

# Les réseaux de lutte contre l'habitat indigne dans le Finistère

## Sommaire

<b>Le contexte des réseaux de lutte contre l'habitat indigne</b> .....	<b>4</b>
La lecture des enjeux de LHI dans les politiques locales de l'habitat.....	4
▪ PLH.....	4
▪ PDH.....	6
▪ PDALPD.....	6
La lecture des enjeux de LHI dans les dispositifs d'intervention sur le parc privé.....	7
Synthèse sur la visibilité des enjeux en matière de LHI.....	7
<b>L'historique et la structuration actuelle des réseaux</b> .....	<b>9</b>
A l'échelle départementale.....	9
▪ Structuration du pôle départemental.....	9
▪ Les outils et actions appuyés par le PDLHI.....	10
▪ Les actions s'inscrivant dans la dynamique du PDLHI.....	11
A l'échelle locale.....	12
▪ Brest Métropole Océane (BMO).....	12
▪ Morlaix Communauté.....	12
▪ Quimper agglomération.....	14
<b>L'évaluation des impacts des réseaux de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle des situations</b> .....	<b>15</b>
La connaissance des situations.....	15
▪ A l'échelle départementale.....	15
▪ A l'échelle de Brest Métropole.....	16
▪ A l'échelle de l'agglomération de Morlaix.....	17
▪ A l'échelle de l'agglomération de Quimper.....	17
La qualification et le choix de la stratégie d'intervention.....	17
▪ A l'échelle départementale.....	17
▪ A l'échelle de Brest Métropole.....	18
▪ A l'échelle de l'agglomération de Morlaix.....	19
▪ A l'échelle de l'agglomération de Quimper.....	19
L'activation des leviers d'intervention : les leviers réglementaires.....	19
▪ Les pouvoirs de police générale du maire.....	19
▪ Les pouvoirs de police spéciale du maire (péril).....	20
▪ Les pouvoirs de police du préfet.....	20
▪ Les outils de la restauration immobilière.....	20
L'activation des leviers d'intervention : les leviers techniques et les leviers économiques.....	21
L'activation des leviers d'intervention : les leviers sociaux.....	21
▪ Les conseillers logement.....	21
▪ Le FSL.....	21
▪ La CAF.....	22

L'activation des leviers d'intervention : les outils juridiques.....	22
▪ La justice civile : la lutte contre le logement indécents .....	22
▪ La justice pénale .....	22
L'efficacité des modalités opérationnelles et le suivi des situations .....	23
<b>Synthèse sur les plus values et les insuffisances des réseaux de lutte contre l'habitat indigne .....</b>	<b>25</b>

## Le contexte des réseaux de lutte contre l'habitat indigne

Le Finistère est un département avec de fortes dynamiques locales en matière de politiques de l'habitat :

- La Communauté urbaine de Brest Métropole Océane et le Conseil général sont délégataires des aides à la pierre depuis 2006
- La Communauté d'agglomération de Morlaix l'est depuis 2008,
- La Communauté d'agglomération de Quimper depuis 2012.

Conséquence de ces dynamiques locales, la structuration des réseaux de lutte contre l'habitat indigne s'est dans un premier temps organisée à une échelle intercommunale :

- Brest Métropole : un protocole de lutte contre l'habitat indigne a été négocié et signé dès 2005. Ce protocole a permis de formaliser l'engagement conjoint des partenaires à s'investir dans ces politiques. Une cellule opérationnelle a été organisée à partir de 2010 afin de doter le protocole d'une instance de suivi des situations et de leur traitement.
- Agglomération de Morlaix : une réflexion sur la constitution d'un groupe de travail relatif à l'habitat indigne a été amorcée dès 2008, cette volonté de structuration de l'action de LHI était inscrite dans le programme local de l'habitat de l'agglomération.

Dans ce contexte, fortement marqué par des collectivités locales investies, le pôle départemental a été créé tardivement : sa création « officielle » dans le cadre du PDALPD a été actée par le comité responsable du 11 février 2011. Il s'agit ainsi du pôle départemental le plus récent de la Bretagne.

## La lecture des enjeux de LHI dans les politiques locales de l'habitat

---

### ▪ PLH

Le Finistère a une forte couverture par des démarches de PLH, que ceux-ci soient adoptés ou en cours de définition. Seuls le secteur finistérien du Centre ouest Bretagne et le pays Bigouden ne sont pas couverts par de telles démarches.

