



EHESP

Ingénieur d'Etudes Sanitaires

Promotion : **2011 - 2012**

Date du Jury : **août 2012**

**Analyse et perspectives sur le rôle de
la délégation territoriale de la Nièvre
dans la lutte contre l'habitat indigne**

Sylvain D'AGATA

Remerciements

Je tiens à remercier Carolyne Goin, Ingénieure du Génie Sanitaire et responsable du pôle gestion des risques et des alertes sanitaires de l'ARS Bourgogne, délégation territoriale de la Nièvre, qui est à l'origine du sujet, qui a facilité mon accueil et qui s'est rendue disponible pour répondre à chacune de mes questions.

Je remercie également Olivier Blanchard, mon référent pédagogique, qui a pris le temps de relire mon rapport, et de répondre à mes questions que ce soit par mail ou lors de mon passage à Rennes dans le cadre de la soutenance du MIP.

Je remercie aussi toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes questions, me présenter les services et compléter ma formation. Je pense bien entendu aux membres du PDLHI que j'ai pu rencontrer dans le cadre du stage (Denis Jozwiak, Delphine Besson, Sandrine Polny, Brigitte Torterat, Isabelle Korzeniewski, Jacques Lucas, Daphnée Deas...), mais aussi aux collègues de l'ARS qui m'ont accueilli à Dijon (en particulier Stephane et Guy), à Auxerre (Bernard) et à Macon (Valérie) sans lesquels ce rapport n'existerait...

Un grand merci aussi à l'équipe santé environnement comprenant le noyau dur (Marie, Bruno, François et Jean-Noel) mais aussi Clotilde, partie désormais en Ile de France, et Laurie qui la remplace, pour leur sympathie et leur patience même si je reste accusé d'avoir cassé la cafetière. Merci aussi au reste du personnel de la DT 58 et à son délégué territorial qui restent toujours accessibles, aimables et accueillants.

Merci bien entendu à Maëlle, qui en dépit de son nouveau poste à prendre et les galères qui y sont liées, son mémoire etc. arrive quand même à trouver un peu de temps pour nous.

Mes derniers remerciements vont vers la promo IES 11-12 qui, malgré un retour dans le bâtiment du Gorgeu, m'a permis de vivre cette nouvelle année dans la joie, la bonne humeur agrémentée de nombreux fous rires qui je l'espère me resteront en mémoire, comme une partie des soirées Séquoia.

Sommaire

Introduction	1
1 Cadrage réglementaire.....	3
1.1 Définitions réglementaires.....	3
1.2 Traitement de l'habitat indigne	4
2 La lutte contre l'habitat indigne dans la Nièvre	5
2.1 Caractérisation de l'habitat indigne dans le département	5
2.1.1 Généralités sur le département de la Nièvre	5
2.1.2 L'étendue du parc privé potentiellement indigne	6
2.2 Les plans d'action pour le logement des personnes défavorisées	7
2.3 Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.....	8
2.3.1 Ses objectifs.....	8
2.3.2 Son organisation et son fonctionnement	8
2.3.3 Ses outils	10
2.4 Missions de l'ARS en matière d'habitat	11
3 Une lutte à parfaire.....	13
3.1 Bilan d'activité.....	13
3.2 Difficultés rencontrées.....	14
3.2.1 Un repérage encore insuffisant	14
3.2.2 Un pôle encore récent.....	15
3.2.3 Une faible utilisation des mesures administratives	16

4	Comparaison entre les départements bourguignons	18
4.1	Des problématiques proches	18
4.2	Des stratégies de lutte variables	18
4.2.1	Stratégies et indicateurs	18
4.2.2	Les missions confiées aux opérateurs	19
4.2.3	Tableau de synthèse	20
5	Axes d'amélioration	21
5.1	Développer le réseau de partenaires et la communication	21
5.1.1	Extension du réseau de partenaires	21
5.1.2	Développer le pôle régional	22
5.1.3	Sensibilisation du grand public	22
5.2	Nécessité d'un opérateur	22
5.2.1	Développer le repérage	23
5.2.2	Faciliter l'accompagnement social et technique	23
5.3	Importance de la stratégie	24
5.3.1	Adapter les indicateurs à la stratégie	24
5.3.2	Vers une harmonisation des pratiques	25
	Conclusion	27
	Bibliographie	29
	Liste des annexes	I

Liste des sigles utilisés

ADIL :	Agence départementale d'information sur le logement
ANAH :	Agence nationale de l'habitat
ARS :	Agence régionale de santé
CAF :	Caisse d'allocation familiale
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CETE :	Centre d'études technique de l'équipement
CLI :	Comité logement indigne
CODERST :	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
DDCSPP :	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDT :	Direction départementale des territoires
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI :	Etablissements publics de coopération inter communale
Filocom :	Fichier des logements par communes
HLM :	Habitation à loyer modéré
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
MOUS :	Maitrise d'œuvre urbaine et sociale
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPAH :	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat
ORS	Observatoire régional de la santé
PDALPD :	Plan département d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDLHI :	Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne
PIG :	Programme d'intérêt général
PNSE :	Plan national santé environnement
PPPI :	Parc privé potentiellement indigne
PRS :	Programme régional de santé
PRSE :	Plan régional santé environnement
RPPP :	Résidence principale du parc privé
RSD :	Règlement sanitaire départemental
SACICAP :	Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété
SCHS :	Service communal d'hygiène et de santé
UNPI 58 :	Chambre de Nevers de l'union nationale de la propriété immobilière

Liste des tableaux

Tableau 1 : Classements des signalements reçus en 2011.....	13
Tableau 2 : Suites données aux signalements en 2011	14
Tableau 3 : Comparaison des organisations	20
Tableau 4 : mode de fonctionnement de l'opérateur	23

Introduction

Parmi les multiples facteurs qui agissent sur notre santé, l'habitat tient, à l'évidence, une place toute particulière compte tenu du temps que nous passons à notre domicile. Soulevée dès la moitié du XIX^e siècle par les hygiénistes, cette question des relations entre habitat et santé prend une place de plus en plus grande dans les réflexions et approches des politiques de santé publique. Divers programmes traduisant ces politiques fixent des objectifs aux services déconcentrés de l'Etat visant la résorption des logements ou immeubles susceptibles de porter atteinte à la santé de leurs occupants. La notion de santé ne se bornant pas uniquement à l'absence de maladie, mais s'étendant au bien être et à l'épanouissement de chacun peut être touchée par des aspects socio-économiques, culturels et sociétaux.

Entre 400 000 et 600 000 logements en France, soit environ 1 000 000 de personnes seraient concernés par la problématique de l'habitat indigne¹. Plus localement, le département de la Nièvre compte 12 000 logements indignes dans son parc privé de résidences principales².

En fonction de l'état du logement ou de l'immeuble (niveau de dégradation, éléments manquants ou détériorés), celui-ci peut être qualifié de non décent, d'insalubre ou menaçant ruine, relevant respectivement du code civil, de la santé publique ou de la construction et de l'habitation. Les compétences afin d'assurer la résorption de l'habitat indigne sont donc partagées entre différents acteurs et seule une action concertée peut en garantir le traitement efficace. C'est dans ce cadre, que le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne de la Nièvre a été créé en novembre 2010. En parallèle, le décret n°2010-336 du 31 mars 2010 en application de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires crée les agences régionales de santé. Après presque deux ans de fonctionnement, cette étude vise à analyser le rôle de l'agence régionale de santé dans la lutte contre l'habitat indigne sur le département.

Cette étude a donc pour objectifs principaux :

- l'analyse du fonctionnement du pôle, le rôle et les compétences de chacun ;
- le recensement des difficultés rencontrées par les différents acteurs ;
- la comparaison des dispositifs en place dans les départements bourguignons et une analyse sommaire des forces et faiblesses de chacun ;
- la proposition de pistes d'amélioration.

¹ Plan national santé environnement (PNSE) 2004-2008

² Evaluation du parc privé potentiellement indigne, 2008, CETE Lyon

Pour atteindre ces objectifs, le travail a porté dans un premier temps sur l'analyse des documents du pôle national de lutte contre l'habitat indigne et de la réglementation sur ce sujet. Cette recherche s'est ensuite focalisée sur les actions réalisées en Bourgogne et dans la Nièvre (plans régionaux et départementaux d'action, protocoles, comptes-rendus...). L'annexe 1 du rapport résume le déroulement de l'étude et présente la feuille de route suivie.

Afin d'analyser les difficultés rencontrées par les différents acteurs, la réalisation de douze entretiens semi directifs dont la liste est en annexe 1, utilisant une grille unique (annexe 2) a été choisie. En effet, des échanges d'une à trois heures permettaient une meilleure perception des actions mises en œuvre et de l'implication des acteurs. Ces échanges leur ont permis de se libérer davantage sur les difficultés rencontrées et les points d'amélioration qu'ils envisageaient.

La comparaison du fonctionnement entre les départements, bien que sommaire, a pu être initiée à la fois en participant à une réunion du groupe de travail « Habitat » et grâce à la disponibilité du personnel des autres services qui ont facilité les échanges mails et téléphoniques et m'ont accueilli dans les délégations départementales. Un plus grand nombre de visites sur le terrain auraient permis d'affiner ma vision de l'état de dégradation des logements dans le département et ma perception de l'insalubrité, malheureusement, le pôle n'a pas reçu de signalement pendant la période de l'étude. Des visites ont pu cependant être menées sur des signalements antérieurs, lorsque les occupants étaient au domicile.

Le rapport est séquencé en différentes parties. Après quelques rappels réglementaires, les caractéristiques du département et de l'habitat indigne sur celui-ci sont présentées. Celles-ci ont servi de base à l'élaboration du protocole d'accord entre l'Etat et ses partenaires dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne qui formalise la création du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne de la Nièvre.

Un bilan de l'activité du pôle permet de débiter l'analyse des difficultés rencontrées par les différents acteurs du pôle et en particulier le faible nombre de procédures administratives lancées. Cette analyse est complétée par une comparaison de l'organisation et de l'activité des autres départements bourguignons et se conclut par la proposition de pistes permettant l'amélioration de la lutte contre l'habitat indigne sur le département. A noter que ces pistes ont pu être discutées au cours des entretiens avec les acteurs, cependant, elles restent des propositions et nécessiteront de plus longs échanges avant de pouvoir être adoptées.

1 Cadrage réglementaire

Différentes notions sont employées par les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne pour caractériser les situations rencontrées. Elles recouvrent des domaines proches mais ne sont pas pour autant synonymes et renvoient à des procédures de traitement différentes.

1.1 Définitions réglementaires

L'article 84 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE) apporte la définition juridique suivante à la notion d'« habitat indigne »³ : « *Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

Cette notion prend en compte toutes les situations dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et le préfet au titre de la sécurité et de la salubrité, notamment :

- l'insalubrité, le risque saturnin ;
- le péril, la sécurité des hôtels meublés, des équipements communs ;
- les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ;
- les locaux précaires ou de fortune ;
- les logements qui font l'objet d'une injonction du maire en application du règlement sanitaire départemental (RSD).

Ces distinctions sont faites en fonction, d'une part, de l'état plus ou moins dégradé des logements et, d'autre part, de la procédure administrative à employer pour traiter la situation.

Dès lors qu'il n'y a pas de risque pour la santé ou la sécurité des occupants, les logements inconfortables⁴ ou « non-décents » au sens de la notion introduite dans les rapports locatifs par la loi 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU)⁵, ne rentrent pas dans le cadre de l'habitat indigne. Ils relèvent des

³ En modifiant l'article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 (dite loi Besson), visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui définissait jusque là la notion d'habitat indigne comme une notion exclusivement politique.

⁴ L'INSEE considère qu'un logement est confortable s'il dispose d'une salle d'eau, d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.

⁵ le décret d'application de la loi SRU n°2002-120 du 30 janvier 2002 détaille les critères permettant de qualifier la décence d'un logement.

relations contractuelles entre propriétaires et locataires (procédures civiles et non administratives).

La loi SRU introduit également la notion de décence dans le code de la sécurité sociale⁶ en tant que condition du versement des aides au logement.

