

*Direction générale de l'urbanisme
l'habitat et de la construction*

**Circulaire UHC/IUH4/8 n° 2002-30
relative à la lutte contre l'habitat indigne**

NOR : EQUU0210065C

Textes sources :

Loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ;

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Publication : Bulletin officiel.

Le ministre de l'intérieur ; le ministre délégué à la santé ; la secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement (direction départementale de l'équipement [pour attribution], direction régionale de l'équipement [pour attribution], DIV [pour attribution], direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour attribution], direction générale des services [pour attribution], direction générale des affaires sociales [pour attribution], direction régionale des affaires sanitaires et sociales [pour attribution], direction départementale des affaires sanitaires et sociales [pour attribution] ; centre d'études techniques et de l'équipement [pour information], centres interrégionaux de formation professionnelle [pour information], Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat [pour information], direction des affaires financières et de l'administration centrale [pour information], CGPC [pour information]).

De trop nombreuses personnes et familles, souvent parmi les plus défavorisées, vivent dans des logements, ou locaux d'hébergement insalubres, exposant à un risque d'intoxication par le plomb ou en situation de péril, voire précaires.

L'ampleur du phénomène, bien qu'encore inégalement connue est manifestement plus importante que ce qu'une appréhension rapide de l'amélioration du parc existant peut laisser penser ; plus gravement, ce phénomène lié au manque d'entretien du bâti, à l'extrême pauvreté ou à la vulnérabilité de certaines personnes, parfois soumises à une véritable exploitation humaine, risque de s'aggraver, si l'on n'exerce pas de vigilance.

A l'aube du XXI^e siècle, dans une société qui s'est enrichie, ces conditions d'habitat contraires à la dignité humaine, sont inacceptables.

L'éradication de cet habitat indigne constitue donc une priorité absolue de l'action du Gouvernement, compte tenu des enjeux fondamentaux qu'elle recouvre en matière de santé publique et de lutte contre les exclusions par le logement. Elle doit être expressément prévue dans les politiques locales de l'habitat et les actions de renouvellement urbain, ou d'amélioration de l'habitat, et être explicitement prise en compte dans les différentes formes d'action contractuelle ou de programmation entre les collectivités territoriales et l'Etat.

A l'initiative de la France, le sommet européen de Nice (décembre 2000) a prévu que chaque Etat membre élabore un plan national d'action pour l'inclusion (PNAI). Le plan français comporte un volet significatif de mesures en faveur de l'éradication de l'habitat indigne.

D'ores et déjà pour préparer la mise en place de ce plan, un programme d'action prioritaire sur les territoires des onze départements parmi les plus concernés a été annoncé et présenté au conseil des ministres. Ces départements sont les Bouches-du-Rhône, le Gard, l'Hérault, le Var, le Rhône, le Nord, le Pas-de-Calais, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis le Val-de-Marne et Paris.

Ce programme n'est pas limité à ces onze départements et le Gouvernement proposera au premier semestre 2002 un plan pluriannuel sur cinq ans d'éradication de l'habitat indigne pour tout le territoire national.

Pour atteindre cet objectif, l'action publique peut désormais s'appuyer sur un cadre législatif profondément rénové et complété, ainsi que sur des mesures financières revalorisées, constitués par :

- la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, dans ses mesures d'urgence contre le saturnisme ;
- la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dans ses dispositifs relatifs à la lutte contre l'insalubrité, le péril et les locaux d'hébergement dangereux. Elle a, par ailleurs, introduit la notion de logement décent dans les rapports locatifs et dans les conditions de versement des aides personnelles au logement ;
- la réforme de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- la revalorisation des financements apportés par l'Etat, tant pour les actions publiques à mener que pour les travaux de sortie d'insalubrité ou du péril.

Il vous appartient, dans ce contexte, de coordonner l'action publique dans votre département, d'organiser le rôle de chacun des services placés sous votre autorité de la façon la plus efficace, et de mobiliser tous les partenaires concernés - opérateurs, associatifs ou non, SEM, organismes HLM. ADIL, observatoires régionaux de la santé... pour contribuer à la

mise en œuvre de cette priorité.

La lutte contre l'habitat - ou d'autres formes d'hébergement - insalubre constitue le volet le plus important de votre action. Dans ce domaine, il vous appartient de rappeler, le cas échéant aux maires concernés le rôle spécifique des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), qui, en application du 3^o alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, exercent sur le territoire concerné, la compétence en matière d'insalubrité, au nom de l'Etat.

A. - Les axes d'action

La volonté du Gouvernement d'éradiquer l'habitat indigne en France sur cinq ans nécessite que tous les départements se mobilisent dès à présent et engagent sans attendre les actions suivantes :

1. Repérer les situations d'habitat indigne et qualifier le phénomène

Le repérage et le diagnostic des phénomènes d'insalubrité, d'insécurité, de précarité dans l'habitat sont des préalables à la définition de vos priorités d'action et à la négociation avec les collectivités territoriales concernées. Aussi, la mise en place d'une approche méthodologique adaptée au contexte de votre département s'impose.

A cette fin, l'exploitation des indicateurs et dispositifs existants notamment dans le cadre de la lutte contre les exclusions doit permettre à vos services et aux SCHS de repérer les zones ou cas de logements indignes et, notamment, d'identifier et de qualifier l'insalubrité : recensements des arrêtés d'insalubrité existants, des plaintes, des signalements des cas de saturnisme infantile et de risque d'accessibilité au plomb, analyse des motifs des demandes prioritaires de logement ou de relogement (numéro unique), exploitation des fichiers du fond de solidarité pour le logement (FSL)...