Selon la DDTM et la DDCS, il y aurait une amélioration de la prise en compte de l'habitat indigne dans l'élaboration des PLH. Par exemple, les trois PLH les plus récents - CC Pays léonard, Cocopaq (Quimperlé) et CCA (Concarneau) – abordent les enjeux liés à l'habitat indigne. Cette amélioration serait due au rappel des obligations réglementaires, au développement des outils de sensibilisation (PPPI par exemple) et aux volontés locales d'investir les enjeux propres au parc privé ancien selon une logique de développement territorial.

### **PLH de Brest Métropole Océane (2008-2013)**

Le PLH de Brest Métropole Océane aborde les enjeux relatifs au parc privé en termes de qualité résidentielle et d'attractivité du centre de l'agglomération. Ces enjeux sont pris en compte dans le cadre de plusieurs actions dont :

- Poursuivre les interventions de renouvellement urbain dans l'agglomération. Les quartiers de Saint Martin et de Recouvrance, composés essentiellement d'habitat privé ancien, sont ciblés. Le mode opératoire envisagé est l'OPAH RU, OPAH qui intègre l'objectif de lutte contre l'habitat indigne.

- Poursuivre la réhabilitation des parcs existants. Le traitement de 310 logements indignes dans le cadre du protocole de LHI est ciblé. Est également identifié l'objectif d'améliorer 220 copropriétés en difficulté dont 90 en pathologies lourdes, dans le cadre de l'OPAH Copropriétés.

#### **PLH de Morlaix (2007 – 2012) :**

Malgré une politique ancienne d'OPAH, des enjeux forts sur le parc privé persistent, notamment en matière de vacance et d'inconfort. Ces enjeux concernent le parc locatif privé du centre urbain - notamment dans les copropriétés anciennes situées majoritairement dans le centre ville de Morlaix - et certains propriétaires occupants des communes rurales.

En termes d'actions, le PLH programme la mise en œuvre d'un volet LHI au sein de l'OPAH-Cadre Développement durable de Morlaix Communauté, la création d'un groupe de travail partenarial pour faciliter le repérage des logements et la création d'une MOUS Insalubrité en charge de la qualification, du suivi, de l'accompagnement social et de la coordination partenariale.

La plupart de ces dispositions ont été mis en œuvre dès 2008 dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre entre Morlaix Communauté et l'Etat, des OPAH développement durable et de l'OPAH copropriétés.

#### **PLH de Quimper (2011 – 2016) :**

Le diagnostic du PLH pointe une problématique d'indignité dans le parc locatif ancien de Quimper, dans le parc des copropriétés des années 60 et 70 et dans le parc en propriété occupante sur les autres communes. Au regard de ces enjeux, la volonté est d'initier une démarche forte sur le centre ville quimpérois : renouvellement de l'OPAH précédente tout en souhaitant développer les outils de maîtrise foncière et les outils à destination des copropriétés. Est également envisagé un PIG d'agglomération mais seulement sur les problématiques énergétiques.

Il convient de noter que la perception d'enjeux sur le parc privé est récente, liée notamment à la sensibilisation faite par les services de l'Etat.

#### **PLH COCOPAQ (2008– 2013)**

Le PLH affiche pour objectif de créer une OPAH logement durable à l'échelle de la communauté afin de prendre en compte les problématiques du parc privé (vacance, loyers maîtrisés, habitat indigne, adaptation, économie d'énergie...). Cette OPAH est considérée par la COCOPAQ comme une démarche de développement territorial.

Mise en œuvre en juillet 2009 pour une durée de 5 ans, la convention d'OPAH a été modifiée en 2011 selon les nouvelles priorités de l'ANAH pour mettre en œuvre le programme « habiter mieux » et préciser l'objectif de propriétaires occupants concernés par des travaux lourds de réhabilitation et nécessitant un accompagnement renforcé. En complément, une formation sur l'habitat indigne à destination des élus locaux a été dispensée par l'ADIL.

#### **PLH Concarneau-Cornouailles (2008-2013)**

Une action du PLH vise à « Eradiquer l'habitat indigne et améliorer les copropriétés ». Cette action programme une OPAH Communautaire sur l'adaptation au handicap, sur la sortie d'indignité et sur les copropriétés dégradées.

Citémie, l'opérateur en charge du suivi-animation de cette OPAH 2010-2015, a analysé, dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle, l'état et les conditions d'occupation du parc de logements dégradés. 150 résidences (propriétaires-occupants ou propriétaires-bailleurs) ont été enquêtées. Sur les copropriétés dégradées, une action a été engagée par l'ADIL depuis 2012.

#### **PLH de Douarnenez (2011-2016)**

Les enjeux structurels relatifs au parc privé sont importants du fait de l'ancienneté du parc notamment sur le centre ancien de Douarnenez.

