements)
- la prise en compte effective de l'habitat indigne dans les PDALPD et les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;
- le repérage et le traitement de l'habitat indigne dans les opérations groupées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et autres opérations d'aménagement ;
- l'élaboration de conventions de travail entre l'Etat et les communes ou leurs groupements là où l'habitat indigne est particulièrement important, des partenariats avec les différents acteurs¹⁰ du logement, de la santé, de l'insertion et de l'action sociale, de la justice et de la police pour lutter contre les "mauvais logements" et ceux qui exploitent la pauvreté, les "marchands de sommeil".

¹⁰ Sont particulièrement actifs les organismes de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales) et les associations spécialisées dans le droit du logement, les opérateurs associatifs ...

La lutte contre l'habitat « indigne » : logements insalubres ou dangereux et locaux impropres à l'habitation

Aspects législatifs

L'intervention publique pour traiter les logements dont l'état expose les occupants à des risques et ou des dangers concernant leur santé ou leur sécurité s'appuie sur des textes particuliers à caractère coercitif. On entend par « intervention publique » les pouvoirs directs dont disposent les autorités publiques, que sont les maires et les préfets, pour imposer aux propriétaires des travaux, (ou la démolition) des immeubles lorsque leur état est tel qu'il pose des problèmes de salubrité ou de sécurité publique.

La salubrité et la sécurité publiques font partie de l'ordre public et sont assurées, selon une répartition des compétences ancienne, par les maires sur le territoire des communes et par les préfets sur le territoire de tout le département. En ces matières, seuls les maires et les préfets sont les autorités compétentes.

Ces pouvoirs, dits de police administrative, sont mis en œuvre par des arrêtés individuels pris après une procédure formalisée, notifiés aux propriétaires et aux occupants.

Ces arrêtés sont pris envers tous types de propriétaires.

Cette intervention publique se distingue de l'ensemble des obligations qui pèsent sur les propriétaires, notamment dans leurs relations contractuelles (cas de l'obligation de louer un logement décent, par exemple) et dans lesquelles les autorités publiques n'interviennent pas directement.

Cependant, l'injonction adressée au propriétaire s'impose à lui indépendamment des contrats en cours et, dans ce cas, le locataire bénéficie de droits particuliers.

On distingue schématiquement les polices de la sécurité publique et celles de la salubrité publique.

Le maire dispose d'un pouvoir de police dite « générale » pour assurer l'ordre public dans sa commune. Il s'agit d'une police « de voisinage ». A ce titre il exerce une police de base de la salubrité des habitations pour mettre fin à des désordres mineurs. Il bénéficie aussi de larges pouvoirs en cas d'urgence.

Lorsque les désordres sont graves, des lois particulières permettent aux maires et aux préfets d'exercer de très importants pouvoirs coercitifs. Tous les textes utiles (qui étaient tous très anciens) ont été profondément modifiés et modernisés par une loi de décembre 2000 (dite SRU) complétée en décembre 2005 par une ordonnance.

1. En matière de sécurité publique (solidité des bâtiments)

Le pouvoir de police en cette matière appartient au maire : il s'exerce sur des bâtiments menaçant ruine par la notification au propriétaire d'un « arrêté de péril ».

Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques (à usage d'habitation, agricole, commercial, industriel...) lorsqu'ils menacent ruine et constituent un danger public soit pour les passants de la voie publique soit pour quiconque et notamment les occupants. Selon l'état de danger présenté par le bâtiment et l'urgence reconnue le maire déclenche une procédure de péril « ordinaire » ou « imminent ».

En cas de péril imminent, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, demande au juge qui doit statuer en urgence, la nomination d'un expert qui examine dans les 24 heures le bâtiment et propose des mesures urgentes pour mettre fin au danger immédiat, s'il le constate. Le maire prend alors un arrêté de péril imminent précisant les mesures à caractère provisoire à prendre dans un délai fixé. En cas de défaillance du propriétaire, le maire les fait exécuter d'office aux frais de celui-ci. Le maire peut faire évacuer l'immeuble.

Un arrêté de péril imminent est normalement suivi d'un arrêté de péril ordinaire pris après une procédure contradictoire.

Hors danger imminent, après avoir eu connaissance de désordres affectant un bâtiment, le maire en informe le propriétaire et lui demande ses observations dans un délai fixé. Faute de réponse du propriétaire ou en cas d'inaction, le maire lui notifie un arrêté de péril. Cet arrêté prescrit les travaux nécessaires qui doivent être exécutés dans un délai fixé faute de quoi le maire peut les faire exécuter d'office aux frais du propriétaire. La démolition peut être ordonnée si nécessaire.

Lorsqu'un immeuble d'habitation fait l'objet d'un arrêté de péril, celui-ci peut prévoir une interdiction temporaire ou définitive d'habiter, avec sa date d'effet.

A compter de la notification de l'arrêté de péril, imminent ou non imminent, les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition à quelque usage que ce soit. Cette interdiction cesse d'être applicable lorsque les travaux prescrits ont été exécutés (ce qui fait l'objet d'un arrêté prononçant la cessation du péril)

Dans tous les cas où un immeuble d'habitation, mis en location, fait l'objet d'un arrêté de péril, imminent ou ordinaire, les occupants¹¹ ont des droits particuliers:

- suspension du bail (ce qui interdit au propriétaire de donner congé au locataire) dont la durée reprend lors de l'arrêté constatant la fin du péril ;
- suspension du paiement de tout loyer par le locataire jusqu'à l'arrêté constatant la fin du péril
- en cas d'interdiction temporaire d'habiter ou lorsque les travaux rendent le logement inhabitable, le propriétaire est tenu d'assurer à ses frais l'hébergement des occupants ;
- en cas d'interdiction définitive d'habiter, le propriétaire est tenu d'assurer à ses frais le relogement définitif des occupants dans le délai précisé par l'arrêté du maire. Il ne peut

¹¹ Seuls sont concernés les locataires ; les propriétaires occupants ne bénéficient d'aucune aide au relogement.

demander l'expulsion des occupants s'il n'a pas proposé de relogement même si la date limite de l'interdiction d'habiter est échuë ;

- lorsque le propriétaire est défaillant, le maire est tenu d'assurer l'hébergement ou le relogement définitif des occupants, aux frais du propriétaire¹².
- en cas d'interdiction temporaire d'habiter, et après exécution des travaux prescrits, l'occupant est de droit réintégré dans son logement et le propriétaire y est tenu¹³ (le bail est valable et reprend son cours). Le retour se fait dans les conditions du bail en cours ; en particulier le loyer ne peut être réévalué.

La loi a introduit dans le régime du péril des sanctions pénales jusqu'alors inexistantes. Elles concernent selon les cas les situations d'immeubles d'habitation ou l'hébergement car elles visent des faits tenant à la protection des occupants.

Remarque : la police des bâtiments menaçant ruine n'est donc pas réservée aux bâtiments d'habitation. Dans la pratique cette procédure est appliquée à de nombreux cas d'édifices quelconques, souvent vacants, en ruine ...

2. En matière d'insalubrité des immeubles

La police de l'insalubrité est exercée par le préfet et c'est une compétence de l'Etat. L'instruction et le suivi des arrêtés d'insalubrité sont assurés par la DDASS.

