



France 2007

Plan d'action national contre l'habitat indigne

Rapport de synthèse

Iskra Dandolo
Expert thématique



Au nom de la
Commission européenne
DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances



Table des matières

Résumé	3
1. Contexte européen de l'évaluation par les pairs sur la lutte contre l'habitat indigne	5
2. Le thème: Lutte contre l'habitat indigne.....	12
3. Le Plan national d'action contre l'habitat indigne en France	14
4. Commentaires des pays pairs: Intérêt des différents éléments de la stratégie dans d'autres contextes nationaux.....	20
5. Discussion sur la transférabilité. Conclusions et enseignements	30
6. Références.....	36

Résumé

Pour presque tous les États membres de l'Union européenne, l'accès à un logement décent commence à s'imposer comme une priorité essentielle, qui appelle plus d'attention et d'efforts. Le logement précaire et le sans-abrisme ont indéniablement été sous-estimés en tant que facteurs d'exclusion sociale, relégués derrière bien d'autres préoccupations de la société européenne dans sa lutte contre les différentes formes d'inégalité sociale. Aujourd'hui, un logement adéquat est enfin perçu comme un facteur vital pour aider les citoyens à développer un comportement social créatif et à s'intégrer dans la vie quotidienne comme sur le marché du travail. La lutte contre l'habitat indigne passe d'abord par la mise en place de conditions élémentaires de prospérité et de bien-être, tant pour les individus que pour la société dans son ensemble.

À ce stade, la politique menée par la France pour combattre l'habitat indigne apparaît comme la plus développée d'Europe. Elle fait d'un logement décent un droit fondamental. Un droit au logement opposable a d'ailleurs été institué en France le 5 mars 2007. Au regard de la loi, la sécurité et la dignité des occupants sont les principaux critères permettant de juger si un logement est suffisant. Dans le droit français, les lois spéciales relatives au logement ont été considérablement revues depuis 2000. Dans le même temps, un plan d'action pour l'éradication progressive de l'habitat indigne a été lancé. Il a été étendu à tout le territoire français en 2003 et intégré au Plan national d'action pour l'inclusion sociale. Le plan d'action pour le logement a été reconnu comme une priorité et il s'inscrit aussi dans plusieurs autres programmes de travail interministériels. Les méthodes destinées à réaliser les objectifs ont été définies par la loi de 2004, tandis que la loi de 2006 faisait de l'habitat indigne un volet obligatoire des documents de programmation concernés. Les méthodes de travail et les moyens d'action principaux sont multiples. Un repérage préalable des situations les plus graves est prévu, avec l'établissement d'une cartographie des zones à risque au niveau départemental. Les pouvoirs de police administrative donnent aux autorités le droit de contraindre les propriétaires à procéder aux travaux essentiels. Des expropriations ciblées sont possibles. Le droit des occupants à un relogement temporaire ou permanent est garanti. Le financement public pour la réfection accélérée de logements inadaptés, insalubres ou dangereux a permis d'augmenter les subventions allouées aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs afin de procéder aux réparations nécessaires. Des opérations groupées d'amélioration de l'habitat sont organisées avec d'autres travaux d'aménagement, comme le renouvellement urbain. La coordination des services concernés sous l'autorité du préfet (le représentant de l'État dans un département ou une région) et la mise en place de programmes et d'outils de travail locaux vont également dans ce sens. La coopération entre l'État et les communes ou leurs groupements est encouragée là où l'habitat indigne est particulièrement important, de même que les partenariats avec d'autres acteurs du logement, de la santé, de l'insertion et de l'action sociale, de la justice et de la police – notamment pour combattre les «marchands de sommeil» qui exploitent la pauvreté.

Les représentants des pays pairs ont exposé la situation dans leurs États respectifs. Malgré les grandes différences observées dans les méthodes de lutte contre l'habitat indigne, les discussions lors du séminaire de Paris ont montré que l'évaluation simultanée et concertée du cadre de vie et de ses habitants, dans leur globalité, et en particulier de l'aspect spécifique des conditions d'habitation des groupes à risque – enfants, femmes, démunis, personnes âgées, etc. – revêt une importance particulière. Les participants ont aussi échangé leurs expériences et les leçons qu'ils en ont tirées. Les différences en termes de politique, de gouvernance, de contraintes budgétaires, de traditions et de spécificités culturelles, de développement

économique et de stratégies générales font ressortir la nécessité d'encourager le transfert transnational d'approches et de politiques efficaces dans la lutte contre l'habitat indigne.

Parmi les principaux aspects et les enseignements dont pourraient s'inspirer d'autres pays, ce qui ressort surtout, c'est la volonté politique de combattre l'exclusion du logement et plus précisément l'habitat indigne ainsi que le souci clairement affirmé d'améliorer les conditions d'habitation. Toutefois, le contexte, les systèmes et les situations de départ varient considérablement. L'accent mis par la France sur le repérage préalable des éventuels logements insalubres est généralement très apprécié. Le système danois des registres administratifs contenant des informations détaillées sur tous les lieux d'habitation, avec des mises à jour régulières, a retenu l'attention des participants (le propriétaire est tenu de signaler les changements ou les rénovations). Il apparaît que dans chaque pays, une panoplie juridique complète est nécessaire pour combattre l'habitat indigne. Partout, il peut être utile de définir une série de critères de base en matière de logement, qui varient cependant d'un pays à l'autre en fonction des différences de revenus et de cultures. Tous les participants estiment que les logements sociaux ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la qualité des conditions d'habitation. L'accès à la propriété peut en soi être souhaitable, mais il ne garantit pas que les propriétaires occupants aient les moyens de maintenir leur patrimoine en bon état. C'est le cas notamment dans les pays les moins prospères de l'UE.

L'idée de mettre en place un réseau européen et un partenariat pour combattre l'habitat indigne a été largement débattue lors du séminaire.

Les questions relatives au logement devraient être intégrées dans la politique d'inclusion sociale, au niveau national et européen. Les conditions d'habitation concernent tous les aspects de l'inclusion sociale. Des outils sont nécessaires pour évaluer les effets économiques, sociaux et sanitaires des interventions des pouvoirs publics en matière de logement. C'est le cas en particulier pour les subventions allouées au secteur privé ou aux particuliers. Il faut par exemple mettre en balance le coût des subsides destinés à financer les travaux nécessaires pour aider les personnes âgées à rester plus longtemps à leur domicile et les économies qu'ils permettent de réaliser par ailleurs. Il pourrait être utile de développer des outils d'évaluation au niveau européen.

Dans tous les États membres, il est crucial de promouvoir la mixité sociale de l'habitat. Les ghettos basés sur le revenu, la catégorie sociale ou l'origine ethnique doivent être évités. À cet égard, un instrument politique intéressant consiste à assurer une large distribution géographique des logements sociaux. Pour des raisons environnementales, le logement durable fait désormais partie intégrante de la politique européenne. Il devrait être encouragé à l'échelon national et local, mais il faut tenir compte à la fois des contraintes techniques et des facteurs humains. Dans de nombreux États membres, la politique d'aménagement urbain tend à sortir du schéma des démolitions et nouvelles constructions pour s'orienter (quand c'est possible) vers une stratégie de réhabilitation. Cette évolution s'explique par des raisons sociales autant qu'économiques. Les communautés urbaines d'Europe se sont développées sur des centaines, voire des milliers d'années et la préservation de l'identité locale et de la solidarité peut faire baisser le taux de criminalité, lutter contre l'isolement et promouvoir l'inclusion sociale.

1. Contexte européen de l'évaluation par les pairs sur la lutte contre l'habitat indigne

L'évaluation par les pairs sur la lutte contre l'habitat indigne est le résultat des initiatives déployées au niveau de l'UE, notamment par la Commission européenne, à la suite des décisions de la stratégie de Lisbonne (2000). Pour mettre en œuvre cette stratégie, un programme de développement visant à améliorer la société européenne par la formulation de diverses initiatives politiques a été lancé. Les principaux domaines d'action sont notamment «la modernisation de la protection sociale», «la promotion de l'inclusion sociale» et «le renforcement du développement durable et de la cohésion sociale» – autant d'objectifs à long terme. La Commission estime que les coûts de la sous-utilisation des ressources humaines disponibles et, d'une manière générale, des pertes pour l'économie européenne, y compris ceux engendrés par la pauvreté et l'exclusion sociale, sont énormes. Selon la Commission, «c'est un cancer qui ronge la société européenne». En conséquence, le nouveau défi du modèle de développement européen consiste à passer d'une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale à une stratégie visant à garantir l'intégration sociale et à l'inscrire au centre de toute politique. Cela suppose un investissement dans les personnes et le cadre de vie, une protection sociale durable et plus «active» pour répondre aux besoins des groupes vulnérables de la population et garantir l'égalité des chances, tout en améliorant les conditions d'existence: bref, il s'agit d'enrichir le concept européen des services d'intérêt général.

En décembre 2001, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé un Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale, pour la période 2002-2006, afin d'encourager la coopération entre les États membres pour combattre l'exclusion. Depuis 2007, ce programme a été remplacé par PROGRESS, une initiative qui combine des lignes budgétaires et des programmes existants dans le domaine de l'emploi, de l'inclusion et de la protection sociale, des conditions de travail, de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre la discrimination. PROGRESS est appelé à jouer un rôle majeur pour faciliter et promouvoir la méthode ouverte de coordination (MOC). L'évaluation par les pairs compte parmi les principaux outils de la MOC.

Les nouveaux objectifs communs à partir de 2006¹ pour une méthode ouverte de coordination intégrée visent à développer la capacité de l'UE à aider les États membres dans leurs efforts pour renforcer la cohésion sociale en Europe. Les effets concrets commencent à se faire sentir et les citoyens européens perçoivent mieux l'attachement de l'UE aux valeurs sociales. La méthode ouverte de coordination contribue à approfondir l'apprentissage mutuel et à élargir la participation des différents acteurs au niveau national et européen. Elle les sensibilise à la nature pluridimensionnelle de l'exclusion et de la pauvreté et construit une approche partagée des réformes de la protection sociale basée sur les principes d'accessibilité, d'adéquation, de qualité, de modernisation et de durabilité. Les rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale montrent comment la prise en considération conjointe de tous les objectifs contribue à améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques. Les nouvelles méthodes de travail de la MOC commencent à porter leurs fruits, bien que des efforts supplémentaires restent à faire au niveau européen et national pour en exploiter pleinement le potentiel.

¹ Objectifs communs: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_fr.htm.

Le programme PROGRESS (2007-2013) encourage la coopération entre les États membres pour combattre l'exclusion sociale. Dans ce contexte, l'exclusion du logement est un élément qui ne saurait être négligé. L'amélioration des conditions de vie et d'habitation des citoyens, et plus spécialement des personnes socialement vulnérables et défavorisées, est une composante fondamentale de la politique d'inclusion sociale et de l'ambitieux programme de lutte contre l'exclusion du logement.

Dans le cadre du programme d'évaluation par les pairs, plusieurs séminaires en rapport direct ou indirect avec l'habitat indigne ont été organisés. Le problème du sans-abrisme et des logements inadaptés a été débattu lors de trois séminaires: le premier, sur «L'unité en charge des sans-abri dormant dans la rue», s'est tenu à Londres en 2004 (5-6 mai); le deuxième, «Prévention et lutte contre le sans-logisme», a eu lieu en 2005 (26-27 avril) à Copenhague, au Danemark; et le troisième, consacré à la prévention du sans-abrisme potentiel, a été organisé en 2006 (7-8 septembre) à Oslo et était intitulé «Stratégie nationale pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement».

Le principal enseignement de ces séminaires était que le relogement des sans-abri dans des conditions adaptées à leurs besoins (comme le montre l'expérience danoise, avec son «escalier de transition»), apporte dans la plupart des cas une amélioration. Certains refusent de passer la nuit dans des foyers, où ils ne se sentent pas en sécurité et ont connu parfois des expériences désagréables. Dans ces cas, l'amélioration des conditions d'hébergement revêt une importance décisive. Les foyers et centres d'accueil qui fonctionnent le mieux sont ceux qui prennent en compte les spécificités des sans-abri, et surtout de ceux qui ne veulent plus vivre dans la rue et qui sont disposés à accepter un hébergement. À cet égard, le cas de Londres mérite qu'on s'en inspire. L'impact du cadre de vie est encore plus significatif sur les personnes qui, malgré des conditions d'habitation inadaptées, gardent un comportement social relativement actif. Dans leur cas, la possibilité de disposer d'un logement ordinaire permanent se révèle décisive pour leur intégration, en leur permettant de rompre avec des conditions de vie compliquées. C'est du moins ce qu'il ressort des résultats de la stratégie mise en œuvre à Oslo. La sécurité apportée par un logement permanent est un facteur crucial pour la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion sociale – problèmes qui sont inévitablement compliqués par le chômage, la dépression et les relations personnelles en crise. Pour obtenir des résultats durables, les conditions sociales qu'il convient de mettre en place ne tiennent pas seulement aux ressources financières, qui ont certainement leur importance, mais aussi, et surtout, à la volonté politique, à une répartition claire des responsabilités, aux interactions avec d'autres stratégies sociales de l'État, au courage et à la créativité dont font preuve les pouvoirs publics en se fixant des objectifs précis.