Une action sur l'amélioration du parc privé programme le prolongement du PIG, la réalisation d'une étude de faisabilité d'une OPAH développement durable et la mise en œuvre d'une OPAH RU.

Le traitement de ces problématiques était déjà pris en compte dans le précédent PLH, avec la mise en œuvre de différents leviers : PIG, OPAH. Ces dispositifs ont permis de faire baisser la vacance, sans résoudre le problème des copropriétés dégradées. La reconquête du centre ville, confronté à de graves dysfonctionnements (insalubrité, vacance, vétusté...), nécessite donc une action d'envergure et les moyens appropriés. La mise en œuvre d'une OPAH renouvellement urbain, dont le calendrier reste à définir, semble être l'outil adéquat de cette stratégie. Hors centre ville, l'âge et l'état du parc, le manque de confort, le taux de vacance, justifient une réflexion approfondie sur les actions à promouvoir.

#### ▪ PDH

Le premier plan départemental de l'habitat (PDH) est en cours de définition. Il est élaboré conjointement pour une durée de 6 ans par l'Etat, le Département et les EPCI ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour engager un tel document.

Deux enjeux ont été identifiés :

- un enjeu de connaissance des dynamiques locales en matière d'habitat
- un enjeu de cohérence entre l'ensemble des politiques de l'habitat à l'œuvre dans le Finistère, entre les territoires couverts par des PLH et les territoires sans PLH.

Les différentes phases de concertation sur le PDH vont se dérouler sur toute l'année 2013, pour une adoption prévue à la fin de 2013. Le diagnostic actuellement en cours d'élaboration va permettre de dégager des tendances et de définir les enjeux prioritaires qui seront traités dans le document d'orientation.

#### ▪ PDALPD

La loi Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006 impose la prise en compte de la lutte contre l'habitat indigne dans les PDALPD.

Le PDALPD actuel porte sur la période 2009 – 2013. Le comité responsable de février 2013 a validé la proposition de prolongation du PDALPD d'un an par avenant, soit jusqu'en 2014. Une évaluation sera engagée au cours des 6 premiers mois de l'année 2014

La lutte contre l'habitat indigne fait l'objet d'une action spécifique au sein du PDALPD actuel. Les objectifs de cette action sont en particulier :

- de créer un pôle départemental afin de **coordonner les politiques menées** et de **garantir la capacité de réponse aux situations** sur tout le territoire
- de **créer et d'animer un observatoire départemental** relatif à ces enjeux.

Les éléments de contexte à l'origine de l'action étaient les suivants :

- un parc potentiellement indigne était repéré dans les agglomérations et le milieu rural,
- la lutte contre l'habitat indigne est une priorité nationale,
- des indices de fragilité apparaissaient, notamment en copropriétés et en ce qui concerne des propriétaires occupants.
- des situations étaient signalées par les ménages, les opérateurs ou connues par la commission de médiation, le FSL, les collectivités et les travailleurs sociaux,
- la prise en charge de cette question était qualifiée de dispersée, sans perspectives suffisamment satisfaisante et cohérente d'aide au ménage en lien avec le traitement du bâti,
- l'articulation avec les dispositifs d'accompagnement était diffuse.

L'enjeu était énoncé de la manière suivante : « construire une démarche opérationnelle organisant des sorties d'insalubrité avec un accompagnement social efficace »

## **La lecture des enjeux de LHI dans les dispositifs d'intervention sur le parc privé**

---

S'il n'y a pas de dispositif départemental de type PIG, le département bénéficie d'une bonne couverture en matière de programmes opérationnels. Seules quelques communautés de communes ne sont couvertes ni par une OPAH, ni par un PIG :

- les trois communautés de communes du Pays de Brest (Pays d'Iroise, Plabennec et Abers, Pays de Lesneven et Côte des Légendes). Un PIG est toutefois projeté à court terme.
- les trois CC de la pointe de Crozon et du secteur de Châteaulin (Presqu'île de Crozon, Pays de Châteaulin, Aulne Maritime)
- quatre CC du sud-est finistérien (Cap Sizun, Haut Pays Bigouden, Pays Bigouden Sud, Pays Fouesnantais). Un dispositif opérationnel s'est récemment achevé sur ce secteur.

Il y a deux OPAH Copropriétés (Morlaix, Brest Métropole Océane) et une OPAH RU (Recouvrance à Brest).

Le Conseil général en tant que délégataire des aides à la pierre souhaite privilégier la couverture territoriale par des OPAH ou des PIG à l'échelle des EPCI, ceci afin de favoriser la mobilisation des acteurs locaux à travers de véritables projets de territoire. Selon le Conseil général, cette adéquation dispositif opérationnel / EPCI facilite la mobilisation des acteurs, notamment des travailleurs sociaux et des maires, pour le repérage et le traitement des situations. En matière de lutte contre l'habitat indigne, cette adéquation pourrait, selon le Conseil général, faciliter la mise en œuvre des pouvoirs de police des maires.