Les procédures d'insalubrité s'appliquent à tous locaux utilisés, de fait, à des fins d'habitation, quelles que soient les qualifications juridiques applicables aux locaux concernés, dès lors qu'un état de fait d'utilisation comme local habité est décelé. Sont pris en compte tous les logements ou bâtiments d'habitation, qu'ils soient loués ou qu'ils soient occupés par leur propriétaire, qu'ils soient vacants ou non. Elles sont mises en oeuvre par un arrêté préfectoral, suite à une procédure formalisée, codifiée au code de la santé publique. On distingue plusieurs procédures applicables selon les situations et on présentera seulement les deux procédures les plus usuelles.

2.1 Les locaux impropres par nature à l'habitation

L'article L.1331- 22 du code de la santé rappelle que les combles, caves, sous-sols et pièces non éclairées, et tous autres locaux impropres par nature à l'habitat ne peuvent être mis à disposition (à titre onéreux ou gratuit) aux fins d'habitation, sous peine de sanctions pénales.

Lorsqu'il a connaissance de telles situations, particulièrement inacceptables, le préfet prend un arrêté prescrivant au propriétaire (ou à la personne concernée) de mettre fin à l'utilisation comme habitat de ces locaux, dans un délai fixé. Aucun formalisme n'entoure cette injonction qui constate une situation de fait.

¹² Soit le coût réel de l'hébergement en cas d'interdiction temporaire, soit une indemnité de 1 an de loyers du nouveau logement en cas de relogement définitif ;

¹³ Rien n'interdit au locataire de changer de logement, mais il doit avoir donné congé à son bailleur.

Les occupants sont protégés dans les mêmes conditions que ceux des immeubles sous arrêté de péril.

Cet arrêté étant en fait un rappel de l'interdiction générale d'habiter des combles, caves..., la personne qui a mis ces locaux à disposition comme habitation est tenue d'assurer le relogement définitif des occupants. En cas de défaillance de celle-ci, le préfet est tenu d'assurer le relogement définitif des occupants, aux frais de cette dernière.

Dans de tels cas, et selon la gravité de la situation, les poursuites pénales sont souvent engagées.

2.2 Les logements ou immeubles d'habitation insalubres

L'insalubrité associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé. Elle s'analyse au cas par cas et après visite des lieux, en se référant notamment à une liste de critères. Parmi ces critères, on peut citer les murs fissurés, l'absence d'étanchéité, l'humidité importante, l'absence de ventilation, de raccordement aux réseaux d'électricité ou d'eau potable ou encore l'absence de système d'assainissement, les réseaux dangereux, le risque de saturnisme lié à la présence de plomb dans des peintures dégradées, des désordres sur le bâti. Une série de critères d'évaluation de l'insalubrité a été précisée par l'Etat (ministères de la santé et du logement) qui constitue une grille de lecture des désordres pouvant affecter un logement ou un immeuble habité et un outil d'aide à l'évaluation¹⁴.

La procédure est engagée par le rapport du DDASS¹⁵, qui conclut à l'état d'insalubrité de l'immeuble concerné, qui est soumis par le préfet à une commission administrative spécialisée (le Coderst¹⁶); celui-ci rend un avis sur la réalité et les causes de l'insalubrité ainsi que sur les mesures pour y remédier, sur la base duquel le préfet prend un arrêté.

Auparavant, les propriétaires et les occupants ont été avisés de cette réunion et peuvent, sur leur demande, être entendus par le Coderst (et assister à la visite si le Coderst l'effectue); ils ont aussi été avisés qu'ils pouvaient prendre connaissance du rapport d'insalubrité avant la réunion.

L'insalubrité peut être qualifiée d'irréremédiable ou de remédiable et les effets de droit sont différents dans les deux cas.

C'est le Coderst qui apprécie ce caractère compte tenu des éléments du rapport et d'une éventuelle visite des lieux.

¹⁴ Grille jointe à la fiche « connaissance de l'habitat indigne »

¹⁵ ou du Directeur du service communal d'hygiène et de santé (SCHS) lorsqu'il existe, soit dans 208 villes en France (raisons historiques)

¹⁶ Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

2.2.1 Insalubrité irrémédiable

L'insalubrité peut être qualifiée d'irrémédiable soit du fait de l'impossibilité technique de remédier à l'insalubrité d'un bâtiment soit lorsque les travaux nécessaires seraient plus coûteux que la reconstruction du même bâtiment. Dans ce cas, le préfet est tenu de prononcer l'interdiction définitive d'habiter, en précisant sa date d'effet, qui ne peut être fixée au-delà d'un an. Il peut prescrire toutes mesures appropriées pour rendre les locaux inaccessibles au fur et à mesure de leur évacuation et du relogement des occupants et il peut y faire procéder d'office. Si l'état du bâtiment le justifie, le préfet peut en ordonner la démolition.

Sauf en cas d'ordonnance de démolition, rien n'empêche le propriétaire d'effectuer les travaux lourds de réhabilitation qu'exige l'état du bâtiment mais le préfet ne peut les lui imposer.

En cas d'insalubrité irrémédiable, les occupants¹⁷ sont protégés par les dispositions suivantes :

- poursuite du bail jusqu'au départ des occupants (ce qui interdit au propriétaire de donner congé au locataire)
- suspension du paiement de tout loyer par les occupants jusqu'à leur départ ;
- obligation pour le propriétaire d'assurer à ses frais le relogement définitif des occupants, dans le délai précisé par l'arrêté du préfet. Il ne peut demander l'expulsion des occupants s'il n'a pas proposé de relogement, même si la date limite de l'interdiction d'habiter est échue.
- lorsque le propriétaire est défaillant, le préfet est tenu d'assurer le relogement définitif des occupants, aux frais du propriétaire¹⁸.

Dans le cas où le Coderst conclut au caractère remédiable de l'insalubrité, il précise les travaux nécessaires; conformément à cet avis, le préfet prend un arrêté prescrivant les mesures appropriées et leur délai d'exécution.

L'arrêté peut prononcer une interdiction temporaire d'habiter. Cette interdiction prend fin à la date de l'arrêté préfectoral portant levée de l'arrêté d'insalubrité, après constatation de la conformité de la réalisation des travaux prescrits.

Si les mesures prescrites n'ont pas été exécutées par le propriétaire dans le délai imparti, le préfet peut procéder, un mois après une mise en demeure du propriétaire, à l'exécution d'office des travaux, aux frais du propriétaire.

¹⁷ locataires ; rien n'est prévu pour les propriétaires occupants. Dans la pratique, on évite de déclarer insalubres irrémédiables les logements des propriétaires occupants, sauf à monter des opérations complexes pour assurer un relogement normal de ces habitants.