Le séminaire d'évaluation par les pairs organisé en 2005 au Danemark, «Prévention et lutte contre le sans-logisme», est riche d'enseignements et de bonnes pratiques. Il est étroitement lié au problème de l'habitat indigne. Depuis 2001, le gouvernement danois concentre ses efforts sociaux sur les personnes les plus marginalisées. L'objectif est d'améliorer la qualité de vie de ces groupes-cibles selon leurs propres critères plutôt que de tenter de les intégrer de force dans la communauté. Le processus décisionnel de ce programme se fonde sur la participation des utilisateurs. La législation danoise sur les services sociaux définit les sans-abri comme des «personnes exposées à des problèmes sociaux particuliers, qui ne disposent de leur propre habitation ou qui ne peuvent y vivre, et qui ont besoin d'un endroit où loger, ainsi que d'un soutien actif, de soins et d'un suivi». La priorité majeure est l'«assistance au logement»: il s'agit

d'aider les personnes hébergées dans des foyers d'accueil à trouver un domicile fixe, y compris, pour les personnes aliénées, une résidence spéciale.

Un autre séminaire d'évaluation par les pairs sur le «Programme municipal d'éradication des bidonvilles d'Avilés» s'est tenu en 2006 en Espagne, dans les Asturies. Cette problématique est relativement proche de celle qui est au centre du présent séminaire. Certains enseignements découlant de l'analyse de l'expérience espagnole peuvent être adaptés et appliqués à la lutte contre l'habitat indigne. Parmi les conclusions, on retiendra: la nécessité d'un leadership politique et social bien affirmé, un engagement sur le long terme et un programme d'action continu, une sélection minutieuse et la préparation d'études de cas avant d'agir, la promotion du logement social qui va de pair avec l'éradication des bidonvilles, la synergie avec les politiques européennes de lutte contre l'exclusion, etc. Il apparaît en définitive que le logement est un facteur fondamental pour l'inclusion des Roms et des populations urbaines les plus démunies (l'évaluation par les pairs espagnole portait principalement sur les communautés Roms). Ces conclusions devraient être prises en compte dans la lutte contre l'habitat indigne et d'autres pays pourraient s'en inspirer.

La politique menée activement par l'Union européenne dans ce domaine est exposée dans le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007² publié par le Conseil et la Commission européenne. L'amélioration de l'accès au logement et la lutte contre le sans-abrisme forment l'un des thèmes principaux du rapport, ce qui témoigne de la prise de conscience politique de «l'importance cruciale de conditions d'habitation appropriées pour l'intégration dans la société et sur le marché du travail³». Selon le rapport conjoint «[...] presque tous les États membres considèrent le logement comme une priorité essentielle qui requiert des efforts supplémentaires». Certains pays (BE, CZ, DK, FI, FR, HU, IE, PL, SE, UK) ont adopté une approche qui englobe toutes les dimensions: améliorer l'accès au logement à un coût abordable, aider les familles les plus défavorisées à trouver une habitation adaptée à leur besoins spécifiques, réhabiliter les logements des personnes à bas revenus et combattre le sans-abrisme. D'autres (AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SK, SI, PT) prennent des mesures ciblées sur des groupes de population ou des problèmes spécifiques, par exemple, pour améliorer l'accès au logement des groupes vulnérables, reloger les personnes vivant dans des taudis ou des bidonvilles, rénover des habitations ou prévenir les expulsions.

La plupart des États membres s'emploient à remédier au manque de logements adéquats à des prix abordables, en particulier dans les zones urbaines où les coûts sont très élevés (BE, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, LU, LV, PL, PT, SE, SK, SI, UK). Diverses mesures ciblent les groupes de population à bas revenus: nouveaux logements sociaux, loyers subventionnés, allègements fiscaux, prêts au logement avantageux, affectation de terrains ou obligation pour les autorités locales de construire de nouveaux logements sociaux, et budgets publics pour le développement de l'habitat. Certains rapports (BG, DK, FI, HU, MT, SE, SK) attestent que la nécessité de fournir des logements indépendants adéquats, pour un coût raisonnable, aux personnes qui ont un handicap, des problèmes de santé, des difficultés d'intégration sociale ou des besoins spéciaux est prise en considération. Ces efforts contribueront à soulager la pression qui s'exerce sur les établissements et les services gérés par l'aide sociale. La transformation ou la démolition des habitations qui ne répondent pas aux normes de décence minimales compte aussi parmi les priorités mentionnées par plusieurs États membres (BE, DK, FR, HU, MT, SL, PL, PT and UK).

² http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/joint_report_en.pdf.

³ Les citations reprises dans les paragraphes suivants sont tirées du Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007, pp. 56-57.

Afin de mettre un frein à l'afflux de personnes démunies dans les quartiers les plus défavorisés (et à l'exode correspondant des ménages plus aisés) et d'inverser la tendance à la ségrégation urbaine, quelques États membres (DK, FI, FR) envisagent des mesures comme: l'obligation de construire de nouveaux logements sociaux pour les municipalités qui en manquent, la sélection des locataires, la vente de logements sociaux à leurs locataires sans chercher à les relouer, la suppression de certaines aides spécialement destinées aux ménages défavorisés dans les quartiers à problèmes, une latitude plus grande laissée aux autorités locales pour l'affectation de terrains à des projets de construction destinés à répondre à des besoins sociaux, des initiatives spécifiques d'intégration dans les quartiers défavorisés (p.ex. des activités de prévention de la criminalité, des services d'aide aux devoirs, des systèmes de volontariat et de soutien à la création d'entreprises).

Le sans-abrisme constitue un cas extrême d'exclusion sociale, souvent révélateur de lacunes affectant une série de champs d'action politiques (par exemple la santé, la protection sociale, le logement, l'emploi et la justice). Selon le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007, plutôt que de se polariser uniquement sur le sans-abrisme, les États membres optent de plus en plus pour une approche structurelle pour combattre l'exclusion du logement. Une attention accrue se porte sur le problème préoccupant des familles avec enfants qui ne disposent pas d'un domicile fixe (p.ex. en SE). Plusieurs États membres veillent à ce que les personnes hébergées en institution trouvent une habitation à leur sortie (CZ, ES, FI, NL). En plus d'améliorer les hébergements temporaires, certains États membres (BE, DK, IE, HU, NL, SE, FI, FR) s'engagent à proposer des formules alternatives pour les sans-abri confrontés à des problèmes multiples et à ouvrir le marché du logement à ceux qui en sont exclus. La prévention des expulsions, qui touchent souvent des familles avec enfants ou des personnes âgées, fait aussi l'objet d'efforts particuliers (AT, FR, HU, SE, LV, NL, IT), en conjonction avec des programmes visant à apporter des réponses aux problèmes d'endettement.

Certains pays ont mis en œuvre avec succès de vastes stratégies ces dernières années. Plusieurs programmes comportent un objectif de «prévention des expulsions» en vue de réduire durablement et de prévenir le sans-abrisme, avec une attention plus particulière portée aux parents isolés. L'initiative a pour but d'assurer une bonne coopération entre toutes les parties prenantes (propriétaires, collectivités, services sociaux et tribunaux) qui peuvent contribuer à prévenir les multiples facteurs débouchant sur le risque d'expulsion. Les objectifs spécifiques sont, par exemple, d'éviter les expulsions forcées et de proposer un accès intégré aux structures d'aide sociale, ainsi que des conditions d'habitation correctes à des prix abordables pour les plus vulnérables. Dans la région de Vienne, où des projets ont été mis en place depuis quelque temps déjà, les résultats sont très positifs et se maintiennent.

Les États membres qui se sont fixé pour objectif politique de lutter contre la dégradation de l'habitat procèdent de diverses manières. Il est néanmoins souhaitable d'agir dans tous les pays et d'échanger des expériences et des bonnes pratiques en la matière. Comme l'affirment les constitutions de la plupart des pays européens et la Déclaration des droits de l'homme (1948), l'accès à *un logement décent est l'un des droits fondamentaux*⁴. Mais ce consensus politique est interprété différemment. Selon certaines sources⁵, dans de nombreux pays, les réglementations

⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Articles: 13, 17, 25; *Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion*, Article 1: «Nous défendons le droit de tous au logement. C'est un droit fondamental de l'homme. Ce n'est pas seulement le droit à un toit. C'est un droit à la dignité et à la citoyenneté.»

⁵ Edgar W. et Meert H, 2006, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruxelles.

concernant l'habitat indigne sont insuffisamment développées et réclament une attention et des mesures particulières. On s'accorde à considérer que la France s'est dotée d'une politique et de moyens d'action efficaces pour améliorer les conditions de vie de la population, et en particulier des personnes vulnérables, et combattre la ségrégation urbaine et la formation de ghettos. Cette lutte est l'un des aspects essentiels de la politique européenne de prévention de l'exclusion sociale. Cette évaluation par les pairs consacrée à la lutte contre l'habitat indigne a notamment pour but d'élargir la base de connaissance sur les politiques menées et les résultats des actions entreprises dans les États membres, de définir les contours d'une politique de prévention et, grâce à ces expériences, d'esquisser de nouvelles perspectives européennes pour la dynamique d'inclusion sociale.

Les statistiques des habitations privées permettent de dégager certains modèles quantitatifs en rapport avec la privation de logement en Europe. Ces propriétés privées constituent une part importante de l'habitat inadapté. Les habitations privées représentent une proportion considérable du logement dans beaucoup de pays européens. Certains d'entre eux, comme la Hongrie, le Portugal, la Bulgarie, la Grèce, la Serbie, l'Italie, l'Espagne et l'Irlande, comptent plus de 80-90% de leur parc immobilier dans la catégorie des habitations privées et la plupart d'entre elles sont occupées par les propriétaires. La même situation prévaut dans la majorité des pays d'Europe centrale et orientale, mais elle se caractérise par de sérieux problèmes de dégradation et de besoins permanents d'entretien. En France, 57% des habitants sont propriétaires de leur domicile et bon nombre d'entre eux, surtout dans les zones rurales, sont pauvres ou incapables d'entretenir leurs habitations, dont la plupart sont considérées comme insalubres. On retrouve la même situation en Slovénie, en Bulgarie, au Portugal, en Hongrie, en Espagne, en Pologne, etc.

Tableau 1 Niveaux d'occupation⁶ par les propriétaires dans certains pays européens

Pays	Occupation par les propriétaires en %	Année	Pays	Occupation par les propriétaires en %	Année
Albanie	99**	2003	Belgique	74/70***	1998/2001
Serbie	97,2**	2001	Malte	74***	2007
Bulgarie	97**	2005	Estonie	72*	2001
Hongrie	92,4**	1998	Luxembourg	70***	2001
Lettonie	87***	2007	Italie	66	1998
Slovénie	82*	2002	Finlande	61	1997
Espagne	81		Suède	60	
Irlande	80		France	57***	2006
Grèce	78		Pays-Bas	53	2001
Pologne	76		Danemark	51	2001
Norvège	76		République tchèque	47	2001
Portugal	75*	2001	Allemagne	41	1998

Source: *Housing in South Eastern Europe* (2004), Conseil de l'Europe, Banque de développement, Banque mondiale, Paris.

*Les sources varient ; ** Les chiffres correspondent aux habitations privées

*** Les chiffres proviennent des commentaires soumis par les pays participants, Séminaire d'évaluation par les pairs 27-28/09/2007, Paris.

FEANTSA, 2004, *Prevention and Homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruxelles; Tossi A., 2004, *Unfit Housing*, FEANTSA, Brussels; Busch-Geertsema, Volker (2001) *Access to Housing for Disadvantaged and Vulnerable Groups in Germany*, rapport national 2000/2001 pour l'Observatoire européen sur les sans-abri, Brême/Bruxelles (FEANTSA).

⁶ Les chiffres relatifs à «l'occupation par les propriétaires» sont malheureusement biaisés par des différences d'interprétation selon les pays: pour certains, «l'occupation par les propriétaires» correspond à la «propriété» (la proportion des logements privés), pour d'autres à l'occupation (par les propriétaires).