Dans les onze départements pilotes, vous vous appuyerez également sur les éléments de l'étude commandée par la DGHUC et réalisée par le bureau d'étude SQUARE, dont l'objet était, à partir d'indicateurs d'origine fiscale croisés avec les tranches de bas revenus, d'identifier des territoires susceptibles de receler un habitat indigne et donc d'orienter, sur ceux-ci, des enquêtes plus précises. La méthodologie issue de ce travail pourra être utilement exploitée par les autres départements.

Le repérage de ces habitats indignes, notamment insalubres, peut être complété par tous travaux d'études : évaluations et bilans d'OPAH, exploitation d'études préopérationnelles, de suivi-animation ou de MOUS déjà engagées, études de PLH...

La création d'un observatoire de l'habitat existant, intégrant l'insalubrité, le péril, le risque d'accessibilité au plomb, les garnis et meublés, les copropriétés extrêmement vétustes, l'habitat précaire pourrait, de surcroît, vous permettre de capitaliser une connaissance fiable et vivante des situations d'habitat indigne dans votre département ; vous disposeriez ainsi d'éléments vous permettant de prévenir le développement de situations d'habitat indigne, toujours liées à une absence d'entretien du bâti, issu ou facteur de dévalorisation, conjuguée avec des situations d'occupation par des personnes défavorisées.

2. Cibler les programmes d'action sur les situations d'habitat indigne et mettre en œuvre les dispositifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

En première urgence, sur les territoires de votre département notoirement touchés par l'habitat insalubre, vous vous attacherez à mettre en œuvre effectivement les dispositifs de la loi SRU, qui sont d'application immédiate. Cette loi renforce considérablement les possibilités de l'action publique dans le domaine de la lutte contre l'insalubrité et le péril, par des mesures coercitives et des mesures incitatives.

Les principales novations de la loi SRU visent à assurer l'efficacité et la sécurité des procédures, tant en insalubrité qu'en péril, à faciliter les travaux par le propriétaire ou, en cas de carence, par la collectivité locale ou l'Etat, à conforter la protection du locataire ou de l'occupant de bonne foi, et à responsabiliser le propriétaire par une mise à sa charge du coût du relogement éventuel en sus de celui des travaux. La loi a renforcé et unifié les sanctions pénales à l'encontre des propriétaires de mauvaise foi, tant en cas de péril qu'en cas d'insalubrité. Ces mesures sont applicables à toutes les formes d'hébergement et à leurs exploitants.

Par ces dispositions, très rigoureuses, la loi a des effets fortement dissuasifs : l'objectif est d'engager les propriétaires à réaliser les travaux indispensables à l'amélioration des conditions de vie de leurs occupants et au respect de leur dignité ; les mesures financières adoptées, notamment, par l'ANAH répondent à cette nécessité.

Dans le domaine de l'insalubrité, la loi SRU a fusionné les anciennes procédures relatives au traitement des immeubles et des îlots (anciennement L. 26 et L. 36 du code de la santé publique) ; elle a créé pour l'Etat l'obligation d'instruire les dossiers présentés par les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents. Cette obligation d'instruction s'étend également aux plaintes de tout locataire ou occupant concerné et relève dans les communes dotées d'un SCHS, de la responsabilité de celui-ci. Il convient de considérer que le rôle des communes, qu'elles disposent ou non d'un SCHS, demeure, dans tous les cas, très important : l'assistance des maires ou de leurs représentants dans l'instruction des plaintes constitue un maillon essentiel du dispositif, tant au niveau de la gestion de l'information disponible localement, que de l'assistance dans la recherche et la mise en œuvre de solutions concrètes.

Concernant l'exécution de l'arrêté d'insalubrité, le nouveau dispositif prévoit le renforcement des processus de travaux d'office et des garanties accrues de récupération des créances sur le propriétaire défaillant, par l'inscription d'une hypothèque légale sur l'immeuble concerné : cela crée les conditions d'une généralisation des travaux d'office, facilitée également par des financements expressément prévus à ce titre. Enfin, des mécanismes nouveaux sont proposés aux propriétaires,

intéressant surtout les occupants modestes, pour leur permettre de rester dans les lieux tout en bénéficiant des travaux de sortie d'insalubrité.

La protection des occupants est assurée par la suspension du paiement du loyer (avec pour corollaire celle du versement des aides personnelles) dès le premier jour du mois suivant la notification de l'arrêté d'insalubrité. L'obligation d'hébergement ou de relogement des locataires et occupants repose sur le propriétaire ; en cas de carence de celui-ci, l'hébergement ou le relogement est effectué par la collectivité publique, à la charge du propriétaire.

Les dispositifs juridiques concernant les arrêtés de péril pris sur les immeubles menaçant ruine à usage d'habitation ont été alignés sur ceux de l'insalubrité en ce qui concerne, en particulier, le droit des occupants, le relogement et les sanctions pénales.

Sur le plan financier, la réforme de l'ANAH permet de mieux financer les interventions dans le domaine de la santé publique, relevant de l'insalubrité ou de la lutte contre l'exposition au plomb, ainsi que les interventions sur les immeubles menaçant ruine, jusque là exclues du bénéfice des subventions (voir annexe).

3. Mobiliser les outils contractuels et structurer les partenariats

La réalisation des programmes d'action contre l'habitat indigne implique qu'un volet consacré au traitement de l'insalubrité (ainsi que des autres formes d'habitat indigne) soit systématiquement intégré dans tous les dispositifs contractuels, opérations ou actions d'aménagement, tels que les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les FSL, les programmes locaux de l'habitat (PLH), les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les périmètres de restauration immobilière (PRI)...