¹⁸ ou d'y contribuer par le versement d'une indemnité de 1 an de loyers du nouveau logement

2.2.2 Insalubrité remédiable

En cas d'insalubrité remédiable les occupants¹⁹ sont protégés par les dispositions suivantes : suspension du bail (ce qui interdit au propriétaire de donner congé au locataire) dont la durée reprend suite à l'arrêté constatant l'exécution des travaux mettant fin à l'insalubrité ;

- suspension du paiement de tout loyer par le locataire jusqu'à l'arrêté constatant la fin de l'insalubrité ;
- en cas d'interdiction temporaire d'habiter ou lorsque les travaux rendent le logement inhabitable, le propriétaire est tenu d'assurer, à ses frais l'hébergement des occupants ;
- lorsque le propriétaire est défaillant, le préfet est tenu d'assurer l'hébergement des occupants, aux frais du propriétaire²⁰.
- en cas d'interdiction temporaire d'habiter, et après exécution des travaux prescrits, l'occupant est de droit réintégré dans son logement et le propriétaire y est tenu ²¹ (le bail est valable et reprend son cours). Le retour se fait dans les conditions du bail en cours; en particulier le loyer ne peut être réévalué.

A compter de la notification d'un arrêté d'insalubrité aux propriétaires les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition à quelque usage que ce soit.

Tous agissements des propriétaires à l'encontre des droits des occupants font l'objet de sanctions pénales.

Remarques : le traitement de l'insalubrité est une compétence de l'Etat (DDASS). Cependant, les maires sont aussi chargés d'assurer un suivi des arrêtés d'insalubrité : ainsi, ils peuvent exécuter les travaux d'office et bénéficient d'aides particulières de l'Etat pour faciliter cette mission (y compris des garanties que leur créance ne restera pas à la charge de la commune si le propriétaire /débiteur est défaillant). De même, ils peuvent assurer l'hébergement ou le relogement des occupants, souvent suite à une convention avec l'Etat ou dans le cadre d'opérations d'ensemble dont le traitement des immeubles insalubres fait nécessairement partie.

3. Dispositions particulières relatives à la sécurité et au fonctionnement des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation : instituées par une loi récente, de 2003.

Les équipements, tels que les installations électriques, de gaz ou de chauffage, de ventilation et de désenfumage, de distribution et d'évacuation d'eau, les canalisations et réseaux divers, les ascenseurs, ainsi que leurs systèmes de sécurité, les installations de protection et de lutte contre l'incendie, des immeubles collectifs font l'objet d'une procédure spécifique lorsque, du fait de la carence du propriétaire ou de la copropriété, ils présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou compromette gravement leurs conditions d'habitation. Le maire peut prescrire les mesures

¹⁹ locataires ; rien n'est prévu pour les propriétaires occupants.

²⁰ Soit le coût réel de l'hébergement, en cas d'interdiction temporaire;

²¹ Rien n'interdit au locataire de changer de logement, mais il doit avoir donné congé à son bailleur.

nécessaires pour que soit réparé ou remplacé l'équipement défectueux selon une procédure identique à celle des immeubles menaçant ruine. Si les mesures prescrites ne sont pas exécutées, le maire peut les faire exécuter d'office aux frais du propriétaire ou de la copropriété.

4 L'expropriation des immeubles insalubres ou en péril, déclarés interdits définitivement à l'habitation.

En complément de ces mesures de police, un texte particulier (la « loi Vivien » de 1970, modifiée en 2006) permet d'exproprier dans des conditions dérogatoires de droit commun les terrains d'assiette des immeubles déclarés insalubres irrémédiables ou des bâtiments sous arrêté de péril et interdits définitivement à l'habitation. L'objectif est de faciliter des opérations publiques d'assainissement de ces immeubles ou des îlots concernés. L'expropriation est déclarée d'utilité publique par le préfet par un seul arrêté qui déclare cessibles les immeubles bâtis, parties d'immeubles, installations et terrains visés, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires, la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou après consignation de l'indemnité provisionnelle. Enfin cet arrêté mentionne les offres de relogement faites obligatoirement aux occupants y compris aux propriétaires.

La valeur des immeubles est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par leur démolition. Toutefois, ce mode d'évaluation ne s'applique pas aux propriétaires qui occupaient eux-mêmes les immeubles déclarés insalubres ou frappés d'un arrêté de péril au moins deux ans avant l'arrêté. L'indemnité versée aux propriétaires est, de plus, réduite du montant des frais de relogement des occupants assuré par la collectivité publique lorsque le propriétaire n'y a pas procédé.

Dispositifs financiers et procédures opérationnelles pour traiter l'habitat indigne

Cette fiche décrit les principaux financements et dispositifs spécifiques mis en place par le Ministère du Logement et par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) pour traiter l'habitat indigne.

En effet, si la prise en compte de l'habitat indigne s'inscrit localement dans les documents de programmation relatifs aux politiques de l'habitat déclinés par territoire ainsi que par diverses opérations engagées par les collectivités locales, la politique de lutte contre l'habitat indigne est portée au niveau national par le Ministère du logement et par l'ANAH, Etablissement public donc le mode opératoire est décrit ci après.

En effet, la mise en œuvre locale de cette politique nationale dépend en grande partie des moyens financiers et opérationnels progressivement mis en place au niveau central : il s'agit de financements ouverts en matière de lutte contre l'habitat indigne sur le budget du Ministère du logement et sur le budget de l'ANAH.

1. Les sources de financements dédiés au traitement de l'habitat indigne

1.1. Ministère du Logement

La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – DGUHC - a dans ses missions l'intervention publique sur l'habitat privé dans son contexte urbain et social, et particulièrement le traitement de l'habitat indigne, en lien avec d'autres organismes publics nationaux (Direction générale de la santé par exemple, Agences ...). Elle définit les objectifs généraux et les financements ouverts, mis en œuvre localement par les collectivités locales, en liaison avec les services de l'Etat (DDE, DDASS) et les organismes sociaux.

Schématiquement, les financements correspondent :

- d'une part à des prestations directes, mises en œuvre par les services locaux de l'Etat (DDE en liaison avec les DDASS) et permettant :
 - le financement de certaines actions et travaux concernant l'insalubrité ;
 - le financement de certaines actions et travaux concernant le risque de saturnisme lié à la présence de plomb dans les peintures dans l'habitat ancien

Dans les deux cas sont financées des prestations directes telles que : diagnostics techniques, travaux exécutés d'office, contrôle des travaux, hébergement temporaire d'urgence, actions d'accompagnement des familles, soutien juridique ponctuel...

- d'autre part à des subventions aux collectivités locales pour leur permettre de mener les actions nécessaires pour lutter contre l'habitat indigne, soit dans le cadre d'opérations portant sur des îlots très dégradés et délimités, soit pour traiter des situations diffuses, selon les modalités présentées ci-après.

1.2 L'ANAH - Agence nationale de l'habitat

Qu'est – ce que l'ANAH ?

L'ANAH est un établissement public national créé en 1971 pour aider les propriétaires privés à financer des travaux de réhabilitation de leurs logements dès lors que ces travaux relèvent des priorités définies par l'Agence.

L'ANAH est administrée par un conseil d'administration qui comprend des représentants de l'Etat (ministère du logement, des finances), des collectivités locales et représentants des propriétaires, des locataires et des professionnels de l'immobilier, enfin des personnalités qualifiées.

Le budget d'intervention de l'Agence est attribué annuellement par l'Etat et le Conseil d'administration fixe des objectifs et des moyens pour l'action locale .

Cette dotation annuelle permet de subventionner en moyenne 150 000 logements privés/an.

