

26 mars 2013 – Institut océanographique, Paris

JOURNÉE D'ÉTUDE

**« L'habitat privé : essentiel pour
les politiques locales de l'habitat »**

Synthèse

Sommaire

Le Forum, un collectif au service des territoires	3
A quoi sert le parc privé ?	4
• Le parc privé : indispensable pour loger les ménages modestes	4
• Le parc privé, facteur d'inégalité spatiale	4
• Le parc privé, un élément-clé de l'urbanisation contemporaine	4
Avec la généralisation des PLH, comment mieux prendre en compte le parc privé ?	5
Un premier bilan des PLH réalisé par le groupe de travail sur les politiques territoriales.....	5
• Quel bilan de la généralisation des PLH aujourd'hui ?	5
• Les points forts et les points faibles du PLH.....	5
Le PLH comme outil pour répondre aux enjeux de l'habitat	6
Comment prendre en compte le parc privé dans les PLH ? – l'avis des entreprises.....	6
Quelles approches partenariales dans l'élaboration et la mise en œuvre des PLH ? – témoignage du groupe ESSIA	6
La place de l'Etat dans l'élaboration des PLH	7
Prévenir/traiter les dysfonctionnements dans les copropriétés	8
La nécessité de mettre en œuvre des outils de repérage et de prévention des copropriétés en difficulté	8
Le repérage dans la métropole Lilloise.....	8
Un accompagnement juridique pour les copropriétés des centres anciens – l'action de la communauté d'agglomération Val et Forêt	9
Copro-actif, un dispositif innovant et partenarial mis en œuvre par le Grand Nancy.....	10
• Le contexte du Grand Nancy	10
• Les copropriétés privées dans le Grand Nancy : les enjeux.....	10
• Copro-actif, une charte d'engagement entre le Grand Nancy et le conseil syndical	10
Le logement, un ancrage pour habiter	12
Prévenir/traiter les dysfonctionnements la lutte contre l'habitat indigne.....	14
Traiter l'habitat indigne : des outils disponibles	14
Lutte contre l'habitat indigne : résultats de l'enquête de l'Association des maires de France (AMF)	15
Repérer : département du Maine-et-Loire.....	15
Inciter à réaliser des travaux : Niort	16
Contraindre : Clichy-la-Garenne	16
Comment les collectivités locales s'emparent-elles de la question de la rénovation énergétique du parc privé ?	18
Des objectifs ambitieux pour la rénovation énergétique	18
Lorient Agglomération : subvention à tous les étages et étude thermique.....	18
Laval Agglomération : déplafonnement et mutualisation des moyens	19
Paris : de la petite à la grande échelle	19
Le Forum, un réseau à faire vivre	20
Sigles	21

Le Forum, un collectif au service des territoires

Pour son premier rendez-vous, le Forum des politiques de l'habitat privé (FPH) a réuni de nombreux représentants des collectivités, d'opérateurs mais aussi de l'Etat et de ses 2 agences - Anah et ANRU.

Figure 1 : typologie des participants

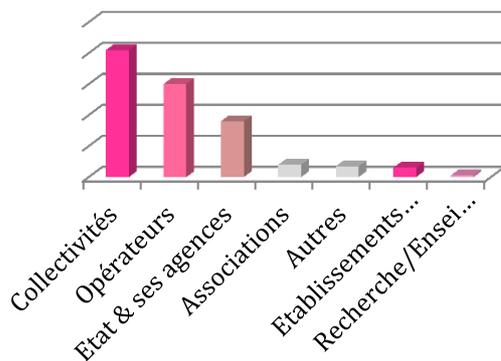
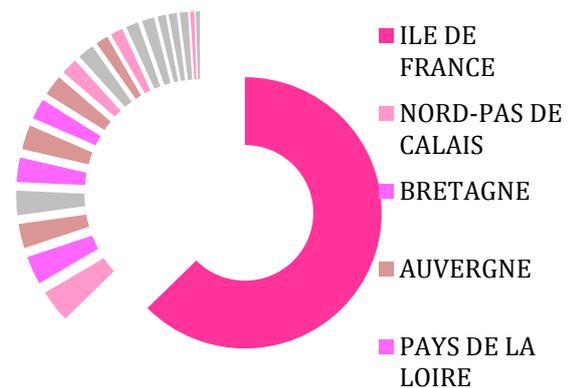


Figure 2 : origine géographique des participants



Cette journée a été l'occasion de partager le rapport d'étape des premiers travaux des 12 membres fondateurs, travaux menés dans le cadre de 4 groupes de travail.

« **Le Forum n'est pas un lieu de discours** » a rappelé le Président, Dominique BRAYE, en ouverture de la journée. « **Il doit être concret et permettre des échanges, pour apporter des connaissances à chacun de ses membres, y compris aux élus locaux.** Il est ouvert géographiquement et vise à représenter tout le territoire. Il rassemble pour cela aujourd'hui 12 partenaires, et bientôt 13 avec l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), et a pour vocation d'être un centre de ressources et de compétences au service des territoires. Ses groupes de travail n'œuvrent donc pas en vase clos, mais se nourrissent des expériences de chacun. Cette somme d'intelligences individuelles doit produire une intelligence collective, au service de l'intérêt général défendu par le Forum. »

A quoi sert le parc privé ?

Exposé introductif de la matinée par Jean-Claude DRIANT, urbaniste-professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (IUP) – directeur de Lab'Urba

Par définition, le parc privé correspond à la quasi-totalité des logements, à l'exception des 18 % de logements sociaux. Il constitue un ensemble vaste et diversifié (logements individuels, collectifs, urbains, ruraux, en propriété, en location, etc.) et est le terrain d'expression des dynamiques marchandes du logement.

● Le parc privé : indispensable pour loger les ménages modestes

Le parc privé abrite des ménages modestes, puisqu'il loge 81,5 % des ménages, dont 16 millions de propriétaires et 6,6 millions de locataires. La propriété constitue un canal fondamental d'épargne et un socle de solidarité intergénérationnelle, tandis que le locatif privé est un amortisseur de mobilité résidentielle. Pour les propriétaires bailleurs, la location est aussi une source d'épargne et de revenus complémentaires. Enfin, ce parc est une voie de sortie du parc social. Par conséquent, **le parc privé est un élément de fluidité du système global du logement.**

Les deux tiers des ménages du premier quintile logent dans le parc privé (à part égal entre propriétaires et locataires). Ce rôle du parc privé dans le logement des ménages modestes a un coût élevé : en 2006, le taux d'effort net moyen des locataires du privé relevant du premier quintile était de 48 % (charges incluses et aides au logement déduites) contre 30 % dans le parc social. De plus, ce taux d'effort des ménages a augmenté dans les périodes récentes.