L'ensemble des dispositifs opérationnels intègrent dorénavant un volet de lutte contre l'habitat indigne, volet qui se concrétise par des objectifs quantitatifs et qualitatifs spécifiques. Ces volets, intègrent de plus en plus des actions de repérage, de qualification, de traitement des situations et de mise en œuvre de solutions où un partenariat avec les différents acteurs est prévu.

## **Synthèse sur la visibilité des enjeux en matière de LHI**

---

Il n'y a pas de vision globale sur les enjeux en matière de LHI à l'échelle du département. Il s'agit d'une préoccupation récente sur la plupart des territoires avec pour exception des agglomérations comme Brest ou Morlaix. De plus, l'absence de démarche commune à l'échelle départementale freine l'émergence d'une vision partagée de ces enjeux.

Certaines problématiques territoriales et certaines préoccupations techniques ressortent :

- **problématiques territoriales** : les acteurs reconnaissent l'existence d'une problématique spécifique sur le pays de Centre Bretagne Ouest du fait d'un parc de logements ancien, d'une modestie des occupants et de l'absence de services techniques développés au sein des collectivités locales. A ce titre, une démarche de la sous-préfecture de Châteaulin visait à sensibiliser les maires de l'arrondissement à ces enjeux. Mais cette sensibilisation s'est heurtée au rejet du concept de parc privé potentiellement indigne et plus largement d'habitat indigne. La notion « d'habitat indigne » n'étant pas toujours acceptée, la notion d'habitat dégradé est dorénavant préférée (la fiche repérage départementale évoque ainsi les « logements présentant des causes d'inconfort »). Il y a lieu de noter toutefois une prise en compte de cette problématique dans l'OPAH menée sur ce secteur géographique par le syndicat mixte du Centre Finistère où les élus locaux sont régulièrement réunis pour orienter les situations repérées.

- à la lecture des PLH, reviennent des **préoccupations communes portant sur l'habitat ancien des centres bourgs ou centres villes**, sur les petites copropriétés anciennes (Morlaix, Quimper, Brest, Douarnenez).
- étonnamment, **les enjeux sur les propriétaires occupants sont peu abordés dans les PLH**. La question des propriétaires occupants est le plus souvent abordée sous l'angle de la précarité énergétique et de l'adaptation au grand âge.

## L'historique et la structuration actuelle des réseaux

### A l'échelle départementale

---

#### ▪ Structuration du pôle départemental

Ce sont les collectivités locales qui se sont les premières investies dans la structuration des réseaux de lutte contre l'habitat indigne :

- Brest Métropole Océane a défini un protocole de lutte contre l'habitat indigne en 2005 et a structuré une cellule opérationnelle en 2010.
- l'agglomération de Morlaix avait programmé dans le cadre de son PLH la constitution d'un groupe de travail LHI.

Au regard de ces dynamiques, le souhait initial des services de l'Etat (DDTM et DDCS) a été de construire une démarche apte à :

- faciliter la mobilisation des acteurs départementaux et à formaliser des partenariats stratégiques pour appuyer l'action des collectivités locales,
- accompagner les EPCI non couverts par une OPAH ou un PIG par une démarche opérationnelle unique afin d'assurer une réponse minimale sur l'ensemble du territoire.

En février 2011, la structuration d'un PDLHI avec une vocation stratégique est actée au sein du PDALPD. Ce PDLHI repose sur deux instances :

- **Le comité de pilotage stratégique.**
- **Le comité technique habitat indigne (CTHI).**

**Le comité de pilotage** est assuré par le comité responsable du PDALPD<sup>1</sup>. Il impulse les politiques et garantit les réponses sur l'ensemble du territoire départemental. C'est ce comité qui valide les orientations du PDLHI et définit les axes de travail de son instance technique partenariale (CTHI). Ce comité doit également valider un rapport annuel relatif à l'activité du pôle.

Depuis la création du PDLHI, en 2011, ces problématiques monopolisent environ la moitié du temps de réunion des comités responsables.

**Le comité technique habitat indigne (CTHI).** Ce comité assure la conduite technique. Il est animé par la DDCS du Finistère avec l'appui de la DDTM. Y participent : l'Anah, l'ADIL, la CAF, la MSA, la délégation territoriale de l'ARS, le Conseil général, les EPCI délégataires, un représentant des EPCI non délégataires désigné par l'AMF (la COCOPAQ), la CLCV. Il a récemment été acté la possibilité d'ouvrir ce comité technique à *d'autres acteurs de la lutte contre l'habitat indigne* (PACT, Citémétrie, les compagnons bâtisseurs, la fondation Abbé Pierre) selon les thématiques opérationnelles à l'ordre du jour.