1.2 Traitement de l'habitat indigne

Ces notions d'habitat indigne, insalubre et non décent sont donc différentes d'un point de vue juridique. Selon la nature des désordres, les textes définissent des procédures et des acteurs à impliquer différents. La lutte contre la non-décence relève d'une procédure civile, en l'occurrence celle du locataire contre son propriétaire, alors que celle contre l'habitat indigne relève, des autorités administratives, du maire ou du préfet dans le cadre de leur pouvoir de police.

Le tableau de l'annexe 3 récapitule les différentes procédures administratives utiles au traitement du logement indigne et précise celles relevant des pouvoirs de police du maire ou du représentant de l'Etat dans le département.

Ces procédures visent des objectifs différents, cependant, un même logement peut être concerné, de manière simultanée, par une ou plusieurs d'entre elles. En effet, une situation peut relever, par exemple, à la fois de la police générale du maire qui interviendra au titre du RSD afin de faire respecter les règles générales d'hygiène, de la police spéciale du préfet fondée sur le code de la santé publique et parallèlement, d'un traitement devant la justice civile dans le cadre des rapports locatifs.

Il est à noter que les procédures administratives citées dans le tableau de l'annexe 3 sont les seules qui peuvent, en soi, porter des obligations pour les propriétaires ou les occupants (injonctions, mises en demeure, prescriptions) et, pour certaines d'entre elles, des protections particulières pour les occupants.

⁶ L'article L.542-2 relatif à l'allocation familiale de logement et l'article L831-3 relatif à l'allocation sociale de logement.

2 La lutte contre l'habitat indigne dans la Nièvre

Si le département de la Nièvre connaît une situation un peu atypique en termes de logement, avec une population globalement en baisse et un marché du logement plutôt « détendu », le nombre de personnes défavorisées ne diminue pas pour autant selon le conseil général de la Nièvre. Cette situation a des impacts sur la qualité générale du patrimoine de logement qui a plutôt tendance à se dégrader. Afin de prendre en compte cette problématique, la lutte contre le logement indigne a été inscrite dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

2.1 Caractérisation de l'habitat indigne dans le département

En dépit d'un taux de vacance relativement important dans le parc du logement social, la population du département de la Nièvre présente des caractéristiques rendant une évaluation du parc privé potentiellement indigne (PPPI) raisonnable, en particulier pour cibler les zones les plus concernées par la problématique.

2.1.1 Généralités sur le département de la Nièvre

Selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Nièvre comptait 220 000 habitants au 1^{er} janvier 2009, se classant ainsi au 83^{ème} rang national en termes de population. Si le département vieillit d'une manière générale (près du tiers de la population a plus de soixante ans), une répartition « bipolaire » apparaît :

- A l'exception de Clamecy et de Château Chinon, les communes et agglomérations de plus de 2 000 habitants se retrouvent le long de la Loire, à l'ouest et au sud ouest du département. Cette zone concentre les personnes les plus jeunes du département.
- L'est et le nord de la Nièvre forment un espace généralement peu peuplé et rural dans lesquels les habitants y sont généralement plus âgés.

La faible attractivité du département induit une demande en logement plus faible. Ainsi, le prix du mètre carré à l'achat dans le département est autour de 1 240 euros, contre une moyenne nationale de 3 177 euros⁷. Enfin, Nièvre Habitat, premier bailleur social de la Nièvre (gérant plus de 70% du parc HLM conventionné) a un taux de vacance de son parc autour de 11,6% selon le conseil général.

Par ailleurs, 19,8% de la population de la Nièvre vit avec un revenu inférieur à 942 euros par unité de consommation (foyers allocataires CAF) en 2009. Selon le conseil général de la Nièvre, ce nombre connaît une augmentation et une forte proportion de personnes

⁷ Selon plusieurs sites relatifs à l'immobilier dont www.immobilier.com consultés fin juin 2012.

isolées (40%). Le département posséderait, de plus, le taux de propriétaires modestes le plus élevé de la région. Il est donc raisonnable de penser qu'une partie du parc privé des résidences principales est potentiellement indigne.

2.1.2 L'étendue du parc privé potentiellement indigne

Le centre d'études techniques de l'équipement de Lyon (CETE) a réalisé, en 2008, sur demande de la direction régionale de l'équipement Bourgogne, une cartographie du PPPI de la région. Cette étude repose sur l'hypothèse que « *plus les revenus de l'occupant sont faibles, plus le risque est grand que son logement n'ait pas connu d'amélioration notable par rapport à son état initial* » et utilise les données de la base Filocom (fichier des logements par communes) créée par la direction générale des impôts pour le compte du ministère du logement et de la ville. Cette base de données permet le croisement du niveau de qualité globale des logements du parc privé depuis le début des années 1970 avec le niveau et les évolutions des revenus des ménages les occupant.

Il ressort de cette étude que sur les 700 000 logements de la région Bourgogne, plus de 40% ont été construits avant 1949 (soit près de 340 000 logements) contre 30% en moyenne nationale. 58 500 logements sont potentiellement indignes, soit 9,4% du parc des résidences principales privées.

Dans la Nièvre, 12,5% du parc des résidences principales privées est potentiellement indigne, soit 13 000 logements et 53,7% des logements du département sont construits avant 1949.

La répartition géographique à l'échelle des établissements publics de coopération inter communale (EPCI) est relativement homogène comme le présentent les figures en annexe n°4. En termes de nombre de logement potentiellement indigne, les zones les plus peuplées (le long de la Loire et en particulier l'agglomération de Nevers, mais aussi les secteurs de Château-Chinon et de Clamecy) sont les plus touchées. Cependant, la représentation territorialisée du rapport parc potentiellement indigne/parc des résidences (en %) met en évidence des zones plus rurales.

L'ancienneté du parc des résidences est le facteur ayant l'association la plus significative avec l'indignité selon les conclusions de l'étude du CETE. En effet, 91% du PPPI de la Nièvre correspondant à un logement construit avant 1949. Ceci est confirmé par les données synthétisées par l'association Alterre Bourgogne décrivant la région Bourgogne comme la première région française de par l'ancienneté de son parc de logements.

Les habitants du parc privé potentiellement indigne du département sont :

- majoritairement des propriétaires occupants (56% des cas) ;
- des personnes âgées de plus de 60 ans dans 48% des cas.

Les résultats de l'étude du CETE doivent toutefois être nuancés. Les catégories cadastrales, considérées dans l'étude, ont été établies entre 1970 et 1974, et sont actualisées en fonctions des déclarations de modification reçues par la direction générale des impôts. Toutefois, une partie des travaux de rénovation, notamment en intérieur ne sont pas forcément déclarés. L'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) du département du Doubs a décrit d'autres facteurs, en 2009, pouvant influencer les résultats de l'analyse des données Filocom et a tenté d'affiner l'estimation du PPPI de son département. Au regard des représentations cartographiques, l'ADIL conclut, bien que sa méthode présente aussi des limites, que sa première étude, donnait une surestimation générale de la part du PPPI dans le parc des résidences privées.

L'étude du CETE a donc pour objectif d'effectuer plus un pré repérage des situations d'habitat indigne qu'une identification précise. Cette représentation territorialisée a permis d'aider à évaluer le besoin de mener des actions de lutte dans le département et de hiérarchiser les secteurs géographiques en fonction de l'importance relative du parc privé potentiellement indigne dans le parc de résidences principales. Les dispositifs mis en œuvre pour lutter contre l'habitat indigne dans la Nièvre porteront sur l'ensemble du territoire afin d'apporter une réponse adaptée aux constats de l'étude.

2.2 Les plans d'action pour le logement des personnes défavorisées

La lutte contre l'habitat indigne dans la Nièvre s'inscrit dans un cadre plus large d'aide pour le logement. Un premier PDALPD, dispositif issu de la loi Besson, a été engagé le 1er août 2005 jusqu'en 2008. Ce plan d'action, co-piloté par le préfet de département et le président du conseil général, en accord avec les dispositions de la loi 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, visait à coordonner les actions réalisées par différents acteurs (Etat, collectivités, agence nationale de l'habitat (ANAH), caisse d'allocation familiale (CAF), associations etc.) dans le domaine du logement.

Le PDALPD 2005-2008 était composé de deux axes prioritaires :

- l'amélioration de la solvabilité des ménages en difficulté
- l'accroissement de l'offre de logement

La lutte contre l'habitat indigne n'était pas une des orientations de ce premier plan. L'évaluation de celui-ci, conduite concomitamment avec l'élaboration du second PDALPD, par le préfet et le président du conseil général⁸, a mis en exergue des défaillances quant au repérage des situations d'habitat indigne et à l'information générale sur ce domaine des maires, propriétaires et locataires. De plus, les actions des services réalisées sur ce domaine sont restées cloisonnées.

⁸ article 3 du décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007.

Ainsi, l'une des cinq orientations du PDALPD 2009-2014 consiste à lutter contre l'habitat indigne, dans le but de permettre aux familles occupant des logements indignes d'accéder à un logement décent. Trois actions principales sont mises en place pour atteindre cet objectif :

- amélioration du partenariat interservices ;
- amélioration de l'information des organismes de tutelle, des propriétaires et des locataires ;
- développement du repérage des situations d'habitat indigne.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la création du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) de la Nièvre.

2.3 Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne

Le 24 novembre 2010, le « protocole d'accord entre l'Etat et ses partenaires – plan de lutte contre l'habitat indigne » dans le département de la Nièvre initiant la création du PDLHI a été signé par le préfet de département, le président du conseil général et onze autres partenaires.

2.3.1 Ses objectifs

Outre la volonté d'afficher une collaboration forte entre l'Etat et le conseil général, ce protocole a pour objectif de :

- formaliser le partenariat autour de la lutte contre l'habitat indigne,
- définir le rôle de chacun et un plan d'actions prioritaires,
- créer l'observatoire départemental du logement non décent et du logement indigne,
- concevoir, promouvoir et utiliser les outils de traitement appropriés à la résorption de l'habitat indigne,
- assurer une analyse transversale des dossiers et une bonne circulation de l'information entre les différents partenaires.

Il est à noter que le protocole d'accord intègre la notion de non-décence⁹ aux situations d'habitat indigne gérées par le PDLHI.

2.3.2 Son organisation et son fonctionnement

Avant la création du PDLHI, les actions relatives au traitement de l'habitat indigne se faisaient déjà en partenariat entre les services. Le protocole a permis d'officialiser ces

⁹ Telle que définie dans la loi SRU du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 30 janvier 2002.

relations et d'afficher la lutte contre l'habitat indigne en tant que priorité dans le domaine du logement. Le PDLHI associe :

- les services de l'Etat (préfecture, direction départementale des territoires (DDT), direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)) ;
- le conseil général de la Nièvre ;
- les associations départementales des maires de France et des maires ruraux de France ;
- l'agence régionale de santé (ARS) ;
- l'ANAH
- le tribunal de grande instance, le procureur de la république
- le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) et le centre communal d'action sociale (CCAS) de Nevers ;
- l'agglomération de Nevers ;
- la caisse d'allocations familiales
- La chambre syndicale de la propriété immobilière de la Nièvre
- La société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) PROCIVIS Bourgogne Sud-Allier ;

Il fonctionne selon trois niveaux : Un comité technique, dont les membres sont listés à annexe 5, qui assure la coordination des décisions pour le traitement des dossiers opérationnels une fois par mois en moyenne. Le secrétariat du comité technique est assuré par la DDT, qui assure aussi la co-animation des réunions avec la direction de la solidarité du conseil général. Le comité technique conseille et accompagne les communes dans le traitement des situations et développe l'observatoire de l'habitat indigne. En cas d'urgence (péril ou autre danger avéré), un comité restreint composé des services de l'Etat et du conseil général peut se réunir pour gérer les situations et les interventions.