Peut-on aujourd'hui attendre davantage du parc privé ? L'accession sociale à la propriété offre des pistes intéressantes, mais elle présente un risque de surendettement des ménages. Pour la location, le conventionnement Anah trouve ses limites et les formules d'intermédiation ne fonctionnent que sur une faible quantité de logements.

● Le parc privé, facteur d'inégalité spatiale

Par ailleurs, le marché du logement génère des inégalités spatiales. Avec un budget de 300 000 euros, un ménage peut s'offrir un logement de 250 m² à Saint-Etienne, de 113 m² à Nantes ou de 45 m² dans le 19^e arrondissement de Paris. A salaire égal donc, le logement est un facteur d'inégalité territoriale et sociale.

● Le parc privé, un élément-clé de l'urbanisation contemporaine

Jusqu'aux années 1970, l'urbanisation était principalement le fait de l'action publique. Depuis, elle est tirée par l'action privée. Or un logement sur deux qui se construit aujourd'hui correspond à de l'individuel, dont le maître d'ouvrage est un particulier. Le reste de cette production privée est le fait de promoteurs, principalement en habitat collectif, avec une forte proportion d'investissements locatifs. Cette production du parc privé de demain est très soumise à la conjoncture et aux mécanismes fiscaux.

Le parc privé existant est, quant à lui, la matière première du cadre bâti urbain et rural. Il est concerné par toutes les échelles et modalités de l'action publique sur l'habitat.

L'article, dans son intégralité, est consultable en ligne sur le site du Forum.

Avec la généralisation des PLH, comment mieux prendre en compte le parc privé ?

Un premier bilan des PLH réalisé par le groupe de travail sur les politiques territoriales

Présentation par Claire DELPECH, responsable finances, fiscalité, PLH - AdCF

Le groupe de travail du Forum consacré aux politiques territoriales s'intéresse au croisement entre les dispositifs nationaux et les dispositifs locaux de l'habitat. Il a entamé un premier travail autour des Programmes locaux de l'habitat (PLH) et s'est interrogé sur leur généralisation et sur la façon dont ils tenaient compte du parc privé.

Quel bilan de la généralisation des PLH aujourd'hui ?

Le PLH correspond au volet habitat d'un projet de territoire. Il est également un outil de programmation prospective, à vocation opérationnelle. Enfin, il nécessite concertation et contractualisation.

Au 1^{er} janvier 2013, 643 PLH sont recensés (contre 201 en 2004). Les principales agglomérations sont couvertes par un PLH, soit 65 % de la population. Créé avec les premières lois de décentralisation, le dispositif connaît un renforcement progressif de son contenu. Cependant, les PLH sont inégalement répartis sur le territoire.

Les collectivités concernées sont principalement celles pour lequel le PLH est obligatoire. Pour les autres, les communautés de communes présentent un taux de couverture de 41 %, témoignant de leur implication.

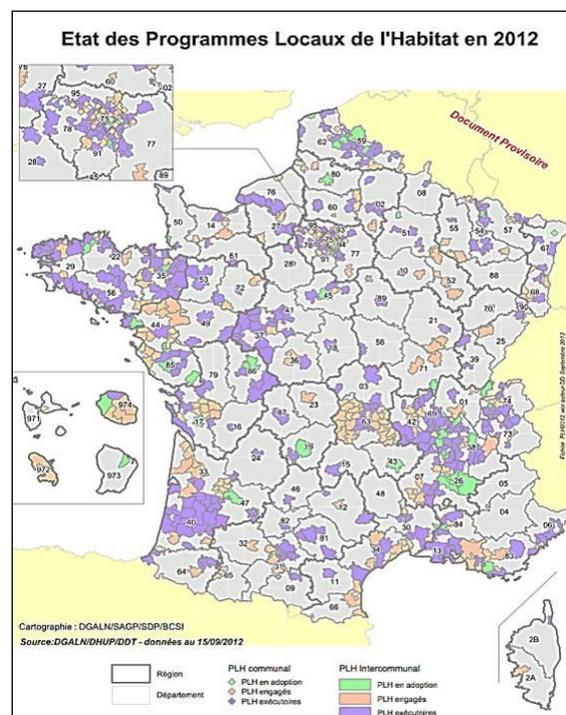


Figure 3 – l'état des programmes locaux de l'habitat en 2012 (en vert les PLH en adoption, en orange les PLH engagés, en violet les PLH exécutoires)

Les points forts et les points faibles du PLH

Parmi les points forts du PLH, on relève :

- son caractère stratégique
- son approche transversale et globale
- son approche par la concertation.

Ses points faibles sont en revanche les suivants :

- la lourdeur des procédures et un caractère statique face à des politiques de l'habitat dynamiques
- une confusion entre les objectifs et les outils
- la difficulté de passer du diagnostic à l'action
- le traitement à la marge du parc privé.

Le PLH comme outil pour répondre aux enjeux de l'habitat

Présentation par Claude CHALON, Président – Communauté d'agglomération Grand Dôle, membre du conseil d'orientation de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)

Pour une collectivité territoriale, disposer d'un PLH ne signifie pas disposer d'une politique du logement. Le PLH doit être un outil pour répondre aux problématiques posées par l'habitat et l'aménagement d'un territoire. Dans ce cadre, chaque parc peut contenir une réponse : il faut donc intégrer le parc ancien privé à une politique plus globale. En cela, le PLH doit avoir pour objectif de chercher à adapter des outils existants à la réalité d'un territoire et à ses enjeux propres. Cependant, les PLH ne prennent pas assez en compte le parc privé existant. Inscrire les politiques de l'habitat privé au sein des PLH oblige à s'en préoccuper davantage.