Selon le rapport sur la privation matérielle dans l'UE⁷, le recensement périodique le plus récent (2001) fait ressortir des différences dans l'UE-25 en termes de propriété des différents types d'habitations: en Lettonie, en République tchèque, en Hongrie, en Lituanie et en Autriche, la proportion de maisons individuelles est élevée, tandis que les autres types de logements (principalement des appartements) occupés par leurs propriétaires ont tendance à être moins représentés. Pourtant, le niveau d'occupation par les propriétaires de ces autres formes d'habitations s'élève à plus de 75% aux Pays-Bas, en France, en Allemagne et en Irlande. Il est difficile d'expliquer les raisons de ces différences, car la distribution des ménages peut être liée au degré d'urbanisation, à la qualité de l'habitat et à l'offre de logements nouveaux/rénovés⁸. Comme on peut s'y attendre, en 2004, une large proportion (75%) de la population de l'UE-25 était composée de ménages propriétaires de leur habitation, tandis que la part correspondante des personnes exposées au risque de pauvreté atteignait 63%. Dans certains États membres du Sud (Grèce, Espagne, Chypre et Portugal) et de l'Est de l'Europe (Estonie, Lettonie et Hongrie), le niveau des revenus semblait jouer un rôle beaucoup plus déterminant dans le fait d'être ou non propriétaire de son habitation (il n'y a pas de données disponibles pour la République tchèque ou la Slovaquie). La proportion des personnes confrontées à au moins un problème en termes de conditions d'habitation (humidité, obscurité ou manque de confort) présentait en 2003 des variations selon les pays. Les difficultés économiques paraissaient toucher une proportion plus forte des ménages dans beaucoup d'États membres méridionaux; il peut être révélateur de comparer cet indicateur avec l'indicateur monétaire standard du risque de pauvreté.

Le rapport sur la privation matérielle en Europe (2005) remarque que les indicateurs les plus souvent utilisés au niveau de l'UE dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale se fondent uniquement sur l'approche monétaire relative. Cette information devrait être complétée par une synthèse de l'impact des mesures «absolues» de la privation matérielle, qui reposent sur différentes dimensions. Les recoupements entre la pauvreté monétaire relative et la privation matérielle, ainsi que les facteurs de risque de privation apportent un éclairage utile et important pour la formulation d'une politique appropriée. Les chiffres font ressortir la nécessité de compléter l'information fournie par les indicateurs monétaires de pauvreté relative afin de brosser un tableau plus complet des conditions de vie de la population dans différents contextes nationaux. La privation matérielle peut être définie comme l'absence non souhaitée d'un ensemble d'items représentatifs des conditions de vie matérielles, telles que les conditions de logement, la possession de biens de consommation durables et la capacité à satisfaire les besoins fondamentaux.

⁷ Statistiques en bref: Population et conditions sociales, N°21/2005: Conditions de vie et bien-être (Eurostat), © Communautés européennes, 2005, Auteur: Anne-Catherine Guio.

⁸ Eurostat: «Conditions de vie et bien-être», 2001.

Tableau 2 Proportion de personnes touchées par la privation matérielle en termes de conditions de logement, par item de privation, et risque de pauvreté

Pourcentage d'individus souffrant de privation	BE	DK	FR	LU	LV	MT	RO
Chauffage de l'habitation	6	10	3	1	25	21	51
Moisissures dans les châssis de portes ou de fenêtres, et dans le plancher	-	-	-	-	32	21	30
Humidité et fuites	-	-	-	-	29	31	29
Absence de toilettes intérieures avec chasse d'eau	-	-	-	-	20	1	39
Fuites dans le toit, moisissures dans les châssis, murs humides	14	8	20	19	-	-	-
Logement trop sombre	11	4	9	8	-	-	-
Absence de baignoire ou de douche	2	1	1	0	-	-	-
Taux de risque de pauvreté	15	12	15	10	16	15	18

Source: *La privation matérielle dans l'UE*, Statistiques en bref: Population et conditions sociales: 21/2005, p. 10. BE, DK, LU: EU-SILC 2003; FR: PCM 2001; LV, MT, RO: Enquête sur la qualité de la vie en Europe 2003.

Tableau 3 Proportion de personnes touchées par la privation en termes de conditions de logement (par nombre d'items)

Dimensions	BE	DK	FR	LU
Privation de 1 item	19	10	21	20
Privation de 2 items	4	2	5	3
Privations de 3 items	0	0	0	0
Privation de tous les items	0	0	0	0
Pas de privation	77	88	74	76

Source: *La privation matérielle dans l'UE*, Statistiques en bref: Population et conditions sociales: 21/2005, p. 4. BE, DK, LU: EU-SILC 2003; FR: PCM 2001.

2. Le thème: Lutte contre l'habitat indigne

Les évaluations par les pairs devraient contribuer aux trois grands objectifs du processus d'inclusion sociale: apprentissage mutuel, efficacité accrue des politiques et facilitation du transfert des composantes politiques essentielles pour la lutte contre l'exclusion sociale. Dans ce contexte, l'habitat indigne est une expression de l'exclusion du logement.

En France, l'histoire du combat contre les conditions d'habitation inadaptées commence le 13 avril 1850, avec l'adoption de la première loi sur le logement insalubre. Les problèmes liés à la condition ouvrière, à la pauvreté de la population urbaine et aux taudis avaient mis le feu aux poudres de la révolution de 1848. En 1902, une deuxième loi fut adoptée: c'était le premier instrument législatif utilisable contre les propriétaires, alors tout-puissants. En 1970, dans la foulée des grands travaux de déblaiement et de démolition de l'après-guerre, un réexamen de la politique du logement a débouché sur un vaste programme de réhabilitation. De nouvelles mesures légales ont été prises pour combattre l'habitat insalubre. Malgré ces efforts sur le long terme, il reste encore en France un noyau dur de logements inadaptés.

Volonté politique et engagement

Le point de départ contemporain de la lutte contre l'habitat indigne remonte à l'hiver 1997-98, quand de graves incendies dans des immeubles parisiens très dégradés, avec mort d'occupants, ont mis en évidence l'absence de textes juridiques permettant aux autorités publiques d'intervenir. La loi «SRU» (relative à la solidarité et au renouvellement urbain) a été adoptée en 2000. En décembre de la même année, le gouvernement a décidé de lancer un plan d'action pour l'élimination progressive de l'«habitat indigne», qui s'inscrit dans le plan national d'action pour l'inclusion sociale, adopté lors du sommet européen de Nice. En 2004, après une période d'expérimentation, 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: 1. le Plan national d'action pour l'inclusion sociale; 2. le Plan national «santé-environnement»; 3. le Plan de cohésion sociale; 4. la lutte contre l'exclusion sociale. Cette volonté politique, dont les multiples facettes sont reflétées par les plans et programmes opérationnels, s'appuie sur des outils juridiques, administratifs et financiers spécifiques, et est répercutée à l'échelon local.

Définition

La précision⁹ de la notion d'«habitat indigne» est fondamentale pour l'orientation adéquate des instruments juridiques, administratifs et financiers, et pour leurs applications pratiques. Dans le contexte français, la notion d'«habitat indigne» est politique et non juridique. D'ailleurs, ce mot ne figure pas dans les textes législatifs qui permettent l'intervention publique. Les termes utilisés sont plutôt «insalubres» ou «dangereux». Qui plus est, l'expression «habitat indigne» est impropre, 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

⁹ Ce chapitre reprend la définition fournie dans les documents du Plan national d'action contre l'habitat indigne.

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 insalubre¹⁰, 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, et occasionne bien sûr des situations d'inconfort surtout pour les personnes âgées ou handicapées.

Ces manifestations psychosociales 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, etc.

Instruments juridiques

Compte tenu de l'existence d'outils juridiques en vigueur depuis des décennies, on peut difficilement prétendre qu'il a fallu attendre 2001 pour voir apparaître en France la volonté politique de protéger et d'aider les familles défavorisées, plus vulnérables en ce qui concerne l'habitat. Cette politique juridique a de nombreux aspects qui permettent de tenir compte des situations particulières qui abondent dans la pratique. Les textes de loi utilisés comme autant d'instruments essentiels dans la lutte contre l'habitat indigne sont brièvement énumérés ci-dessous:

- 1970 – **La «loi Vivien»**, modifiée en 2006 – relative aux expropriations;
- 31 mai 1990 – **La «loi Besson»** – sur le droit au logement, 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 – **La loi de lutte contre les exclusions**, relative aux logements sociaux (renforcement du droit au logement des plus pauvres, réorganisation de l'attribution des logements locatifs sociaux);
- 13 décembre 2000 – **La «loi SRU»**, sur la solidarité et le renouvellement urbains – 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 – **La loi de programmation pour la cohésion sociale**, sur la 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);

¹⁰ Cf.: travaux du colloque international de mai 2005 «Habitat insalubre et santé», in «références».

- 13 Juillet 2006 – La «Loi ENL», portant engagement national sur le logement – renforcement du rôle des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (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 – La loi instituant un droit au logement opposable.

3. Le Plan national d'action contre l'habitat indigne en France

Les principales composantes du Plan national d'action contre l'habitat indigne peuvent être décrites brièvement. Le plan poursuit des objectifs clairs: premièrement, l'éradication de l'habitat indigne sur le long terme, parallèlement à l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain et du cadre de vie; deuxièmement, la prévention du délabrement du bâti pour éviter une dégradation inacceptable des conditions d'habitation. Ce plan s'adresse en particulier à deux groupes cibles: les propriétaires privés (bailleurs et occupants) et les locataires du secteur privé. La réalisation des objectifs est mesurée par des méthodes et des indicateurs très spécifiques qui expriment la qualité concrète, matérielle de l'environnement bâti destiné au logement et la salubrité, la sécurité et la qualité des conditions de vie pour les occupants.

La mise en place du Plan national d'action contre l'habitat indigne en France se caractérise par certaines dispositions institutionnelles, juridiques et financières particulières. Premièrement, un centre de coordination: le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), constitué en 2001, organise et coordonne les activités des institutions concernées par l'habitat indigne et propose des mesures politiques à certains organes de décision. Deuxièmement, un réseau institutionnel vertical et horizontal a été mis en place: l'État, les régions, les départements, diverses autorités locales et des ONG unissent leurs efforts, avec l'assistance d'unités d'experts et de groupes d'entreprises spécialisées. Troisièmement, un ensemble de textes juridiques a été adopté, pour aider les institutions à mener une action cohérente contre les propriétaires de logements insalubres et protéger les locataires et les victimes des différentes conséquences de l'habitat indigne. Quatrièmement, les moyens financiers débloqués par l'État, les autorités locales, certaines associations et des programmes spéciaux de réhabilitation constituent un aspect essentiel de la mise en œuvre du plan. Cinquièmement, un ensemble de méthodes de repérage, d'évaluation et de traitement de l'habitat indigne a été constitué, avec des outils de contrôle, de consultance et de formation pour les propriétaires et les locataires.

L'apport le plus appréciable de ce Plan national d'action contre l'habitat indigne est qu'il fonctionne comme un système intégré, qui englobe, développe et utilise toutes les composantes nécessaires. L'habitat indigne est un problème pluridimensionnel et il doit être pris en compte dans tous les champs d'action politiques importants.

Le Plan national d'action contre l'habitat indigne donne des résultats positifs: des dizaines de milliers de dossiers ont pu être réglés. Ses principes directeurs sont: de préserver au maximum le patrimoine existant en le rénovant et en l'entretenant; de maintenir en place, si possible, les habitants des logements rénovés et de ne pas contribuer à l'aggravation de la ségrégation sociale dans le milieu urbain; de protéger les habitants des logements insalubres, qu'ils soient locataires ou propriétaires; de responsabiliser les propriétaires qui mettent en location des logements inadaptés et de tenter de remédier à la précarité des populations urbaines les plus démunies.

Dispositions légales

La partie juridique du plan d'action français comporte plusieurs volets et se compose d'une série de textes de loi applicables aux relations entre locataires et propriétaires (leurs droits et leurs devoirs), à la situation matérielle de l'habitat, au diagnostic et à l'évaluation de ses caractéristiques en fonction des normes fondamentales relatives aux conditions d'habitation, aux relations entre propriétaires et pouvoirs publics à différents niveaux, pour ce qui concerne la qualité du cadre de vie, au droit des différentes institutions d'imposer des améliorations des conditions d'habitation, de venir en aide aux personnes les plus vulnérables, de contrôler l'application des ordonnances et des prescriptions, et de sanctionner (éventuellement par une expropriation) ceux qui ne respectent pas les injonctions des pouvoirs publics.