Un comité technique « élargi » aux directeurs des différentes structures membres du pôle dont les membres sont listés à l'annexe 5 se réunit pour préparer les comités de pilotage. Le comité de pilotage du PDLHI est inséré dans le comité de pilotage du PDALPD (co-présidé par le préfet et le président du conseil général) sachant que la lutte contre l'habitat indigne est un axe fort du PDALPD. Réuni une à deux fois par an, il a pour objectif d'assurer le suivi des réponses aux objectifs et de décider des éventuelles réorientations stratégiques nécessaires.

Le PDLHI est un lieu de partenariat, il permet la mise en commun des éléments sur chacun des dossiers traités pour réaliser une analyse transversale afin d'assurer une

intervention cohérente. Il n'a pas vocation à se substituer aux structures ou institutions qui restent compétentes sur les dossiers qu'elles gèrent¹⁰.

2.3.3 Ses outils

Outre les procédures administratives coercitives, par ailleurs peu employées dans le département, des actions incitatives comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et un programme d'intérêt général sont mises en place ou en projet.

A) Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

En janvier 2012, cinq EPCI du département ont lancé des OPAH (2 autres sont en cours de finalisation)¹¹. Sur ces territoires, l'ANAH cofinance avec l'intercommunalité un opérateur (en général un professionnel du bâtiment) pour réaliser un premier diagnostic de l'état du parc privé et fixer des objectifs d'amélioration de celui-ci. Il devient ensuite l'interlocuteur privilégié des communes adhérentes de l'EPCI pour toutes les questions relatives au logement (accessibilité, habitat dégradé, économie d'énergie etc.). Afin d'améliorer le parc privé, cet opérateur a pour mission d'aider les propriétaires à programmer les travaux, constituer des dossiers de demandes de financements ANAH lorsqu'ils sont éligibles au programme « Habiter mieux » et de suivre le déroulement des travaux. Les opérateurs des OPAH n'étant pas accrédités, ils doivent faire remonter au niveau du PDLHI (ou directement à l'ARS en cas d'urgence) tous cas d'insalubrité constatés, conformément à leur convention de prestation.

Si ces opérations sont mises en œuvre sur des territoires bien délimités, une autre mesure, encore en projet à ce jour, vise l'amélioration du parc en dehors de ces zones.

B) Le programme d'intérêt général

Le PDLHI, depuis sa création, a pour objectif de lancer un programme d'intérêt général (PIG) pour financer un opérateur sur le reste du territoire. Financé par le conseil général et l'ANAH, il focaliserait son action exclusivement sur les deux thématiques du logement suivantes : l'habitat indigne et la précarité énergétique.

Cet opérateur apporterait une contribution non négligeable à l'amélioration des connaissances relatives à l'habitat indigne dans le reste du département (amélioration du signalement). De plus, il faciliterait les suites à donner aux signalements en apportant les connaissances nécessaires aux propriétaires pour l'élaboration des dossiers de demande de financement. Enfin cet opérateur serait un interlocuteur privilégié pour conseiller en particulier les petites communes sur ces thématiques du logement.

¹⁰ Les rôles et compétences de chacun sont précisés à l'annexe 5.

¹¹ Carte des OPAH à l'annexe 6.

2.4 Missions de l'ARS en matière d'habitat

Les ARS ont été créées le 1^{er} avril 2010 par le décret n°2010-336 du 31 mars 2010 en application de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dit loi « HPST »). Responsables de la sécurité sanitaire, des actions de prévention menées dans la région et de l'organisation de l'offre de soins et de l'offre médico-sociale, elles sont chargées de mettre en œuvre la politique de santé publique au niveau régional.

Les missions relatives à l'insalubrité, réalisées autrefois par les agents de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Nièvre, sont aujourd'hui mises en œuvre par les agents de l'ARS pour le compte du préfet conformément au protocole départemental du 21 février 2012 relatif aux prestations réalisées pour le préfet du département de la Nièvre par l'agence régionale de santé de Bourgogne.

Le 29 février 2012, l'ARS Bourgogne arrête son projet régional de santé (PRS). Outil issu de la loi HPST, « *le PRS définit les objectifs pluriannuels de l'ARS dans ses domaines de compétences, ainsi que les mesures tendant à les atteindre.* » Le PRS fait référence à un modèle de santé pluridimensionnel, visant l'intégration de la santé dans l'ensemble des politiques régionales. En affichant les priorités de santé dans la région, il permet de rendre plus lisible l'action de l'ARS auprès des acteurs locaux en santé et d'offrir un cadre innovant pour fédérer leurs initiatives.

Concernant la problématique de la lutte contre l'habitat indigne, le schéma régional de prévention, volet du PRS, affiche la stratégie suivante :

- Objectif général : Suivre régulièrement l'état d'avancement de trois objectifs du plan régional santé environnement : le domaine de l'habitat, les déchets d'activité de soins et la qualité de l'air dans les locaux de travail ;
- Objectif spécifique : Lutter contre l'habitat indigne en développant les outils opérationnels de repérage et de traitement des situations d'indignité au sein des pôles de lutte contre l'habitat indigne ;
- Indicateur traçant – risques sanitaires liés à l'habitat : Nombre de cas d'hospitalisation pour motif d'intoxication au monoxyde de carbone ;
- Le PRS vise aussi à répondre au contrat pluriannuel d'objectif et de moyens, dont l'indicateur en rapport avec l'habitat indigne est le nombre de logements ayant fait l'objet d'une évaluation sanitaire ayant conduit à une procédure d'insalubrité au titre du code de la santé publique.

L'ARS coordonne ainsi ses actions avec celles inscrites dans le plan régional santé environnement (PRSE) 2011 2015. Celui-ci, copiloté par l'ARS et la DREAL, affiche, en termes de lutte contre l'habitat indigne :

- Objectif général : Améliorer la qualité de l'habitat ;
- Objectif spécifique : lutter contre l'habitat indigne, en développant les outils opérationnels de repérage et de traitement des situations d'indignité au sein des pôles de lutte contre l'habitat indigne.

En parallèle, une volonté d'harmonisation des pratiques des différentes délégations territoriales dans le domaine de la santé environnementale a permis d'initier une revue des missions. Toutefois, la lutte contre l'habitat indigne, pilotée par des pôles départementaux regroupant plusieurs acteurs de différents secteurs et dans lesquels la place de l'ARS est différente en fonction des départements, est une thématique relativement difficile à harmoniser d'un point de vue régional.

Au terme de cette revue des missions, le groupe de travail régional de l'ARS sur la thématique de l'habitat continue de se réunir plusieurs fois par an. Basé sur des relations interdépartementales existantes, il permet d'aborder les enjeux liés à l'habitat sur la région et les actions à mettre en œuvre, mais aussi d'échanger sur les pratiques des services. C'est au travers de celui-ci que la mise en place de procédures de fonctionnement harmonisées peut s'effectuer. Par exemple, la configuration du système d'information @riane, pour une meilleure utilisation est des sujets abordés actuellement.

En parallèle, un pôle régional piloté par la DREAL et l'ARS sur cette thématique voit le jour. Ce pôle, bien qu'il soit encore récent, a pour objectifs de favoriser les échanges entre les partenaires, de développer des procédures plus adaptées au contexte régional et éventuellement répondre à des besoins en formation.

3 Une lutte à parfaire

Le pôle, créé fin 2010, a dressé un bilan d'activité de sa première année de fonctionnement. Celui-ci a été présenté lors du comité technique élargi du 31 janvier 2012. Au cours des entretiens avec différents membres du PDLHI, plusieurs difficultés ont été évoquées et complètent ce premier bilan.

3.1 Bilan d'activité

Trois axes de travail ont été privilégiés en 2011 :

Il était nécessaire dans un premier temps d'élaborer de manière collégiale des outils communs de diagnostic. Ainsi une fiche de signalement a été réalisée (jointe à l'annexe 7). Un document d'information sur la création du PDLHI, son rôle et les contacts utiles a aussi été rédigé afin de disposer d'un support d'information pour la communication.

Dans un second temps, des actions de communication ont été menées, visant différents publics. La DDT a participé à une émission de radio (radio Morvan) sur la problématique de l'habitat indigne. Une réunion d'information des élus, début 2011, a permis de sensibiliser en particulier les maires à la problématique de l'habitat indigne. Cette séance d'information a été accompagnée de la diffusion du document d'information et de la fiche de signalement. Ceci afin de fournir les informations principales sur les activités du pôle et leur apporter un outil permettant de faciliter la remontée des situations rencontrées par les collectivités. Outre les mairies, les travailleurs sociaux ont été sensibilisés à l'utilisation de cette fiche. L'objectif était de permettre aux personnes pouvant pénétrer dans les logements de repérer des dysfonctionnements sans pour autant être expertes en bâtiment.

En parallèle, le comité technique s'est réuni neuf fois en 2011 pour analyser les 64 signalements reçus dans l'année. Ces signalements provenaient principalement des mairies (23%) (sans compter la ville de Nevers et son SCHS à l'origine de 11% des signalements) et de la CAF (17%)¹².

Les suites données à ces dossiers sont décrites dans le tableau 1 ci-après :

Logements signalés	64	
Dont		
logements indécents	41	64%
logements insalubres <i>arrêtés pris en 2010</i>	3	5%
infractions RSD	3	5%
procédure péril	3	5%
non classés	14	

Tableau 1 : Classements des signalements reçus en 2011

¹² L'ARS est à l'origine de 4 signalements en 2011

Au 31 décembre 2011, onze dossiers ont été clôturés mais 53 sont encore en cours, les suites constatées sont décrites dans le tableau 2 suivant :

Engagement dans une logique de travaux <i>dont programme « Habiter mieux » (ANAH)</i>	17 4	27%	4 logements sur les 11 propriétaires occupants font l'objet de travaux pour sortir de l'indignité (36%)
L'occupant a quitté le logement	16	25%	
Important problème de comportement de(s) occupant(s)	10	16%	Traitement spécifiques par les services sociaux. Situations paraissent parfois inextricables

Tableau 2 : Suites données aux signalements en 2011

Le protocole d'accord affichait la volonté de développer un observatoire de l'habitat indigne par la création du PDLHI. Le pôle a donc mis en place des outils de suivi partagé qui permettent la réalisation de bilans d'activité globale et d'évaluation des pratiques. Cependant, plusieurs plaintes sont encore gérées directement par une partie des membres du pôle (SCHS, CAF...). D'une manière générale, le PDLHI reçoit les situations complexes nécessitant une expertise transversale mais qui ne trouvent malheureusement pas toujours de solution (notamment les cas de troubles importants du comportement de l'occupant).

Dans le cadre du suivi des OPAH, les bilans de l'ANAH recensent 26 demandes de financement concernant des situations d'habitat indigne au regard des conventions de financement. Ces conventions précisent que ces situations doivent être signalées au PDLHI, ce qui n'a malheureusement pas été le cas. Les opérateurs n'ont a priori pas ressenti la nécessité de faire remonter ces cas, étant donné que la réhabilitation a pu se faire à l'amiable.

3.2 Difficultés rencontrées

Les entretiens semi directifs réalisés dans le cadre de l'étude auprès des membres du PDLHI ont permis de relever plusieurs difficultés qui peuvent être rassemblées en trois familles : un défaut de repérage de l'habitat indigne, une connaissance encore vague du pôle et de son rôle et un accompagnement financier encore difficile à apporter. Le dernier point ne concerne pas les zones couvertes par une OPAH¹³ qui disposent d'un opérateur facilitant les démarches.

3.2.1 Un repérage encore insuffisant

Les OPAH fonctionnent à ce jour uniquement comme un guichet d'accueil répondant aux demandes des personnes. Le service en charge des financements ANAH, co pilotant les opérateurs, envisage une mise à jour des objectifs afin d'optimiser le repérage des situations d'habitat dégradé. Sur le territoire diffus, le PDLHI ne dispose pas, à ce jour, d'opérateur chargé du repérage. Parmi les membres du comité technique, l'UNPI 58 essaie d'assurer ce rôle en assistant, en fonction de ses moyens, la CAF et les

¹³ Ces zones sont représentées à l'annexe 6.

travailleurs sociaux pour effectuer un prédiagnostic technique du logement lors de réclamations ou de signalements sociaux. Ce partenariat existe depuis les années 90.