Comment prendre en compte le parc privé dans les PLH ? – l'avis des entreprises

Présentation par Roger THUNE – directeur logement, Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Le logement est une préoccupation des entreprises car les salariés sont affectés dans leurs parcours professionnels par les difficultés rencontrées dans leur parcours résidentiels. A travers Action logement, qui dispose d'une ressource de 3,3 milliards d'euros en 2012, les entreprises souhaitent travailler avec l'Etat et les grandes agglomérations. 75 % des emplois sont concentrés dans 41 zones métropolitaines françaises. **A la faveur d'une mise en œuvre plus rationnelle des PLH, les entreprises – acteurs économiques et immobiliers – souhaitent participer activement à l'élaboration des politiques de l'habitat** et y affecter une partie des ressources d'Action logement.

Cette participation prendrait la forme de conférences territoriales sur le logement dans ces grands bassins d'emploi. Ces conférences préciseraient les besoins de logement des salariés auprès des élus locaux, grâce à une méthode d'évaluation en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la réponse à ces besoins passe tant par le neuf que par l'existant. Le parc privé offre des solutions, par exemple pour le logement des jeunes actifs. Le MEDEF et d'autres partenaires sociaux ont ainsi conclu un accord sur le logement en 2011 pour faciliter l'accès des jeunes à l'emploi, via la colocation par exemple, ou des solutions de baux solidaires.

Quelles approches partenariales dans l'élaboration et la mise en œuvre des PLH ? – témoignage du groupe ESSIA

Présentation par Céline DOURDAN, directeur général, groupe ESSIA

Fort de ses 4 métiers complémentaires exercés au sein de ses 4 sociétés (bailleur social, constructeur de maisons individuelles, aménageur et syndic de copropriétés), le groupe ESSIA a participé à l'élaboration du PLH de la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne (CAECE), décliné en orientations et en fiche-actions.

Ces fiches ont été établies en concertation avec les acteurs, de manière à ce que le PLH soit réaliste. Les objectifs de programmation neuve à 6 ans ont ainsi été croisés avec les objectifs de construction de logements des bailleurs, ce qui a révélé des écarts. Par ailleurs, ESSIA a pu apporter son expertise pour répondre au souci des élus de mixité sociale et de mixité de

produits. Ce travail de concertation a également permis aux différents acteurs de s'accorder sur une charte de non-concurrence, afin d'éviter la surenchère foncière.

Le parc existant est également pris en compte dans le PLH. Les élus souhaitent éviter que la construction de nouveaux quartiers conduise à la déqualification du parc existant, d'autant que certaines constructions neuves sont programmées à côté de copropriétés fragiles. L'expertise de syndic de copropriété d'ESSIA a été mise à contribution avec l'objectif de redresser et de revaloriser ces copropriétés. Dans cette optique, le PLH doit disposer d'un outil de veille des copropriétés en difficulté. Ainsi, le PLH permet également de sensibiliser les partenaires des collectivités à la requalification du parc existant.

La place de l'Etat dans l'élaboration des PLH

Présentation par Claire LEPLAT, adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat - Ministère de l'égalité des territoires et du logement

Dans l'élaboration des PLH, le porter à connaissance qui relève du rôle de l'Etat est important compte tenu des changements législatifs et juridiques réguliers dans le domaine du logement. Le Ministère du Logement joue également un rôle important pour le développement et la fiabilisation des systèmes d'information, de manière à ce que les collectivités puissent bénéficier d'outils, tel que le tout nouvel outil de repérage des copropriétés fragiles. Il développe également deux outils nouveaux, à savoir un projet d'observatoire des loyers et un projet de création d'un registre des copropriétés. Ce type d'outils est essentiel afin d'offrir des références précises aux territoires. Dans ce cadre, l'un des enjeux du Forum est de capitaliser les expériences de ces derniers.

PLH : des propositions et des interrogations

En tant qu'outil portant une vision globale d'un territoire, le PLH peut voir son élaboration s'améliorer :

- en motivant mieux le porter à connaissance de l'Etat
- en permettant à chaque acteur d'exprimer ce qu'il attend d'un PLH.

Il soulève par ailleurs quelques interrogations :

- Comment intégrer les PLH dans les Programmes départementaux de l'habitat (PDH) – ces derniers pouvant notamment jouer sur les espaces non couverts par les PLH ?
- Comment mobiliser les opérateurs sociaux sur la réhabilitation du parc privé existant et notamment comment mettre en œuvre le portage pour les copropriétés fragiles par ces opérateurs ?
- Comment gérer l'imbrication des PLH et des Plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle de l'intercommunalité ?

Enfin, il faut sensibiliser les élus à leurs leviers d'action dans le parc privé – un rôle que le Forum peut tenir – afin qu'ils puissent mieux les intégrer ensuite au sein des PLH, qui ne sont qu'un volet d'un projet plus global de territoire.

Prévenir/traiter les dysfonctionnements dans les copropriétés

La nécessité de mettre en œuvre des outils de repérage et de prévention des copropriétés en difficulté

Présentation par Soraya DAOU, chef du Service Etudes Programmation Evaluation - Anah

Le rapport Braye a souligné la nécessité de mettre en place des outils de repérage, d'observation et de prévention des copropriétés en difficulté, à la disposition des professionnels et des élus locaux. Sur 7 millions de logements en copropriété en France, environ un million est en situation de fragilité. Ces logements se trouvent majoritairement dans les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Mais des outils de repérage plus fins sont nécessaires, afin de croiser les statistiques recensées au niveau national avec la réalité du terrain. Des données ont ainsi pu être élaborées à l'échelle de la section cadastrale et sont communiquées aux services de l'Etat dans les territoires, à charge pour eux de les relayer auprès des collectivités locales.

Des outils de prévention ont également été créés tels que le Programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés (POPAC). Ce dispositif intègre différentes missions de repérage, de veille, de sensibilisation et d'information des nouveaux acquéreurs, et de formation des acteurs de la copropriété. A cela s'ajoutent des actions préventives pouvant être menées dans des copropriétés qui sortent d'un dispositif de redressement.

Enfin, des financements spécifiques peuvent être mis en œuvre pour traiter les premières fragilités : aide à la gestion, financement de la mission d'un mandataire *ad hoc* dans le cadre d'une procédure d'alerte (déclenchée lorsque le taux d'impayés atteint 25 % du budget), etc.

Ainsi, entre 20 à 30 opérations visant le repérage et la prévention des difficultés au sein des copropriétés sont en cours pilotées par les collectivités locales.

Le repérage dans la métropole Lilloise

Présentation par Delphine CAZOR, responsable unité habitat privé – Lille Métropole

Lille Métropole abrite un million d'habitants dans 85 communes, pour 340 000 résidences principales privées, dont les deux tiers sont des maisons. Sa politique Habitat n'est donc pas traditionnellement axée sur les copropriétés.