La loi permettant les expropriations mérite une attention particulière. Dans l'exemple français, cette loi s'est révélée très utile et a eu un impact en termes de respect plus strict des prescriptions des autorités publiques, mais aussi un effet préventif de protection des personnes dont la sécurité aurait pu être mise en danger par des propriétaires peu scrupuleux qui négligent leurs immeubles. Cette loi peut offrir un moyen d'action efficace dans les cas des immeubles en copropriété, lorsqu'un des propriétaires manque à ses obligations et menace la sécurité des autres habitants.

Dispositions institutionnelles

En France, l'État, représenté par le ministère du Logement et de la Ville, prend des décisions politiques concernant les conditions d'habitation des citoyens et est responsable de l'application de ces décisions. Les pouvoirs publics locaux sont les exécutants, les intermédiaires et les collaborateurs de l'État en ce qui concerne les problèmes liés au logement.

L'unité opérationnelle qui organise et coordonne au niveau national l'action des diverses institutions pour la mise en œuvre de ces ambitieux plans et programmes est le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI). Il ne s'agit pas d'un organe administratif. Le PNLHI rassemble des représentants des ministères compétents en matière de logement, de santé, d'action sociale, de migration et d'immigration, ainsi que des délégués du ministère de l'Intérieur et des grandes agences nationales, comme l'Agence nationale de l'habitat, l'Agence nationale de rénovation urbaine, l'ANIL (Agence nationale information logement). D'autres institutions s'associent au PNLHI pour venir en aide aux personnes et aux ménages, par exemple la Caisse nationale d'allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole. La mission du PNLHI est de mettre en place des actions permanentes pour soutenir la lutte contre l'habitat indigne, notamment sur les plans juridique et technique, d'assurer la formation du personnel et d'autres acteurs opérationnels qui participent aux programmes, de coopérer avec diverses institutions pour faciliter leur intégration dans les actions générales, de développer des réseaux de services spécialisés à divers niveaux territoriaux, de diffuser des informations, d'organiser l'échange d'expériences et d'autres initiatives. Un site web a été ouvert et est régulièrement mis à jour.

Les compétences de l'État en matière d'habitat sont: les questions du logement en général, le statut de la propriété et ses usages, l'expropriation; la protection de l'environnement; la protection sociale et 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'État (partie du logement, partie de

la santé publique, patrimoine et sites, protection de la nature, inspections et contrôles...). En matière de logement, l'État 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.

Les compétences des départements en rapport avec l'habitat sont: le financement du secteur de l'action sociale et l'organisation de ce secteur (travailleurs sociaux, établissements sociaux, aides aux personnes âgées...). Les départements élaborent, conjointement avec l'État, un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, qui prévoit des 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 finance les actions du plan en faveur des ménages. Depuis la loi de 2004, les départements peuvent demander à l'État à être déléguataires des subventions au logement: pour ce faire, ils signent avec l'État et l'Agence nationale de l'habitat (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.

L'Agence nationale de l'habitat a été créée en 1971 pour aider les propriétaires privés à financer des travaux de réhabilitation de leurs logements. L'objectif fixé était d'améliorer, d'une manière générale, le parc de logements inconfortables en distribuant des subventions. Actuellement, l'agence finance des travaux de réparation et de rénovation dans environ 150 000 habitations privées par an.

Les compétences des communes ou de leurs groupements en matière d'habitat sont: 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. Les groupements de communes, compétents en matière d'habitat, peuvent demander à l'État d'être déléguataires des subventions au logement: pour ce faire, ils signent avec l'État 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.

Plusieurs associations – agences publiques et organisations non gouvernementales – participent aux initiatives déployées en France en matière de logement et plus spécialement aux actions contre l'habitat indigne. Le plan national d'action ne pourrait être mis en œuvre sans leurs activités et leur aide. On peut citer l'ANAH, la Fondation Abbé Pierre, PACT-ARIM, etc. Les ONG qui se consacrent à la défense de certains groupes sociaux ou à des types de situations spécifiques jouent un rôle très important dans les questions relatives au logement en France: leurs efforts sont souvent à la base d'engagements et des décisions politiques. Grâce à elles, de nombreuses inégalités trouvent un écho dans le débat public et des mesures politiques sont prises pour protéger les personnes les plus vulnérables, les groupes à risque et les sans-abri.

La répartition des responsabilités liées au plan d'action se caractérise par sa diversité. Les compétences s'exercent à plusieurs niveaux et sont partagées entre différents services et d'autres intervenants spécialisés. Le premier niveau est territorial et passe par le préfet, qui est libre de choisir l'organisation la plus appropriée pour agir dans la lutte contre l'habitat indigne. Dans certains départements, des services locaux du PNLHI ont été mis en place, bien qu'il n'y ait actuellement aucune obligation formelle à cet égard. Compte tenu de la nature du travail, il n'y a aucune restriction dans l'organisation des partenariats, qui peuvent inclure un grand nombre de

participants, y compris les tribunaux, le ministère public, la police, des institutions financières, des intermédiaires publics et privés, des organisations non gouvernementales, etc. La mise en place des partenariats à l'échelon local constitue la part la plus importante du déploiement des activités. Des travailleurs sociaux interviennent aussi au niveau départemental, ainsi que des agents des services d'assurance sociale.

Dispositions financières

Le plan national d'action contre l'habitat indigne est financé par plusieurs sources. Le principal bailleur de fonds est l'État, par l'intermédiaire des ministères et de certains organes nationaux comme l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et d'autres services spécialisés. L'ANAH, entièrement financée par l'État, évalue les travaux de réparation et de rénovation prévus et alloue les subventions aux propriétaires privés sous certaines conditions.

Hormis les sources de financement nationales publiques, directes ou indirectes, il existe aussi des sources locales et privées. À cet égard, le Fonds de solidarité logement joue un rôle particulièrement important. Tous les propriétaires ont droit à l'assistance des agences et services de l'État, mais il y a des institutions spécialisées qui s'occupent du financement de divers types d'habitation: le logement social ou le logement privé, par exemple. D'autres institutions sont spécialisées en fonction du type de travaux de rénovation effectués, car les aides sont allouées à des fins précises. Il existe des fonds séparés, rassemblés dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, pour les immeubles menaçant ruine, pour les familles à risques, pour les sans-abri, etc. Les budgets des unités séparées relevant de la politique générale de lutte contre l'habitat indigne sont ventilés et spécialisés selon diverses activités de financement qui constituent une opération unique: diagnostic technique du site, contrôle durant les travaux de rénovation, expertises par des bureaux privés ou publics pour des opérations particulières, déménagement et hébergement temporaire des locataires dans une autre habitation, etc. Dans le système français de lutte contre l'habitat indigne, il est possible d'obtenir des moyens financiers auprès de sources variées pour mener à bien les opérations.

Le financement des travaux et des activités logistiques lors d'une opération de rénovation d'un logement insalubre constitue un cas particulier. Si la cause de l'insalubrité est imputable au propriétaire, ce qui est généralement le cas, ce dernier est tenu d'appliquer, dans un délai spécifié, les mesures ordonnées par les autorités. En cas de défaillance ou de retard du propriétaire, le maire ou le préfet les fait exécuter aux frais du propriétaire. Si les sommes dues ne sont pas remboursées, l'immeuble peut être exproprié. Des fonds locaux temporaires servent à avancer les moyens financiers nécessaires aux travaux ordonnés. Il est donc toujours dans l'intérêt du propriétaire de remplir ses obligations dans les délais prescrits. Il a été constaté qu'après l'introduction de ces règles et mesures strictes, le nombre de cas de non-exécution des travaux ordonnés a fortement diminué.

Procédures opérationnelles: repérage, évaluation, classification des dossiers

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. Cependant, 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. Néanmoins, 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. En France, près de 57% des ménages sont propriétaires de leur logement, 38% sont locataires de locaux loués vides et 5% des habitants composent la catégorie «autres». Parmi les locataires, 21% sont dans le parc locatif privé et 17% dans le parc locatif public. La proportion des propriétaires occupants tend à s'accroître. Ce parc immobilier nécessite constamment des travaux d'entretien et de réfection. D'après les estimations, sur les 1,7 million de logements répertoriés comme potentiellement indignes en 2005, 400 à 600 000 pourraient être considérés comme réellement indignes.

L'intervention publique pour traiter ces situations d'habitat, jugées aujourd'hui 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 occupants¹¹.

L'évaluation et le repérage de l'habitat indigne sont des conditions préalables à la mise en œuvre du plan d'action. 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 consistent à offrir aux services de l'État une aide efficace pour identifier les zones prioritaires et le profil des ménages concernés et leur permettre d'échanger des informations avec les collectivités locales et les acteurs locaux concernés, 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» repose sur le croisement de deux approches:

- une approche globale fondée sur une source fiscale centralisée (issue des fichiers des impôts locaux basés 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 et du Pôle, avec le soutien de l'ANAH, qui met à disposition de tous les départements des exploitations géographiques très précises

¹¹ Les outils financiers sont privilégiés.

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, fondées sur une typologie de territoires. Cette analyse pourrait permettre de chiffrer le stock national de logements effectivement indignes, dont le repérage est devenu une obligation dans les programmes locaux relatifs au logement.

Après ce travail de reconnaissance de terrain, 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 (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales) ou de certains services de villes, selon une grille d'analyses précise.

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 la procédure rigoureuse adoptée par les ministères responsables.

Conclusions

Les grands axes du Plan national d'action contre l'habitat indigne peuvent être résumés de la façon suivante:

- **Pré-repérage de l'habitat indigne et délimitation préliminaire** des sites potentiellement insalubres, pour établir une **cartographie des zones à risques** à l'échelle départementale.
- **Pouvoirs de police administrative**: Les autorités peuvent obliger les propriétaires à effectuer et payer les travaux indispensables. Elles font usage de ces pouvoirs.
- **Des expropriations ciblées** sont possibles et sont exécutées.
- **Les occupants conservent leur habitation** (si le bâtiment ne doit pas être démoli). Le droit des occupants à un relogement temporaire ou permanent est garanti.
- Après les réparations, **les loyers ne sont pas augmentés**.
- Les propriétaires et les occupants peuvent bénéficier de **conseils gratuits** concernant la rénovation de l'habitat indigne.
- Après les travaux de rénovation une **formation concernant l'utilisation du logement** est proposée à différentes catégories d'occupants.
- **Financement public** pour une remise en état accélérée des logements insalubres ou dangereux.
- Pour les réparations nécessaires, les propriétaires occupants ou bailleurs peuvent éventuellement obtenir des **subventions plus importantes**.

- Le regroupement des opérations de réhabilitation des logements avec d'autres travaux, comme les aménagements urbains, est encouragé.
- **Coordination** des services concernés par le préfet (représentant de l'État au niveau régional ou départemental), et mise en œuvre de **programmes et d'outils de travail locaux**.
- **Coopération** entre l'État et les communes ou leurs groupements là où l'habitat indigne est particulièrement important.
- La mise en œuvre du plan d'action s'opère dans le cadre d'un **système intégré** – un grand nombre d'intervenants différents unissent leurs efforts au sein d'une approche relativement harmonieuse où les relations et les rôles respectifs sont précisément définis. L'objectif est d'améliorer la qualité des conditions d'habitation.
- **Les partenariats** avec d'autres acteurs du logement, de la santé, de l'insertion et de l'action sociale, de la justice et de la police – notamment pour combattre les «marchands de sommeil» qui exploitent la pauvreté – sont encouragés.

4. Commentaires des pays pairs:

Intérêt des différents éléments de la stratégie dans d'autres contextes nationaux

Des participants venus de six pays européens – Belgique, Danemark, Lituanie, Luxembourg, Malte et Roumanie – ont assisté au séminaire d'évaluation par les pairs et ont commenté l'expérience française de lutte contre l'habitat indigne. Ils ont brièvement décrit la situation générale en matière de logement dans leurs pays respectifs et ont présenté certains aspects spécifiques en rapport avec l'habitat inadapté et les politiques ou les pratiques en vigueur concernant les sujets discutés.

Belgique

La situation belge est assez compliquée en raison de la séparation des compétences territoriales et de la relative autonomie des régions. La politique du logement en Belgique est régionalisée, mais les mesures fiscales sont décidées au niveau fédéral. Autrement dit, les responsabilités sont exercées à l'échelon régional, mais les ressources financières proviennent de l'État fédéral. Actuellement, la conception qui prévaut en Belgique tend à considérer que les droits de propriété sont plus importants que les normes d'habitation.