Le comité technique se réunit à un rythme semestriel voire trimestriel. 7 ont déjà eu lieu : 2 en 2011, 4 en 2012, 1 en 2013. Les réunions du comité technique permettent de :

- **mettre en œuvre et suivre les chantiers confiés par l'instance de pilotage.** Le comité de pilotage réuni le 22 novembre 2011 a ainsi fixé 5 premiers chantiers à mener de juin 2011 à juin 2012 dans un premier temps (calendrier prolongé en 2013).

---

<sup>1</sup> Les comités responsables sont coprésidés par le préfet et le président du Conseil général. Les institutions participantes sont : DDCS, DDTM, CG, COCOPAQ, Quimper Communauté, Morlaix Communauté, Brest Métropole Océane, Pays de Douarnenez, association des maires de France, CAF, ADIL, Commission de médiation, FNARS, INICIAL, association départementale des organismes HLM, UNPI, CLCV. Suite à la création du PDLHI, la DT ARS est devenue membre du comité responsable.

- **identifier de nouveaux axes de travail à mener** (par exemple, l'identification des modalités opérationnelles de traitement)
- **faire le point de situation sur les politiques menées par chaque délégataire** (Brest métropole océane, agglomérations de Morlaix et de Quimper, Conseil général).

Des groupes de travail techniques peuvent se réunir pour avancer sur ces chantiers : par exemple, un groupe de travail a été constitué pour définir la charte d'engagement, un groupe de travail a élaboré la fiche de repérage et son mode d'emploi.

En revanche, dès le premier projet de structuration du PDLHI en 2010, le conseil général n'a pas souhaité créer une instance opérationnelle de qualification, d'orientation et de suivi du traitement des situations à l'échelle de son territoire de délégation. Le Conseil général souhaite privilégier les démarches opérationnelles à l'échelle des EPCI : la structure opérationnelle du pôle doit s'inscrire dans les OPAH et PIG. Cette stratégie n'est pas partagée par les autres acteurs départementaux (DT ARS et CAF notamment) car une telle structure « décentralisée » est jugée trop chronophage par ces institutions. A l'heure actuelle, le choix retenu a été de décentraliser le suivi des situations à l'échelle de chaque délégataire et de chaque dispositif opérationnel intercommunal. Toutefois, en fonction des besoins qui pourraient émerger (mais qui, à présent, ne sont pas visibles), une structure départementale, ciblée sur les cas difficiles et bloqués, pourrait être envisagée afin de faciliter la mobilisation des acteurs départementaux : DT ARS, CAF, Justice, DDCS et DDTM.

A noter, c'est également du fait de cette volonté d'inscrire les dispositifs d'amélioration de l'habitat dans les projets de territoire, que le Conseil général n'a jamais souhaité créer de dispositif opérationnel à l'échelle de sa délégation.

- **Les outils et actions appuyés par le PDLHI**

Les outils du pôle sont en cours d'élaboration :

- **La charte départementale.** Cette charte dont l'élaboration a débuté courant 2012 a été contractualisée le 19 février 2013. Son objectif est d'identifier les engagements des différents acteurs et de définir un cadre qui permettra d'impulser une politique partagée et de coordonner les actions de chacun. La signature de la charte est envisagée comme une opportunité de communication autour des enjeux et des modalités opérationnelles de lutte contre l'habitat indigne. La charte sera également communiquée aux maires par le biais d'une lettre circulaire.

- **La « fiche de repérage sur un logement présentant des causes d'inconfort ».** Cette fiche et son mode d'emploi sont aujourd'hui validés par les partenaires et l'instance de pilotage Elle pourra être renseignée par les travailleurs sociaux, les services communaux, les élus, les aides à domicile... Les modalités de diffusion de cette fiche seront définies par chaque délégataire après envoi officiel par la DDCS secrétariat du Pôle... Sa diffusion sera accompagnée d'actions de formations. La fiche devra être signée par l'occupant.

Ces fiches devront être centralisées à l'échelle de chaque EPCI si le territoire est couvert par une OPAH ou par un PIG. Hors secteur opérationnel, sur le territoire de la délégation du Conseil général, les fiches seront centralisées au Pact, opérateur désigné par une convention avec le Conseil général. Dans tous les cas, une copie sera adressée au maire afin que celui-ci puisse mettre en œuvre les procédures nécessaires en cas d'urgence.