Le traitement de l'insalubrité, voire du saturnisme, dans tous ces mécanismes, nécessite un travail de prise en compte, en amont, des questions d'hébergement et de relogement. Ainsi, dans le cadre global du PDALPD, vous attacherez la plus grande importance à l'identification des besoins, à titre provisoire ou définitif, des personnes vivant dans des conditions avérées d'insalubrité. Cela implique notamment de procéder à l'évaluation précise du nombre de logements nécessaires pour satisfaire aux besoins d'hébergement et de relogement. Cette évaluation doit également prendre en compte les critères de localisation afférents aux besoins recensés.

La même préoccupation doit être présente dans tous les outils opérationnels et vous y veillerez particulièrement.

Tous les mécanismes doivent être explorés et ressources mises à contribution - mobilisation du contingent préfectoral, accords collectifs, travail sur la vacance, baux à réhabilitation ou emphytéotiques, logements-tiroirs à organiser dans les opérations d'aménagement (opérations de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre, par exemple).

Vous inviterez les organismes d'HLM de votre département, ainsi que les collecteurs du 1 %, à pleinement collaborer à cette action.

L'efficacité de la politique départementale de lutte contre l'habitat insalubre suppose nécessairement l'établissement de partenariats forts avec l'ensemble des acteurs locaux. Parmi ceux-ci figurent au premier rang les collectivités territoriales concernées (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements...). Vous vous attacherez, notamment, à solliciter les communes dotées d'un service communal d'hygiène et de santé exerçant une mission de lutte contre l'insalubrité au nom de l'Etat, et percevant, à ce titre, une dotation globale de décentralisation (DGD) ; ces villes, grâce à ce service, disposent de moyens de repérage et de diagnostic de l'insalubrité leur permettant de définir une politique.

Bien d'autres acteurs locaux doivent être mobilisés, tels que les caisses d'allocations familiales, de mutualité sociale agricole, les observatoires régionaux de santé, les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) ainsi que les travailleurs sociaux et les professionnels de santé, amenés à connaître les conditions de vie des familles.

De même, vous pourriez utilement mobiliser ces différents partenaires en organisant une réunion spécifique de la commission de l'action sociale d'urgence (CASU) qui, outre les services de l'Etat compétents, des représentants du conseil général, des communes, des organismes de protection sociale, des associations..., peut associer également des partenaires plus particulièrement concernés par la problématique logement.

Enfin, l'implication d'opérateurs dans cette mission est essentielle, et il vous appartient de mobiliser les milieux professionnels intervenant dans l'aménagement ou l'habitat, tels que les organismes d'HLM, les SEM, les organismes intervenant dans l'habitat existant, parmi lesquels les Pact Arim et les CDHR, ainsi que l'ensemble des professionnels compétents. Les mécanismes opérationnels prévus par la loi SRU pour faciliter les travaux - travaux d'office, baux à réhabilitation ou emphytéotiques - impliquent, en effet, l'intervention d'opérateurs efficaces.

Pour mieux structurer ces partenariats et mettre en place un dispositif efficace de lutte contre l'habitat indigne, vous vous attacherez à contractualiser avec les communes ou agglomérations les plus concernées (parmi lesquelles les communes dotées d'un SCHS) sur un programme d'action pluriannuel et révisable, faisant apparaître clairement les engagements précis et quantifiés de chaque partenaire, et répondant à des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Ces protocoles d'accord s'appuieront sur un diagnostic ayant fait apparaître les formes et les localisations de l'habitat indigne - diffus, zones périphériques ou quartiers anciens, copropriétés... - justifiant un traitement différencié. Ces protocoles associeront utilement les différents partenaires cités ci-dessus, sans l'intervention desquels les objectifs ne pourront être atteints.

L'efficacité des programmes de lutte contre l'habitat indigne implique que des dispositifs de veille, des observatoires, relatifs, par exemple, au relogement, à l'entretien des bâtiments réhabilités, aux difficultés sociales, soient mis en place pour assurer un suivi, selon des modalités qu'il vous appartient de susciter ou de mettre en place, au plan local.

4. Renforcer les modes de travail en commun des services de l'Etat sous votre autorité

La lutte contre l'habitat indigne couvre un large champ de responsabilités liant, notamment, les compétences de la DDASS et de la DDE avec celles des directions de la préfecture. Dès lors, afin de garantir la plus grande efficacité des actions de l'Etat et mutualiser les compétences dans ce domaine, il vous appartient de mettre en place les méthodes de travail adéquates entre les différents services de l'Etat concernés, dont une des formules opportunes pourrait être la constitution d'un pôle de compétence traitant de la lutte contre l'habitat indigne. Dans certaines situations spécifiques, la conservation des hypothèses ainsi que les services gestionnaires d'espaces protégés (service départemental de l'architecture et du patrimoine, directions régionales des affaires culturelles, directions régionales de l'environnement) devront également être mobilisés pour garantir l'unité des actions de l'Etat et accroître sa capacité d'expertise. Les dispositions nouvelles instaurées par la loi SRU impliquent une intervention active des services de préfecture directement placés sous votre autorité et nécessitent, également, d'associer la conservation des hypothèses au travail à réaliser.

Pour les situations départementales correspondant à un volume d'activité particulièrement important, et notamment celles répertoriées dans le cadre du programme d'action prioritaire, vous apprécierez la nécessité de créer une structure de collaboration entre les services dont la nature sera adaptée aux besoins rencontrés.

B. - Les moyens spécifiques, opérationnels
et financiers mis à votre disposition

1. Un groupe d'appui interministériel et un pôle d'expertise national à caractère interministériel de lutte contre l'habitat indigne

Le groupe d'appui interministériel, placé directement auprès des ministres concernés, assure le pilotage politique du programme d'action prioritaire ainsi que l'élaboration du plan quinquennal. Il est composé des représentants des ministères chargés du logement et de la santé, auxquels sont associés des représentants de l'ANAH, de la caisse des dépôts et consignations et d'opérateurs parmi lesquels la fédération nationale des Pact Arim.