Afin de développer le taux de signalement, le PDLHI a initié une opération de sensibilisation auprès des maires. Celle-ci a donné une impulsion au repérage puisqu'en effet, les mairies ont été la première source de signalement en 2011. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2012, seulement deux signalements ont été émis par des mairies (sur 17).

Deux hypothèses explicatives de ce ralentissement en 2012 peuvent être avancées. Les signalements transmis en 2011 n'étaient pas « nouveaux » mais pour la plupart complexes à traiter. Le PDLHI est apparu aux élus comme un outil permettant la gestion de ces situations et se sont impliqués dans la transmission d'information. Le délai de traitement lié à la complexité de l'affaire, et l'absence de nouveau cas suffisamment complexe ont pu induire un essoufflement de leur implication. La seconde hypothèse repose sur l'impact électoral du signalement, en particulier lorsque ce signalement est réalisé dans une petite commune et dont l'occupant s'oppose à toute aide. Ces hypothèses sont à prendre avec prudence étant donné que le PDLHI n'est opérationnel que depuis 18 mois. De plus, il existe d'autres facteurs pouvant expliquer la faiblesse du signalement, ceux-ci liés cette fois à la situation du logement dans la Nièvre :

- Locataires : Le taux de logements vacants étant relativement élevé, des possibilités de changement de logement sont offertes aux locataires. Ceci apparaît sur les bilans d'activités des OPAH qui facilitent l'élaboration de demande de financement dans des logements dégradés vacants.
- Propriétaires occupants : la perception de l'habitat indigne et la culture de la consultation peuvent être différentes dans les zones rurales du département. Le niveau relativement élevé de la précarité et l'âge avancé des personnes résidant dans ces zones limitent leur accès au système de santé en général¹⁴ (observé aussi dans le cadre du dépistage du cancer du sein piloté par l'ARS). Un temps supplémentaire serait nécessaire pour approfondir cet aspect, en analysant entre autre l'incidence des consultations médicales dans ces zones et plus largement, les données des contrats locaux de santé.

Les membres du PDLHI estiment enfin que le pôle est encore récent et que la méconnaissance de ses actions de la part des partenaires et du grand public sont un facteur potentiel limitant le repérage.

3.2.2 Un pôle encore récent

Ainsi, les efforts de communication auprès des partenaires ayant la possibilité d'entrer dans les logements doivent être maintenus. Les séances d'information ont permis de faire connaître l'existence du pôle auprès de certaines collectivités, mais il est raisonnable de

¹⁴ Portraits socio-sanitaires des pays Bourgogne Nivernaise, Nevers Sud Nivernais et Nivernais Morvan réalisés par l'ORS Bourgogne en 2012.

penser que les 312 communes qui composent le département n'ont pas encore reçu les informations suffisantes. Ainsi, la DDT et ses multiples antennes réparties sur le territoire continuent de rencontrer les communes et de diffuser les outils produits par le pôle.

Cette communication a visé dans un premier temps les collectivités en se reposant sur l'hypothèse qu'en milieu rural les premières personnes informées des troubles sur une commune sont d'une manière générale les élus et les travailleurs sociaux en lien avec le conseil général. Le nombre de signalements reçus par le PDLHI traduit la nécessité d'étendre le réseau de partenaire à d'autres services.

La relative « jeunesse » du PDLHI impacte aussi à l'intérieur du pôle. L'ancienneté des relations de travail entre les membres du comité technique (l'UNPI58 travaille depuis longtemps avec la CAF et le conseil général sur les désordres liés au logement ; le partenariat entre les services de l'Etat) et l'absence d'opérateur en charge du repérage et de l'accompagnement social et technique des personnes, les membres du PDLHI ne suivent pas toujours leur rôle respectif. Ceci a pu induire une variabilité dans le suivi des certaines affaires et rallonger les délais de prise de décision en particulier lorsque les situations relevaient de plusieurs domaines (social, technique et juridique).

3.2.3 Une faible utilisation des mesures administratives

Outre ces problèmes d'organisation interne, le PDLHI est généralement confronté à des situations difficiles à gérer et sur lesquelles les actions administratives ne sont pas toujours utilisables.

A) Les procédures coercitives

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, l'administration dans le département a rarement dû faire face à des propriétaires indélicats. En effet, lorsque les propriétaires ont les moyens d'effectuer les travaux de réhabilitation pour lesquels ils sont informés, ceux-ci sont réalisés à l'amiable. Ainsi, si aucun danger imminent n'est constaté, une phase importante de négociation est généralement initiée avant tout lancement de procédure administrative. Ceci dans le but de prendre en considération le contexte économique et social du propriétaire et du locataire le cas échéant. Cette prise en compte présente l'avantage de limiter les tensions autour du sujet mais rallonge les délais de traitement et n'est pas comptabilisé selon les indicateurs d'activité de l'ARS, d'autant plus lorsque la situation se règle à l'amiable. De ce fait une grande partie de l'activité des services sur cette thématique n'est pas valorisée.

Par ailleurs, comme cité au paragraphe 3.1 le PDLHI reçoit des signalements relevant principalement des critères de décence (64% des cas), ou concernant des désordres causés par le comportement de l'occupant (16%). Dans ces situations, les procédures en application du code de la santé publique ne sont pas très efficaces notamment lorsque l'occupant est propriétaire de son bien. Plusieurs infractions au RSD ont pu être

constatées en 2011 et 2012, celles-ci relevant de la compétence du maire. Certaines collectivités nécessitent d'être accompagnées dans le traitement et le suivi des situations en particulier lorsque l'occupant quitte le logement, celui-ci n'est apparemment pas systématique ni formalisé au sein du PDLHI.

B) Les mesures d'accompagnement

Deux types d'action peuvent être considérés comme des mesures d'accompagnement. Premièrement, les mesures incitatives de l'ANAH via notamment le programme « Habiter Mieux » : Les territoires couverts par des OPAH bénéficient de la présence d'un opérateur facilitant les demandes de subvention. Au regard des bilans d'activité sur ces zones, ce sont les travaux en vue de favoriser l'autonomie des occupants qui font l'objet du plus grand nombre de demande ; les objectifs (en termes de nombre de dossiers de subvention transmis) ne sont que partiellement atteints sur les thématiques de l'habitat indigne et très dégradé¹⁵. Dans le reste du département, l'UNPI 58 assiste, en fonction de leurs moyens, les propriétaires dans leurs demandes de subvention, mais le nombre de signalement étant plus faible, le nombre de situations l'est tout autant. Un autre facteur limitant et lié aux conditions d'attribution du programme « Habiter Mieux ». Afin d'être éligible, les travaux doivent permettre une réduction de 25% des dépenses énergétiques, et les propriétaires doivent toucher des revenus inférieurs à certains plafonds. Ces aides n'ont pas pour objet de recouvrir la totalité des frais, et le reste à charge est souvent jugé trop élevé (travaux souvent importants, dépassant le cadre des infractions relevées) par les propriétaires qui sont souvent retraités des métiers de l'artisanat ou du commerce. La SACICAP PROCIVIS Bourgogne Allier a pour objectif de pallier ces difficultés accordant des prêts avantageux, toutefois, les propriétaires concernés sont généralement âgés et ne souhaitent pas s'engager sur des prêts à long terme (deux cas en 2011 ont fait l'objet d'une demande auprès de la SACICAP).

Deuxièmement, l'accompagnement social : Utile en particulier dans les situations où le comportement de l'occupant est à l'origine des désordres. Dans le cadre où l'occupant est locataire, il arrive parfois qu'un nettoyage ou qu'un relogement puisse initier un changement de comportement réduisant les désordres, même si ces cas restent minoritaires. Ce suivi social est d'autant plus complexe à mettre en œuvre lorsque l'occupant est propriétaire de son bien et finit par s'opposer à toute aide.

¹⁵ Distinction faite à partir de la grille d'évaluation de la dégradation de l'habitat – ANAH, novembre 2010.

4 Comparaison entre les départements bourguignons

Si une partie des difficultés citées précédemment se retrouve dans les territoires voisins, les stratégies et les organisations de la lutte sont légèrement différentes, notamment en ce qui concerne la position de l'ARS au sein du dispositif et la présence d'un opérateur. Des démarches d'harmonisation des pratiques sont toutefois entreprises.

4.1 Des problématiques proches

Les quatre départements de la région Bourgogne sont d'une manière générale peu urbanisés et concentrent une part importante de logements anciens (antérieur à 1949) dans le parc privé des résidences principales. La situation du marché du logement est relativement détendue (moins pour les départements de la Côte-d'Or et de la Saône et Loire).

Les services administratifs des quatre départements rencontrent un pourcentage important de situations détaillées au paragraphe 3.2.3 ne pouvant faire l'objet de mesures coercitives (désordres liés au comportement de l'occupant) ou incitatives (le reste à charge est jugé trop élevé pour des propriétaires occupants). Les indicateurs régionaux mesurant l'activité de la lutte contre l'habitat indigne des services découlent des indicateurs nationaux (nombre de logements ayant fait l'objet d'une évaluation sanitaire ayant conduit à une procédure d'insalubrité au titre du code de la santé publique), ainsi, un nombre important d'affaires, traitées « à l'amiable » (dans les quatre départements) sans lancement de procédure administrative, ne sont pas valorisées. Cependant, en 2011, les départements bourguignons ont lancés 30 procédures d'insalubrité toute type confondu (9 en Côte-d'Or, 6 en Saône et Loire, 0 dans la Nièvre et 15 dans l'Yonne).

4.2 Des stratégies de lutte variables

Selon les départements la stratégie de lutte varie légèrement et les objectifs fixés à l'opérateur, notamment en termes de repérage et d'accompagnement social et technique des personnes, ne sont pas identiques.

4.2.1 Stratégies et indicateurs

Dans les quatre départements bourguignons, la lutte contre l'habitat indigne représente un axe important du PDALPD. Celle-ci s'effectue autour d'un pôle associant plusieurs partenaires :

- Côte-d'Or : le Comité Logement Indigne (CLI) est pilotée par l'ARS et la DDT;
- Nièvre : PDLHI pilotée par la DDT et le conseil général;

- Saône et Loire : Partenariat non formalisé autour du PIG piloté par les services financeurs;
- Yonne : PDLHI piloté par l'ARS.

Si la compétence relative à l'insalubrité au sein des pôles est conservée par l'ARS, elle ne participe pas toujours au pilotage du pôle, notamment dans la Nièvre. En Saône et Loire, la participation au pilotage est moins évidente étant donné la nature du partenariat.

Chaque pôle s'est doté, ou est en cours de dotation d'un opérateur (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) en Côte d'Or, PIG en Saône et Loire et en finalisation dans la Nièvre, convention avec la CAF dans l'Yonne) mais les missions qui lui sont confiées traduisent les objectifs visés par les pôles de chaque département.

4.2.2 Les missions confiées aux opérateurs

La MOUS en Côte-d'Or, exerçant depuis six ans est chargée du repérage des situations et l'ARS ne reçoit, par l'intermédiaire du CLI, uniquement les cas d'insalubrité soupçonnée. Les infractions au RSD sont transmises directement aux collectivités qui sont assistées pour le traitement par l'opérateur. La MOUS effectue aussi un accompagnement technique social des propriétaires et locataires le cas échéant, en particulier pour les demandes de subventions ANAH ou de relogement.

En Saône et Loire, le PIG effectuait une mission similaire, jusque fin 2011. Dans le cadre de la reconduction du PIG, l'accompagnement technique et social est assuré pour les locataires et propriétaires occupants ou bailleurs mais n'est plus assuré lorsque le logement fait l'objet d'une procédure administrative dont l'insalubrité, impactant malheureusement le soutien des occupants pour un meilleur traitement des procédures. L'accompagnement est maintenu pour les propriétaires dans le cadre des demandes de subventions ANAH.

Dans l'Yonne, l'opérateur doit effectuer 250 diagnostics avec les agents de la CAF (réponse aux réclamations, visites aléatoires ou ciblées), mais aucun accompagnement n'est réalisé pour aider les propriétaires dans les demandes de financements ANAH. Ce dispositif a permis de développer le repérage de l'habitat dégradé chez les allocataires CAF, cependant, ces situations ne répondent pas, pour la plupart aux critères d'éligibilité pour les subventions ANAH.