Dans le cadre de son PLH, Lille Métropole n'a pas repéré de copropriétés en difficulté sur son territoire. Les élus ont donc décidé de s'engager dans une démarche préventive, afin de mieux connaître ce parc.

Une étude a ainsi dénombré 6 100 copropriétés, soit 20 % du parc de logement de la métropole et un tiers du parc privé. Le nombre de ces copropriétés croît, du fait de la construction neuve de logements collectifs mais aussi de la mise en copropriété de bâtiments existants. En outre, les deux tiers des copropriétés comptent moins de 10 logements, ce qui constitue une fragilité

notamment en termes de gestion par des syndics professionnels. Ce parc est aussi majoritairement locatif et récent.

Afin de repérer les difficultés, deux approches ont été mises en œuvre : l'une pour les copropriétés de plus de 11 logements et l'autre pour les copropriétés plus petites. La première s'est appuyée sur des faisceaux d'indices, tels que l'état du marché immobilier, l'occupation ou encore l'environnement, et a identifié 40 copropriétés potentiellement à fort risque soit 4 000 logements. La seconde approche s'est basée sur la structure de la copropriété (taille, surface habitable des logements, etc.) et a identifié 87 copropriétés fragiles, soit 600 logements.

Cet observatoire constitue une première étape et laisse de côté le fonctionnement de la copropriété. Il doit donc se confronter au terrain mais il a d'ores et déjà abouti à un plan d'action en trois volets, récemment adopté par le conseil de communauté :

- renforcer le partenariat local pour pérenniser les instances de partenariats nées de cette étude
- encourager les travaux dans les copropriétés, en particulier de rénovation énergétique
- travailler sur les copropriétés repérées comme potentiellement fragiles, en confrontant l'approche statistique et une approche plus qualitative sur le terrain.

Un accompagnement juridique pour les copropriétés des centres anciens – l'action de la communauté d'agglomération Val et Forêt

Présentation par François BALAGEAS, vice-président de la communauté d'agglomération Val et Forêt et Angéline GROUX, chargée de mission, communauté d'agglomération Val et Forêt

La communauté d'agglomération Val et Forêt rassemble six communes au nord de Paris pour 84 000 habitants, majoritairement concentrés dans deux communes principales. Elle a pris conscience de la nécessité de rénover les copropriétés des centres de ses villes, à la suite de la révision de son PLH en 2008.

Ces copropriétés de cœur de ville et de village présentent des difficultés et sont pour certaines en voie de fragilisation, du fait d'un changement de population, de sous-location et de surpopulation, avec un risque de dégradation important. La communauté d'agglomération a donc porté ses efforts sur la rénovation des parties communes, des façades et sur un appui juridique.

Au sein de la communauté d'agglomération Val et Forêt, 157 immeubles ont été repérés comme nécessitant des travaux, dont 30 copropriétés, soit 134 logements. Ils présentent des bâtis et des façades dégradés ou en cours de dégradation, un manque d'entretien et des situations de « bricolage ».

Les problèmes de gestion, de trésorerie et d'organisation des copropriétés ont été identifiés comme étant à l'origine du processus de déqualification des copropriétés des centres anciens. En effet, cette gestion repose souvent sur la bonne volonté d'un copropriétaire isolé. Par conséquent, les élus ont mis en œuvre une action publique visant à la reprise en main par les copropriétaires de leur bien. Ainsi, entamé en juillet 2012, le volet de l'accompagnement juridique doit permettre une appropriation sur le long terme. Cette aide comporte une dimension personnalisée par le biais d'un audit juridique. Elle nécessite une volonté d'implication des copropriétaires et, par conséquent, la création d'un lien de confiance avec eux. L'audit juridique est suivi d'un dispositif d'accompagnement qui différencie les copropriétés actives (qui

disposent d'un syndic etc., même s'il existe des dysfonctionnements), des non-actives (pas de syndic, pas d'assemblée générale, etc.). Selon les cas, une stratégie d'action spécifique est mise en œuvre. **Cependant, les services de la communauté d'agglomération ne font que proposer des solutions aux copropriétaires, qui seuls prennent les décisions d'agir ou non.** Enfin, le dispositif d'accompagnement se termine par une assemblée générale qui valide toutes les décisions et les copropriétaires peuvent encore faire appel aux experts de la collectivité deux fois dans l'année en cas de besoin.

Copro-actif, un dispositif innovant et partenarial mis en œuvre par le Grand Nancy

Présentation par Nelly MONGEOIS, directrice habitat et rénovation urbaine du Grand Nancy

● Le contexte du Grand Nancy

Le Grand Nancy représente 20 communes pour 270 000 habitants, dont 105 000 sur Nancy, et compte 32 000 logements sociaux, dont 26 000 sont gérés par 10 bailleurs sociaux. Son parc conventionné est relativement important. La collectivité a concentré ses premiers PLH sur la programmation de logements sociaux et a travaillé sur le parc privé via des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Elle a de cette manière réhabilité plus de 4 000 logements et est intervenue sur les secteurs les plus insalubres de la partie ancienne de la ville centre. Elle mène également un Programme d'intérêt général (PIG) depuis 2010 et a pris la délégation de compétences pour l'attribution des aides à la pierre en 2005.

● Les copropriétés privées dans le Grand Nancy : les enjeux

Le Grand Nancy comporte 135 000 logements, dont 40 % de copropriétés privées. **Pour repérer les plus fragiles d'entre elles, à l'inverse de Lille Métropole, la collectivité a souhaité créer un dispositif en partant directement du terrain.** Les OPAH ont ainsi été l'occasion de mieux connaître ces copropriétés. Au fil des études, 4 profils se sont ainsi dégagés, chacun présentant ses enjeux propres :

- les petites copropriétés en centre ancien, qui ne disposent pas de syndic et ont besoin d'être sensibilisées et accompagnées pour mener des travaux
- les copropriétés des quartiers relevant du Programme de rénovation urbaine (PRU), qui sont passées à côté de l'action menée sur les HLM et sont aujourd'hui déclassées ou en voie de fragilisation ; elles sont majoritairement occupées par des propriétaires modestes
- les copropriétés issues de la vente HLM, qui sont peu nombreuses mais occupées par des propriétaires qui ne connaissent pas leurs responsabilités et estiment que les travaux relèvent toujours du bailleur social encore présent dans l'immeuble
- les copropriétés présentant une diversité fonctionnelle.