L'ANAH agit en premier lieu en attribuant des subventions aux propriétaires privés (voir lesquels ci-dessous) qui réalisent des travaux d'amélioration dans leur logement, sous conditions que les logements soient achevés depuis plus de 15 ans.

L'ANAH agit également en concluant avec tout propriétaire bailleur qui le souhaite une « convention »²² par laquelle ce dernier s'engage à respecter des conditions relatives au plafond de ressources des locataires, au plafond de loyers et, le cas échéant, aux modalités de choix des locataires en contrepartie de subventions majorées et ce pour une durée selon les cas de 6 ou 9 ans.

Dans chaque département fonctionne une délégation de l'ANAH (au siège de la DDE) qui assure la gestion et l'instruction des dossiers de demandes de subventions.

L'ANAH pour qui ?

L'ANAH a 2 « clientèles » principales :

- les propriétaires bailleurs privés
- les propriétaires occupants les plus modestes (sous conditions de ressources)

Pour attribuer ses subventions, les priorités de l'ANAH sont les suivantes :

- traiter les logements indignes ;
- obtenir des loyers plafonnés (« maîtrisés » selon la terminologie de l'ANAH) de la part des propriétaires bailleurs subventionnés en contrepartie de subventions majorées ;
- remettre sur le marché les logements vacants
- et, de façon transversale, améliorer la qualité des logements, notamment en ce qui concerne les économies d'énergie, l'adaptation au grand âge et au handicap, la sécurité et la santé des occupants...

²² Voir la fiche « rapports locatifs »

Subventions aux propriétaires bailleurs :

- des taux de subventions (accordés par rapport à des montants plafonnés de travaux) différents en fonction, notamment, des engagements pris par le bailleur en matière de loyer ; des majorations de subventions sont prévues pour les travaux de sortie d'insalubrité ;
- le bailleur s'engage à produire un logement décent²³ après travaux;
- outre ces subventions, l'ANAH a la capacité de contracter avec des propriétaires bailleurs, c'est à dire de leur offrir un avantage financier, et/ou fiscal en échange d'un engagement (une « convention ») de respecter des niveaux loyers plafonnés²⁴ ;

Subventions aux propriétaires occupants :

- ces propriétaires doivent justifier de ressources limitées ;
- le taux de subvention s'applique à des montants de travaux plafonnés et à des taux limités;
- le taux de subvention est majoré pour les travaux portant sur des immeubles « indignes »
- le taux de subvention et le montant de travaux subventionnable sont majorés dans des périmètres d'action prioritaire (OPAH)

L'ANAH subventionne également les copropriétés, selon un programme prioritaire.

Enfin, l'ANAH subventionne les collectivités locales pour les aider à monter des opérations d'ensemble (aide à l'ingénierie technique et sociale) (voir ci-après)

Les « vertus » de l'ANAH

En résumé, l'idée de base de l'ANAH est d'offrir des subventions à des propriétaires privés en contrepartie de quoi elle encourage et s'assure d'une certaine qualité des logements réhabilités.

Une subvention de l'ANAH n'est pas un droit acquis : c'est une possibilité offerte à un propriétaire dès lors que son dossier répond à l'une au moins des priorités de l'Agence.

L'aide de l'ANAH doit donc avoir un effet déclencheur pour que soient réalisés des travaux et qu'ils soient de qualité.

Compte tenu des multiples outils qu'elle offre tant aux propriétaires privés qu'aux collectivités locales, l'ANAH est donc clairement un partenaire essentiel pour les collectivités locales qui veulent mener une action en faveur de la réhabilitation du logement privé, dans le cadre de politiques locales, en particulier dans les OPAH, qui vont être décrites ci-dessous.

²³ Voir la fiche « rapports locatifs »

²⁴ Voir la fiche « rapports locatifs »

2. Les processus opérationnels permettant le traitement de l'habitat indigne²⁵

On présentera schématiquement les principaux outils correspondant à une logique de traitement de l'habitat indigne :

- dans des périmètres opérationnels délimités
- des situations d'habitat indigne diffus dans le milieu rural ou urbain

2.1. Les opérations de réhabilitation de l'habitat privé et de résorption de l'habitat insalubre dans des périmètres opérationnels délimités

On présentera schématiquement :

- les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)
- les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)

2.1.1 Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat²⁶ (OPAH)

L'OPAH est un périmètre d'action prioritaire portant sur la réhabilitation de l'habitat privé et sur l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants. (aménagement publics, services...) Elle est définie et conduite à l'initiative locale (communes ou groupements de communes).

L'OPAH est une opération incitative et non coercitive : elle n'impose aucune obligation aux propriétaires, mais par ses objectifs et les moyens mis en place, elle les incite à faire des travaux. Parallèlement, la collectivité locale met en place un programme portant sur les aménagements urbains, les services

Une OPAH peut concerner des zones urbaines et des zones rurales. Les OPAH sont à l'initiative des communes ou des groupements de communes. L'ANAH en est l'acteur financier essentiel.

L'ANAH intervient également dans d'autres opérations « programmées » portant sur la réhabilitation de l'habitat, répondant à des objectifs sociaux identifiés sur un territoire (personnes âgées...) techniques ou immobiliers (copropriétés) ou pour traiter spécifiquement l'habitat indigne.

L'OPAH est un processus de travail comportant les éléments suivants :

- une étude pré-opérationnelle du territoire envisagé, permettant d'analyser les problèmes d'habitat et l'environnement dans le quartier concerné : état physique des logements, difficultés rencontrés par les occupants, mesures à envisager pour les aider à améliorer leurs conditions de vie.

Aujourd'hui, il est demandé que le repérage et des objectifs de traitement de l'habitat indigne figurent dans les OPAH. Cette étude est subventionnée par l'ANAH et le taux est majoré pour prendre en compte l'habitat indigne. La qualité de cette étude est un facteur essentiel de réussite de l'opération.

²⁵ faisant appel, selon le cas, aux crédits du ministère du logement et de l'ANAH

²⁶ voir annexe OPAH

- une convention signée entre la commune (ou le groupement de communes) l'ANAH, les autres partenaires financiers (Département, Région ...) et l'Etat (bien que celui-ci n'intervienne plus sur le plan financier). Cette convention définit les priorités et les objectifs, pour les 3 à 5 ans de durée de l'OPAH, le périmètre d'action ainsi que les moyens financiers que chaque partenaire apporte. Les priorités et les objectifs portent en particulier sur le nombre et la qualité des logements à traiter, locatifs et non locatifs, parmi lesquels les logements indignes, les niveaux de loyer, et les engagements financiers de l'ANAH et des collectivités locales.
- la mise en place pour la durée de l'OPAH d'une équipe d'animation²⁷ ou équipe opérationnelle, afin de faciliter la mise en œuvre du programme défini. Le financement de cette équipe fait l'objet d'une subvention de l'ANAH dont le taux est majoré pour traiter l'habitat indigne.

Les OPAH ne traitent pas de façon exclusive de logements insalubres mais c'est aujourd'hui une priorité systématique de cette procédure.

2.1.2 Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre

Ce sont des opérations d'initiative locale (communes ou groupements de communes) dont l'objectif est de traiter les immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril, assortis d'une interdiction définitive d'habiter, par leur acquisition déclarée d'utilité publique, souvent par expropriation, en vue de produire des logements locatifs sociaux, par démolition et reconstruction ou réaffectation des immeubles.