Le «logement décent» n'a jamais été une priorité politique. Il n'y a pas de définition de l'habitat indigne, ni d'agence publique chargée de contrôler et de faire appliquer des normes d'habitation. Le pays n'a pas de politique générale en matière de logement inadapté ni à l'échelon fédéral, ni au niveau des régions. Les budgets alloués pour les travaux de rénovation ont toujours été très bas. Dans les années 1980, quand la Belgique a lancé une action de renouvellement urbain, la participation n'a pas dépassé une municipalité sur trois. En 1995, la Flandre a introduit une

nouvelle législation pour lutter contre l'insalubrité, mais la moitié seulement des communes ont pris des mesures dans ce sens.

Il existe cependant divers instruments qui associent des aspects incitatifs (subventions pour les travaux de rénovation, réduction du taux de TVA pour la rénovation d'anciens bâtiments et autres exemptions fiscales) et des mesures coercitives (un bourgmestre peut interdire la location d'un logement et les propriétaires encourent des sanctions pénales, y compris de peines de prison, s'ils exploitent la pauvreté). Il est désormais possible d'ordonner l'exécution de travaux de rénovation et le relogement obligatoire des occupants aux frais du propriétaire, mais ces dispositions ne sont entrées en vigueur qu'en août 2007.

Entre 1976 et 1997, le pays a enregistré une augmentation notable de l'accès à la propriété. Quelque 70% des ménages belges sont propriétaires de leur habitation et, en principe, les propriétaires veillent à entretenir leurs biens. Dans ce contexte, il est évident qu'il existe néanmoins des logements insalubres qui sont occupés et loués, comme c'est le cas en France. Selon un récent recensement qui incluait des questions relatives à la qualité des habitations, les quartiers présentant une forte proportion d'immeubles dégradés ou vétustes sont bien connus. Le problème est que les pouvoirs publics ne se servent pas de ces données pour repérer les cas de logement dans de mauvaises conditions. Le processus est réactif et presque jamais proactif. Les inspecteurs du logement ou les bourgmestres interviennent en cas de plainte. Quand les services sociaux prennent connaissance de conditions d'habitation inacceptables, ils en informent l'inspection qui s'occupe de visiter les lieux.

Les locations privées restent du ressort des autorités fédérales. La législation en la matière comporte certaines normes de qualité. Mais pour les faire appliquer en cas de litige, le locataire doit intenter une action en justice. On peut en conclure que la location d'une habitation relève simplement d'une relation contractuelle entre le locataire et le propriétaire et non de la politique du logement. Lorsque les bourgmestres disposent de pouvoirs suffisants pour lutter contre l'habitat insalubre, ils y ont rarement recours parce qu'ils ne sont pas en mesure de reloger les occupants. L'expérience belge au cours des 20 dernières années montre que le profil social des locataires s'affaiblit de plus en plus. Ce ne sont pas des personnes de ce genre qui iront devant les tribunaux pour défendre leurs droits. Par ailleurs, de nombreux propriétaires n'ont pas les moyens d'effectuer des travaux de rénovation. Dans la pratique, l'absence de réglementation du marché locatif privé et la quasi-inaccessibilité du marché locatif social, font de la propriété la seule option stable en matière de logement dans le pays.

En Belgique, il existe des certificats ou «permis de location», mais ils ne sont pas obligatoires, et rares sont les propriétaires qui en font la demande. Ce mécanisme ne fonctionne pas vraiment, faute de mesures contraignantes. La Belgique a un système d'agences immobilières sociales. Ce sont des ONG subventionnées par les pouvoirs publics des trois régions, qui s'occupent de prendre en location et de rénover des habitations qu'elles sous-louent ensuite à des occupants défavorisés. Il s'agit d'un modèle intéressant, mais il est confiné sur une très petite échelle.

La situation générale de la politique du logement dans le pays laisse apparaître un manque d'engagement politique permanent et efficace dans la lutte contre l'habitat indigne. On ne peut parler d'une absence totale de décisions et d'instruments – ceux qui existent sont d'ailleurs parfois similaires à ceux dont la France s'est dotée –, mais force est de constater que ce n'est pas suffisant. Il manque un organe de coordination des activités et une organisation adéquate au

niveau administratif. L'utilisation des instruments existants et l'application des décisions politiques en matière de logement ne sont pas assez développées.

Le système complexe déployé en France pour lutter contre l'habitat indigne et en particulier les textes juridiques et le lien établi entre les politiques du logement et de la santé, qui ne font pas partie de la pratique courante en Belgique, ont suscité une attention particulière. Il pourrait être utile d'introduire cet aspect sanitaire. Le budget de la lutte contre l'habitat indigne en France est aussi jugé appréciable. Les mérites des institutions qui encadrent la politique française doivent également être soulignés car elles sont, dans une large mesure, bien établies et coopèrent au sein d'une structure administrative intégrée.

Danemark

La situation au Danemark est étroitement liée au contexte urbain. Dans les efforts déployés pour améliorer les conditions d'habitation, la priorité politique porte sur la rénovation et l'aménagement urbain plutôt que sur les questions de logement. Cet objectif doit être mis en perspective avec l'action politique menée depuis longtemps pour garantir à la population des conditions d'habitation et de salubrité adéquates. La législation danoise en matière d'habitat est relativement bien développée et se rapporte à l'urbanisation. Les premiers textes datent de 70 ans, avec la loi danoise de rénovation urbaine de 1939. D'autres lois ont été votées en 1959 et 1969. Ces dispositions visaient à garantir un certain niveau de salubrité de l'habitat. De nombreux bâtiments dégradés ont été démolis et l'espace urbain a été réaménagé. Ensuite, l'attention s'est portée davantage sur l'équipement intérieur (toilettes et baignoire), les coûts de l'entretien et la qualité des aménagements extérieurs et du cadre de vie. Les travaux de démolition ont fait place à une politique de rénovation, comme dans la majorité des pays européens. La loi de développement urbain de 1982 avait pour but d'assurer la restauration et la modernisation du patrimoine et des zones d'habitation existantes. L'objectif de la loi de développement urbain de 1997 était d'améliorer les conditions de vie en général, avec une attention particulière pour les normes d'habitation contemporaines et la prévention de la dégradation, parallèlement à des efforts pour développer les logements sociaux.

Grâce à ces initiatives politiques menées sur le long terme, le nombre des habitations insalubres a fortement diminué. Aujourd'hui, la situation au Danemark est généralement excellente: en moyenne 2,0 personnes par habitation, avec une surface habitable de 55 m² par personne. La majorité des logements disposent de toilettes individuelles, du chauffage urbain et d'une baignoire. Les logements sociaux et les logements locatifs privés sont en très bon état et la moitié des habitations sont occupées par les propriétaires.

À la différence de la France et d'autres pays, il n'existe pas au Danemark de définition de l'habitat indigne, ni de politique spécifique à cet égard, ni d'ailleurs de ministère du Logement. En 2001, les compétences en matière de logement ont été fusionnées avec celles du ministère des Affaires sociales. Le terme de «dignité» n'est jamais employé en rapport avec le logement. Du point de vue de l'inclusion sociale, la devise danoise est qu'«un endroit pour vivre est un bon départ». Le Danemark a mis en place un système d'enregistrement pour toutes les habitations, avec une description détaillée de leur équipement. L'expropriation est très difficile à appliquer dans la pratique car elle n'est pas compatible avec la constitution. Mais il arrive qu'elle soit jugée nécessaire.

Actuellement, on estime à quelque 10 000 unités le nombre des logements insalubres au Danemark, répartis dans les zones périphériques et les petites villes de province. Il s'agit en majorité de maisons unifamiliales, louées à des particuliers ou occupées par les propriétaires. Le parc d'habitations en mauvais état crée des problèmes dans certaines collectivités locales, où ces logements attirent des résidents vivant d'allocations sociales, et ont un impact négatif sur les quartiers concernés, mais il y a une volonté politique d'éradiquer ce processus de dégradation. Le ministère des Affaires sociales coopère avec d'autres administrations pour élaborer un programme de réhabilitation. Les autorités locales sont compétentes en ce qui concerne les travaux d'entretien. Les moyens financiers sont fournis par l'État, mais leur allocation est du ressort des autorités locales. Les fonds qui alimentent le budget de la rénovation urbaine proviennent des administrations centrales et locales, ainsi que du secteur privé. Aucune autre agence n'intervient.

Le problème de la formation de ghettos dans les quartiers de logements sociaux fait l'objet d'une vigilance particulière, afin de parvenir à une meilleure mixité sociale. Les habitations en elles-mêmes sont en bon état. Quand des travaux de rénovation sont entrepris dans des logements sociaux, les autorités veillent tout spécialement à l'accessibilité pour les personnes handicapées.

Le plan d'action français donne à réfléchir, bien que les différences d'échelle ne permettent pas de véritables comparaisons et que la politique du logement mise en œuvre au Danemark donne des résultats plutôt satisfaisants en termes de salubrité. La reconnaissance juridique du droit au logement de chaque individu est un point très positif du système français. C'est là un élément qui pourrait être transférable, car il n'existe rien de comparable au Danemark.

Lettonie

Après 1990, la Lettonie a connu une période de transformations difficile. La privatisation du logement s'est opérée parallèlement à la restitution de biens nationalisés avant la Seconde Guerre mondiale et la société a été fortement ébranlée par la transition vers l'économie de marché. Les compétences en matière de logement ont été réparties entre deux niveaux administratifs: l'État, représenté par le ministère des Affaires économiques et par l'Agence nationale du logement, chargée de mettre en œuvre la politique et tous les programmes de soutien, et les autorités locales, qui contribuent au déploiement de ces programmes sur leur territoire.

La situation de l'habitat est évaluée par les autorités lettones comme relativement difficile, avec des conditions d'habitation dont la qualité est généralement insuffisante. En raison de la vétusté du parc immobilier, la moitié des logements seulement disposent du chauffage central, d'une salle de bains et d'eau chaude. L'habitat rural a majoritairement été construit avant la guerre. Les logements occupés par les propriétaires datent pour la plupart d'après la Seconde Guerre mondiale. Le parc d'habitations est à 87% privé, 9% des logements appartiennent aux municipalités (avec un niveau de qualité très bas), 2% appartiennent à l'État et 2% à des coopératives. Les logements sociaux appartiennent aux municipalités. Le marché locatif privé ne s'est guère développé, jusqu'à présent, en Lettonie. Les loyers sont fixés à un niveau très bas et régis par un système qui date de l'ère soviétique, de sorte que le statut de propriétaire bailleur n'intéresse personne. Les ménages à faibles revenus peuvent louer leur habitation auprès des municipalités. Pour le reste de la population, la seule véritable option est d'acheter.

En Lettonie, il n'y a pas de définition de l'habitat indigne, mais il est spécifié que les logements destinés à la location doivent «convenir aux conditions de vie», ce qui est défini comme «un espace résidentiel viable, que l'on peut éclairer et chauffer, apte à servir d'abri durable et à accueillir des ménages, et conforme aux normes de construction et aux réglementations sanitaires». Aux yeux de l'opinion publique, un logement est insalubre s'il ne dispose pas d'une salle de bains ou d'une douche, s'il y a des fuites dans le toit et si les plafonds, les planchers et les fenêtres sont en mauvais état. Ces critères sont similaires à l'évaluation de la qualité de l'habitat en France.

Chaque logement doit être enregistré auprès de l'administration. Le registre contient des informations sur tous les changements apportés au bâtiment et à ses équipements. Les citoyens sont censés signaler les aménagements qu'ils effectuent (comme au Danemark). Toutefois, la mise à jour de ces informations pose certains problèmes, car beaucoup de gens ont fait des travaux non déclarés. L'État ne réagit qu'en cas de plainte.

Plusieurs textes juridiques sont utilisés pour lutter contre l'habitat indigne: la loi sur la location de lieux d'habitation; la loi couvrant l'assistance à la résolution de problèmes liés aux appartements, la loi sur les logements sociaux, la loi sur les services sociaux et l'aide sociale. Il ne faut pas perdre de vue qu'en Lettonie, comme dans la majorité des anciens pays socialistes, les problèmes relatifs à l'habitat indigne sont liés à la restitution des biens privés après 1990. Une loi importante pour l'habitat de masse est en préparation: la loi sur l'entretien de la propriété, qui porte principalement sur la réhabilitation des immeubles d'appartements.

En 1996, un «Document de réflexion sur l'habitat» a été adopté. L'une des priorités définies est de «faire progresser l'accès à des logements de qualité à un prix raisonnable pour tous les résidents». Un autre document politique important est le «Mémorandum commun sur l'inclusion sociale en Lettonie» (2003), qui expose diverses mesures concernant le logement, parmi d'autres priorités, ainsi que des actions destinées à venir en aide aux groupes vulnérables. Il faut citer aussi un «Plan national sur la salubrité de l'environnement» (1998) et le «Document de réflexion sur le développement du système de crédit pour la construction, la reconstruction et la modernisation des habitations». En résumé, une série de décisions politiques sont en voie de constituer un système permettant de lutter contre l'habitat indigne.