Un pôle d'expertise national, à caractère interministériel, de lutte contre l'habitat indigne est constitué sous l'égide commune du ministère de la santé et du secrétariat d'Etat au logement. La vocation de ce pôle est de constituer et pérenniser, au sein de l'Etat, une capacité d'expertise, de suivi et d'évaluation des politiques de lutte contre l'habitat indigne sur l'ensemble du territoire ; il apportera un appui permanent aux services de l'Etat, en premier lieu dans les onze départements pilotes et, en tant que de besoin, sur l'ensemble du territoire national, à caractère technique et juridique, notamment pour faciliter la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions de la loi « SRU », ainsi qu'aux collectivités locales et aux opérateurs. Parmi ses missions prioritaires figurent la formation, l'animation des réseaux locaux et la capitalisation des expériences. Ce pôle d'expertise national sera votre interlocuteur privilégié. Il sera animé par Mme Bouché (Nancy), inspectrice générale de l'équipement.

2. Des aides financières complétées et revalorisées (voir annexe financière)

Pour permettre le traitement de l'habitat indigne, l'Etat a redéfini les modalités de ses aides et les a fortement revalorisées.

Ainsi, des crédits d'études pourront permettre de financer le repérage des situations d'insalubrité ; celui-ci est préalable à l'enquête d'insalubrité, laquelle ne peut être finalisée que par les agents assermentés des DDASS et des SCHS. Vous veillerez tout particulièrement à ce que les processus de décision amenant à engager les dépenses aient impliqué les principaux services et acteurs concernés.

D'autre part, les dispositifs de suivi-animation qui auront en charge le traitement des volets sociaux et opérationnels de la politique de sortie d'insalubrité pourront être mis en œuvre, notamment dans le cadre du PDALPD, sous forme de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

La mise en place d'équipes spécifiques de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (« MOUS insalubrité ») est ouverte dans les onze départements pilotes du programme d'éradication de l'habitat indigne. Ces MOUS ont pour objet, outre le repérage, de faciliter le traitement de l'insalubrité en milieu diffus ; elles comprennent des missions d'aide et d'accompagnement des propriétaires, occupants ou bailleurs, pour la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité : constitution des dossiers et aide au montage financier, recherche de solutions opérationnelles pour réaliser les travaux, définition et suivi de ceux-ci, remise en ordre de copropriétés insalubres, recherche de solutions d'hébergement ou de relogement, ainsi que le suivi et l'accompagnement social des occupants. Ces MOUS bénéficient d'un taux majoré de subvention de l'Etat.

Enfin, les crédits nécessaires seront mis à votre disposition, d'une part, pour vous permettre de réaliser les travaux d'urgence portant sur la sécurité des personnes dans les immeubles interdits à l'habitation, et, d'autre part, pour réaliser d'office les travaux prescrits sur les immeubles insalubres, en cas de carence des propriétaires et des collectivités locales.

Ces conditions de financement de ces divers types d'action sont précisées dans l'annexe jointe.

Par ailleurs, l'ANAH, telle que réformée par la loi SRU, a clairement repositionné son action dans le champ des politiques sociales et de santé publique. Son conseil d'administration a décidé le rapprochement des règles de financement des aides aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs en matière de sortie d'insalubrité ou de péril, une forte majoration des taux de subvention et un élargissement des dépenses subventionnables, qui, au-delà des prescriptions de l'arrêté,

permettra une mise en état de décence, au sens de la loi « SRU », des logements locatifs concernés.

En outre, l'ANAH pourra subventionner les communes qui, en substitution des propriétaires défaillants, effectueront des travaux d'office sur ces immeubles, afin de faire cesser l'état d'insalubrité ou de péril. La convention conclue par l'ANAH avec la caisse des dépôts et consignations permettra, par la mobilisation des prêts de renouvellement urbain (PRU), le préfinancement du complément des travaux d'office à la charge des communes.

3. Des procédures opérationnelles adaptées aux nouvelles situations, pour l'ensemble du territoire (voir annexe financière)

La création de « l'OPAH de renouvellement urbain » permettra à l'Etat, aux collectivités locales et à l'ANAH de s'attaquer de manière coordonnée et volontariste à l'ensemble des facteurs de dévalorisation d'un tissu existant présentant des dysfonctionnements urbains et sociaux, dont l'insalubrité ou la forte dégradation des logements est souvent le révélateur.

Ces nouvelles OPAH de renouvellement urbain, dont la durée est portée à cinq ans, bénéficieront de financements significativement renforcés pour les diagnostics, les études préalables et la conduite de projet, ainsi que pour les travaux engagés par les propriétaires, à condition que les collectivités contractantes s'engagent à conduire les actions foncières ou immobilières nécessaires, à utiliser des outils coercitifs de sortie d'insalubrité ou de péril ou à recourir à la déclaration d'utilité publique. Dans cette perspective une nouvelle circulaire remplacera la circulaire n° 92-22 du 27 août 1992.

De nouvelles règles d'établissement des bilans des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) permettront, quant à elles, d'intégrer, à côté des démolitions jusqu'alors seules financées, la réutilisation de bâtiments expropriés et réhabilités en logements locatifs sociaux. D'autres améliorations des postes du bilan, telles que la prise en compte de la conduite du projet, faciliteront la relance de ces opérations appelées à s'inscrire, notamment, dans les nouvelles OPAH de renouvellement urbain.

La circulaire RHI n° 3465-SG du 22 mai 1989 sera adaptée en conséquence.

Une circulaire à caractère juridique et opérationnel explicitera certains points de procédure relatifs à la lutte contre l'habitat insalubre et contre les immeubles menaçant ruine, ainsi que les droits des occupants des immeubles concernés.