L'expropriation de tels immeubles est effectuée dans des conditions dérogatoires du droit commun du fait de l'état de ces immeubles qui les rend impropres à l'habitation. L'évaluation de ces immeubles est, pour la même raison, faite à la valeur du terrain nu.

Les occupants y compris les propriétaires occupants, lorsque l'état des logements est tel que l'expropriation de leurs logements est indispensable, sont relogés par la collectivité locale (soit dans le quartier, soit dans les logements reconstruits après travaux)

Ces opérations concernent les îlots où l'ensemble des immeubles est dans un tel état de dégradation qu'une opération de démolition ou restructuration lourde doit être menée sur l'ensemble ou bien des immeubles identifiés comme extrêmement dégradés, déclarés insalubres et inhabitables, qui seront expropriés et traités individuellement. Tous ces immeubles sont habités dans des conditions indignes ; ils sont le plus souvent locatifs les loyers y sont souvent élevés.

L'Etat accorde une subvention en moyenne de 80% applicable :

- d'une part à l'étude pré-opérationnelle de l'ensemble de l'opération
- d'autre part au déficit foncier du bilan de l'opération globale (acquisitions, démolitions, relogement, accompagnement social, frais divers ... hors coûts de construction des logements locatifs sociaux, lesquels sont financés par ailleurs).

²⁷ voir fiche annexe sur les OPAH

Ces opérations sont tout autant à caractère social, que technique et urbain et la qualité du plan de relogement est un élément essentiel.

Compte tenu de leur complexité, ces opérations sont généralement conduites par une équipe opérationnelle, financée sur l'opération.

2.3 Le traitement de l'habitat indigne en secteur « diffus » (en dehors de périmètres d'actions spécifiques tels qu'OPAH) / La « MOUS » insalubrité

L'action publique pour la réhabilitation du bâti privé ne se limite pas aux OPAH et aux opérations « programmées ». L'ANAH distribue aussi ses subventions aux propriétaires dans le secteur diffus et a prévu dans ses priorités d'action le traitement des logements indignes, lesquels sont souvent dispersés dans le secteur rural comme dans le secteur urbain.

Intervenir sur cet habitat indigne suppose donc d'avoir effectué un repérage préalable à l'adresse, fait un diagnostic précis des situations repérées, avant de prendre les mesures techniques, sociales, financières et administratives nécessaires. Les populations qui habitent dans des conditions indignes, qu'elles soient locataires ou surtout propriétaires occupants, très pauvres, se plaignent peu – presque jamais en milieu rural – et si l'on veut agir, il faut aller visiter les lieux et ne pas attendre des dossiers.

Le travail social est donc préalable et continu dans tout le processus.

Pour ces raisons sont mises en place localement, notamment à la demande de collectivités locales ou de Départements, des équipes dédiées à cette action particulière, dénommées « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » ou « MOUS » :

La « MOUS insalubrité » est un dispositif d'ingénierie technique et sociale, qui a pour objet le traitement, par une équipe spécialisée, de cette insalubrité diffuse. Elle est assurée par une équipe légère qui rassemble des compétences techniques, sociales et financières, recrutée par marché public ; ces équipes professionnelles sont soit des bureaux d'étude privés, soit des associations spécialisées.

Les missions comportent (selon les besoins locaux et les types de dossier à traiter):

- une phase d'identification des logements à traiter, ou de situations d'habitat précaire
- une phase de diagnostic social, technique et juridique, faisant apparaître la situation sociale et économique des propriétaires et des occupants des logements à traiter, l'état sanitaire et technique du bâti, constituant la base d'une étude de faisabilité technico-financière, l'analyse de la situation de propriété, du statut des occupants, des propriétaires
- une phase de médiation ou de concertation avec les propriétaires et ou les occupants
- une phase de montage administratif et financier

- éventuellement un accompagnement social des propriétaires et/ ou des occupants
- tout ce qui touche à la protection juridique des occupants (droits ...)
- éventuellement, la recherche d'un relogement temporaire pendant les travaux, parfois d'un relogement définitif (suroccupation, interdiction définitive d'habiter ...)
- le suivi des travaux
- la préparation, si nécessaire d'un arrêté d'insalubrité, si la phase de négociation aboutit à un échec

Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) Un outil à la disposition des collectivités locales

Nota : cette fiche complète la fiche n°7 qui expose les grands principes des OPAH.

La très grande majorité des propriétaires bailleurs est composée en France de petits propriétaires, ne possédant que 1 ou 2 logements, très dispersés sur le territoire et peu au fait des questions techniques, administratives et financières de la réhabilitation. Une des grandes difficultés est donc de les mobiliser pour qu'ils réalisent des travaux suffisants et de qualité. Pour résoudre cette difficulté, des dispositifs opérationnels ont été mis au point dès 1977 : est développée ici la présentation du dispositif le plus caractéristique parmi les outils opérationnels existants : les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Seules les OPAH sont présentées ici. Il existe cependant d'autres types d'opérations comparables, où l'ANAH intervient également, portant sur la réhabilitation de l'habitat et répondant à des objectifs sociaux spécifiques sur un territoire (personnes âgées...) techniques ou immobiliers (copropriétés) ou pour traiter spécifiquement l'habitat indigne.

L'OPAH est un périmètre d'action prioritaire portant sur la réhabilitation de l'habitat privé et sur l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants. (aménagement publics, services ...)

Une OPAH peut concerner des zones urbaines ou rurales. Les OPAH sont à l'initiative des communes ou des groupements de communes et conduites par eux, avec l'appui de l'ANAH.

1 Qui fait une OPAH ? Comment ?

Une commune ou un groupement de communes qui constate d'apparentes dégradations de la qualité de l'habitat dans certains quartiers peut décider du lancement d'une OPAH.

L'OPAH à proprement parler est précédée par une étude dite « étude pré-opérationnelle », effectuée par un bureau d'études privé sur commande de la commune (ou du groupement). Cette étude d'une durée d'un an permet d'analyser les problèmes d'habitat et d'environnement dans le quartier concerné : état physique des logements, difficultés rencontrés par les occupants, mesures à envisager pour les aider à améliorer leurs conditions de vie.

A partir de cette étude, une convention est signée entre la commune (ou le groupement de communes) l'ANAH et les autres partenaires financiers (Département, Région ...).

Cette convention définit les priorités et les objectifs, pour les 3 à 5 ans de durée de l'OPAH, le périmètre d'action ainsi que les moyens financiers que chaque partenaire apporte. Les priorités et les objectifs portent en particulier sur le nombre et la qualité des logements à traiter, locatifs et non locatifs, parmi lesquels les logements indignes, les niveaux de loyer en contrepartie de subventions bonifiées (pour maintenir une offre à caractère social) Une « équipe d'animation » - ou équipe opérationnelle - est mise en place pour la durée de l'OPAH, afin de faciliter la mise en œuvre du programme défini.