La mise en place de dispositions financières et de mécanismes d'aide pour l'aménagement de l'habitat, dépendant du budget de l'État, a commencé en 2005. Les municipalités reçoivent des subventions pour les nouvelles constructions ou la rénovation de bâtiments existants. À partir de la fin 2007, des aides seront aussi allouées aux propriétaires occupants qui entreprennent des travaux de rénovation. Il s'agit de promouvoir l'efficacité énergétique et l'amélioration de la qualité de vie. Pour les groupes les plus vulnérables, des prestations sociales sont disponibles pour le paiement des loyers et d'autres services, ainsi que pour la rénovation des logements locatifs.

L'organisation, la coordination et les politiques mises en œuvre en France dans le cadre du Plan national d'action contre l'habitat indigne présentent divers éléments susceptibles d'être transférés. L'un des grands problèmes, en Lettonie, a trait au comportement agressif de certains groupes de population en ce qui concerne l'habitat. À cet égard, les experts s'intéressent aux mécanismes d'expropriation dans certaines conditions. Les problèmes concernent principalement les biens restitués et les logements sociaux, mais l'expérience française n'apporte malheureusement pas de solution dans le domaine de la restitution.

Luxembourg

Le Luxembourg est un petit pays en pleine expansion économique et démographique. La proportion d'immigrants est relativement élevée et nombreux sont ceux qui recherchent des logements à bas prix (au risque de louer des habitations insalubres). Les compétences en matière d'habitat sont partagées entre le ministère du Logement, les autorités locales ou municipales et – dans le cas des réfugiés – le Commissariat au gouvernement des étrangers.

Les principaux objectifs de la politique du logement au Luxembourg concernent l'accès à la propriété. Dans bien des cas, les loyers des logements sociaux sont plus élevés que ceux du marché, ce qui incite les gens à se tourner vers le parc locatif privé. Le Luxembourg connaît une relative pénurie de logements, et les prix explosent. Contrairement à la situation en France, il n'existe pas de prestations en espèces pour aider les locataires, mais le loyer est révisé chaque année en fonction des revenus des locataires. Au cours des 20 dernières années, le parc d'habitations vétustes a été massivement racheté et rénové. De ce fait, les logements de moindre qualité ont disparu.

Le parc de logements luxembourgeois est relativement neuf. La majorité des habitations sont des maisons individuelles, avec salle de bains, toilettes, eau courante et chauffage central. Bien que sa qualité soit jugée décente dans sa grande majorité, on ne peut exclure totalement l'éventualité de cas d'insalubrité. Mais les autorités luxembourgeoises hésitent sur le genre d'habitations qui devraient être rangées dans l'habitat indigne. Il n'existe pas actuellement de définition du logement insalubre. Toutefois, en raison de l'accroissement démographique et de l'immigration, 11% des habitations sont considérées par les occupants comme surpeuplées. Un phénomène similaire à celui des «marchands de sommeil» français pourrait bien se développer, mais aucun élément concret ne permet de le confirmer. Les ménages habitant dans des logements inadaptés au Luxembourg n'ont souvent que de faibles revenus ou vivent de l'aide sociale. Par ailleurs, hormis les résidents étrangers aisés et hautement qualifiés, le Luxembourg a aussi une population immigrante peu qualifiée. Les demandeurs d'asile et les familles monoparentales rencontrent également des problèmes pour se loger. Le profil est donc comparable à celui d'autres pays européens.

Des normes de qualité ont été imposées pour les logements locatifs, en termes de salubrité, d'équipements, de précautions contre les incendies et d'installations sanitaires. Le Fonds d'assainissement est un autre outil instauré pour rénover des quartiers entiers. Depuis 1979, deux quartiers ont ainsi été déclarés «zones d'assainissement». Les réglementations de 1979 ont défini les critères de location et de salubrité concernant les aspects matériels de l'habitation. Le Carnet de l'habitat est récemment venu apporter une innovation, en donnant aux propriétaires l'opportunité de bénéficier d'une subvention pour faire procéder au bilan complet d'un logement. C'est une démarche entièrement volontaire. Il est trop tôt pour dire si ce système fonctionne. L'État propose des aides financières aux propriétaires pour la rénovation des bâtiments. Le rôle des médias ne doit pas être négligé dans la sensibilisation de l'opinion publique au problème de l'habitat indigne et la mobilisation de l'action politique.

En termes de législation, le Luxembourg tend à mettre l'accent sur les droits de propriété, mais plusieurs dispositions ont néanmoins été prévues pour traiter l'habitat insalubre. Il existe des textes de loi, mais c'est leur application qui pose problème. Les autorités locales sont tenues de reloger les occupants d'une habitation déclarée insalubre. Compte tenu de la pénurie de

logements, on rapporte que les bourgmestres hésitent à faire usage des pouvoirs qui leur sont dévolus à cet égard et fixent des délais assez longs pour l'exécution des travaux de réhabilitation.

Une tendance spécifique se développe au Luxembourg, parmi les personnes qui n'ont pas les moyens de se loger: elles emménagent dans des caravanes ou des petits chalets de vacances sur des terrains de camping (toutes les nationalités sont concernées). Les communes où ces personnes s'installent les considèrent comme des non-résidents, et il a fallu mettre en place une coopération entre le ministère du Logement, celui de la Justice et des ONG pour leur conférer une sorte de statut résidentiel. Une loi est en préparation afin de permettre à ces personnes de s'inscrire dans une municipalité même si elles résident dans des types d'aménagements qui ne sont pas considérés officiellement comme un domicile.

Selon les experts luxembourgeois, l'expérience de la France présente plusieurs aspects dont leur pays pourrait s'inspirer. Il pourrait être utile de mettre l'accent sur l'engagement politique de différentes structures durant le processus de traitement de l'habitat indigne, mais aussi sur la possibilité de définir l'habitat indigne en fonction de la localisation géographique et d'élargir la définition à des critères environnementaux dans la description de l'habitat. Les méthodes de repérage de l'habitat indigne en France, les visites de contrôle, les textes législatifs et le rapport entre les logements publics ou sociaux et l'ampleur de l'habitat indigne sont des points particulièrement intéressants, qui pourraient être transférés. Si un plan national d'action d'une envergure comparable à l'expérience française est difficilement envisageable dans un petit pays comme le Luxembourg, les experts retiennent certains éléments éventuellement transférables qui mériteraient d'être débattus plus longuement, notamment les méthodes d'encouragement pour la rénovation des habitations inadaptées.

Malte

Bien que Malte soit un très petit pays, trois organismes s'occupent des questions d'habitat: l'Administration du logement, le Service de la construction et de l'entretien des habitations, et le Service du logement social. Une nouvelle législation est appelée à les fusionner en une seule entité, car leurs rôles sont complémentaires. Les compétences en matière de logement sont exercées à l'échelon gouvernemental. L'organe principal dans ce domaine est l'Administration du logement, qui dépend du ministère de la Famille et de la Solidarité sociale. Sa mission peut être définie par une formule, qui lui sert de slogan: «Un habitat décent renforce les communautés et offre un cadre mieux adapté pour l'éducation de nos enfants.»

Malte est densément peuplée. Les terrains sont rares et extrêmement coûteux. L'habitat maltais est envisagé dans toutes ses dimensions, car c'est un moyen essentiel de promouvoir l'inclusion sociale. Le grand problème, c'est l'abordabilité. Mais la question primordiale de l'abordabilité est étroitement liée à celle de la salubrité. Les autorités maltaises estiment qu'en s'attaquant à ce problème, elles agissent aussi indirectement sur l'habitat indigne. Si les familles ne peuvent pas se payer de meilleurs logements, l'habitat indigne risque davantage de se maintenir. Il y a, à Malte, des biens inoccupés: il s'agit d'habitations récemment construites ou en bon état, majoritairement des appartements. Mais on trouve aussi d'anciens bâtiments inoccupés, achetés à titre d'investissement. Certains de ces vieux quartiers évoluent vers une gentrification.

À Malte, les loyers des habitations locatives du parc privé peuvent être subventionnés. Les bénéficiaires doivent être des résidents maltais et la priorité est accordée aux groupes

vulnérables, comme les 18-21 ans qui sortent d'institutions spécialisées. Le demandeur doit déjà avoir conclu un accord pour la location du logement sous certaines conditions. Des subventions sont aussi proposées pour des travaux de réparation et d'aménagement dans des habitations locatives privées assez anciennes, afin d'assurer un niveau de qualité raisonnable. Les travaux subventionnés peuvent inclure des réparations de structures menaçant ruine, le remplacement d'anciennes installations d'eau ou d'électricité, l'amélioration de l'équipement sanitaire, la pose de carrelages et les réparations aux systèmes d'évacuation des eaux, aux portes et autres baies extérieures. Des critères semblables sont d'application pour les demandeurs.

Le recensement maltais apporte des précisions sur l'habitat indigne. Il collecte des données relatives aux conditions de vie, sur la base de critères objectifs, comme l'eau courante, l'électricité, l'humidité et l'environnement général. Comme il s'agit d'un droit fondamental qui ne peut être envisagé séparément d'autres secteurs, l'État maltais s'emploie à améliorer les conditions d'habitation et à mettre en place des programmes pour rendre les logements plus abordables.

Il n'y a pas de définition de l'habitat indigne, à Malte, bien que certains critères aient été définis par la législation pour déterminer si un logement est conforme aux réglementations sanitaires. Un habitat inadapté n'est pas forcément indigne. Néanmoins, la définition française pourrait être utilisée pour introduire une compréhension plus précise de l'insalubrité à Malte. Il n'existe pas de loi en particulier qui traite directement de l'habitat indigne.

L'aide apportée par l'Administration du logement concerne l'accès à la propriété, le paiement des loyers et la réhabilitation des logements insalubres. Pour ce faire, huit mécanismes différents ont été mis en place à l'intention des propriétaires comme des locataires. L'administration encourage l'accès à la propriété en facilitant le choix de formules plus abordables, comme la copropriété. Chaque année plusieurs maisons sont ainsi achetées à des prix raisonnables. Des projets de rénovation urbaine contribuent aussi à élargir le parc locatif. L'attention des pouvoirs publics se porte actuellement sur les zones où de nombreux bâtiments devront être démolis et reconstruits pour faire face aux situations d'urgence qui se produisent souvent après de fortes pluies. Ces quartiers sont aujourd'hui repeuplés par des personnes à bas revenus, qui sont exposées à divers problèmes sociaux. Ce sont donc des zones prioritaires pour les projets de réaménagement urbain.

Le système maltais tient aussi compte d'autres considérations en dehors des aspects matériels. Les dimensions sociale, culturelle et économique ne sont pas négligées, avec le développement d'une stratégie nationale qui protège les droits individuels et la société dans son ensemble.

En termes de transférabilité, les outils suivants, développés par la France, pourraient servir à améliorer la politique maltaise en matière d'habitat et les actions menées sur le terrain: le processus continu de cartographie utilisé en France, en remplacement des recensements organisés tous les dix ans à Malte, et la liste d'indicateurs, qui apparaît comme un gage d'objectivité, de cohérence et de comparabilité. Bien que Malte partage avec la France bon nombre de critères de qualité de l'habitat, ils n'ont pas été exposés clairement dans une liste de contrôle. L'expérience française pourrait donc être utile pour aider Malte à mettre au point une liste similaire.

Roumanie

La Roumanie connaît une situation difficile en ce qui concerne la répartition des responsabilités en matière d'habitat entre les niveaux administratifs du gouvernement central et des autorités locales. L'État détient une grande part des moyens financiers, mais les décisions doivent être prises à l'échelon local, où l'on constate un manque d'expertise et divers problèmes d'interprétation des réglementations. Au niveau central, les questions relatives à l'habitat sont de la compétence du ministère du Logement, qui coopère avec les ministères de la Santé et de la Protection sociale. Après la décentralisation, de nombreuses responsabilités ont été transférées aux autorités locales, mais elles ne disposent pas des connaissances et de l'expérience opérationnelle nécessaires. L'échelon intermédiaire ne joue pas, actuellement, un rôle très important. Il manque une interface entre le gouvernement central et les autorités locales.