La complexité de la procédure et la diversité des situations locales nourrissent un questionnement aussi abondant que divers. Aussi, la mise en place d'un « questions-réponses » que vous alimenterez de cas concrets et des difficultés rencontrées lors de l'application des dispositifs de la loi SRU, placée sous l'égide du pôle interministériel d'appui à l'éradication de l'habitat indigne, complétera, notamment sur les aspects opérationnels, la circulaire juridique.

Vous voudrez bien nous faire part des difficultés particulières que vous pouvez rencontrer dans votre département dans la mise en place d'un programme d'action de lutte contre l'habitat indigne.

*Le ministre de
l'intérieur,*

Daniel Vaillant

*Le ministre délégué à la
santé,*

Bernard Kouchner

*La secrétaire d'Etat au
logement,*

Marie-Noëlle Lienemann

ANNEXE FINANCIÈRE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE I. - ÉTUDES DE REPÉRAGE DES SITUATIONS D'HABITAT INDIGNE **1. Repérage des territoires à enjeux par l'Etat**

Types d'action :

Repérage des situations d'habitat indigne, à l'initiative des services de l'Etat, aux fins d'établir une première identification des territoires susceptibles d'être concernés dans le département, notamment à partir d'indicateurs cadastraux et fiscaux, croisant taxe d'habitation et tranches de revenus (traitement du fichier fiscal FILOCOM) et de mettre ainsi à disposition des collectivités locales des éléments objectifs.

Crédits d'études :

Deux catégories de crédits sont susceptibles d'être mobilisées :

Les crédits de titre V du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement qui permettent de financer les études pour le compte de l'Etat, sous la maîtrise d'ouvrage de la DDE.

Intitulés des lignes budgétaires « Etudes locales » sur le chapitre 57-30/40 pour le territoire national hors Ile-de-France et « Dépenses d'études afférentes aux opérations financées en Ile-de-France » sur le chapitre 57-30/60 pour la région Ile-de-France.

Les crédits de titre IX du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement qui permettent aux DDE d'avoir recours aux CETE notamment pour des missions de réalisation d'analyses des territoires, de rapprochement des

différents systèmes et de capitalisation d'études.

Intitulé de la ligne budgétaire « Prestations des CETE aux services déconcentrés dans le domaine urbanisme, habitat, construction » sur le chapitre 91-29/30.

Conditions et modalités :

Application de la circulaire n° 2001-78 du 16 novembre 2001 relative à l'orientation et à la programmation des crédits d'études locales dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en 2002.

Il est souhaitable que ces études soient menées en liaison avec les DDASS intéressées.

2. Subventions aux partenaires du programme

Types d'action :

Enquêtes de terrain à l'immeuble, entreprises par les collectivités locales, opérateurs ou associations, sur la base d'une première hiérarchisation des sites potentiellement concernés par le phénomène d'habitat indigne.

Subventions d'études :

Il s'agit de crédits de titre VI du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement qui permettent de subventionner, notamment les collectivités locales, pour la réalisation d'études portant sur les domaines de l'habitat et du renouvellement urbain.

Intitulé de la ligne budgétaire :

« Aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat », chapitre 65-48/50 du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Conditions et modalités :

Application de la circulaire n° 2001-78 du 16 novembre 2001 relative à l'orientation et à la programmation des crédits d'études locales dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en 2002.

Taux de subvention : 50 %.

Bénéficiaires de la subvention :

Personnes publiques à l'exception des établissements publics d'Etat, et personnes physiques ou morales de droit privé, en vue de la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel, pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général (décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999).

Ces actions sont à mener en liaison avec les DDASS des sites intéressés.

II. - MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE ET SOCIALE SPÉCIFIQUE « INSALUBRITÉ »

(Cf. n° 2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2002.)

Types d'action :

Dans le cadre du programme d'action prioritaire d'éradication de l'habitat indigne est ouverte la possibilité de mettre en place une MOUS spécifique « insalubrité » ayant pour objet de permettre de traiter l'insalubrité diffuse. Elle comporte les missions suivantes : le descriptif de l'état des lieux des logements préalable au rapport d'insalubrité, le traitement des logements insalubres par l'appui aux propriétaires (aide à la constitution des dossiers de financements, définition et suivi des travaux...), la remise en ordre de copropriétés dans le cadre de l'insalubrité, l'hébergement provisoire, le relogement définitif, et l'accompagnement social des occupants.

Ces actions sont à mener en liaison avec les DDASS des sites intéressés.

Départements concernés :

Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Rhône, Pas-de-Calais, Nord, Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

Intitulé de la ligne budgétaire :

« Aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations de l'habitat », chapitre 65-48/50 du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Opérateurs bénéficiaires :

Collectivités locales ; associations ; organismes HLM et les SEM, sous réserve que les projets relèvent strictement du traitement de l'insalubrité, à l'exclusion des opérations visant le maintien dans les lieux ou les mutations de ménages déjà logés dans le parc social fut-il insalubre.

Taux et dépenses subventionnables par type d'opération :

Le taux de la subvention de l'Etat est porté à 80 % de la dépense hors taxe plafonnée à 4 000 Euro par logement. Dans le cas où la maîtrise d'ouvrage ne serait pas assurée par une collectivité locale, en application de l'article 1^{er} du décret du 3 octobre 2000, ce taux peut être porté à 100 % de la dépense subventionnable plafonnée à 4 000 Euro par logement, à condition que la collectivité s'engage parallèlement à des contreparties en matière d'offre nouvelle de logement ou d'hébergement soit par l'intermédiaire d'interventions financières soit par mises à disposition de locaux.

Rappel :

Pour les autres départements le dispositif MOUS peut être mobilisé selon les conditions et modalités précisées par la circulaire n° 95-63 du 2 août 1995.