2. « Vertus » d'une OPAH

L'OPAH est une opération INCITATIVE et non COERCITIVE. Elle n'a pas pour objet de modifier la propriété des immeubles qui est massivement privée et reste privée. Elle permet donc de traiter des situations de dégradation du bâti « ordinaires » (1). Cependant, dans des cas difficiles (présence importante d'habitat indigne et de « marchands de sommeil » par exemple) des outils opérationnels coercitifs peuvent être mis en œuvre de façon complémentaire dans l'OPAH.

Aujourd'hui, il est demandé que le repérage et des objectifs de traitement de l'habitat indigne figurent dans les OPAH.

L'OPAH permet de mettre en place des conditions propres à favoriser l'action des propriétaires de la façon suivante :

- par le cumul de subventions des différents partenaires ;
- par la mise en place de l'« équipe d'animation » dont le rôle est fondamental

Qui sont les « équipes d'animation »? Ce sont des équipes composées de professionnels de la réhabilitation: architectes, ingénieurs, économistes, éventuellement renforcés de travailleurs sociaux, dont le rôle essentiel est de se porter au devant des propriétaires susceptibles de faire des travaux pour les inciter et les aider à les programmer et les réaliser.

L'équipe d'animation est donc en permanence présente pendant toute la durée de l'OPAH dans le périmètre concerné et est à disposition des propriétaires privés.

Dans un pays qui, comme la France, a un fort taux de petits propriétaires, cette action de contact et d'aide technique, administrative et financière des « équipes d'animation » est un excellent moyen de convaincre ces propriétaires d'améliorer leurs logements et ce dans de bonnes conditions, en faisant de « bons choix » et en bénéficiant des aides ad hoc.

Une publicité est faite en début d'OPAH pour que chacun sache qu'il peut s'adresser gratuitement à cette équipe d'animation et où la trouver. Le travail de l'équipe d'animation est rémunéré par la collectivité locale à l'initiative de l'OPAH. L'ANAH subventionne cette collectivité locale pour rémunérer cette mission d'ingénierie.

Exemple: un propriétaire occupant modeste prend contact avec l'équipe d'animation: il va être aidé, sans frais pour lui, à définir un programme de travaux, les priorités techniques, les "bons choix" techniques - par exemple une chaudière très économe en énergie -, aidé à chercher des artisans, informé sur les aides /subventions, aides fiscales, prêts/ auxquelles le propriétaire peut prétendre, aidé à monter le dossier de demande de subventions, aidé, le cas échéant, à faire la demande d'autorisation d'urbanisme correspondante aux travaux.

Exemple: l'étude pré-opérationnelle a mis en évidence un fort pourcentage de logements vacants. Quand l'OPAH aura démarré, l'équipe d'animation assurera les contacts avec les propriétaires de ces logements pour les inciter à remettre leurs logements sur le marché locatif, après avoir réalisé les travaux correspondants, en les informant des aides auxquelles ils ont droit, des avantages fiscaux qui correspondent aux loyers qu'ils accepteront de pratiquer, etc.

Exemple : l'étude pré-opérationnelle a mis en évidence un fort pourcentage de logements indignes, locatifs, notamment. L'équipe d'animation assurera les contacts avec les propriétaires concernés et avec les occupants, rappellera à chacun ses droits et tentera de faire réaliser par le bailleur les travaux de salubrité, de sécurité, de mise aux normes indispensables. Elle aidera le bailleur à définir les travaux à faire, à monter le dossier, l'incitera à conventionner le loyer pour que les occupants modestes puissent rester dans le logement après travaux. Elle peut assurer un accompagnement social des occupants, si nécessaire. Si le propriétaire ne veut rien faire, elle préparera un dossier pour que l'autorité publique prenne un arrêté imposant au propriétaire les travaux à faire avec les conséquences de droit²⁸.

3 Les OPAH : des résultats

Les OPAH constituent le secteur d'intervention où l'action publique est la plus lisible et la plus efficace, par la connaissance acquise grâce aux « études pré-opérationnelles », par la concentration des moyens, par l'action essentielle auprès des propriétaires de « l'équipe d'animation ».

En moyenne, 700 « opérations programmées », majoritairement des OPAH, sont « vivantes » en permanence sur le territoire national, avec un renouvellement régulier du fait de leur durée limitée à 5 ans.

Les OPAH ne traitent pas de façon exclusive de logements insalubres mais c'est évidemment une priorité de cette procédure.

²⁸ voir fiche « Aspects législatifs »

LES RAPPORTS LOCATIFS des logements privés²⁹ en droit français principales normes techniques applicables aux logements loués

La location des logements à usage d'habitation principale loués vides à des personnes physiques est régie par une loi du 6 juillet 1989 modifiée à plusieurs reprises et notamment en 2000 et en 2006. Cette loi prévoit des dispositions d'ordre public auxquelles les parties ne peuvent déroger: c'est le droit commun des rapports locatifs qui complète les dispositions du code civil.

1. Objectifs:

- assurer une homogénéité des contrats de location en instaurant des droits et des obligations sur les sujets les plus sensibles: durée du bail, renouvellement, fin du bail et reprise du logement par le bailleur, fixation et modalités d'augmentation des loyers, état du logement loué.
- assurer la protection du locataire, souvent partie la plus faible en raison de la pénurie de logements dans certaines grandes agglomérations.
- empêcher la location de « taudis » à des conditions anormales.
- assurer la stabilité et la rentabilité minimale des locaux mis en location par les propriétaires, grâce à la liberté de fixation des loyers.

1.1 Durée du bail

Le contrat de location est conclu pour une durée minimale de 3 ans si le bailleur est une personne physique et de 6 ans s'il est une personne morale.

1.2 Etat du logement

Le bailleur a l'obligation de louer un logement en bon état d'usage et de réparation, les équipements en bon état de fonctionnement, d'entretenir les locaux en l'état de servir à l'usage prévu par le contrat. Cette obligation a été renforcée par la loi dite "SRU" de 2000 qui précise que le logement doit être « décent » et présenter les caractéristiques techniques précisées par un décret de 2002.

La loi prévoit les recours dont dispose le locataire contre son propriétaire bailleur pour contester la décence de son logement (recours devant une commission de conciliation et devant le juge). Si le juge reconnaît la non décence du logement, il peut prescrire les travaux nécessaires, suspendre ou réduire le montant du loyer.

Un logement vacant déclaré insalubre ou sous arrêté de péril ne peut être loué.

²⁹ Le secteur institutionnel social (HLM) a un régime locatif particulier qui ne sera pas présenté ici.

Enfin, applicables par étapes, des états techniques par rapport à la présence de certains matériaux ou par rapport à la consommation énergétique du logement devront être fournis par les bailleurs pour les nouvelles locations.

1.3 Renouvellement du bail

- Le locataire a droit au renouvellement de son bail express ou tacite.
- Le locataire doit donner un préavis de départ (3 mois, normalement) s'il souhaite partir.
- Le bailleur peut, dans certains cas bien définis, donner congé à son locataire en fin de bail: reprise pour habiter (lui-même ou sa famille) congé pour vente, congé pour motif légitime et sérieux.
- Si le propriétaire veut vendre son logement, le locataire est le bénéficiaire prioritaire de l'offre de vente et le congé vaut offre de vente au locataire.
- La loi prévoit expressément comme motif légitime et sérieux de congé l'inexécution par le locataire de l'une de ses obligations. Autres cas de motifs légitimes et sérieux: la démolition, les travaux importants de réhabilitation nécessitant la libération des lieux.
- Sont protégées les personnes âgées ayant des revenus annuels modestes, qui ont droit au relogement.
- L'absence de motif, de nom ou d'adresse du bénéficiaire de la reprise sont sanctionnés par la nullité du congé.
- La notification du congé doit être faite par le bailleur 6 mois avant la fin du bail par lettre recommandée.