Il n'y a pas en Roumanie de définition légale de l'habitat indigne, ni de législation spécifique sur la question. Toutefois, il existe certaines normes d'habitation. L'insalubrité peut être définie par la législation sur le logement en termes d'installations, d'équipement et de service minimal. À cet égard, une grande partie du parc d'habitations roumain est inadapté. En ce qui concerne les règles de construction, les normes sanitaires et les mesures de sécurité, l'habitat insalubre est partiellement défini dans divers textes de loi et de normalisation. Il n'existe aucune instruction sur les mesures à prendre concernant les logements qui ne répondent pas aux normes mais sont néanmoins occupés irrégulièrement. La loi 114/1996 sur l'habitat définit brièvement le logement social et l'hébergement d'urgence, mais ne fait pas de distinction en termes d'usage ou de normes de construction. La surface minimale est définie en fonction de la moyenne européenne et non de la situation locale. Autrement dit, cette disposition particulière du droit constitue un obstacle au développement d'un parc de logements sociaux en Roumanie en fixant la barre trop haut par rapport aux besoins des habitants et au pouvoir économique des bailleurs de fonds.

Le manque de cadre juridique et d'institutions responsables a des conséquences considérables. De nombreux problèmes se posent, exposant les habitants et d'autres citoyens à des risques qui menacent leur santé et leur sécurité (problèmes de santé mentale des résidents, instabilité des bâtiments, infestation par des animaux nuisibles, etc.). Les informations et données disponibles sont relativement maigres. La seule véritable perception de l'habitat indigne repose sur une approche journalistique et superficielle. Les rares recherches qui ont été menées sont restées confinées dans les milieux universitaires. Le problème ne fait pas partie des priorités du gouvernement et les gens préfèrent ne pas en parler. Nombreux sont ceux qui résident dans des logements construits au mépris des normes actuellement acceptables. Beaucoup d'autres vivent dans des habitations rurales dépourvues de tout confort, dans des campements ou dans des bâtiments historiques abandonnés. Quelque 80% de la population Rom – la plus vaste communauté d'Europe – vivent dans le dénuement, souvent dans des conditions en totale infraction avec la loi. Un autre groupe particulièrement exposé en termes de conditions d'habitation se compose des personnes âgées qui habitent dans les zones rurales ou dans des immeubles des centres historiques. Bon nombre de ces bâtiments ont été restitués après 1990. Des occupants avaient été expulsés à la suite de ces rétrocessions. Les jeunes qui ont grandi dans des orphelinats et qui se retrouvent à présent livrés à eux-mêmes constituent aussi un groupe vulnérable. L'immigration est faible et n'entre pas vraiment en ligne de compte.

Une réforme de la législation sur l'habitat est en cours. Le ministère du Développement, des Travaux publics et du Logement procède actuellement à un audit de la législation et proposera certaines modifications. Le contrôle des loyers sera probablement concerné par ces

changements, mais on ignore encore comment il sera organisé. Des expropriations peuvent être ordonnées, mais on a tendance à les éviter, car cela pourrait être perçu comme un écho du passé. Des efforts sont en cours pour améliorer la collecte des données sur l'habitat. Certains travaux de recherche sont financés par le ministère du Logement afin de définir des listes de contrôle et des méthodes d'action.

La Roumanie n'a pas d'expérience spécifique de la lutte contre l'habitat indigne, mais il existe des mesures de protection sociale qui peuvent contribuer à la prévention et à la réduction de l'insalubrité. Il faut ajouter que, sous le régime communiste et après 1990, certaines dispositions de la politique du logement ont parfois eu des effets négatifs, en termes de dégradation du parc immobilier: par exemple, la privatisation massive des unités d'habitation collectives sans règles claires sur les obligations d'entretien ou la sédentarisation forcée de la population Rom dans les années 70.

Il est difficile de trouver des similitudes entre les situations en France et en Roumanie, du point de vue de l'habitat indigne, mais les échanges d'expériences, notamment à propos de la liste de contrôle utilisée en France, ont suscité un certain intérêt. La Roumanie doit avant tout se doter d'un cadre juridique et institutionnel pour l'aide sociale en matière de logement. C'est un travail de longue haleine qui l'attend.

Commentaires d'organisations et d'associations européennes

Deux associations européennes ont pris part aux débats de l'évaluation par les pairs: EUROCITIES et FEANTSA.

D'après EUROCITIES, l'habitat doit être envisagé dans un vaste contexte social, économique et culturel. Le développement de communautés durables requiert une approche intégrée et pose d'importantes questions à propos de la nécessité de concilier diversité et cohésion sociale dans les villes. L'accès à un habitat de qualité pour tous est un élément de réponse déterminant. La coopération de tous les niveaux d'administration publique (municipalités, régions, gouvernements nationaux et institutions européennes) est aussi un facteur crucial. Les villes, en particulier, doivent avoir les moyens de jouer un rôle de premier plan dans cette coopération.

Le plan d'action français satisfait trois critères importants pour être considéré comme une bonne pratique: pertinence, efficacité et efficacité. Il traduit un volontarisme, une énergie et une action résolue qui s'inscrit dans une longue tradition tout en faisant intervenir des instruments et des choix nouveaux. La transférabilité d'une bonne pratique dépend du contexte préexistant dans d'autres pays et de la perception, par les experts locaux et nationaux, des possibilités d'adaptation. En Europe, la politique de l'habitat comporte deux importantes conditions-cadres. Il y a d'abord la composition du parc d'habitations – c'est-à-dire la proportion de logements locatifs sociaux et privés, ou occupés par les propriétaires. Par exemple, un vaste secteur locatif social permet d'autres formes d'intervention que celles décrites dans l'exemple français, à travers des accords avec les associations de logements sociaux. Ensuite, la répartition des responsabilités et des moyens financiers entre le gouvernement central, les régions et les autorités locales aura aussi un impact considérable sur la transférabilité. Il faut cependant que les villes disposent de moyens financiers, juridiques et organisationnels suffisants pour pouvoir prendre l'initiative.

La transformation de l'habitat indigne ne se résume pas à des travaux de maçonnerie. Elle nécessite une approche intégrée des questions sociales, des conditions de vie, de l'éducation, de l'emploi et de la santé, afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne. Le marché de l'immobilier comporte en lui-même un mécanisme de transformation de l'habitat, qui porte le nom de «gentrification». Une approche spécifique à l'environnement local est un bon moyen de mettre en place une action intégrée.

Selon la FEANTSA, les logements insalubres ou dangereux peuvent créer de graves problèmes, tant pour les locataires que pour les propriétaires occupants. Le phénomène peut être lié au vieillissement du parc immobilier, mais il soulève aussi des questions relatives à l'accompagnement sur le long terme des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables, qui sont ou souhaitent devenir propriétaires, mais n'ont pas les moyens d'entretenir correctement leur habitation.

La FEANTSA estime que la politique menée par les pouvoirs publics en France est ambitieuse et se fonde sur une définition très large de l'habitat indigne. Elle peut donc s'appliquer à une gamme de situations étendue, y compris celles qui relèvent de la typologie européenne de l'exclusion liée au logement, et notamment au logement précaire et inadéquat (FEANTSA). En ce qui concerne la mise en œuvre, la question des responsabilités est importante, comme la définition des priorités. Les compétences sont réparties de façon assez complexe, mais elles échoient principalement aux maires et aux préfets. Il apparaît cependant que tous les acteurs ne manifestent pas la même volonté politique ou du moins que cette volonté dépend des informations et des moyens dont ils disposent. Dans un système décentralisé, on peut se demander si la définition des priorités par l'État ne permettrait pas une application plus homogène de la politique sur tout le territoire national.

La transférabilité dépend du contexte national. La FEANTSA est d'avis que l'engagement à lutter contre l'habitat indigne permet certainement d'améliorer les conditions de vie des plus démunis. L'approche du repérage est très intéressante et pourrait certainement être utilisée ailleurs.

5. Discussion sur la transférabilité. Conclusions et enseignements

L'échange d'expériences sur les stratégies et les pratiques de lutte contre l'habitat indigne a permis d'aboutir à plusieurs conclusions et enseignements.

Définition de l'habitat indigne et des normes d'habitation

La clarification de la notion d'habitat indigne était un des thèmes fondamentaux de cette évaluation par les pairs. Sa signification est bien comprise et différents États y ont recours, avec certaines nuances. Pourtant, rares sont les pays qui ont formulé une définition précise, alors que la politique qui sera mise en œuvre dépend de la spécificité de cette définition: comment repérer les logements insalubres, quelles mesures prendre à leur endroit, qui se charge des contrôles et assume la responsabilité de ces mesures, quels sont les occupants, etc. La définition intervient dans le débat sur la nécessité d'établir certaines normes d'habitation et sur la possibilité d'adopter des normes européennes communes, en termes d'indicateurs et de paramètres. La discussion a fait ressortir certaines questions essentielles.

La première concerne la relation entre le sens concret et le contenu social du concept d'habitat indigne. Dans quelle mesure les conditions de sécurité, d'hygiène et de salubrité sont-elles suffisantes pour qualifier un logement de *décent* et quelles sont les caractéristiques relatives à l'environnement et aux habitants qui doivent être incluses dans cette évaluation. Les participants à la réunion ont fait part de leur préférence pour l'expérience des pays qui ont élargi la signification de l'habitat indigne de façon à inclure les aspects matériels et sociaux.

La deuxième question a trait à la portée du concept, selon qu'il se rapporte uniquement à l'intérieur et aux caractéristiques d'une habitation ou aussi à l'influence de l'environnement qui l'entoure: le bâtiment, le voisinage immédiat, le quartier, l'urbanisme, etc. Les participants se sont ralliés à la démarche des pays qui s'efforcent à la fois d'améliorer l'environnement urbain et le logement qui s'y inscrit.

La troisième question porte sur la nécessité d'introduire des indicateurs concernant la norme applicable au logement: faut-il des normes minimales pour les conditions d'habitations et comment déterminer si un logement convient? La plupart des pays sont partisans du développement de tels indicateurs. Ils pourraient être harmonisés au niveau européen, sans aller cependant jusqu'à spécifier les paramètres des indicateurs. Les traditions, la culture et les critères varient selon les pays. Il a été proposé d'établir des critères d'«habitat acceptable / non acceptable», qui seraient définis dans chaque pays.

La quatrième question concerne la propriété et les habitants: quand la société est-elle en droit d'exproprier des logements insalubres qui sont des propriétés privées et quelles mesures peuvent être prises pour protéger le voisinage des bâtiments dangereux et des situations à risque? Les «pour» et les «contre» étaient assez partagés, mais les avis étaient catégoriques sur la nécessité d'une politique préventive pour préserver l'habitat. Dans les pays où l'expropriation est possible, de telles mesures sont en fait rarement appliquées, mais leur éventualité est suffisamment dissuasive et est perçue comme un instrument juridique efficace.

Politique de l'habitat et engagement politique

La volonté politique de lutter contre l'habitat indigne s'impose comme la première étape, et aussi la plus importante. Sans elle, il ne peut y avoir d'intervention efficace. Dans bien des cas, les mouvements sociaux, la formation des cadres politiques à divers niveaux et l'action des ONG revêtent une importance décisive. Dans certains pays, une décision politique est prise mais elle n'est pas appliquée. Ailleurs, ce sont les paramètres techniques de l'habitat qui ont pris la place des considérations humaines et sociales. Ces deux types de paramètres peuvent se recouvrir partiellement, mais ils ne coïncident pas et la substitution des uns aux autres est jugée inacceptable.

Instruments législatifs

Une deuxième étape essentielle consiste à se doter des outils législatifs pour lutter contre l'habitat indigne. Ici encore, une certaine confusion est possible entre les normes techniques applicables à la conception et à la construction, et les critères sociaux relatifs au cadre de vie. Pour obtenir des résultats dans la lutte contre l'habitat indigne, les textes législatifs doivent toujours être associés à des instruments visant à combattre les inégalités et l'exclusion sociale, et à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale. L'introduction de ces mesures «mixtes» est une tâche compliquée et doit être envisagée comme une structure pluridimensionnelle fondée sur les

lois existantes, éventuellement modifiées, mais aussi sur de nouvelles lois. Toutes ces dispositions devraient fonctionner comme un paquet législatif.

Les expériences des pays sont très variées. Il n'existe pas encore de règles européennes communes, mais les résultats laissent apparaître les avantages et les carences de chaque système. Plusieurs principes directeurs se dégagent: protection des occupants contre la commercialisation intensive de l'habitat insalubre, pendant la location et la réhabilitation des lieux; recours limité aux décisions de démolir des maisons et des immeubles; mesures d'encouragement pour l'entretien de l'environnement bâti; renforcement des droits des institutions dans la lutte contre l'habitat indigne; création d'outils destinés à promouvoir le réaménagement et l'entretien du cadre de vie, à permettre aux occupants de réintégrer le même domicile après les travaux de rénovation, à encourager la mixité sociale et combattre la ségrégation.