A priori, c'est l'opérateur (de l'OPAH, du PIG ou de la convention CG) qui sera responsable de la qualification de la situation via une visite du logement et de l'orientation vers la démarche adéquate. A Brest, cette responsabilité incombe à la cellule opérationnelle, à Morlaix, ce n'est pas encore défini.

La pertinence de cette fiche va être évaluée en 2013 à travers le suivi de sa mise en œuvre sur deux territoires : l'agglomération de Quimper et la COCOPAQ.

- **Les formations des acteurs** sur les enjeux et les outils de la lutte contre l'habitat indigne. Il existe deux types de formation : les formations à destination des communes, les formations à destination des acteurs du repérage.

Les formations à destination des communes ont été créées par l'ADIL en septembre 2010. Elles sont animées par l'ADIL avec la participation de la DT ARS. Depuis peu, l'ADIL affiche ses formations comme un outil du PDLHI. Elles visent à sensibiliser les élus et les acteurs locaux et à favoriser l'émergence d'une culture commune en matière de LHI. Ces formations sont gratuites et durent, en général, une demi-journée. 4 formations ont été organisées en 2011, 5 en 2012. Ces formations permettent de rapprocher les acteurs, de faciliter la mise en réseau. Ainsi, selon l'élue en charge de l'habitat à la COCOPAQ, ces formations ont permis d'identifier des interlocuteurs et de formaliser des questionnements et des modalités d'intervention.

Les formations à destination des acteurs du repérage sont en projet. Elles devront pouvoir être mises en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> semestre 2013, lorsque que la fiche de repérage sera active.

- **L'accompagnement à la diffusion de l'application informatique ORTHI** (à partir de 2013). L'enjeu à travers l'accompagnement de la diffusion de cette application informatique est de favoriser la mise en place d'un observatoire nominatif. L'accès aux droits se fera pour BMO à compter de février 2013 à titre expérimental. Les résultats de l'expérimentation seront communiqués aux membres du CTHI.

- **La rédaction d'une plaquette de communication** auprès du grand public et la rédaction d'une newsletter. La plaquette de communication vise à présenter la problématique de l'habitat indigne mais également l'organisation départementale retenue pour le repérage et le traitement (élaboration de la maquette par l'ADIL pour juin 2013).

La newsletter du Pôle départemental constituera un outil au service de la veille juridique, diffusion des actualités départementales, échanges de bonnes pratiques et d'études de cas. Une première maquette est en cours d'élaboration

- **Les actions s'inscrivant dans la dynamique du PDLHI**

### **Renforcement de la compétence juridique au sein de l'ADIL**

L'ADIL a initié une démarche de renforcement de ses compétences juridiques. A ce titre, elle finance un poste de juriste spécialisé en LHI pour l'année 2013. Cette démarche présentée aux acteurs du PDLHI a suscité un vif intérêt des représentants des intercommunalités et de l'Etat. Ce juriste participera aux réunions du comité technique du PDLHI, à la cellule opérationnelle de BMO, au groupe de travail de Morlaix Communauté. En revanche, l'articulation de ce poste avec les opérateurs et les dispositifs opérationnels n'a pas encore été calée.

Selon l'ADIL, cette démarche s'inscrit pleinement dans le PDLHI même si elle n'est, à l'heure actuelle, financée que par l'ADIL. Un des objectifs de ce renforcement de la capacité juridique de l'ADIL est de pouvoir accompagner les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, de pouvoir développer une veille juridique et une identification des bonnes pratiques à l'échelle du PDLHI.

### **Sensibilisation des acteurs du Centre Ouest Bretagne**

Ce secteur est considéré comme une zone ayant des enjeux élevés en matière de lutte contre l'habitat indigne. Or les politiques locales de l'habitat, faute de collectivités locales avec d'importants services techniques et administratifs, sont modestes. Une démarche de sensibilisation des élus locaux a été amorcée par le sous-préfet de Châteaulin. Mais l'emploi

du terme d'habitat indigne a été un repoussoir et n'a pas encore permis de mobiliser les collectivités sur ces enjeux. En revanche, ces élus sont également sensibilisés dans le cadre de l'animation de l'OPAH, ce qui s'avère plus productif car reposant sur des situations identifiées.

### **Mise en œuvre des OPAH et PIG**

Dans le contexte finistérien, sur le territoire de la délégation du Conseil général, les OPAH et les PIG sont considérés comme l'échelle opérationnelle du PDLHI.

La centralisation des situations connues puis le tour de table nécessaire à la qualification et à l'orientation des situations doivent être organisés à l'échelle de ces dispositifs.