2. Fixation du montant des loyers

Le principe est la liberté lors de la première location. Pendant la durée du bail, le montant du loyer ne peut être modifié : s'il est indexé sur un indice public (calculé à cet effet), il peut seulement évoluer conformément à cet indice.

Lors du renouvellement du bail, si le loyer est « manifestement sous-évalué », le bailleur peut réévaluer ce loyer par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, dans les conditions strictement définies par la loi. En cas de désaccord, la commission de conciliation peut être saisie par l'une ou l'autre des parties; à défaut d'accord constaté par la commission, le juge sera saisi.

2.1 Le logement privé conventionné³⁰

Les bailleurs privés peuvent s'engager à respecter des montants de loyers plafonnés, analogues à ceux du logement social, ouverts à des locataires eux-mêmes soumis à des plafonds de ressources; ils passent alors une convention avec l'ANAH, d'une durée maximale de 9 ans.

Ce mécanisme est ouvert aux propriétaires qui bénéficient de subventions de l'ANAH pour réaliser des travaux d'amélioration des logements qu'ils louent et le taux de subvention est

³⁰ Il y a aussi un régime fiscal incitatif à l'investissement locatif dans des logements neufs ou faisant l'objet d'une réhabilitation importante, qui ne sera pas traité ici.

modulé selon le degré d'engagement « social » qu'ils prennent, c'est à dire en fonction du niveau de modération des loyers auquel ils s'engagent.

Il est également ouvert, depuis fin 2006, à des propriétaires qui n'effectuent pas de travaux mais qui prennent des engagements de modération des loyers par convention avec l'ANAH et bénéficient alors d'un régime fiscal privilégié.

Dans les deux cas et en contrepartie de ces engagements, le propriétaire bailleur bénéficie d'une déduction spécifique de ses revenus fonciers (imposables au titre de ses revenus) de 30 % ou de 45 %, selon le niveau de loyer pratiqué.

2.2 La location en meublé et les autres formes d'hébergement

La location en meublé est libre et soumise aux seules dispositions du contrat selon les règles du code civil. Cependant, une loi de 2005 a renforcé la protection du locataire : le locataire dont la résidence principale est dans un logement meublé bénéficie de plein droit d'un bail d'une durée de 1 an, renouvelable ; le congé ne peut lui être donné que 3 mois avant l'échéance du bail et pour un motif « légitime et sérieux ».

Par ailleurs, depuis la loi "SRU" de 2000 ce logement doit également être décent avec les mêmes conséquences de droit qu'un logement loué vide.

3. Compléments relatifs à certaines normes techniques

3.1 La décence du logement (définie par le décret du 30 janvier 2002)

Pour être décent, un logement doit :

- satisfaire aux conditions suivantes, au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires :
 - assurer le clos et le couvert : bon état d'entretien et de solidité du gros œuvre, de la couverture et des menuiseries extérieures, protection contre les infiltrations d'eau ;
 - bon état des garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons ...
 - La nature et l'état de conservation et d'entretien des matériaux de construction, des canalisations et des revêtements du logement ne présentent pas de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des locataires ;
 - Conformité aux normes de sécurité des réseaux et branchements d'électricité, de gaz des équipements de chauffage et de production d'eau chaude et en bon état d'usage et de fonctionnement ;
 - Présence et fonctionnement correct des dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements ;
 - éclairage naturel et ouvrant donnant à l'air libre des pièces principales.

- configuration des lieux : au moins une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres, soit un volume habitable au moins égal à 20 mètres cubes.
- comporter les éléments d'équipement et de confort suivants
 - une installation pour un chauffage normal
 - une installation d'alimentation en eau potable
 - une installation d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes
 - une cuisine, ou un coin cuisine, aménagée de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;
 - une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w-c, une baignoire ou une douche, alimentée en eau chaude et froide et munie d'une évacuation des eaux usées. Pour un logement d'une seule pièce, au minimum, un w-c extérieur au logement à condition qu'il soit facilement accessible ;
 - un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants.

3.2 Diagnostics techniques accompagnant la location³¹

Les obligations techniques s'imposant à tous les bailleurs (privés ou publics) ont été sensiblement renforcées depuis 2004. Elles comprennent notamment :

Le « diagnostic de performance énergétique » : il doit obligatoirement être établi en cas de mutation d'un logement depuis le 1er novembre 2006. Il devient également obligatoire en cas de location pour les baux signés ou renouvelés à partir du 1er juillet 2007. Il s'applique à tous les propriétaires du secteur privé ou du secteur public. Ce diagnostic de performance énergétique doit être annexé au bail lors de sa signature ou de son renouvellement.

Il est destiné à comparer et estimer la performance énergétique du logement, et indique suivant les cas,

- soit la quantité d'énergie effectivement consommée (sur la base de relevés de consommations d'énergie),
- soit la quantité d'énergie estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou du logement.

Le logement (ou le bâtiment) est classé par une étiquette « énergie » le situant dans une grille d'évaluation classant les bâtiments suivant leur performance énergétique et par une seconde étiquette indiquant les émissions de gaz à effet de serre liées aux consommations d'énergie estimées ou relevées.

Le diagnostic est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance.

³¹ On ne traitera pas ici les diagnostics ou travaux s'imposant lors des mutations (amiante, termites et autres insectes ...) mais non aux locations

Le constat portant sur la présence de plomb dans l'habitat (hors canalisations) : le CREP a pour objet de repérer dans le logement les revêtements contenant du plomb et, le cas échéant, dresse un relevé sommaire des facteurs de dégradations du bâti. Un revêtement contient du plomb dès lors que la concentration surfacique en plomb, mesurée à l'aide d'un appareil portable à fluorescence X, est supérieure ou égale à 1 mg/cm².

Ce constat⁴ devra être fourni par le bailleur au locataire en cas de location d'un logement (dans un immeuble construit avant 1949) pour les nouveaux contrats de location à compter du 12 août 2008.

⁴ Ce constat devra aussi être produit lors de l'exécution de certains travaux portant sur les parties à usage commun d'un immeuble collectif d'habitation et construit avant 1949 ; en l'absence de travaux, au plus tard le 12 août 2008, les parties à usage commun d'un immeuble collectif affecté en tout ou en partie à l'habitation et construit avant 1949 devront avoir fait l'objet d'un constat. Il est également exigible en cas de vente.

