

## La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Île-de-France



J.-C. Piffarelli / Omba Images / IAU / idf

**L'habitat indigne est multiple en Île-de-France : à côté de l'habitat ancien dégradé émergent de nouvelles réalités (dégradation de copropriétés récentes, division pavillonnaire, occupation de locaux impropres à l'habitation). Quelles sont les politiques de lutte contre cet habitat engagées dans la région ?**

**L**e Pôle national de lutte contre l'habitat indigne<sup>(1)</sup> (PNLHI) distingue quatre modes d'intervention : l'application du Code civil et des lois relatives aux rapports locatifs (obligations de décence), les financements publics incitatifs, les procédures de police administrative et l'éradication du bâti dégradé, l'action foncière. Comment s'appliquent-ils en Île-de-France ?

### **Les outils incitatifs, un impact limité en Île-de-France**

La mise en œuvre des outils incitatifs en Île-de-France, tels que les dispositifs programmés d'amélioration de l'habitat (Opah, Pig)<sup>(1)</sup> ou les aides à la requalification de copropriétés dégradées, peinent à corriger le poids du marché et des processus de spécialisation sociale des territoires franciliens.

### **L'Opah, la solution privilégiée par les collectivités**

Depuis la fin des années 1980, la politique d'amélioration du parc privé s'est beaucoup appuyée sur le cadre incitatif et partenarial des Opah. À l'initiative des communes, les Opah ont rencontré un succès croissant en Île-de-France et ont permis la requalification d'une grande part du parc privé vétuste.

Mais, après trente ans de mise en œuvre, le bilan est contrasté. Les Opah ont souvent accompagné une dynamique de marché sans parvenir à maintenir les populations existantes dans les quartiers où une requalification s'était enclenchée. Tandis qu'elles se sont succédé sans endiguer les spirales de dégradation engagées ailleurs, se