● Copro-actif, une charte d'engagement entre le Grand Nancy et le conseil syndical

Copro-actif est un dispositif qui lie pour plusieurs années le conseil syndical et le Grand Nancy à travers une charte d'engagement. Il vise à favoriser la communication entre les propriétaires et à faire en sorte que le conseil syndical s'investisse dans la réalisation d'un état des lieux global de la copropriété et de ses besoins. Un autre objectif est de sensibiliser les copropriétaires et de leur faire prendre conscience qu'ils disposent d'un patrimoine à pérenniser. Ainsi accompagnée, la copropriété doit parvenir à terme à voter un programme de travaux co-construit, qui lancera une dynamique de réhabilitation au sein de l'immeuble.

A ce jour, 15 copropriétés ont été repérées et six chartes ont été signées, qui permettront au Grand Nancy d'entrer dans le fonctionnement de la copropriété. En parallèle, la collectivité propose un partenariat avec les syndicats de copropriété. Enfin, le Grand Nancy utilisera cette expérience pour créer un système de veille actif et un observatoire des copropriétés.

Les interrogations en suspens

- la question des copropriétés dégradées soulève celle des « bons et mauvais » copropriétaires : comment parvenir à remplacer les « mauvais » copropriétaires (qui ne paient pas leurs charges, etc.) par de « bons » copropriétaires, pour éviter d'avoir à renouveler les travaux à plus ou moins brève échéance. Cela peut passer par un renforcement des dispositifs coercitifs.
- les services de l'Etat doivent mener une démarche proactive vis-à-vis des collectivités pour leur faire connaître les outils de repérage des copropriétés en difficulté.
- les actions curatives, telles que les plans de sauvegarde, sont en cours d'évolution afin de pouvoir être renouvelées dans le temps.
- une stabilisation des aides (cesser les « stop and go ») est souhaitée par certains opérateurs après la réforme du régime des aides de l'Anah, laquelle a néanmoins vu une augmentation des aides aux syndicats et une amélioration des financements destinés aux propriétaires occupants modestes. Des aides sont de plus ouvertes aux propriétaires bailleurs qui s'engagent à mener des travaux d'amélioration énergétique.

Le logement, un ancrage pour habiter

Exposé introductif de l'après-midi par Florent HEROUARD, enseignant-chercheur, AFTEC, Caen

Habiter ne se résume pas à disposer d'un logement, même si celui-ci est au cœur du fait d'habiter. En effet, le logement répond à une fonction : se mettre à l'abri. Il est l'endroit où l'on se ressource et où l'on passe, en moyenne en France, plus de 15 heures par jour. **L'on habite un lieu, un espace – un quartier, une ville, un pays, etc. – mais on loge à une adresse.** L'habitation est un espace investi (le « chez-soi »), et les lieux que nous habitons successivement dans notre vie forment également notre identité. Habiter prend donc en compte cette épaisseur existentielle, que ne revêt pas la seule notion de logement.

Par ailleurs, le rêve d'habitation diffère d'un individu à l'autre en fonction de son positionnement social et résidentiel (cf. figure 2 ci-après).

Pour ceux qui sont en situation de non-choix résidentiel (personne sans domicile fixe, placée à l'hôtel, etc.), les rêves d'habitation sont beaucoup plus modestes.

Le rêve d'habitation est relatif à la position que l'on occupe dans l'échelle sociale.

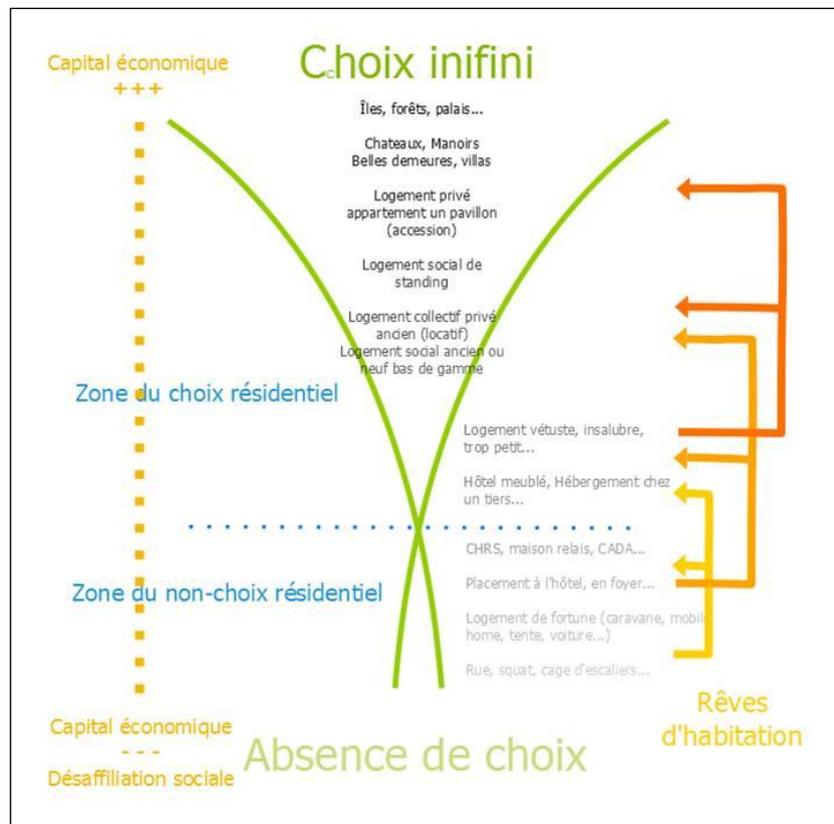


Figure 4 – choix résidentiel et rêve d'habitation

L'habitat est également à l'image de la société et des façons d'habiter à différentes époques sont visibles dans nos villes.