Dans la Nièvre, le cahier des charges relatif à l'appel d'offre dans le cadre du PIG vise deux problématiques : la lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique. Sur ces sujets, des objectifs quantitatifs devraient être fixés en terme de repérage et de traitement, notamment via le nombre de demandes de subvention déposées/accordées.

4.2.3 Tableau de synthèse

	Dispositif	Avantages	Inconvénients
Côte-d'Or	<p>CLI piloté par la DDT et l'ARS</p> <p>MOUS financée par l'ANAH, le conseil général, la CAF, et Grand Dijon. L'opérateur réalise le repérage avec les collectivités et assure l'accompagnement technique et social.</p> <p>Sensibilisation des communes au signalement.</p>	<p>L'opérateur expérimenté (exerçant depuis 6 ans) est efficace sur le repérage, notamment pour cibler les thématiques.</p> <p>Peu de dossiers bloquant.</p> <p>Accompagnement technique et social dans le suivi des dossiers.</p>	<p>Faible visibilité sur la totalité des signalements. Perte relative de l'expertise de terrain par les agents de l'ARS.</p>
Nièvre	<p>PDLHI animé par le conseil général et la DDT</p> <p>PIG en cours de finalisation visant deux thématiques : Précarité énergétique et habitat indigne. PIG sera financé par l'ANAH et le conseil général.</p> <p>Dans l'attente d'un opérateur, l'UNPI58 et l'ARS apportent une expertise sur l'évaluation technique des logements.</p> <p>Sensibilisation des communes au signalement.</p>	<p>Aspect social des dossiers pris en considération de manière importante, permettant la résolution à l'amiable de désordres.</p>	<p>Repérage faible : L'ARS ne reçoit plus de plainte de la part de particuliers et le nombre de signalements reçus est faible.</p> <p>Les mesures incitatives aboutissent difficilement (absence d'opérateur facilitant les procédures)</p> <p>Procédures coercitives longues en raison d'un temps de négociation important</p>
Saône et Loire	<p>Pôle en cours de formalisation, travail en partenariat déjà existant.</p> <p>PIG financé par l'ANAH, le conseil général et l'ARS (jusqu'en 2011).. L'opérateur réalise le repérage avec les collectivités et assurent l'accompagnement technique et social (sauf pour l'insalubrité depuis 2012).</p> <p>Sensibilisation des communes au signalement.</p>	<p>Partenariat fort entre les différents services, ne nécessitant pas au départ la formalisation d'un pôle.</p> <p>Diagnostic plomb réalisé à chaque prédiagnostic par l'opérateur.</p>	<p>Plus d'accompagnement social ni technique sur les procédures d'insalubrité depuis 2012, induisant un ralentissement dans le traitement des dossiers. (non inscrit dans le cahier des charges lié au PIG)</p>
Yonne	<p>PDLHI piloté par l'ARS, l'Etat et le conseil général.</p> <p>La CAF conventionne un opérateur pour réaliser 250 prédiagnostics de logements par an (réclamations d'allocataires, visites aléatoires et ciblées). L'opérateur ne réalise pas d'accompagnement technique ou social.</p> <p>Extension du réseau de partenaires : élus, services techniques et urbanisme, police municipale, CCAS.</p>	<p>Nombre important de signalement concernant les allocataires CAF.</p> <p>Réseau de partenaire en extension.</p> <p>DDCSPP volontaire sur l'accompagnement social.</p>	<p>Les propriétaires occupants sont un peu exclus du dispositif.</p> <p>Pas d'accompagnement technique ni social par l'opérateur, induisant une faible demande de financement ANAH et une implication renforcée de la DDCSPP.</p>

Tableau 3 : Comparaison des organisations

5 Axes d'amélioration

Au regard des entretiens réalisés auprès des partenaires et de l'analyse des organisations dans les différents départements, trois axes généraux de travail peuvent être envisagés : améliorer l'information sur le rôle du PDLHI dans le département, disposer d'un opérateur sur le diffus et fixer la stratégie de l'ARS dans le domaine.

5.1 Développer le réseau de partenaires et la communication

Depuis 2010, année de création des ARS et du PDLHI de la Nièvre, le nombre de plaintes reçues par les services du département a accentué sa décroissance. Il semble donc nécessaire de maintenir l'effort sur la communication à la fois auprès des institutions, afin d'étendre le réseau des partenaires, et éventuellement auprès du grand public.

5.1.1 Extension du réseau de partenaires

Le signalement dans la Nièvre a reposé en 2011 sur l'implication des élus et des travailleurs sociaux du conseil général. La collaboration avec ces acteurs doit être maintenue, voire développée dans le cadre éventuellement des contrats locaux de santé. Toutefois, l'expérience du département de l'Yonne illustre l'impact favorable de l'extension du réseau des partenaires sur le développement du signalement. Ainsi, il serait intéressant d'élargir la sensibilisation, dans un premier temps, aux services techniques et urbanisme des collectivités ainsi qu'aux CCAS et aux policiers municipaux, gendarmerie, pompiers. En effet, le logement indigne étant une problématique à la fois sociale et de santé publique, les différents domaines doivent être impliqués.

Les séances d'information doivent être réalisées en comité assez restreint (à l'échelle des communes si elles sont équipées de services importants, ou en éventuels regroupements de communes pour les effectifs les plus faibles) afin de favoriser les échanges sur le sujet. Une présentation des risques sanitaires liés à l'habitat devra être ajoutée aux messages de sensibilisation. Les outils du PDLHI seraient alors à nouveau transmis, cependant, il serait pertinent d'évaluer l'efficacité de la grille et en particulier les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain les renseignant depuis plus d'un an maintenant. Si les signalements remontés au niveau du pôle sont toujours accompagnés de cette grille, les travailleurs sociaux entre autres, ne sont pas des experts techniques en bâtiment, et certains éléments ne sont pas toujours évidents à compléter.

Dans un second temps, un travail pourrait être mené avec les organismes de tutelle. Les axes de travail semblent différents selon les départements, et une analyse plus approfondie doit être réalisée au préalable pour définir les enjeux et objectifs de ce partenariat.

5.1.2 Développer le pôle régional

Les dernières actions du pôle régional piloté par la DREAL et l'ARS ont permis de favoriser les échanges sur les problèmes rencontrés par les agents et d'apporter certaines réponses, notamment via l'association de représentants du pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Ces actions sont à multiplier afin d'améliorer les connaissances de chacun sur le rôle et les missions des différents acteurs de la lutte contre l'habitat indigne en reposant sur le principe actuellement utilisé : Autour d'un sujet principal (dernier sujet abordé : les travaux d'office), des acteurs nationaux présentent dans un premier temps le contexte, les politiques en jeu et les outils existants. Un second temps est réservé aux questions et problèmes rencontrés en associant la présentation de témoignages d'acteurs locaux, permettant ainsi un échange sur les pratiques mises en œuvre autour de ce sujet.

5.1.3 Sensibilisation du grand public

Une communication auprès du grand public semble aussi utile étant donné la baisse générale du nombre de plaintes de particulier reçus par les services, qui traduit soit des logements tous confortables soit un défaut d'information sur les critères de décence et les moyens d'amélioration existants. Cette communication viserait alors une modification du comportement de la population, ainsi, elle devra suivre une méthode rigoureuse afin d'être efficace. Plusieurs méthodes sont utilisées dans les domaines de la prévention et de l'éducation à la santé¹⁶, elles requièrent une analyse fine du contexte et du comportement de la population cible afin d'adapter au mieux les messages et les moyens de communication.

Pour être efficace, ces méthodes nécessitent des ressources importantes. Etant donné la conjoncture économique actuelle et au regard d'autres enjeux sanitaires sur le département comme celui de la démographie de la profession médicale, il semble difficile de dédier des moyens suffisants sur cette action.

5.2 Nécessité d'un opérateur

Un autre acteur a son rôle à jouer dans le développement du signalement de l'habitat indigne. En effet, les résultats des autres départements et des OPAH témoignent de l'utilité de celui-ci pour l'amélioration du repérage et de l'accompagnement social et technique des personnes. Celui-ci devrait être opérationnel dans la Nièvre début 2013, le cahier des charges étant en cours de finalisation entre la DDT et le conseil général.

¹⁶ Comme la méthode IMC/COMBI (*Integrated Marketing Communication/Communication for Behavioral Impact in Health and Social Development*) ou la méthode CAST (*Campaigns and Awareness-raising Strategies in Traffic Safety*) utilisée pour la sécurité routière.

5.2.1 Développer le repérage

Le découpage du département de la Nièvre en 312 communes dont la plupart ont une population résidante très faible implique nécessairement une implication de l'opérateur dans l'accompagnement des collectivités qui ont des moyens très limités et sont dépourvues pour certaines de services techniques pour le repérage. Au cours de l'étude, deux manières de procéder ont pu être observées, dans lesquelles des objectifs quantitatifs de signalement peuvent être fixés :

	Guichet d'accueil	Réponse aux plaintes + visites aléatoires et ciblées
Description	Centralisation des plaintes et signalements, intervention de l'opérateur en réponse aux demandes. ex : les OPAH de la Nièvre	Réalisation de visites aléatoires et ciblées à la demande d'un partenaire. ex : Prestataire CAF de l'Yonne
Avantages	Polyvalence sur les thématiques de l'habitat. Variabilité des situations rencontrées	Actions de proximité possibles. Gestion de propriétaires indécis possédant plusieurs logements
Inconvénients	Nécessite une population et des partenaires bien informés sur les dispositifs en place. Des opérations de communication sont indispensables.	Nécessite un partenaire ayant la connaissance de nombreuses situations (CAF doit être impliquée). Ne cible qu'un type de population (allocataires dans le cas de l'Yonne)

Tableau 4 : mode de fonctionnement de l'opérateur

La première méthode nécessite la réalisation de plusieurs campagnes d'information auprès de la population et des personnes pouvant effectuer les signalements, explicitant les thématiques prises en charge par l'opérateur (habitat indigne, très dégradé, précarité énergétique, etc.) afin d'orienter au préalable le signalement. Depuis l'interruption de cette communication en Saône et Loire, le nombre de signalements pouvant mener à une situation d'insalubrité a relativement baissé. La seconde méthode, quant à elle, repose sur un partenariat fort avec un organisme dont les agents ont la possibilité d'entrer dans les logements (CAF, conseil général en particulier) mais prendra difficilement en considération toutes les tranches de la population. Ces deux méthodes sont non exclusives l'une de l'autre et sont à envisager au regard des objectifs fixés par le PDLHI.

5.2.2 Faciliter l'accompagnement social et technique

L'accompagnement social et technique doit apparaître dans le contrat de prestation afin de développer les demandes de subventions et faciliter les démarches administratives des propriétaires. Les bilans d'activité des OPAH, bien qu'ils traduisent un fonctionnement encore perfectible des dispositifs en place, en illustrent le bénéfice. Cet accompagnement doit aussi permettre la prise en compte du contexte social du locataire le cas échéant et faciliter les échanges avec les différents travailleurs sociaux y compris lorsque le logement fait l'objet d'une procédure d'insalubrité. En effet, ces procédures administratives sont complexes et de durée parfois importante, et le suivi social de droit commun ne permet pas d'apporter une réponse et un soutien suffisants aux occupants confrontés à une telle situation. Cet accompagnement peut aussi cibler les collectivités,

notamment les mairies de faibles effectifs rencontrant de nombreuses difficultés dans le traitement des infractions au RSD.

Enfin, si l'opérateur apparaît comme l'acteur permettant de faciliter les procédures, les conditions d'attribution des subventions ANAH ne seront pas pour autant modifiées et l'adhésion des propriétaires avec l'apparition d'un opérateur reste encore incertaine. La précarité énergétique est une problématique environnementale importante dont le logement est une des sources principales, cependant, elle apparaît parfois comme un frein pour la réhabilitation de logements faisant l'objet de désordres légers.