### **Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne**

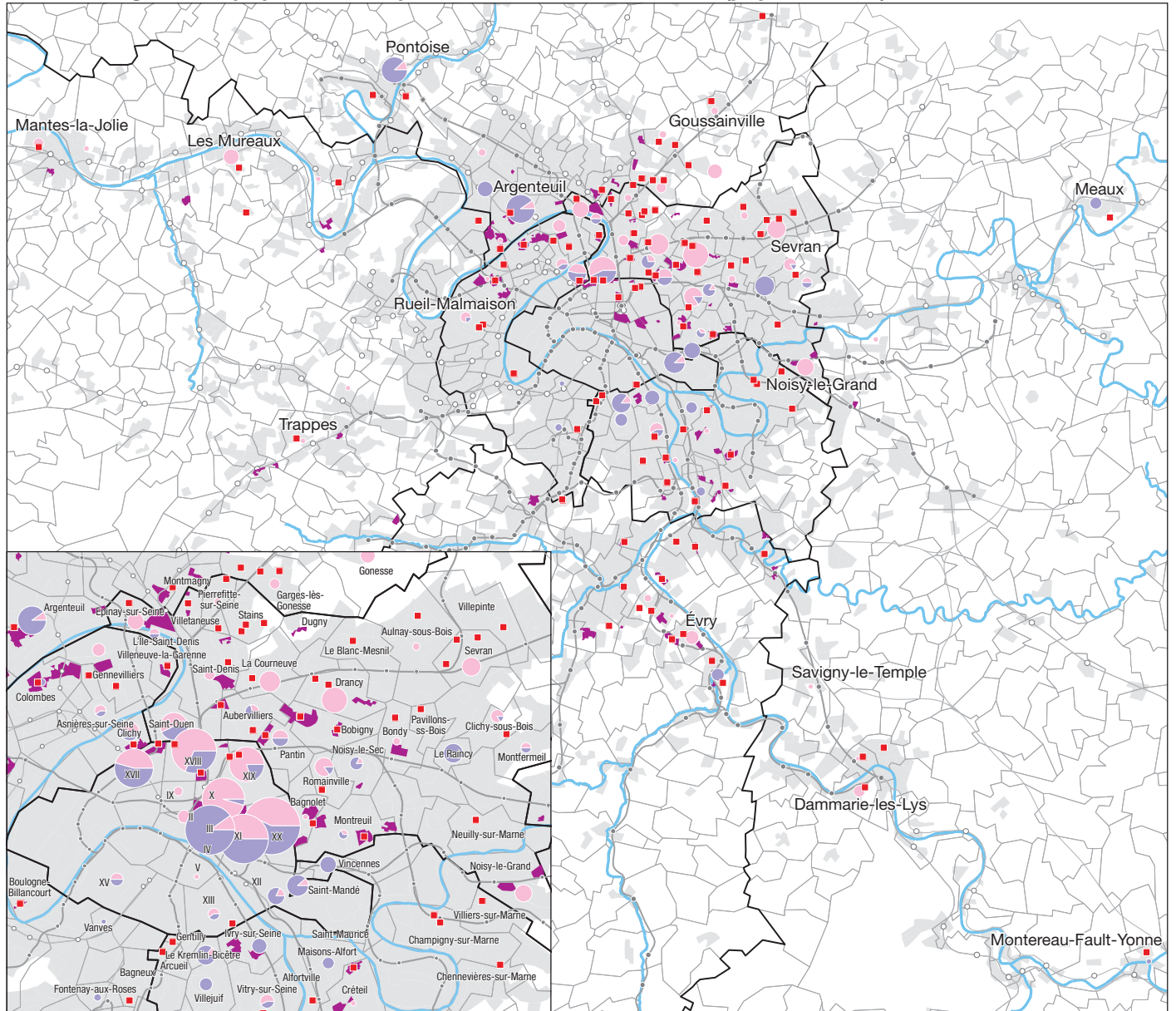
En 2001, un plan national de lutte contre l'habitat indigne et un pôle (PNLHI) chargé de sa mise en œuvre sont mis en place. Ce pôle n'a aucun pouvoir propre, mais fonctionne comme un groupe de travail interministériel visant à faciliter la coordination entre les agences de l'État et les ministères concernés (Cohésion sociale, Logement, Santé, Intérieur, Anah, Anru). Son rôle est d'appuyer la lutte contre l'habitat indigne par des actions de formation, de sensibilisation des acteurs, la mise en réseau des services de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs.

voyant reprocher de n'être qu'un saupoudrage d'aides sans projet urbain réel.

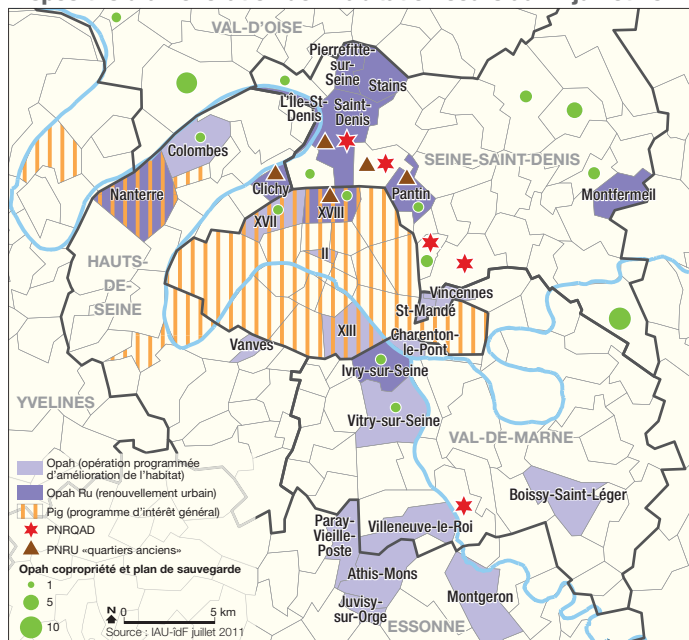
Aujourd'hui des Opah « nouvelle génération » se développent, comportant des volets « renouvellement urbain » (Ru) ou « copropriétés dégradées » (douze des