S'il y a de l'habitable, il existe aussi de l'inhabitable. Mal habiter va au-delà des mauvaises conditions matérielles du logement, en ayant des répercussions sur la santé, l'intégration sociale, l'éducation, etc. De plus, des situations d'habitation qui semblent convenables peuvent être des situations de « mal habiter ». S'il y a plus de trois millions de mal logés en France selon le rapport 2013 de la fondation Abbé Pierre, le nombre de « mal habités » est sans doute plus important encore. Pour le comprendre, des chercheurs européens ont réalisé une typologie des mauvaises conditions d'habitation, selon 4 catégories :

- sans abri ; c'est-à-dire l'absence de toit pour se protéger
- sans logement ; c'est-à-dire sans logement à soi (les situations d'hébergement par une institution par exemple)
- logement précaire, où la situation vécue dans le logement est problématique mais pas le logement en lui-même (l'hébergement chez un tiers peut ainsi être mal vécu)
- le logement inadéquat, où la morphologie du logement est cause de problèmes (vivre dans une caravane lorsque l'on n'est pas nomade, les situations de sur-occupation, etc.) ; dans ce cas, le « mal habiter » survient lorsqu'il a des répercussions sur la santé physique ou psychologique, sur l'intégration sociale, etc.

Ainsi, plutôt que d'un droit au logement ou des politiques du logement, peut-être faudrait-il **réfléchir à un droit d'habiter ou à des politiques de l'habiter. L'habitant, quant à lui, a sa responsabilité dans l'habitation, par son action locale – laquelle peut être incitée par les politiques et les dispositifs d'aménagement – et une pensée globale.**

L'article, dans son intégralité, est consultable en ligne sur le site du Forum.

Prévenir/traiter les dysfonctionnements la lutte contre l'habitat indigne

Traiter l'habitat indigne : des outils disponibles

Présentation par Michel POLGE, directeur du Pôle « Lutte contre l'habitat indigne » – Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

L'habitat indigne est celui qui présente un risque pour la santé ou la sécurité des occupants ou des tiers. Grâce à un suivi statistique, le parc potentiellement indigne est identifié comme étant en lente décroissance. A ce jour, environ 430 000 logements du parc privé seraient concernés, soit un million de personnes (propriétaires occupants situés en zone rurale et locataires du parc privé en zone urbaine).

La lente décroissance de ce parc s'explique par l'effet de marché d'une part et par l'action publique d'autre part. Néanmoins, pour résorber ce parc indigne, il faut réussir à le détecter car les habitants de ces logements ne se manifestent pas toujours. C'est pourquoi l'action de repérage se renforce, notamment via le déploiement de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne. La mise en synergie des acteurs locaux peut optimiser ce repérage.

La lutte contre l'habitat indigne passe par plusieurs modes d'actions qui se complètent, notamment :

- les OPAH
- les opérations de Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI) et les opérations de Traitement de l'habitat insalubre remédiables, en péril ou sous restauration immobilière (THIRORI)¹,
- l'ensemble des polices coercitives, c'est-à-dire les polices générales et spéciales de l'habitat indigne, qui permettent de contraindre un propriétaire défaillant de remettre le logement en état normal de fonctionnement.

Depuis quelques années, les prises d'arrêtés relatifs à l'habitat indigne ont augmenté, passant de 800 en 2008 à 2 700 en 2012. Malheureusement, l'action coercitive n'est pas toujours menée à son terme.

Depuis une circulaire d'octobre 2007, un magistrat référent habitat indigne est nommé auprès de chaque Parquet. Environ 80 marchands de sommeil sont condamnés chaque année, avec parfois la confiscation de leur bien. Cette action pénale est une arme efficace, en raison de la peur qu'inspirent le magistrat et les menaces de poursuites.

Ainsi, les outils sont nombreux et permettent d'agir. Il faut à présent aider les collectivités à se les approprier.

¹ Pour en savoir plus sur ces dispositifs, voir le guide méthodologique des Opérations de restauration immobilière (ORI) édité par l'Anah <http://www.anah.fr/les-publications/les-guides-methodologiques/vue-detaillee/article/les-operations-de-restaurations-immobilieres-ori.html>

Lutte contre l'habitat indigne : résultats de l'enquête de l'Association des maires de France (AMF)

Présentation par Florence MASSON, conseillère technique - AMF

Malgré un taux de réponse insatisfaisant (3 %), le sondage mené par l'AMF et le Forum en octobre 2012 auprès d'élus locaux révèle quelques enseignements quant au travail des collectivités de moins de 2 000 habitants dans la lutte contre l'habitat indigne :

- 66 % des répondants déclarent ne pas avoir connaissance des situations d'habitat indigne sur leur territoire
- les repérages proviennent du voisinage, de la famille, du médecin, etc. et non d'un service dédié ou d'une opération spécifique
- un tiers des élus a connaissance des situations d'habitat indigne sans savoir comment agir
- 11 % d'entre eux mettent en place une approche spécifique, sans connaître les procédures ou la façon de les mener
- 36 % des élus connaissent les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne
- un quart des élus a pris des arrêtés relatifs à l'habitat indigne sur sa commune dans les cinq dernières années et seuls 8 % se sont substitués aux propriétaires pour réaliser les travaux nécessaires.

L'identification des situations et l'acculturation des élus demeurent donc les principaux problèmes.

Repérer : département du Maine-et-Loire

Présentation par Christian GILLET, vice-président - conseil général du Maine-et-Loire

En 2008, le Maine-et-Loire a engagé un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne. Cette action est inscrite comme priorité au sein du PDH et du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le Département a créé une cellule habitat indigne pour traiter le sujet sur tout son territoire et, en 2009, a lancé un dispositif départemental de traitement de l'habitat indigne avec l'aide, dont l'animation est confiée à Citémétrie.

L'un des principaux problèmes est de parvenir à mettre en réseau tous les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne : l'Etat et ses agences dont l'Anah et l'Agence régionale de santé (ARS), les collectivités territoriales, l'ADIL, la Caisse d'allocation familiales (CAF), les travailleurs sociaux, etc. La cellule départementale est un lieu de ressources, d'échanges et de suivi de la lutte contre l'habitat indigne. Elle constitue ainsi un guichet unique départemental, qui organise des réunions d'information et des formations, anime le réseau des partenaires et repère et traite les situations individuelles d'habitat indigne. Pour cela, elle utilise notamment des fiches de pré-repérage diffusées auprès des travailleurs sociaux du département, publie un guide d'actions contre l'habitat indigne à destination des professionnels et des élus, et déploie un observatoire départemental.

Sur environ 5 000 logements supposés indignes dans le département, 926 ont été repérés. Pour 60 % d'entre eux, ils l'ont été grâce aux travailleurs sociaux. Chaque mois, la cellule habitat indigne reçoit environ 60 signalements.