Dispositions institutionnelles et répartition des responsabilités

Un troisième facteur crucial concerne le montage institutionnel du processus de lutte contre l'habitat indigne. L'essentiel des responsabilités est habituellement supporté par la structure territoriale verticale. Mais il est aussi très utile de mettre en place des structures horizontales spécialisées (groupes d'experts, agences, ONG, etc.). Dans les pays où le gouvernement central délègue entièrement ses compétences aux autorités locales, les résultats de la lutte contre l'habitat indigne sont maigres et la situation peut être décrite comme une incapacité du pouvoir central à assumer ses responsabilités face aux problèmes de logement. Les décisions des systèmes fortement centralisés se révèlent elles aussi infructueuses lorsque les pouvoirs publics locaux ne coopèrent pas étroitement avec l'administration centrale pour mettre en œuvre les choix politiques.

Les réseaux institutionnels sont très importants pour l'organisation et la coordination du processus, pour la répartition et le contrôle des responsabilités, pour la collecte et la diffusion des ressources financières. La création d'un centre de coordination pour combattre l'habitat indigne apparaît comme une mesure utile; les missions de ce centre pourraient être menées par un service du gouvernement central, par une agence spécialisée ou par d'autres institutions. On a fait remarquer que la question est très compliquée et présente de multiples facettes: plusieurs ministères sont souvent concernés, tout le territoire du pays doit être couvert et beaucoup d'autres institutions ont un rôle à jouer. Il faut combiner les activités de divers experts et une telle tâche a peu de chances d'aboutir sans une coordination spécialisée.

Financement

La quatrième étape importante dans la lutte contre l'habitat indigne est le financement. Il s'agit d'une activité coûteuse, et s'il faut compter uniquement sur les efforts des propriétaires, il sera difficile de parvenir aux résultats souhaités. Il existe différents systèmes de financement selon les pays. Les participants sont arrivés à la conclusion que l'État a un rôle crucial à jouer dans la collecte et la distribution des ressources destinées à lutter contre l'habitat insalubre, en recourant à des mesures fiscales, à diverses formes d'encouragement, à une aide différenciée aux ménages afin de compléter les moyens apportés par les propriétaires. Des pratiques très diverses sont utilisées et certaines d'entre elles peuvent être appliquées même dans les pays où le niveau de vie est bas.

Enregistrement et liste de contrôle

Le repérage des logements insalubres constitue un élément essentiel. Selon les normes et les indicateurs adoptés, diverses approches ont été employées: analyses du territoire urbanisé; étude des prix immobiliers; étude des données sur les revenus de la population, sur la santé des habitants, sur l'emploi et le chômage, sur les poches d'immigration, etc. Les visites sur le terrain, les inspections, l'établissement de cartes apparaissent comme des mesures efficaces, de même que la définition de paramètres en fonction de schémas d'indicateurs spéciaux pour la classification des sites.

Les quartiers ainsi décrits et répertoriés peuvent être inclus dans des programmes de réaménagement. Certains pays ont recours à des «passeports» spéciaux pour les immeubles résidentiels, où sont indiqués périodiquement les changements intervenus dans l'environnement bâti. L'état de ces sites est donc surveillé pour que des mesures préventives puissent être prises si nécessaire. Dans d'autres pays, ces données et informations sont exigées pour la location des logements eux-mêmes. Le permis de location n'est pas accordé si les normes fixées ne sont pas respectées.

Ordonnances, surveillance et sanctions

Dès lors qu'un logement insalubre a été repéré, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ordonnent la mise en conformité de l'habitation avec les normes. Mais tous les propriétaires n'exécutent pas les travaux requis. Quand ces ordonnances sont rendues, elles sont contraignantes; il est rare que le document constate simplement la situation ou se borne à décrire des travaux souhaitables. L'ordonnance s'accompagne de mesures en vue de son application et de la vérification de son exécution. Dans certains cas, l'ordonnance n'est pas appliquée par négligence ou parce que les travaux ont été interrompus. Les participants s'accordent à reconnaître que les mesures de surveillance sont cruciales: sans elles, tout le processus est inutile. Des sanctions sont presque toujours prises, mais le but est d'éviter qu'elles soient nécessaires et d'intervenir plutôt au stade de la prévention.

Formation

La formation aux méthodes de lutte contre l'habitat indigne comporte plusieurs aspects. Le premier concerne la prise de décision, au niveau administratif et politique. Le deuxième se rapporte au repérage de l'habitat indigne: il s'agit ici de former à la fois les équipes spécialisées et les occupants concernés, qu'ils soient propriétaires ou locataires. On a fait remarquer lors du séminaire que certains propriétaires ou locataires (en particulier dans la population immigrée) ne savent pas comment entretenir les biens ou quel usage de la capacité du logement est approprié. Il est particulièrement important de les guider dans le choix des travaux de rénovation les plus indiqués. La formation des occupants après la réhabilitation du logement et de son environnement a aussi son importance, mais peu de pays peuvent se prévaloir d'une expérience en la matière.

Propriétaires occupants, protection, loyers

Les mesures visant à préserver la diversité sociale des quartiers après la reconstruction d'un habitat, à entretenir la mixité sociale et à garder la population sur son lieu de résidence

contribuent à éviter la ghettoïsation. À cet égard, le maintien des loyers au niveau qu'ils avaient avant la réhabilitation joue un rôle considérable, notamment dans le cadre de programmes qui combinent le financement de la réhabilitation d'un habitat indigne et sa mise en location comme logement social ou à un niveau de loyer fixé. Les participants ont échangé leurs expériences concernant les mesures de correction de l'homogénéité sociale dans des poches de pauvreté urbaine et des quartiers immigrés, qui passent notamment par la location à des ménages d'autres couches sociales, plus élevées.

Conclusions et enseignements

L'évaluation par les pairs a pour objectifs ambitieux de faciliter le transfert d'éléments-clés de l'expérience du pays hôte et de faire partager les résultats fructueux des pays participants. Les différences entre les politiques, les modes de gouvernance, les contraintes budgétaires, les traditions et les spécificités culturelles, les stratégies de développement économique et les dispositions générales en matière d'habitat mettent en lumière la nécessité de transférer d'un pays à l'autre des approches et politiques efficaces dans la lutte contre l'habitat indigne.

Parmi les principaux aspects et les enseignements de la politique française dont d'autres pays pourraient s'inspirer, on retiendra:

- Le point de départ est la **volonté politique** de combattre l'exclusion du logement et plus précisément l'habitat indigne.
- Le **souci d'améliorer les conditions d'habitation est présent dans toute l'UE**. Toutefois, le contexte, les systèmes et les situations de départ varient considérablement.
- L'accent mis par la France sur le **repérage préalable** des éventuels logements insalubres est généralement très apprécié. Certains pays pairs ont estimé que cet élément pourrait utilement être intégré dans leurs propres pratiques. Une des particularités les plus impressionnantes du plan d'action français réside dans la phase de détection – le moment où les services responsables s'efforcent de vérifier la présence d'habitats insalubres.
- Le système danois des **registres administratifs** contenant des informations détaillées sur tous les lieux d'habitations, avec des mises à jour régulières, a retenu l'attention des participants (le propriétaire est tenu de signaler les changements ou les rénovations).
- Une **panoplie juridique complète** est nécessaire pour combattre l'habitat indigne. En France, certaines lois existantes ont été actualisées et d'autres sont ensuite venues compléter le volet juridique de l'ambitieux mais fructueux programme de lutte contre l'habitat indigne. Naturellement, les dispositions légales doivent être appliquées. Ce n'est pas toujours le cas dans certains pays.
- Il peut être utile de définir une série de **critères de base en matière de logement**, qui varient cependant d'un pays à l'autre en fonction des différences de revenus et de cultures.
- La politique française contient plusieurs **dispositions destinées à aider les locataires qui, dans un premier temps, peuvent être affectés par certaines mesures prises**

contre l'habitat indigne. D'autres États membres pourraient s'en inspirer (p.ex. les dispositions juridiques protégeant les intérêts du locataire dans sa relation contractuelle avec le propriétaire, l'hébergement temporaire, la suspension du paiement du loyer, les conseils, ...). Pour que de telles mesures soient pleinement efficaces, il faut qu'elles s'appuient sur des ressources adéquates.

- **Le secteur public** a un rôle important à jouer pour l'amélioration de la qualité de l'habitat. L'accès à la propriété peut en soi être souhaitable, mais il ne garantit pas que les propriétaires occupants aient les moyens de maintenir leur patrimoine en bon état. C'est le cas notamment dans les pays les moins prospères de l'UE.
- **Des partenariats européens pour combattre l'habitat indigne:** durant l'évaluation par les pairs, l'idée de mettre en place un réseau européen a été évoquée.
- Comme le présent séminaire portait essentiellement sur le problème de l'habitat indigne existant, une prochaine réunion pourrait être consacrée à la **prévention**.
- **Les questions relatives au logement devraient être intégrées dans la politique d'inclusion sociale**, au niveau national et européen. Les conditions d'habitation concernent tous les aspects de l'inclusion sociale. Au sein de la **stratégie de l'UE pour l'inclusion sociale**, le logement pourrait faire l'objet d'une attention particulière durant une année.
- **Les priorités de l'inclusion sociale** devraient toujours être prises en considération dans les décisions relatives à la **politique du logement**.
- **Des outils sont nécessaires pour évaluer les effets économiques, sociaux et sanitaires des interventions des pouvoirs publics en matière de logement.** C'est le cas en particulier pour les subventions allouées au secteur privé ou aux particuliers. Il faut par exemple mettre en balance le coût des subsides destinés à financer les travaux nécessaires pour aider les personnes âgées à rester plus longtemps à leur domicile et les économies qu'ils permettent de réaliser par ailleurs. **Il pourrait être utile de développer des outils d'évaluation au niveau européen.**
- Il est crucial de promouvoir la **mixité sociale** de l'habitat. Les ghettos basés sur le revenu, la catégorie sociale ou l'origine ethnique doivent être évités. À cet égard, un instrument politique intéressant consiste à assurer une large distribution géographique des logements sociaux.
- Pour des raisons environnementales, le **logement durable** fait désormais partie intégrante de la politique européenne. Il devrait être encouragé à l'échelon national et local, mais il faut tenir compte à la fois des contraintes techniques et des facteurs humains.
- Dans de nombreux États membres, la politique d'aménagement urbain tend à **sortir du schéma des démolitions et nouvelles constructions pour s'orienter, quand c'est possible (et ce n'est pas toujours possible) vers une stratégie de réhabilitation.** Cette évolution s'explique par des raisons sociales autant qu'économiques. Les communautés urbaines d'Europe se sont développées sur des centaines, voire des milliers d'années et

la préservation de l'identité locale et de la solidarité peut faire baisser le taux de criminalité, lutter contre l'isolement et promouvoir l'inclusion sociale.

6. Références

Le Conseil européen de Lisbonne – «Un agenda pour le renouveau économique et social de l'Europe»: contribution de la Commission au Conseil européen spécial de Lisbonne, 23-24 mars 2000, Bruxelles.

The Lisbon Review 2006: Measuring Europe's Progress in Reform.

Évaluation par les pairs 2004, Londres, 5-7 septembre: «Le sans-abrisme de rue».

Évaluation par les pairs 2005, Copenhague, 26-27 avril, «Prévention et lutte contre le sans-logisme» <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>

Évaluation par les pairs 2006, Oslo, 5-7 septembre: «Stratégie nationale pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement».

Évaluation par les pairs 2006, Espagne, Asturies: «Programme municipal d'éradication des bidonvilles d'Avilés».

European Housing Statistics (2004).

Eurostat (2006).

Plan d'action national contre l'habitat indigne: Ministère du Logement et de la Ville (Pôle national de lutte contre l'habitat indigne): rapport du pays hôte, septembre 2007, Paris.

Publications et travaux relatifs au plan d'action de lutte contre l'habitat indigne en France. Tous les documents cités sont disponibles sur le site Internet:
<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

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.

Déclarations et commentaires de Belgique, du Danemark, de la Lettonie, du Luxembourg, de Malte, de la Roumanie.

Commentaires d'Eurocities et de la FEANTSA.

Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances: Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/cs2006_7294_fr.pdf.

Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances: Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st06/st06694.fr07.pdf>.

La privation matérielle dans l'UE: *Statistiques en bref*, Population et conditions sociales, 21/2005. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-021/FR/KS-NK-05-021-FR.PDF

La situation du logement en Europe: rapport du CECODHAS, «Housing Europe 2007».