REFERENCES

Lois-cadre institutionnelles (récentes)

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales (notamment pour la répartition des compétences, notamment en matière de logement)

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, loi de programmation pour la Cohésion sociale,

Textes législatifs, relatifs à la police des immeubles insalubres ou dangereux³²

Insalubrité : articles L.1331-22 à L.1331-30 du code de la santé publique

Péril : articles L.511-1 à L.511-6 du code de la construction et de l'habitation

Droit des occupants et relogement : articles L.521-1 à L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation

Tous textes issus de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « SRU »), modifiés par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 et par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite « ENL »)

Expropriation des immeubles insalubres et menaçant ruine : loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, modifiée par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 et par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi relative aux conditions

Logement des personnes défavorisées

Loi n°90-449 du 31 mai 1990, modifiée, visant à la mise en oeuvre du droit au logement

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Droit locatif

Loi n°89-462 du 6 juillet 1989, modifiée, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

³² hors dispositions spécifiques au plomb et au saturnisme

Décret n° 2002-120 du 30 Janvier 2002, relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

CIRCULAIRES ³³

Circulaire n° 2002-30/UHC/IUH4/ du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne

Circulaire 2002-/UHC/IUH4/du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre

Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et aux programmes d'intérêt général

Circulaire n° 2003-293/DGS/DGUHC/SD7c/IUH4 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. Grille jointe.

Circulaire n° 2003-31/UHC/IUH4/8 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable. Annexe financière.

Instruction n° I - 2003-03 du 31 mars 2003 relative aux dossiers de sortie d'insalubrité ou de péril d'immeubles ou d'habitations occupés ou vacants.
Grille d'évaluation jointe et estimation des travaux;

BIBLIOGRAPHIE

Publications et travaux du Pôle ou relatifs au plan d'action de lutte contre l'habitat indigne (*Tous les documents cités sont disponibles sur le site Internet : (in bibliographie)*
<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

Les synthèses et documents relatifs à l'avancement du plan d'action.

La politique de lutte contre l'habitat indigne: bilan 2004 et bilan 2005 avec cartes
Espaces/ DGUHC N°20 - Février 2004

La politique de lutte contre l'habitat indigne; une enquête de terrain, lettre des études / DGUHC
n° 34

³³ Principales circulaires (hors dispositions spécifiques au plomb et au saturnisme)

Etudes et rapports.

Etude sur la connaissance de l'habitat précaire; rédaction par le bureau d'études ACADIE pour le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne en préparation à une journée nationale d'échange sur ce thème (24 octobre 2006)

Expertise concernant les édifices menaçant ruine et immeubles et îlots insalubres, par Nancy Bouché, inspectrice générale de l'équipement - Conseil général des Ponts et Chaussées/ ministère de l'Équipement- 1998

Actes de colloques.

Les actes de la journée nationale d'échange du 12 septembre 2006 organisée par la DGUHC et le Pôle sur « les nouveaux outils de lutte contre l'habitat indigne » et dossier de cette journée avec documents de travail

Les actes de la journée nationale d'échange du 30 novembre 2006 sur le thème de la question de l'intervention sociale dans les démarches de lutte contre l'habitat indigne

Les actes de la journée nationale d'échange du 4 octobre 2005 sur les thèmes du droit des occupants et des aspects sociaux de la lutte contre l'habitat indigne

Les actes du colloque international des 20 et 21 mai 2005 en Seine St Denis, sur le thème « habitat insalubre et santé »

Les actes de la journée nationale d'échange du 30 mai 2005

Les actes de la journée nationale d'échange du 16 mars 2005 sur le thème des "immeubles menaçant ruine"

Les actes de la journée nationale d'échange du 26 octobre 2004

Les actes de la journée nationale d'échange du 1 octobre 2004 sur le thème des "hôtels meublés

Les actes de la journée d'échange du 11 février 2004 à Paris, sur les questions intéressant la région "Ile de France":

Les actes de la journée nationale d'échange du 11 mai 2004 axée sur "l'habitat indigne en milieu rural"

Les actes de la journée nationale d'échange du 23 octobre 2003

Les actes de la journée nationale d'échange du 2 juillet 2003

Autres publications

Institutionnelles

Revue « Diagonal » n°172 : Dossier « indignité de l'insalubrité »

*Les Cahiers de l'ANAH*³⁴

Spécial OPAH Renouvellement urbain, n° 117, juin 2006 notamment « Poitou-Charentes : un bail à réhabilitation pour vivre dans la dignité ».

Spécial OPAH de Renouvellement urbain, n°118- sept 2006 et notamment l'article « Haut- Rhin : Mulhouse contre l'insalubrité, l'indécence et la vacance »

« L'Habitat indigne » N° 116, mars 2006

Les Cahiers de l'ANAH, Hors série, décembre 2005 : les 6e entretiens de l'Amélioration de l'habitat « L'ANAH et le Plan de cohésion sociale » table ronde 1 : « Combattre l'insalubrité »

Non institutionnelles

*Fondation Abbé Pierre*³⁵

Colloque Habitat indigne organisé par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre le 1 décembre 2005: Actes du colloque et rapport introductif de la FORS Recherche sociale.

Espace Solidarité Habitat : Droit des occupants en habitat indigne / bilan 2006

³⁴ Voir site Internet : <http://www.anah.fr>

³⁵ Disponibles à la demande à la Fondation Abbé Pierre : <http://www.fondation-abbé-pierre.fr>

Table des principaux sigles utilisés

ANAH

Agence nationale de l'habitat

ANIL

Agence nationale d'information pour le logement

ADIL

Agence départementale d'information pour le logement

ANRU

Agence nationale de rénovation urbaine

CAF

Caisse d'allocations familiales (organisme de sécurité sociale)

CoDERST

Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

DDASS

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (ministère en charge de la Santé)

DDE

Direction départementale de l'équipement (ministère en charge du logement)

DGUHC

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (ministère en charge du logement)

DGS

Direction générale de la santé (ministère en charge de la Santé)

DGAS

Direction générale de l'action sociale (ministère en charge du logement et ministère en charge des affaires sociales)

Filocom

Fichier fiscal des impôts locaux perçus sur la propriété bâtie et l'habitation, base de l'évaluation du PPPI (Cité dans l'article relatif au département de la Charente)

FSL

Fond de solidarité logement (outil financier du PDALPD)

HLM

Habitations à loyers modérés (logement locatif social public)

GIP

Groupement d'intérêt public ; structure juridique d'association de partenaires publics pour réaliser un projet commun. Cité dans l'article relatif au département de la Charente.

MOUS

maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (opérateur technico-social)

MSA

Caisse de mutualité sociale agricole (organisme de sécurité sociale pour les professions liées à l'agriculture)

OMS / WHO

Organisation Mondiale de la Santé/ World Health Organization

OPAH

Opération programmée d'amélioration de l'habitat

PACT ou PACT-ARIM : opérateur professionnel, à caractère associatif, spécialisé dans le traitement de l'habitat privé

PIG

Programme d'intérêt général

PNAI

Programme national pour l'inclusion (programme communautaire encourageant la coopération entre États membres afin de lutter contre l'exclusion sociale) /Community programme encouraging cooperation between Member States to combat social exclusion/open coordination of social protection and inclusion policies/

PPPI

Parc Privé Potentiellement Indigne (évaluation globale des logements insalubres, sur bases fiscales)

PDALPD

Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PLH

Programme local de l'habitat

RHI

Opération publique de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable

SCHS

Service communal d'hygiène et de santé

SEM

Société d'économie mixte (la SAIEM citée dans l'article relatif au département du Var est une SEM)