Une alternative aux mesures incitatives a été émise par un des membres du PDLHI lors des entretiens. Elle consisterait à charger l'opérateur, dans le cadre de l'accompagnement technique des propriétaires, de réaliser des fiches pratiques de travaux, notamment pour des « petits » travaux ne nécessitant pas forcément une expertise approfondie dans le bâtiment. La promotion de ces fiches pourrait être envisagée, au cas par cas, lorsque les propriétaires refusent de s'engager dans une logique de travaux ou ne sont pas éligibles au titre du programme « Habiter Mieux ».

5.3 Importance de la stratégie

Depuis la loi HPST et la création des ARS, la stratégie des actions en santé environnementale doit être coordonnée au PRS. Définie pour l'échelon régional, elle doit cependant être adaptée aux caractéristiques départementales. De même afin d'améliorer la visibilité des actions réalisées, celles-ci doivent être harmonisées entre les territoires.

5.3.1 Adapter les indicateurs à la stratégie

Dans le cadre du dispositif actuel de lutte contre l'habitat indigne dans le département de la Nièvre, il paraît difficile aux services de la délégation territoriale de l'ARS de répondre à ses objectifs inscrits au PRS. En effet, le PDLHI étant piloté par la préfecture et le conseil général, l'ARS n'intervient qu'en tant que partenaire et « *met en œuvre, pour le compte du préfet, les procédures du code de la santé publique en matière de logement, susceptible de porter atteinte à la santé des occupants ou des voisins* ». Deux voies peuvent alors être indiquées :

- Soit l'ARS se fixe des objectifs en terme de lutte contre l'habitat indigne au sein de son PRS, et dans ce cas participe au pilotage des pôles à l'échelon départemental pour faciliter la prise en compte de ces objectifs dans les stratégies départementales, et ceci dans chaque département ;
- Soit l'ARS choisit d'être partenaire et, dans ce cas, les objectifs qu'elle se fixe dans le domaine doivent répondre aux attentes des pilotes du pôle, et ceci dans chaque département ;

A ce jour, les objectifs et la stratégie à l'échelon régional sont fixés, mais des incertitudes persistent sur la position à adopter dans le département. Les missions de l'ARS sur le

domaine de l'habitat indigne sont réalisées dans la Nièvre pour le compte du préfet encadrées par le protocole du 21 février 2012 relatif aux prestations réalisées pour le Préfet du département de la Nièvre par l'ARS de Bourgogne. A ce titre, doit-elle dans ce cas se fixer des objectifs d'activité et alors participer à la stratégie pour les atteindre ou cette tâche relève du représentant de l'Etat ? Ceci induit aussi la nécessité de compléter les indicateurs d'activité en fonction des objectifs fixés.

5.3.2 Vers une harmonisation des pratiques

La définition de cette position est délicate, et nécessite un retour d'information comparable entre départements afin de définir la position la plus efficace. A ce jour, les visites de prédiagnostics sont réalisées par des opérateurs, professionnels du bâtiment, pour les départements de la Côte-d'Or, de la Saône et Loire et de l'Yonne. L'opérateur sur les départements de la Côte-d'Or et de la Saône et Loire utilisent la grille introduite par la circulaire DGS/DGUHC/SD7c/IUH4 n°293 du 23 juin 2003 relative à la mise à disposition d'une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres et transmettent un rapport de visite « standardisé ». Dans la Nièvre, ces prédiagnostics sont à ce jour réalisés par les travailleurs sociaux et collectivités. Une fiche de signalement (jointe à l'annexe 7) moins technique afin d'en faciliter le renseignement par des personnes non expertes en bâtiment est renseignée, mais nécessite régulièrement l'expertise supplémentaire de l'UNPI58 ou des agents de l'ARS. Ces expertises reposent sur l'expérience des agents et de ce fait, aucune grille technique relative à l'évaluation de l'insalubrité du logement n'est ajoutée à la fiche de signalement. Un rapport listant les désordres constatés est rédigé au terme de la visite mais ne suit pas une structure homogène et change en fonction des agents et de la situation. Si ceci a l'avantage de s'accorder à la situation, cette méthode ne favorise pas la visibilité du travail effectué par les agents et ne facilite pas la remontée et l'échange d'information. Malgré l'existence de nombreux outils dans ce domaine (via les productions du pôle national de lutte contre l'habitat indigne) la perception de l'insalubrité peut varier en fonction des personnes en l'absence d'utilisation de ceux-ci.

A ce titre, le groupe de travail intra ARS et les échanges entre les délégations doivent être maintenus. En effet, si le pôle régional piloté par la DREAL et l'ARS vise à développer les échanges entre les différents acteurs, le groupe de travail intra ARS a pour objectif d'harmoniser la gestion des situations d'insalubrité rencontrées sur les départements via le développement d'éventuelles procédures de fonctionnement communes. Pourra découler de ces procédures, la proposition d'indicateurs d'activité complémentaires, traduisant l'activité globale des services dans le traitement des situations, qu'il soit effectué à l'amiable ou par une procédure administrative.

Conclusion

Les données Filocom permettant de croiser l'ancienneté du bâti et le niveau social des propriétaires, et le caractère insalubre de certains signalements ou plaintes reçus par les services témoignent de la présence d'un parc privé potentiellement indigne.

Afin d'assurer une approche transversale des situations, un protocole d'accord entre le préfet et ses partenaires a été validé en novembre 2010 portant la création du PDLHI. Cette plateforme a permis de consolider le réseau d'acteur déjà existant autour de la thématique de l'habitat indigne. Il a de plus permis, via la création d'outils partagés, la création d'indicateurs de suivi transversaux des actions réalisées.

Toutefois, ce pôle est encore récent et les résultats du bilan d'un an de fonctionnement mettent en évidence des points de fonctionnement à améliorer, notamment en termes de repérage de l'habitat et d'accompagnement social et technique auprès des collectivités, des propriétaires et le cas échéant des locataires.

Les services de l'ARS dans le département n'ont lancé que peu de procédures d'insalubrité ces dernières années. Plusieurs hypothèses explicatives sont ressorties des entretiens avec les différents acteurs au cours de l'étude :

- le repérage de l'habitat indigne n'est pas suffisamment actif ;
- la part de logement relevant d'une procédure d'insalubrité reste faible ;
- lorsqu'aucun danger imminent n'est observé, une phase de négociation est toujours initiée avant toute procédure administrative, celle-ci se concluant souvent par une gestion de la situation à l'amiable ;

En comparant les dispositifs des autres départements bourguignons, la validation prochaine du PIG et le choix d'un opérateur devraient avoir un impact favorable en développant le repérage et l'accompagnement technique et social des situations. Cependant, il apparaît nécessaire d'harmoniser la position de l'ARS au sein des différents pôles départementaux et de mettre en œuvre une procédure dans la Nièvre permettant de faciliter la remontée d'information et la valorisation du travail effectué.

Même si cette étude a permis de dresser un premier bilan organisationnel avec les différents acteurs, ces propositions, au regard du délai de réalisation de l'étude, nécessiteront d'être étudiées sur un plus long terme avant d'être mises en œuvre.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

Code de la santé publique, articles L 1311-4, L 1331-22 à L 1331-32 et L 1334-1 à 12.

Code général des collectivités territoriales, articles L2212-1 et 2.

Code de la construction et de l'habitation, articles L123-1 à 4, L511-1 à 5 et L521-1 à 4.

Code de la sécurité sociale, articles L.542-2 et L831-3.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson).

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU).

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

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

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE).

Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST).

Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Décret n°2010-336 du 31 mars 2010 en application de la loi HPST portant création des agences régionales de santé.

Règlement sanitaire départemental de la Nièvre, arrêté préfectoral n°85-3421 du 21 novembre 1985.

Protocole départemental du 21 février 2012 relatif aux prestations réalisées pour le préfet du département de la Nièvre par l'agence régionale de santé de Bourgogne.

Circulaire DGS/SD7 n°2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne.

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

Circulaire DGS/DGUHC/SD7c/IUH4 n°293 du 23 juin 2003 relative à la mise à disposition d'une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres.

Plans et programmes d'actions

Protocole d'accord entre l'Etat et ses partenaires – plan de lutte contre l'habitat indigne, 24 novembre 2010.

Plan national santé environnement 2004 – 2008.
<http://www.sante.gouv.fr/plan-national-sante-environnement-pnse.3480>

Plan national santé environnement 2009 – 2013.
<http://www.sante.gouv.fr/deuxieme-plan-national-sante-environnement-pnse-2-2009-2013.html>

Projet régional de santé de l'agence régionale de santé de Bourgogne, arrêté le 29 février 2012.
<http://www.ars.bourgogne.sante.fr/Adoption-du-Projet-Regional-de.130108.0.html>

Plan régional santé environnement Bourgogne 2011 – 2015.
<http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/sante-environnement-consulter-le-a895.html>

PDALPD 2005 – 2008 (Nièvre).

PDALPD 2009 – 2014 (Nièvre).
<http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/p-d-a-l-p-d-de-la-nievre-a1031.html>

PDALPD Côte-d'Or 2005 – 2010.
<http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/p-d-a-l-p-d-de-cote-d-or-a1030.html>

PDALPD Saône et Loire 2006 – 2010.
<http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/p-d-a-l-p-d-de-saone-et-loire-a1032.html>

PDALPD Yonne 2011 – 2014.
<http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/p-d-a-l-p-d-de-l-yonne-a1033.html>

Rapports et Etudes

ADIL 25, DDT et ANAH du Doubs, « Estimation du nombre de logements privés indignes dans le département du Doubs en 2005 », 2009.
http://www.doubs.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Estimation_du_nombre_de_logements_privés_indignes_dans_le_Doubs_en_2005_cle6532b6.pdf

ANAH, grille d'évaluation de la dégradation de l'habitat, novembre 2010.
<http://www.anah.fr/les-publications/les-guides-methodologiques/vue-detaillee/article/grille-devaluation-de-la-degradation-de-lhabitat.html>

Belgian Road Safety Institute, Méthode CAST (Campaigns and Awareness-raising Strategies in Traffic Safety).

<http://www.cast-eu.org/>

Centre d'études techniques de l'équipement de Lyon, « Evaluation du parc privé potentiellement indigne », 2008.

Conseil général de la Nièvre, « Situation économiques et sociales de la Nièvre », Septembre 2011.

http://www.cg58.fr/IMG/pdf/Synthese_economique_et_sociale_de_la_Nievre_-_09-2011_pdf.pdf

OMS - Université de Steinhardt de New York, Méthode IMC/COMBI (Integrated Marketing Communication/Communication for Behavioral Impact in Health and Social Development).

<http://steinhardt.nyu.edu/imc/introduction>

ORS Bourgogne, portraits socio-sanitaires des pays Bourgogne Nivernaise, Nevers Sud Nivernais et Nivernais Morvan, 2012

<http://www.ors-bourgogne.org/index.php?page=87>

Sites internet

www.sante.gouv.fr

<http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr/>

www.inpes.sante.fr

www.insee.fr

www.ars.bourgogne.sante.fr

<http://www.alterre-bourgogne.org>

www.immobilier.com consulté fin juin 2012

Liste des annexes

Annexe n°1 : Déroulement de l'étude	II
Annexe n°2 : Grille d'entretien	IV
Annexe n°3 : Synthèse des procédures administratives coercitives	VI
Annexe n°4 : Représentation du PPPI.....	VII
Annexe n°5 : Organisation du PDLHI	VIII
Annexe n°6 : Localisation des OPAH	IX
Annexe n°7 : Fiche de signalement (Nièvre).....	X

Annexe n°1 : Déroulement de l'étude

L'étude s'est déroulée sur une période de neuf semaines du lundi 21 mai 2012 (semaine 21) au vendredi 20 juillet 2012 (semaine 29).

Pour atteindre ses objectifs, 5 temps de travail ont été menés parfois simultanément :

- Recherche bibliographique ;
- Etude du fonctionnement du PDLHI ;
- Etude du rôle de l'ARS ;
- Analyse des données recueillies
- Rédaction du rapport.