(1) L'Agence nationale de l'habitat et les collectivités distribuent d'importantes aides financières à la réalisation de travaux aux propriétaires modestes ou aux bailleurs, de manière diffuse ou dans le cadre de dispositifs programmés d'amélioration de l'habitat : opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) et programmes d'intérêt général (Pig), qui consistent en un périmètre d'action prioritaire (défini et initié localement après une étude pré-opérationnelle pour une durée limitée de trois à cinq ans) sur lequel la collectivité et ses partenaires se fixent des objectifs de réhabilitation du parc privé et engagent des moyens exceptionnels (un cadre financier incitatif et une équipe opérationnelle viennent en appui aux propriétaires).

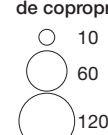
### Aides de la Région aux copropriétés et aux opérations d'amélioration de l'habitat (projets labellisés)



### Dispositifs d'amélioration de l'habitat en cours au 1<sup>er</sup> juillet 2011



**Nombre total de copropriétés aidées**



Source : IAU idF, Crif 2010

**Type d'aide**

- copropriétés dégradées soutenues par la Région
- opérations d'amélioration de l'habitat soutenues par la Région

**Politique de la ville**

- Zus
- Anru

En mai 2010, près de quatre-vingts dispositifs incitatifs, de portée très variable, étaient en cours en Île-de-France (hors plans de sauvegarde), allant du programme d'intérêt général d'échelle départementale à l'opération programmée d'amélioration de l'habitat « copropriétés » portant sur une liste d'adresses ciblées. Le cœur de l'agglomération reste le plus mobilisé sur ces questions avec près des deux tiers des dispositifs, ce qui reflète la concentration des enjeux et la forte volonté politique d'intervention.

Opah engagées en 2010 étaient des Opah-Ru, dont huit en Seine-Saint-Denis). Des procédures coercitives, des acquisitions publiques et des outils fonciers viennent renforcer les logiques d'intervention, soulignant ainsi l'échec de l'action incitative.

### **Copropriétés dégradées, un redressement difficile à impulser**

En 2006, près de 1 100 copropriétés dégradées étaient dans un dispositif de requalification (plan de sauvegarde ou Opah copropriétés), en Île-de-France<sup>(2)</sup>. L'impact de ces dispositifs reste cependant limité. Le redressement des copropriétés est en effet entravé par la complexité de ce statut juridique (prise de décision des assemblées générales, gestion des espaces et des équipements communs laborieuse...), et par le régime de la loi de 1965 sur les copropriétés, dénoncé comme un carcan par les opérateurs. Le repérage souvent tardif des problèmes des copropriétés (dettes et dégradations techniques déjà importantes), leur situation financière et le coût des dispositifs (portage de lots sur de longues durées, coûts de gestion élevés) limitent également la portée de ces mesures. Ces dispositifs butent aussi sur la place de ces copropriétés dans le marché francilien, celles-ci étant victimes *in fine* des mêmes processus de ségrégation sociale que les quartiers d'habitat social dont elles sont souvent les voisines.

### **Les procédures coercitives : des enjeux de suivi et d'exécution des sanctions**

Environ cinq cents arrêtés d'insalubrité par an ont été pris en Île-de-France ces dernières années, dont une grande part à Paris et en Seine-Saint-Denis (64 % en 2007). Près d'un tiers concerne des locaux impropres à l'habitation : une part croissante, déjà supérieure à d'autres régions. En 2006, près de 4 000 arrêtés attendaient d'être appliqués ou revus par les services de l'État. Beaucoup restent sans suite et ne reflètent plus l'état du bâti.