Inciter à réaliser des travaux : Niort

Présentation par Frank MICHEL, maire adjoint à Niort et ses collaboratrices, Nelly THIBAUD, directrice de l'Agence municipale d'études et de renouvellement urbain et Cécile MARQUET, chargée de Mission au service Habitat

Depuis 2008, la Ville de Niort a entrepris une **transformation du centre-ville ancien**, avec une action sur **l'espace public** (piétonisation, travail sur les mobilités, etc.) et une autre sur **l'espace privé, dans le cadre de deux OPAH**, dont la deuxième court jusqu'en 2017. Dans ce cadre, la ville souhaite lutter contre la vacance – qui peut atteindre 70 % des logements dans certains îlots –, l'habitat indigne et la précarité énergétique et favoriser la mixité sociale et générationnelle ainsi que l'amélioration du cadre de vie et du patrimoine.

Pour ce faire, elle utilise les dispositifs incitatifs et coercitifs. Le dispositif de lutte contre l'habitat indigne s'appuie sur une volonté politique affirmée et sur la mise en place d'un comité technique habitat indigne. Celui-ci regroupe les acteurs, techniciens et structures concernés par la question, afin d'en avoir une approche à la fois sociale, technique et juridique.

En cinq ans, la prise d'arrêté d'insalubrité et de péril s'est intensifiée. Les travailleurs sociaux ont été rassurés quant à la protection des locataires dans les procédures de lutte contre l'habitat indigne. Ils craignaient en effet que les locataires soient expulsés et ils préféreraient les rediriger vers les bailleurs sociaux plutôt que de signaler l'indignité du logement qu'ils occupaient. De plus, la Ville maîtrise mieux les procédures aujourd'hui, alors qu'elles l'effrayaient auparavant par leur complexité et la difficulté de leur mise en application. Les savoir-faire se sont donc améliorés collectivement.

Les principales difficultés rencontrées par la Ville de Niort sont :

- des signalements rares par les locataires, dans un contexte de marché détendu
- une mobilisation complexe des travailleurs sociaux et de santé
- des arrêtés pris mais non suivis d'effet
- des procédures pour manquement au Règlement sanitaire départemental (RSD) peu dissuasives
- un défaut de proposition d'hébergements temporaires par les propriétaires en cas d'insalubrité ou de péril.

Contraindre : Clichy-la-Garenne

Présentation par Martine MAGOUTIER, directrice Service hygiène, sécurité, prévention – Ville de Clichy-la-Garenne et Olivier AUBIER, responsable d'opération – SEMERCLI

Le Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de Clichy-la-Garenne mène chaque année 350 enquêtes à partir des plaintes des habitants et sur le fondement du RSD. La Ville a recours à toutes les procédures à sa disposition. Sont ainsi en cours :

- 46 procédures de périls, dont 32 périls imminents et 14 non-imminents
- 20 procédures d'insalubrité, dont une insalubrité irrémédiable.

Le SCHS repère ainsi l'habitat indigne pour diligenter ensuite les procédures les plus adéquates. Si nécessaire, la Ville n'hésite pas à recourir aux travaux d'office. Elle a ainsi réussi à obtenir la démolition aux frais des propriétaires d'un immeuble situé dans la cour d'une

copropriété ancienne, composée de deux bâtiments et placée sous plan de sauvegarde. Pour y parvenir, la Ville a déployé une lourde procédure administrative, via diverses phases successives.

A cela s'ajoute, une fois les travaux menés à bien, de nombreuses démarches pour récupérer les frais avancés par la collectivité auprès des copropriétaires. Pour ce travail, Clichy-la-Garenne fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage.

L'action de Clichy-la-Garenne témoigne que la lutte contre l'habitat indigne s'inscrit bien dans la durée.

Quelques remarques :

- la complexité de l'outillage de la lutte contre l'habitat indigne, les difficultés de mise en œuvre de certaines procédures et la multiplication d'intervenants restent problématiques
- la question du relogement des familles constitue un frein pour certaines collectivités au déclenchement de procédures
- le repérage nécessite une coordination entre les acteurs qui peuvent pénétrer dans les logements (travailleurs sociaux, police et gendarmerie, etc.)
- l'accession à la propriété indigne est un flux de l'habitat indigne, que l'on pourrait imaginer résorber en partie en permettant une aide à la réalisation des travaux
- le partenariat avec les CAF et les parquets est à développer pour contribuer à la lutte contre l'habitat indigne.

Comment les collectivités locales s'emparent-elles de la question de la rénovation énergétique du parc privé ?

Des objectifs ambitieux pour la rénovation énergétique

Présentation par Christian NICOL, président - fédération Habitat et développement

Le bâtiment est responsable de 44 % de la consommation énergétique et de 21 % des émissions de GES. D'ici 2020, la réglementation fixe l'objectif de réduire la consommation d'énergie de 38 % et les émissions de GES de 50 %. Cela se traduit par la nécessité de rénover 400 000 logements par an – 500 000 sur la période 2013-2017 dont 380 000 logements privés. **Concrètement, quelle déclinaison locale, quelle contribution locale de l'atteinte de ces objectifs nationaux ?**

Aujourd'hui, il est difficile d'évaluer précisément le nombre de rénovations menées dans le parc privé, car toutes ne sont pas aidées par l'Anah – qui permet 12 000 à 15 000 réhabilitations par an.

Le groupe de travail du Forum consacré à la question du développement durable s'appuie donc sur les expériences des territoires, creusets d'initiatives intéressantes.

Lorient Agglomération : subvention à tous les étages et étude thermique

Présentation par Marie-Christine DETRAZ, vice-présidente - Lorient Agglomération

En 2007, la collectivité a créé une **subvention à l'amélioration de la qualité environnementale (AQE)** dans le cadre d'une OPAH. Cette subvention est versée à partir d'une grille d'analyse du logement en 14 points et **visent tant les propriétaires occupants que les bailleurs, pour des plafonds de revenus supérieurs à ceux de l'Anah.**

Ensuite, l'agglomération a lancé une campagne pour favoriser l'isolation des combles en copropriété, car elle représente 25 à 30 % des économies d'énergies. Les copropriétés votent rarement ce type de travaux, car les habitants des rez-de-chaussée n'en profitent pas. C'est la raison pour laquelle la subvention attribuée par l'agglomération pour mener ces travaux est fonction de l'étage de l'habitation et est plus importante au rez-de-chaussée qu'au dernier étage. La copropriété reçoit un bonus de 10 % si l'isolant est performant sur le plan du développement durable.