Le tableau de la page suivante présente la dernière version de la feuille de route utilisée dans le cadre de la réalisation de l'étude. Les principales étapes de l'étude ont été maintenues, les mises à jour concernant la fixation des entretiens avec les partenaires. A noter que le lundi 28 mai était un jour férié et que les jeudi 21 et 22 juin ont fait l'objet d'un déplacement sur Rennes dans le cadre de la soutenance du module inter professionnel.

Les objectifs initiaux affichés dans la fiche de stage présentée à la commission en mars 2012, ont été maintenus. De légères réorientations ont toutefois été discutées avec les référents au cours de l'étude en fonction des éléments ressortis lors des entretiens avec les différents acteurs, en particulier sur la proposition de perspectives d'amélioration. Au regard du délai accordé à l'étude, il était préférable d'accorder plus d'attention à la présentation des organisations, leur comparaison et les difficultés rencontrées. Les améliorations proposées devront alors faire l'objet de discussions entre les services et nécessiteront du temps avant une éventuelle mise en œuvre effective.

La plupart des entretiens ont été suivis d'un échange avec l'ingénieur sanitaire et/ou les techniciens sanitaires du service afin de faciliter la transmission des informations et connaître leur avis sur le sujet.

L'ARS Bourgogne est une structure encore récente, qui peut faire l'objet de réorganisation de service sur un plus ou moins long terme. L'impact de ces réorganisations sur la mise en œuvre des propositions ne peut pas être connu au regard de la période de réalisation de l'étude et n'a donc pas pu être pris en compte.

Annexe n°2 : Grille d'entretien

La grille suivante a été utilisée pour chacun des entretiens. La méthode consistait, à partir de la présentation du sujet de l'étude et des questions inaugurales d'entamer le discours. Au terme de l'entretien, une revue de la grille était réalisée afin de vérifier qu'aucun élément n'a été omis.

Elle n'était pas adaptée aux entretiens avec les partenaires des autres délégations territoriales de l'ARS, cependant, les éléments ont permis d'aborder des points de comparaison entre les dispositifs qui n'avaient pas été abordés spontanément.

La LHI dans la Nièvre – Stage IES 2012

Guide d'entretien

Date du rendez vous :

Structure :

Fonction :

Nombre d'années d'exercice dans la structure :

Questions inaugurales:

Les différences entre indigne, insalubre et indécent,
Depuis quand travaillez vous dans la LHI ?
Quel est votre rôle ?

Thèmes à aborder :

1. L'habitat indigne dans la Nièvre

1.1 Idée de l'importance du problème (par rapport au rapport Filocom)

1.2 Pourquoi l'habitat devient indigne dans la Nièvre (habitat ancien, diogène, psy) ?

1.3 Qui sont les plus touchés (propriétaire occupant, bailleur, bailleurs sociaux)

2. Le PDLHI

2.1 Qui est à l'origine des signalements (les maires ?)

2.2 Comment fonctionne le PDLHI (qui réceptionne le signal et quelles sont les suites)

2.3 Quels sont les différents acteurs impliqués (et quelle formalisation ? convention, protocole ?) implication du parquet ?

2.4 Le PIG ? l'opérateur ?

2.5 Quelles sont les ressources (financières)

2.6 Actions de comm sont suffisantes ? efficacité ?+

3. Organisation

3.1 Y a-t-il une volonté régionale d'harmoniser les pratiques sur les différents départements ? Comment ?

3.2 Y a-t-il eu des tournants dans la LHI (texte qui ont modifié les pratiques etc.)

4. Bilan

4.1 Quels sont les obstacles que vous rencontrez dans le cadre de la lutte?

4.2 Quelles sont vos principales réussites ?

5. Propositions

5.1 Qu'est-ce qui, selon vous, permettrait d'améliorer la LHI dans la Nièvre ?

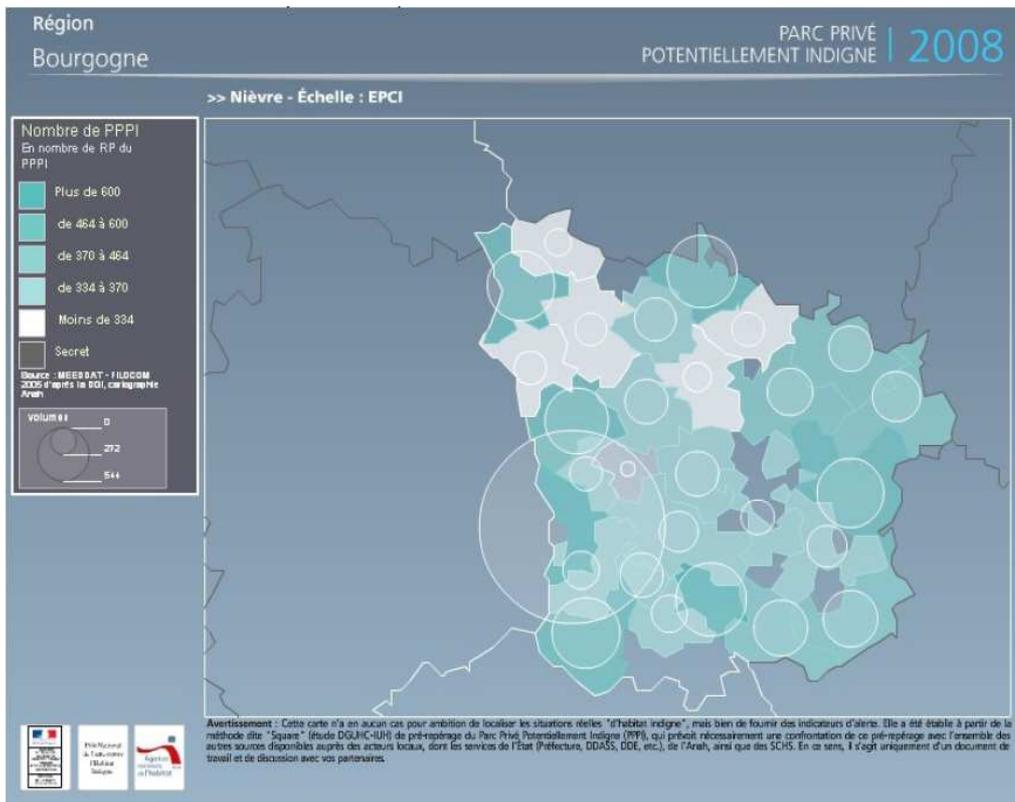
5.2 Que pensez-vous de ce qui est pratiqué chez les autres ?

Annexe n°3 : Synthèse des procédures administratives coercitives

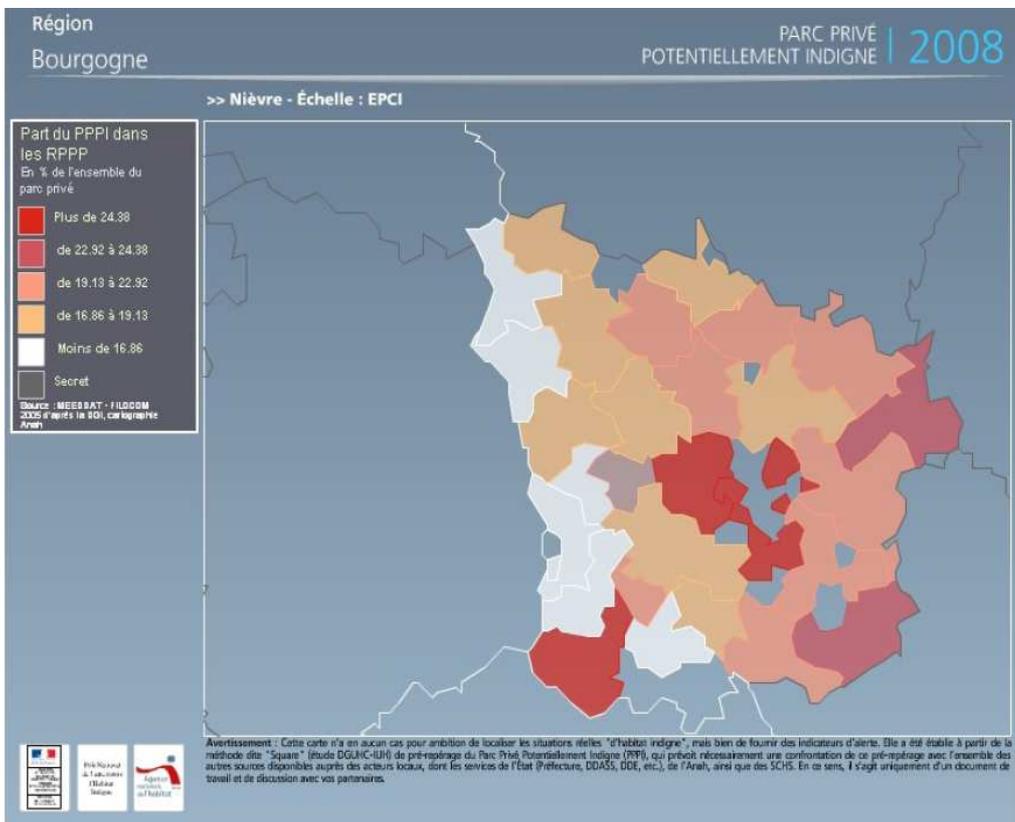
Autorité administrative	Maire	Préfet
Procédure administrative	<p><u>Police générale du maire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Article 2212-2</u> du code général des collectivités territoriales • Application du RSD <p><u>Police spéciale du maire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Article L.511-1 à 3</u> du code de la construction et de l'habitation : Edifices menaçant ruine, procédure du péril ordinaire et imminent • <u>Article L.123-3</u> du code de la construction et de l'habitation : sécurité des établissements d'hébergement recevant du public • <u>Article L.129-1 à 7</u> du code de la construction et de l'habitation : sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation 	<p><u>Au titre du code de la santé publique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Article L.1311-4</u> : danger ponctuel et imminent pour la santé, procédure d'urgence ; • <u>Article L.1331-22</u> : locaux par nature impropres à l'habitation ; • <u>Article L.1331-23</u> : suroccupation des locaux • <u>Article L.1331-24</u> : danger pour la santé ou la sécurité des occupants lié à l'utilisation des locaux, passage en CODERST ; • <u>Article L.1331-25</u> : périmètre insalubre ; • <u>Article L.1331-26 à 29</u> : procédure insalubrité, passage en CODERST ; • <u>Article L.1331-26-1</u> : insalubrité + danger imminent, le traitement des désordres est réalisé avant le passage en CODERST ; • <u>Article L.1334-2</u> : protection des mineurs contre le risque d'intoxication au plomb dans l'habitat.