Malgré ce rôle central des OPAH et PIG dans la mise en œuvre du PDLHI, les projets de convention ne sont pas soumis pour avis au PDLHI et il n'y a pas de réflexions communes sur la définition du volet LHI. Toutefois, ces conventions reprennent les démarches prévues dans la charte d'engagement. La DDCS a récemment demandé à être destinataire de ces conventions.

## **A l'échelle locale**

---

### ▪ **Brest Métropole Océane (BMO)**

Brest métropole océane a défini un protocole de LHI dès 2005. Ce protocole permettait de formaliser les engagements des partenaires mais il ne se traduisait pas par des démarches opérationnelles spécifiques, si ce n'est la mise en œuvre d'une OPAH RU sur le quartier de Saint Martin.

En juillet 2010, Brest métropole océane a doté le protocole de deux instances :

- une instance de pilotage politique : la commission « lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique ». Cette commission regroupe les différents partenaires locaux sous l'égide d'un élu communautaire : DDTM, DDCS, Délégation locale de l'ARS, Anah, Communes, CAF, ADIL, le CCAS de Brest, la CPAM, l'UDAF, l'ATP. Cette instance partenariale se réunit annuellement. Elle a pour objectif de définir les orientations et d'évaluer les résultats.
- une instance opérationnelle : la cellule « Habitat Indigne et Précarité Energétique » (cellule HIPE). Les objectifs de cette cellule sont de favoriser le repérage et d'améliorer le traitement des situations. Elle se réunit mensuellement sous l'égide de l'élu communautaire. Suite aux signalements, cette cellule qualifie la situation, définit une stratégie d'intervention et suit sa mise en œuvre. Son champ d'intervention n'est pas limité a priori et regroupe également les situations de précarité énergétique concernant les propriétaires occupants et les locataires. Un règlement intérieur a été défini. Son animation repose sur 1 équivalent temps plein au sein de la direction Habitat de BMO, poste inscrit dans le cadre de l'animation du PIG Habitat durable mis en œuvre à l'échelle de l'agglomération. Le fonctionnement de la commission bénéficie d'un financement annuel de la CAF à hauteur de 3 000 €.

Environ 100 situations relevant de l'habitat indigne ont été suivies dans le cadre de cette commission depuis sa création.

### ▪ **Morlaix Communauté**

L'agglomération de Morlaix a souhaité constituer un groupe de travail sur l'habitat indigne afin de prendre en compte les enjeux sur son parc de logements anciens et notamment sur les copropriétés anciennes du centre ville. L'objectif de ce groupe, était de favoriser les signalements et le repérage des logements indignes ou insalubres et de proposer des cadres de résolution reposant sur les compétences de droit commun des acteurs. La création et l'animation de ce groupe étaient programmées par le PLH.

Le groupe se compose :

- à l'échelle du pilotage et du repérage (réunion annuelle) : de la DT ARS, de la DDTM, de la DDCS, de la CAF, de la MSA, de l'Anah, de la ville de Morlaix (CCAS, Urbanisme, Services techniques), du CDAS, de l'ADIL, du PACT, de l'UDAF, de l'association tutélaire du Ponant, de la CSF, de la CLCV, de la mission locale, de la FAP,
- à l'échelle technique (réunion bimestrielle) : de la ville de Morlaix, du CDAS, de la DDTM, de la DDCS, de la DT ARS, de la CAF, du PACT, de l'ADIL.

Ce groupe est animé par Morlaix Communauté.

L'agglomération a souhaité mettre en œuvre ce groupe progressivement. En 2009, ont été organisées une formation des membres du groupe par l'ADIL et une présentation d'expériences du département de la Gironde.

Puis, une première réunion de ce groupe s'est tenue en décembre 2010 afin d'organiser l'expérimentation des démarches opérationnelles sur la ville centre de Morlaix avant une extension aux 27 autres communes de l'agglomération. Cette expérimentation reposait :

- sur la formalisation d'une fiche de repérage des causes d'inconfort et des manquements aux règles de salubrité et de décence : le constat d'observations logement. Sa vocation était de favoriser le signalement de situations, signalement suite à l'accord de l'occupant.
- sur la mise aux points de démarches opérationnelles : transmission des constats à la ville de Morlaix puis orientation par la ville vers le mode de traitement adéquat (DT ARS, OPAH, courrier du maire rappelant les obligations des propriétaires), suite éventuellement à une visite complémentaire, puis suivi de la situation par le groupe technique.