Plusieurs raisons expliquent ce manque de suivi : l'insuffisance des moyens des équipes concernées (services de l'État et des communes) face au flux des signalements qui ne leur laisse pas le temps du suivi des arrêtés et de l'exécution des sanctions. D'autres facteurs viennent limiter la portée et le systématisme des procédures, au risque de laisser subsister un sentiment d'impunité parmi les propriétaires : les élus craignant un engrenage financier et juridique qu'ils ne maîtrisent pas peuvent être réticents à prendre des arrêtés de péril ; les services de l'État hésitent parfois sur les procédures à engager par peur des contentieux portés (et parfois gagnés) par les propriétaires...

Le PNLHI s'est engagé dans une démarche de simplification des procédures, d'harmonisation des régimes de police (péril et insalubrité) et d'amélioration des moyens d'action des autorités publiques, afin de renforcer en priorité le systématisme des procédures et des sanctions (nomination d'un magistrat référent de la lutte contre l'habitat indigne dans chaque tribunal de grande instance, recouvrement facilité des créances publiques...). Ces mesures, accompagnées d'instructions ministérielles, ont conduit à une meilleure exécution des travaux d'office (vingt-trois dossiers en 2006 en Île-de-France). Les communes qui les ont mises en œuvre notent leur efficacité auprès des propriétaires menacés par un arrêté.

### **Réhabilitation ou aménagement : choisir la réponse publique adaptée**

Sans revenir à la rénovation urbaine massive des années 1960 et 1970, certains territoires doivent aujourd'hui s'engager dans des politiques musclées de traitement de leur parc dégradé : réhabilitation lourde d'immeubles anciens par des opérations de restauration immobilière (Ori<sup>(3)</sup>), démolition du bâti avec des procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI<sup>(4)</sup>), opé-

rations d'aménagement urbain et concessions d'aménagement sur des îlots prioritaires (droit de préemption renforcé confié à l'aménageur).

Lourds déficits fonciers, densité et occupation intensive des îlots, part élevée de copropriétés compliquent la mise en œuvre de ces outils dans la région. Les difficultés opérationnelles sont multiples : obligation de relogement des occupants et de reconstitution de l'offre en logement social lors d'une RHI, droit de délaissement des propriétaires laissant à la charge des collectivités le relogement et l'indemnisation des occupants en cas de déclaration d'utilité publique (Dup), contentieux paralysant des opérations pendant plusieurs années. Les collectivités s'engagent alors avec prudence dans ces dispositifs, dont l'impact en termes social, opérationnel et financier est difficile à anticiper. La nécessité de renforcer la qualité des diagnostics préalables et d'instituer des cadres de pilotage partenariaux fait consensus. Un diagnostic technique, financier, social et juridique permet de choisir la réponse publique adéquate : la requalification ou la démolition, le maintien sous statut privé ou l'acquisition publique.

### **Freins et limites de la lutte contre l'habitat indigne**

Le rythme de sortie d'indignité des logements reste encore en deçà des enjeux et les politiques engagées butent sur plusieurs obstacles.

#### **Les difficultés du repérage du parc indigne et dégradé**

Le repérage de cet habitat est difficile : des occupants qui ne se signalent pas ; des élus peu investis ; des signalements relevant de multiples acteurs, mal coordonnés et suivant des logiques différentes ; un manque de prestataires capables d'engager des diagnostics approfondis et pluridisciplinaires. Cependant, le renforcement des obligations légales de repérage dans les programmes locaux d'habitat (PLH), les plans

départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et la mise en place d'une base régionale de recensement et de suivi des procédures sont des sources de progrès. Les démarches de coordination engagées par les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne entre les différents services de l'État, les agences départementales d'information sur le logement (Adil), la Caf, et l'association récente de nouveaux acteurs (cellules de gendarmerie, pompiers, associations de services à domicile) sont également prometteuses.

#### **L'éclatement des circuits de décision et le manque de coordination**

La lutte contre l'habitat indigne relève d'acteurs multiples, porteurs de diverses cultures professionnelles : représentants de l'échelle locale et de l'État, logiques urbaine, sociale et sanitaire... Cet éclatement rend nécessaire de nouveaux cadres de coordination des interventions des acteurs publics et privés et

(2) Source : Caisse des dépôts et consignations.