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

Annexe n°4 : Représentation du PPPI



Représentation du parc privé potentiellement indigne à l'échelle des EPCI (en nombre de résidences privées)



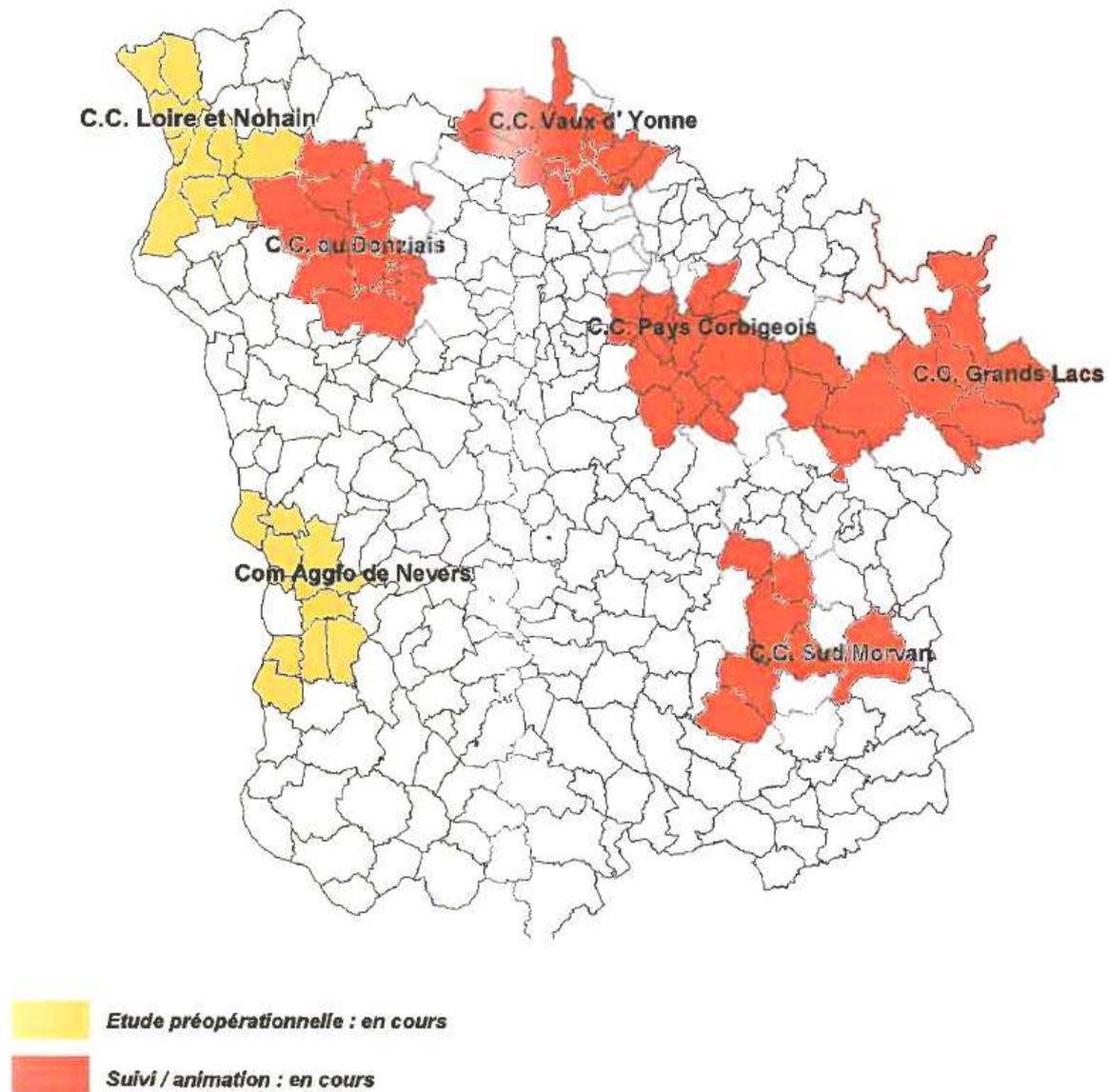
Représentation de la part du parc privé potentiellement indigne dans le parc privé (en %) à l'échelle des EPCI

Annexe n°5 : Organisation du PDLHI

Administration / Service	Rôle au sein du PDLHI
Préfecture de la Nièvre	Coordonne l'action des services de l'Etat et co-préside le comité de pilotage
Conseil général de la Nièvre <i>Direction de la solidarité</i>	Mobilisation du fonds de solidarité logement et de l'aide à l'amélioration du logement ; Facilite l'accompagnement social, relogement et hébergement le cas échéant ; Co-préside le comité de pilotage et co-anime le comité technique.
DDCSPP de la Nièvre	Assure le secrétariat du comité de pilotage dans el cadre de l'animation du PDALPD
DDT de la Nièvre et ANAH <i>Service aménagement du territoire et habitat</i>	Instruction des dossiers de subvention dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne ; Centralise les signalements émanant des différents acteurs ; DDT assure le secrétariat et co-anime le comité technique.
ARS Bourgogne DT 58 <i>Pôle prévention et gestion des risques et des alertes sanitaires</i>	Mise en œuvre, pour le compte du préfet, les procédures du code de la santé publique en matière de logement sur l'ensemble du département excepté pour la ville de Nevers. Thématiques concernées : insalubrité, saturnisme, radon, prévention des intoxications au monoxyde de carbone...
Tribunal de grande instance de Nevers <i>Substitut du procureur de la République</i>	Intervient dans le cadre de procédures pénales en lien avec le pôle
CAF <i>Service Travail social</i>	Lutte contre les logements non-décent via l'intervention de ses professionnels, contrôleurs et travailleurs sociaux.
Ville de Nevers SCHS CCAS	Traitement des infractions au RSD, procédures péril et d'insalubrité sur la ville de Nevers. (missions SCHS) Facilite le diagnostic social et la prise en charge des personnes sur le plan social dans la ville de Nevers (missions CCAS)
Communauté d'agglomération de Nevers <i>Service habitat</i>	Relais et promoteur de l'action du pôle auprès de ses partenaires. Complémentarité d'action avec les acteurs du pôle sur dans une éventuelle action opérationnelle de lutte contre l'habitat indigne de maîtrise d'ouvrage communautaire
Chambre syndicale de la propriété immobilière	Partenariat avec la CAF pour la lutte contre les logements non décents.
SACICAP Bourgogne-Sud-Allier	Accompagnement des propriétaires occupant très modestes
Association départementale des maires et des maires ruraux de France	Signature du protocole d'accord entre l'Etat et ses partenaires mais n'est pas représenté aux comités techniques.

Annexe n°6 : Localisation des OPAH

Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)



Réalisé par : D.D.T. 58 - M.A.A.T. - P.C.P.T. Janvier 2012

Annexe n°7 : Fiche de signalement (Nièvre)

Fiche de signalement de l'état d'un logement



Fiche à envoyer à la Direction Départementale des Territoires – secrétariat du pôle de lutte contre l'habitat indigne – SATH - 2, Rue des Pâtis BP 30069 58020 Nevers Cedex..
Tél.:03.86.71.70.86

A
D
I
S
S
I
O
N
S

P
O
U
R

E
L
E
M
E
N
T

L
O
G
E
M
E
N
T

D
I
G
N
E

<p>Adresse du logement :</p> <p>Nom, prénom de l'occupant (chef de famille) :</p> <p>Locataire : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Propriétaire : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Autre :</p> <p>Nombre de personnes dans le logement :</p> <p>Nombre d'enfants, et âge des enfants :</p> <p>Personne présentant un handicap, une perte d'autonomie : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Si possible, date d'entrée dans les lieux :</p> <p>Y-a-t-il eu un état des lieux à l'entrée dans le logement : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Propriétaire / Bailleur (noms et coordonnées si possible) :</p> <p>La propriétaire est-il prévenu des problèmes du logement ? OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p>	<p>TYPE D'HABITAT :</p> <p>Maison individuelle : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Logement dans un immeuble : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>A votre avis, l'immeuble a été construit</p> <p>Avant 1949 <input type="checkbox"/> Après 1949 <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p>
<p>ETAT GENERAL DU LOGEMENT :</p> <p>Y-a-t-il un danger immédiat pour les occupants ? OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>si oui, lequel :</p> <p>Le logement est-il en comble ? OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Le logement est-il situé en sous-sol ? OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>A votre connaissance, le logement a-t-il déjà fait l'objet d'un arrêté de péril ou d'insalubrité ?</p> <p>OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p>	<p>ETAT GENERAL DE L'IMMEUBLE :</p> <p>Risque de chute d'ouvrage (cheminée, volet, revêtement de façade, toiture, ...)</p> <p>OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Parties communes sources de danger (montée dangereuse, garde corps branlant, fils ou branchements électriques dangereux...)</p> <p>OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Date de la fiche :</p> <p>rédigée par :</p> <p>n° de téléphone :</p>
	<p>SIGNATURE DE L'OCCUPANT – qui donne son accord pour la transmission de la fiche au pôle départemental pour qu'une solution puisse être recherchée.</p>

A compléter même partiellement selon vos connaissances

<p>STRUCTURE DU BATI :</p> <p>Nombre de pièces :..... (non compris cuisine, salle d'eau et wc) Pièce de vie sans fenêtre : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Problème de hauteur sous plafond ? : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Problème de distribution des pièces, de surface ? OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Notez l'état général : bon (B), mauvais par endroit (M), dégradé (D)</p> <p>- des peintures et revêtements muraux :</p> <p>- des portes et fenêtres :</p> <p>- des sols et planchers :</p> <p>- des plafonds :</p>	<p>HUMIDITE ET INFILTRATIONS :</p> <p>Traces infiltrations d'eau au plafond : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Traces remontées d'eau depuis le sol : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Traces fuites d'eau : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Condensation sur les fenêtres : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Moisissures, champignons : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>CHAUFFAGE / VENTILATIONS :</p> <p>Présence de chauffage : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Chauffage suffisant : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>système de chauffage, précisez l'énergie ? :.....</p> <p>- central : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>- cheminée : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>- électrique : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>- d'appoint : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Problème de ventilation : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Émanations de fumée, d'odeur du système de chauffage : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Problème de surconsommation énergétique : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p>
<p>OCCUPATION DU LOGEMENT :</p> <p>Sur-occupation : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Accumulation de déchets ou de matériaux divers : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Présence d'animaux posant problème en cas de relogement éventuel : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Usage / Entretien du logement : Bon <input type="checkbox"/> Moyen <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/></p>	<p>EQUIPEMENTS SANITAIRES :</p> <p>Point d'eau à l'intérieur du logement : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Eau du réseau : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Eau d'un puits : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Point d'eau chaude : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>présence de WC : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>WC dans le logement : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Présence d'une salle d'eau : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>salle d'eau dans le logement : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>Assainissement des eaux usées : - problèmes d'évacuation : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>- odeurs : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/></p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>NUISIBLES / INSTALLATIONS PRODUITS DANGEREUX</p> <p>Présence de nuisibles : (rongeurs, insectes...) OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Installations électriques dangereuses : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Installation de gaz dangereuse : (tuyau gaz périmé) OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p> <p>Danger à l'usage des fenêtres ou escaliers : OUI <input type="checkbox"/> NON <input type="checkbox"/> NSP <input type="checkbox"/></p>
<p>commentaires éventuels :</p>		

D'AGATA

Sylvain

Aout 2012

INGENIEURS D'ETUDES SANITAIRES

Promotion 2012

Analyse et perspectives sur le rôle de la délégation territoriale de la Nièvre dans la lutte contre l'habitat indigne

Résumé :

Les données de la base Filocom ont permis d'estimer que la Nièvre comptait en 2008 12 000 logements privés potentiellement indignes. Afin d'améliorer la coordination des actions de lutte contre l'habitat indigne sur le département, un PDLHI a été constitué en 2010 et est copiloté par l'Etat et le conseil général. L'ARS y participe en mettant en œuvre, pour le compte du préfet, les procédures du code de la santé publique en matière de logement sur l'ensemble du département excepté pour la ville de Nevers dotée d'un SCHS.

En dépit du nombre de logements privés potentiellement indigne, l'ARS n'amorce que peu de procédures administratives sur le département. Via la réalisation d'une analyse bibliographique complétée d'entretiens semi directifs avec les différents acteurs, cette étude a pour objectif d'analyser le fonctionnement et le rôle de l'ARS au sein du PDLHI de la Nièvre et de comparer les dispositifs des départements bourguignons. Ceci afin d'identifier les particularités du département et de proposer des axes éventuels d'amélioration.

Les résultats de l'étude présentent la nécessité de développer le repérage de l'habitat indigne sur le département. Ceci passant par la contractualisation d'un opérateur sur l'habitat diffus et d'une extension du réseau de partenaires, au niveau départemental pour développer le signalement, et au niveau régional afin de favoriser les échanges sur les pratiques.

La position de l'ARS au sein des pôles, en particulier sa participation à l'élaboration des stratégies, varie en fonction des départements. Ceci impacte logiquement l'atteinte des objectifs. Un travail au niveau régional devra être mené pour harmoniser les pratiques et proposer des indicateurs complémentaires afin de valoriser l'activité globale des services dans le traitement de l'habitat indigne, qu'il soit effectué à l'amiable ou via des procédures administratives.

Mots clés :

habitat indigne, insalubrité, repérage, agence régionale de santé, procédures administratives, harmonisation des pratiques.

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.