III. - mesures d'urgence et de sécurité sur les immeubles exposés au plomb ou insalubres.

Types d'action :

Outre l'exécution par l'Etat de toutes mesures d'urgence appropriées nécessaires à la protection des personnes dans les immeubles exposés au plomb (cf. décret n° 99-483 du 9 juin 1999 définissant les conditions d'application du dispositif « mesures d'urgence contre le saturnisme »), l'extension de cette ligne à l'insalubrité permet de financer les mesures exécutées d'office visant à empêcher toute occupation des locaux faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habiter. Il peut s'agir notamment des travaux de murage ou de gardiennage.

Par ailleurs, cette ligne peut être utilisée pour financer des diagnostics « insalubrité » préalable aux rapports d'enquête des inspecteurs de salubrité des DDASS ou SCHS qui pourront porter sur des éléments d'évaluation technique incluant, en tant que de besoin, des analyses de stabilité de structures maîtresses des bâtiments.

Cette ligne budgétaire peut également être sollicitée pour l'hébergement d'urgence, les mesures d'accompagnement social et l'appui aux propriétaires dans le cadre de travaux de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme.

En matière de publicité foncière, en cas de difficulté pour régler, à frais avancés, pour le compte du propriétaire le paiement des salaires aux conservateurs des hypothèques tels que prévus au code général des impôts, et notamment pour les arrêtés intéressant des communes dépourvues de SCHS, il pourra être fait appel, à titre exceptionnel, à cette ligne.

Intitulé de la ligne budgétaire :

« Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité » : chapitre 37-40/10 (diagnostics, travaux, hébergements d'urgence, contrôle des travaux, autres mesures) du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement, dotation budgétaire pour 202 : 9,15Euro.

Conditions :

Mesures exécutées par l'Etat et financées à 100 % de la dépense toutes taxes comprises.

La nature des actions financées impose bien évidemment que la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) soit étroitement associée.

IV. - travaux d'office de sortie d'insalubrité

Type d'action :

Réalisation d'office par l'Etat des travaux prescrits par arrêté préfectoral sur les immeubles déclarés insalubres rémédiabiles, en cas de carence des propriétaires et du maire (application des articles L. 1331-28 et L. 1331-29 du CSP).

Intitulé de la ligne budgétaire :

« Réserve de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité » ; chapitre 55-21/140 du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement ; dotation budgétaire pour 2002 : 7,62 MEuro.

Conditions :

Travaux exécutés d'office par l'Etat et financés à 100 % de la dépense toutes taxes comprises. Le montant de cette dépense est récupérable sur les propriétaires défaillants (créance recouvrée comme en matière de contribution directe et garantie par une inscription hypothécaire art. L. 1331-30 du CSP).

Cas particuliers :

Pour des raisons opérationnelles et, notamment en copropriété, l'Etat peut entreprendre des travaux d'office, sachant que certains propriétaires sont de bonne foi et disposés à réaliser les travaux prescrits. Pour bénéficier des subventions à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, les propriétaires devront avoir déposé leur dossier de demande de subvention dès la réception du devis par les services de l'Etat et avant l'engagement des travaux par celui-ci.

V. - subventions pour opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Type d'action :

Le RHI est un dispositif opérationnel, normalement d'initiative locale (commune ou EPCI) destiné à permettre le traitement des immeubles déclarés insalubres, irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition (sous déclaration d'utilité publique), leur éventuelle démolition. Les terrains libérés doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux.

La modification du régime financier de la RHI, en cours de finalisation, permettra, notamment, d'intégrer dans le calcul du déficit de l'opération, sous certaines conditions, l'acquisition d'immeubles insalubres déclarés irrémédiables, et à ce titre définitivement interdits à l'habitation, non destinés à être démolis mais à être affectés à du logement locatif social.

La RHI permet aussi de traiter des immeubles isolés dans la mesure où ces interventions ponctuelles, ou « multisites » s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale.

Intitulé de la ligne budgétaire :

« Résorption de l'habitat insalubre », chapitre 65-48/70 du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Opérateurs bénéficiaires :

Communes, EPCI et opérateurs qui seront précisés dans la circulaire en cours de finalisation.

Taux et dépenses subventionnables par type d'opérateur :

Le déficit de l'opération tel qu'il apparaît après prise en compte des éléments du bilan de RHI est subventionnable au taux

de 70 %. Ce taux peut être porté à 80 % si la population étrangère de la commune est supérieur à 8 %.
Le taux est de 100 %, lorsque qu'il s'agit d'une résorption de bidonville.

VI. - subventions de l'Agence nationale
pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

1. Subventions aux propriétaires occupants

Type d'action :

Réalisation des travaux de sortie de péril ou d'insalubrité par les propriétaires occupants.

Taux et assiette de subvention :

50 % de la dépense subventionnable hors taxes (travaux sur M et L.).

Possibilité d'appliquer la règle du « X + X » lorsque la collectivité abonde le taux de subvention mentionné ci-avant.

Plafond de ressources pour l'octroi de la subvention ANAH :

100 % des plafonds de ressources des prêts à l'accession sociale (PAS).

Plafond de travaux :

26 000 Euro hors taxes (travaux M et L).

Conditions particulières :

Application du règlement général de l'ANAH et de l'instruction du 21 décembre 2001.

2. Subventions aux propriétaires bailleurs

Types d'action :

Réalisation des travaux de sortie de péril ou d'insalubrité par les propriétaires bailleurs.

Taux et assiette de subvention aux travaux sur les parties immeubles (M) :

- possibilité de déplafonnement du montant des travaux par la commission locale d'amélioration de l'habitat (CAH) ;
- possibilité d'appliquer la règle du « X + X » lorsque la collectivité abonde le taux de subvention mentionné ci-avant.