(3) Les « Ori » remplacent les « périmètres de restauration immobilière » issus de la loi Malraux du 4 août 1962. Elles consistent en « des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles ». Elles peuvent porter sur un immeuble ou un groupe d'immeubles, mais doivent pouvoir justifier de travaux d'utilité publique. Initiées par la commune, elles imposent aux propriétaires des obligations de remise en état d'habitabilité d'immeubles sous déclaration d'utilité publique, à partir d'un programme de travaux défini, à réaliser dans un délai fixé. Le propriétaire peut user de son droit de délaissement s'il ne peut ou ne souhaite pas réaliser les travaux. S'il refuse d'agir, il pourra être exproprié. L'Ori est le seul dispositif contraignant hors mesure de police utilisable envers le propriétaire pour la réhabilitation d'un immeuble dégradé.

(4) Créée en 1970 pour résorber les bidonvilles, la « RHI » est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique locale visant à traiter les immeubles dangereux ou insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation par acquisition sous Dup. Elle permet de protéger et reloger les occupants et produire des logements sociaux sur les terrains libérés. L'expropriation des immeubles est faite dans des conditions dérogatoires du droit commun, la valeur de l'immeuble étant celle du terrain nu.

l'instauration d'une chaîne d'intervention cohérente (de l'engagement de la procédure à la sanction). Entre le signalement et le traitement des situations, les délais sont longs, en contradiction avec l'urgence constatée. Il faut donc structurer des circuits pérennes de coordination. À l'image des protocoles municipaux de lutte contre l'habitat indigne, signés entre l'État et les communes volontaires, ou de l'engagement des Opah-Ru qui semblent favoriser de nouveaux modes de pilotage plus stratégiques.

### Un constat partagé : le manque de moyens

La lutte contre l'habitat indigne coûte cher. Les outils mobilisés et la diversification des interventions augmentent le coût pour la collectivité. Les opérateurs travaillent en dentelle sur des parcelles très contraintes (petites et souvent nichées entre des bâtis en bon état), générant peu de recettes et supposant des procédures complexes et longues, des coûts de gestion transitoire élevés et d'importants frais d'ingénierie. Face à ce renchérissement des interventions, les opérateurs constatent une baisse des financements et s'inquiètent pour la pérennité de leurs capacités d'intervention et pour le devenir des ressources (ponctionnées sur celles du 1 %) de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Plusieurs sources de financement se sont tariées récemment (pass-travaux du 1 %, préfinancement CDC), rendant plus difficile le travail d'accompagnement des copropriétés vers l'engagement de travaux.

### Le relogement et l'hébergement, des problèmes récurrents

Le traitement de l'habitat indigne induit souvent un relogement définitif, difficile à mettre en œuvre en raison de la grande fragilité économique et sociale de la plupart des habitants, du nombre important d'occupants sans droits, non éligibles à un relogement et de l'engorgement du parc social. Pendant les travaux, le manque

de solutions d'hébergement relais (hôtels, résidences sociales) génère d'importants retards et des surcoûts (frais de gestion et de sécurisation pendant toute la période nécessaire à l'organisation de la vacance de l'immeuble).

### PNRU, PNRQAD : approches prometteuses, mais réservées à quelques sites

Certains sites franciliens ont bénéficié des interventions de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) à travers le programme national de renouvellement urbain (PNRU), lancé en 2003, ou celui de la requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Cinq villes franciliennes ont bénéficié du PNRU : Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, Clichy-la-Garenne et Paris. Grâce à des financements exceptionnels (subvention du déficit foncier sur des îlots dégradés non insalubres, investissements sur les espaces publics...), elles ont pu développer des projets ambitieux et envisager la maîtrise publique d'îlots que des années d'Opah n'étaient pas parvenues à redresser.