De plus, la Ville de Lorient a lancé une **étude d'impact sur l'isolation thermique par l'extérieur**, en s'appuyant sur le travail d'un cabinet d'architecture spécialisé dans le patrimoine et d'un thermicien. L'isolation par l'extérieur peut en effet conduire à gommer des aspects

architecturaux importants de la ville. L'intervention d'architectes couplée à celle de thermiciens permet de juger de la pertinence de l'isolation thermique par l'extérieur et de savoir lorsqu'il faut lui préférer d'autres solutions. Le binôme formé par les deux cabinets dispense également des conseils, le tout dans une approche plus globale de la question énergétique.

Enfin, une **plate-forme Internet** sera prochainement ouverte et permettra, d'une part, aux propriétaires de trouver des renseignements sur les économies d'énergie à réaliser et, d'autre part, à des artisans labellisés de proposer leurs services à ceux qui souhaitent engager des travaux.

Laval Agglomération : déplafonnement et mutualisation des moyens

Présentation par Jean-Luc LAFEUILLE, responsable du service habitat - Laval agglomération

Laval est une petite agglomération de 100 000 habitants, dont les élus ont souhaité travailler sur la rénovation thermique au sein de copropriétés, en expérimentant une démarche dans un quartier.

Pour y parvenir, l'Agglomération a organisé des séances d'information puis formation en direction des conseils syndicaux et syndicats bénévoles notamment. En complément, elle a déplafonné les conditions d'attribution de subventions (augmentation du public éligible) et contractualisé avec la région Pays-de-la-Loire (PIG-ORRET) pour optimiser la solvabilisation des ménages. Un critère d'éco-conditionnalité est fixé : un gain énergétique d'au moins 40 % doit être obtenu et l'atteinte de l'étiquette C donne droit à un bonus. Ce travail a porté ses fruits et a généré des travaux à hauteur de 13 500 euros par logement.

Par ailleurs, un audit thermique a été proposé aux copropriétés, financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la collectivité. Le déplafonnement des conditions de ressources est nécessaire pour parvenir à entraîner un nombre suffisant de copropriétaires mobilisés pour faire voter les travaux dans la copropriété.

Paris : de la petite à la grande échelle

Présentation par René DUTREY, maire-adjoint, Ville de Paris

La Ville de Paris bénéficie d'une porte d'entrée unique sur le sujet de la rénovation énergétique des habitats grâce à l'Agence parisienne du climat, qui conseille et accompagne les copropriétés en matière de rénovation thermique. Par ailleurs, plusieurs Opérations programmées d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments (OPATB) ont permis d'acquérir des savoir-faire sur des typologies de bâtiments parisiens de différentes époques.

La principale problématique de Paris réside dans les caractéristiques de ses nombreux copropriétaires bailleurs, peu enclins à s'engager dans des travaux. En outre, les bouquets de travaux engagés sont souvent les moins complets. Pour gagner une copropriété, il est donc nécessaire de disposer d'une part d'une personne mobilisée en son sein et d'autre part d'un syndic qui ne soit pas en opposition avec le projet de rénovation thermique.

En outre, à Paris, le problème du renchérissement du bien interroge sur le levier de l'aide publique. Par conséquent, d'autres hypothèses de financement, tel que l'investissement par un tiers² avec la création de la Société d'économie mixte Energies Posit'If, sont envisagées. En effet, vu les plafonds de ressources fixés par l'Anah, il faut combiner divers outils pour permettre la réalisation des travaux. L'injonction de ravalement, par exemple, est une clé d'entrée intéressante pour la rénovation thermique.

Pour démultiplier son action, la Ville de Paris basculera d'un système d'appel à projet à un système d'appel à candidature, dans le 19^e arrondissement, de manière à ce que la copropriété puisse être accompagnée dès le début du projet et éviter les « pertes en ligne » entre la sensibilisation, le vote des travaux et leur réalisation.

Quelques points en suspens

- pour les copropriétés, le rôle de l'ingénierie et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est important pour permettre un accompagnement méthodologique de la rénovation thermique le plus en amont possible des travaux, afin de les aider à opérer les bons choix et à mobiliser toutes les aides disponibles
- la résistance aux travaux de rénovation dépend encore d'un problème d'acculturation dans certains cas – les leviers ne sont donc pas qu'administratifs et financiers ; pour y répondre, la formation, la communication à l'aide d'outils tels que des thermographies et l'action de conviction à mener par l'équipe d'ingénierie sont nécessaires
- les critères d'éco-conditionnalités trop contraignants présentent le risque de laisser de côté les passoires thermiques ; il faut donc être vigilant sur ce point

Le Forum, un réseau à faire vivre

En clôture de la journée, Dominique BRAYE a souligné que le Forum, collectif au service des territoires, constitue un réseau à faire vivre. Pour cela, la participation de chacun est nécessaire. Le Forum ne fonctionnera que s'il est un centre de compétences issu des territoires et pouvant rejaillir sur eux. Chacun des professionnels de l'habitat est donc invité à devenir membre de ce réseau. Un outil collaboratif a été créé pour ce faire : le site web du Forum : www.forumhabitatprive.org.

² Dans cette configuration, une entité extérieure avance l'argent et se rembourse sur les économies d'énergie

Sigles

AdCF : Assemblée des communautés de France
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIL : Agence départementale d'information sur le logement
AMF : Association des maires de France
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine
ARS : Agence régionale de santé
CAECE : Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne
CAF : Caisse d'allocations familiales
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
FPHP : Forum des politiques de l'habitat privé
IUP : Institut d'urbanisme de Paris
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPATB : Opérations programmées d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDH : Programmes départementaux de l'habitat
PIG : Programme d'intérêt général
PLH : Programmes locaux de l'habitat
PLU : Plan local d'urbanisme
POPAC : Programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés
PRU : Programme de rénovation urbaine
RHI : Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI)
RSD : Règlement sanitaire départemental
SCHS : Service communal d'hygiène et de santé
THIRORI : Traitement de l'habitat insalubre remédiable, opération de restauration immobilière

Synthèse
L'habitat privé : essentiel pour les politiques locales de l'habitat
26 mars 2013

© Forum des politiques de l'habitat privé 2013