Taux et assiette de subvention des travaux en parties logement et privatives (L) :

Le PST :

- 70 % des parties L et M en zone PLI ;
- 50 % des parties L et M hors zone PLI ;
- possibilité d'appliquer la règle du « X + X » lorsque la collectivité abonde le taux de subvention mentionné ci-avant.

Locatif conventionné :

- 50 % de la dépense subventionnable hors taxes en zone PLI ;
- 35 % hors zone PLI ;
- possibilité de déplafonnement du montant des travaux par la CAH ;
- possibilité d'appliquer la règle du « X + X » lorsque la collectivité abonde le taux de subvention mentionné ci-avant.

Locatif intermédiaire :

- 35 % de la dépense subventionnable hors taxes en zone PLI ;
- possibilité de déplafonnement du montant des travaux par la CAH ;
- possibilité d'appliquer la règle du « 5 + X » lorsque la collectivité abonde le taux de subvention mentionné ci-avant en zone PLI.

Locatif libre :

- 20 % de la dépense subventionnable hors taxes ;
- possibilité de déplafonnement du montant des travaux par la CAH.

Conditions particulières :

Application du règlement général de l'ANAH.

N.B. : toutes les subventions ci-dessus sont applicables à l'ensemble des travaux nécessaires à la remise en état des logements ou immeubles insalubres ou menaçant ruine et ne sont pas limités aux seuls travaux prescrits par les arrêtés d'insalubrité ou de péril. Après réalisation des travaux, des logements locatifs concernés devront, normalement, être décents au sens du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002.

Les travaux éventuellement effectués sur des immeubles d'habitation insalubres irrémédiables sont subventionnables par l'ANAH dans les mêmes conditions.

Les travaux effectués sur des immeubles d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, pris en application des législations antérieures à la loi SRU, sont subventionnables dans les mêmes conditions.

**3. Subvention aux communes
pour réaliser les travaux d'office**

Types d'action :

Octroi d'une subvention aux communes qui se substituent aux propriétaires défailants en vue de leur permettre de réaliser d'office les travaux de sortie d'insalubrité ou de péril (application des art. L.1331-28 et L. 1331-29 du code de la santé publique (CSP) ou des art. L. 511-2 et L. 511-3 du code de la construction et de l'habitat (CCH).

Taux et assiette :

50 % de la dépense subventionnable hors taxes, pour les travaux en parties privatives et en parties communes, sans plafonnement de travaux, qu'il s'agisse de propriétaires bailleurs ou de propriétaires occupants.

N.B. : les travaux d'office effectués sur des immeubles d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, pris en application des législations antérieures à la loi SRU, bénéficient des modalités de financement précisées au présent paragraphe.

Conditions de remboursement de l'ANAH par les propriétaires lors de travaux d'office réalisés par les communes.

L'instruction de l'ANAH du 21 décembre 2001 prévoit que l'« ANAH se retournera après travaux vers les propriétaires concernés. Les montants de subventions octroyés aux communes n'étant pas acquis *a priori* pour les propriétaires concernés, ils devront être recalculés en fonction des situations et des engagements de chacun, et les subventions seront reversées le cas échéant en tout ou partie ».

Pour le propriétaire bailleur : celui-ci peut demander à l'ANAH de conserver le bénéfice de tout ou partie de la subvention octroyée à la commune, conformément aux taux de subvention auxquels il aurait eu droit, selon les engagements pris (conventionnellement) et la zone géographique concernée. En cas de non-conventionnement, mais de mise en état de décence du logement et d'occupation conforme aux dispositions du CCH et au règlement général de l'Agence, le reversement partiel de la subvention sur la partie logement est de plein droit exigé par l'ANAH en application de l'article R. 321-21 du CCH.

Si le logement n'est pas décent, le remboursement total est alors exigé.

Pour le propriétaire occupant situé sous les plafonds de ressources fixés par arrêté interministériel : le bénéfice de la subvention est conservé si le propriétaire s'engage à occuper le logement conformément aux dispositions de CCH et du règlement général de l'Agence.

Pour le propriétaire occupant situé au-dessus des plafonds de ressources fixés par arrêté interministériel : le reversement de la subvention est de plein droit exigé par l'ANAH.

V. - mobilisation des produits de la CDC

1. Prêts directs aux communes

Types d'action :

Faciliter, en cas de carence des propriétaires, la réalisation d'office par les communes des travaux prescrits par arrêté sur les immeubles déclarés insalubres remédiables (art. L. 1331-28 et L. 1331-29 du CSP) ou les immeubles menaçant ruine par l'octroi de prêts renouvellement urbain (PRU) en complément des subventions de l'ANAH.

Taux :

Actuellement de 3,25 %, indexé sur le taux du livret A.

Conditions particulières :

Prêts distribués sur tout le territoire national par la Caisse des dépôts et consignations en complément des subventions de l'ANAH (lettre du 15 novembre 2001 du directeur général de la CDC auprès de la Mme la secrétaire d'Etat au logement).

2. Actions à destination des propriétaires

Types d'actions :

- prêts complémentaires aux aides de l'ANAH (prêts PRU qui nécessitent un dispositif d'intermédiation bancaire FSH) ;
- octroi de préfinancement aux subventions, (prêts FRU) ;
- développement de l'accessibilité bancaire pour emprunteurs fragiles par la mise en place d'un système de garantie *via* le FRU.

L'ensemble de ces actions imposent un dispositif de financement intermédié (FSH) qui ne peut être mis en œuvre et mobilisé que dans le cadre de politiques volontaires mettant en œuvre des dispositifs opérationnels de type OPAH ou MOUS et se traduisant par un volume de dossiers potentiels significatif.

La pleine efficacité de ces dispositifs intermédiés est conditionnée à une participation active des collectivités locales en termes de bonification des prêts intermédiés ou de participation à un fonds de garantie.