L'expérience de ces sites a ouvert la voie à un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, défini en 2009 par la loi Molle<sup>(5)</sup>, qui cible les quartiers concentrant « les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles » et associe le traitement de l'habitat avec « une approche urbanistique plus large tenant compte de la mixité des usages et des activités » afin de susciter la requalification globale des sites. Aubervilliers, Saint-Denis, Villeneuve-Saint-Georges sont retenues dans leur globalité, Meaux et Montreuil-Bagnolet sur un périmètre restreint, Juvisy-sur-Orge et Saint-Ouen<sup>(6)</sup> pour un soutien en ingénierie uniquement. Ces sites partageront près de 34 millions d'euros de l'Anru et 30 millions d'euros fléchés par l'Anah pendant les sept ans de leurs conventions. Réelle opportunité pour ces sites, le PNRQAD

reste un cadre expérimental réservé à quelques-uns, qui risque d'entraîner une concurrence plus âpre entre les territoires franciliens pour l'obtention des aides de l'Anah, dont l'enveloppe régionale globale, n'a pas été augmentée en conséquence.

### La lutte contre l'habitat indigne, un enjeu d'échelle métropolitaine

Les acteurs franciliens expriment un sentiment d'impuissance à lutter par le seul traitement de l'habitat contre les processus de spécialisation sociale qui traversent la région. Ils craignent que les moyens dont ils disposent ne soient inférieurs aux urgences sociales et urbaines qu'ils constatent tous les jours et redoutent l'avenir.

Dans une délibération sur les enjeux métropolitains en matière de logement de mai 2011, les élus de Paris Métropole ont ainsi souligné l'importance de lutter contre ce parc privé dégradé. Mais l'habitat indigne est une réponse de fait aux besoins de ménages modestes, nombreux dans la métropole, salariés et acteurs nécessaires de son économie. Face aux prix du marché, ce parc joue un rôle essentiel dans le parcours résidentiel des plus fragiles. L'éradiquer, sans le remplacer par une production de logements sociaux suffisante, c'est faire disparaître du cœur de l'agglomération un parc accessible aux classes populaires. La réhabilitation des centres urbains a déjà conduit à un rétrécissement de cette offre. Sans sa reconstitution, les actions de lutte contre l'habitat indigne ne conduiront qu'à un déplacement des problèmes et non à leur résolution.

Anne-Claire Davy ■

### Pour en savoir plus

- Apur, *Résorption de l'habitat indigne à Paris, bilan du protocole 2002-2007*, Apur, Ville-de-Paris, 2008.
- BEAUCIRE F. (dir.), « Les questions techniques sont des questions sociales, foncier, transports, copropriétés dégradées », *Les Cahiers de profession banlieue*, Profession banlieue, juin 2004.
- BECK M., *Les copropriétés en difficulté, histoire d'une reconnaissance publique*, Puca, avril 2005.
- CGPC, IGA, IGAS, *Rapport sur la lutte contre l'habitat indigne*, mai 2007.
- De COUSTIN H., LAURAND G., MASSIN I. et MERLOZ A., *Évaluation et fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé*, IGAS, avril 2009.
- MAIRE O., « Habitat privé dégradé ou indigne, modes de l'intervention publique », *Les Cahiers de profession banlieue*, Profession banlieue, décembre 2007.
- VORMS B., *Difficultés des copropriétés en difficulté et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger*, Anil, décembre 2005.

Sur le web :

- Pôle national de lutte contre l'habitat indigne : [www.habitatindigne.logement.gouv.fr](http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr)
- Agence nationale de l'habitat : [www.anah.fr/](http://www.anah.fr/)
- [www.lesopah.fr](http://www.lesopah.fr)

#### Directeur de la publication

François Dugeny

#### Directrice de la communication

Corinne Guillemot

#### Responsable des éditions

Frédéric Theulé

#### Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

#### Maquette

Vay Olivier

#### Cartographie

Assad Ali Cherif, Jean-Eudes Tilloy

#### Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

#### Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)

#### Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144

(5) La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

(6) Le décret du 31 décembre 2009 fixe la liste des quartiers bénéficiaires avec le plan des périmètres restreints.