VII. - création d'une opah renouvellement urbain

1. Le principe

L'« opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) de renouvellement urbain » permettra à l'Etat, aux collectivités locales et à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de s'attaquer de manière coordonnée et volontariste à l'ensemble des facteurs de dévalorisation d'un tissu existant présentant des dysfonctionnements urbains et sociaux et dont l'insalubrité ou la forte dégradation des logements est souvent la révélation.

Ces nouvelles OPAH de renouvellement urbain, dont la durée sera portée à cinq ans, bénéficieront de financements renforcés, en contrepartie d'un engagement des collectivités contractantes à conduire, en tant que de besoin, des actions de lutte contre l'insalubrité et à engager des actions coercitives et/ou foncières nécessitant, en tant que de besoin, le recours à la déclaration d'utilité publique.

Dans cette perspective, une nouvelle circulaire remplacera la circulaire n° 92-22 du 27 août 1992.

2. Financement prévu

Etude préopérationnelle :

Taux de subvention de l'Etat de 50 % (pouvant être porté à 80 % sur la seule partie d'étude relative à l'insalubrité dont le coût est plafonné à 1/3 du coût total de l'étude).

Plafonds de la dépense subventionnable : 100 kEuro.

Conduite de projet :

Taux de subvention de l'Etat : 50 %.

Plafonds de la dépense subventionnable : 115 kEuro, ce montant étant porté à 150 kEuro/an en cas d'OPAH du traitant d'insalubrité.

Rappels :

Le repérage de l'insalubrité doit être généralisé dans les OPAH, et cela doit être précisé dans les cahiers des charges d'études préopérationnelles des OPAH « classiques », en vue du traitement de l'insalubrité dans la phase de suivi animation.

Les OPAH RU n'ont pas pour objet d'être limitées à la seule lutte contre l'insalubrité et la dégradation de l'habitat. Ce nouveau cadre contractuel a pour objectif de permettre la mise en œuvre d'un projet global de revalorisation d'un secteur urbain continu particulièrement dégradé, projet qui bien évidemment devra prendre en compte l'insalubrité parmi ses axes stratégiques d'intervention.

VIII. - financements pour hébergement et relogement transitoire

1. Crédits d'urgence

Crédits d'urgence permettant d'assurer l'hébergement de courte durée en structure d'urgence ou sous forme de nuitées d'hôtel pour des ménages démunis sans autre solution d'accueil ou d'hébergement.

Intitulé budgétaire :

Chapitre 46.81-20 : « accueil hébergement d'urgence » (crédits déconcentrés du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité).

Conditions :

Au regard des tensions actuelles sur la demande d'hébergement, la mobilisation de cette ligne est laissée à l'initiative locale en fonction des disponibilités et de la hiérarchisation des urgences propres à chaque département.

2. Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Ces structures ont vocation à accueillir des personnes nécessitant un accompagnement social lourd, s'inscrivant dans la durée, et non destinées à un hébergement ordinaire et temporaire.

Intitulé budgétaire :

Chapitre 46.81-30 du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité : « centre d'hébergement et de réinsertion sociale ».

Conditions :

La situation actuelle de saturation des CHRS ne permet d'envisager l'accueil dans ces structures que de personnes relevant réellement d'une problématique d'insertion. Par ailleurs, les conditions d'accueil en CHRS ne sont pas adaptées à la prise en charge de familles en situation de relogement.

3. Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT)

Aide financière mensuelle accordée aux associations (ou aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) logeant des personnes défavorisées pour des durées de séjour limitées, n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement de droit commun ou à l'aide sociale à l'hébergement.

Le montant de cette aide est déterminé de manière forfaitaire par référence aux loyers plafonds retenus pour le calcul de l'allocation logement et dépend de la taille et du nombre de locaux d'habitation mobilisés par l'organisme pour l'année en cause.

Intitulé budgétaire :

Le financement de l'aide est assuré par le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Le paiement aux associations est effectué mensuellement par les caisses d'allocations familiales.

Conditions :

Pour bénéficier de l'aide, les organismes doivent être conventionnées par l'Etat (conventions annuelles). Les locaux concernés doivent répondre à des normes minimales de confort (logements, chambres d'hôtel, logements-foyers, à l'exception de locaux précaires).

4. Résidences sociales

Elles accueillent des ménages disposant de ressources limitées, qui ont besoin d'un logement transitoire en raison de difficultés d'accès ou de maintien dans un logement ordinaire.

Intitulé budgétaire :

Prêt locatif aidé (PLAI) : chapitre 65.48-10 du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les résidences sociales bénéficient pour leur construction d'aides à la pierre, et plus particulièrement du PLAÍ et de subventions de l'Etat à taux majoré, dans la limite de 20 % du coût de l'opération, en construction, comme en acquisition-amélioration.

Les personnes logées en résidences sociales acquittent une redevance dont une grande partie est solvabilisée par l'APL.

Les gestionnaires des résidences sociales peuvent bénéficier, en outre, d'une aide à la gestion locative sociale (AGLS) délivrée par les DDASS et destinée à prendre en compte les surcoûts de la dimension sociale de la gestion locative occasionnés par la présence de publics en difficulté.

Conditions :

Les revenus des ménages ne doivent pas dépasser 60 % des plafonds de ressources HLM, sauf dérogation du préfet du département.

Les résidences sociales doivent en outre répondre à des conditions de niveau maximum de redevance et de normes minimales de confort fixées par la convention APL passée entre l'Etat et le gestionnaire, lequel doit être agréé pour la gestion de résidences sociales. Pour obtenir l'AGLS, le gestionnaire doit en outre fournir à la DDASS tous les éléments nécessaires pour faire la preuve de la mise en place de moyen humains adaptés pour assurer une gestion locative sociale adaptée à des publics en difficulté.