Ce schéma s'est heurté à l'opposition de la ville de Morlaix d'organiser des visites, au motif que ces visites relevaient, selon elle, de la DT ARS. Ce conflit a empêché toute avancée opérationnelle que ce soit à l'échelle de la ville centre ou à l'échelle de l'agglomération.

L'agglomération rappelle que l'opérateur d'OPAH est missionné pour accompagner les propriétaires désireux de s'engager dans un processus de travaux. Les visites de contrôle de l'état des logements relèvent des pouvoirs de police du maire ou de l'intervention de l'ARS en cas d'insalubrité et non de la compétence intercommunale. Pour trouver une solution opérationnelle, la ville a un temps envisagé de négocier une intervention du SCHS de Brest ou de Quimper.

Finalement, la solution retenue pour réaliser les visites nécessaires à la qualification est la mobilisation d'un opérateur spécifique via une convention portée conjointement par la Ville et l'Agglomération<sup>2</sup>. Cette prestation technique pourra être mise en œuvre dans le PLH 2014 / 2019 et pourra être confiée à un opérateur choisi dans le cadre d'un marché mis en œuvre par Morlaix Communauté et rémunéré à parité entre les communes commanditant ces visites et Morlaix Communauté.

Concernant les problématiques des propriétaires occupants et des copropriétés, les réseaux de lutte contre l'habitat indigne se structurent dans le cadre des OPAH :

- OPAH Développement Durable : recensement des situations de logements très dégradés, accompagnement du propriétaire à la prise de décision de travaux. Cette

---

<sup>2</sup> Cette solution opérationnelle doit faire l'objet d'une validation prochaine par la Ville et l'agglomération.

OPAH s'appuie sur des aides majorées de l'Anah et sur des aides de Morlaix Communauté.

- OPAH Copropriétés dégradées. Un double suivi et accompagnement est organisé : suivi technique avec les diagnostics du PACT HD 29, accompagnement à la structuration juridique des copropriétés avec l'aide de l'ADIL. Les 3/4 des immeubles accompagnés présentent des problèmes de structures graves mettant en insécurité les occupants de ces immeubles.

- **Quimper agglomération**

Quimper agglomération n'est délégataire des aides à la pierre que depuis 2012. La déclinaison du PDLHI à l'échelle de sa délégation s'inscrit dans un volet du PIG « Pastel », PIG mis en œuvre sur la période 2012 – 2016. Ce volet LHI du PIG repose notamment :

- sur la centralisation du repérage via la création d'un guichet local centralisant les fiches de signalements. Dans un second temps des démarches de repérage ad-hoc, en particulier reposant sur l'exploitation des fichiers cadastraux, pourront être envisagées.
- et sur l'animation d'une cellule opérationnelle visant à qualifier et suivre les situations. Cette cellule doit réunir : la CAF, le CCAS, le CDAS, l'ADIL, la DT ARS

Jusqu'à présent, ce volet n'a pas été mis en œuvre. A partir de janvier 2013, la fiche de repérage du PDLHI va être testée dans le cadre de ce PIG. Cela pourrait permettre de recréer une dynamique partenariale et notamment d'activer cette cellule opérationnelle.

# L'évaluation des impacts des réseaux de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle des situations

## La connaissance des situations

---

### ▪ A l'échelle départementale

A l'heure actuelle il n'y a pas d'impacts directs de la démarche du PDLHI sur la connaissance des situations à l'échelle départementale. Toutefois, à travers la formalisation de la fiche de repérage à partir de 2013, le souhait est de faciliter la mobilisation des travailleurs sociaux, des intervenants à domicile, des communes...

Les acteurs qui pourront participer au repérage via le renseignement de la fiche ne sont pas définis limitativement : pas de nécessité d'une compétence technique, pas de nécessité d'une visite à domicile. Chaque délégataire définira en 2013 les actions à mener pour sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux du repérage. Ils pourront s'appuyer :

- sur les formations spécifiques envisagées par le PDLHI,
- sur les conseillers « logement » présents au sein de chaque territoire d'action sociale.

Au delà de la fiche elle-même, la définition de lieux de centralisation permettra de faciliter la capitalisation et le partage de la connaissance : volume de situations repérées, localisation, caractéristiques, nature des problématiques... Cela est important pour améliorer la lisibilité des enjeux et des impacts de l'action publique. Toutefois, dans le projet actuel, près d'une dizaine de lieux de centralisation sont identifiés : les 3 EPCI délégataires, les autres EPCI inscrits dans le cadre d'une OPAH ou d'un PIG, l'opérateur de la convention Conseil général sur les secteurs interstitiels. La capitalisation départementale reste à organiser : il faudra veiller à organiser la remontée à l'échelle départementale de données homogènes pour qu'elles puissent être exploitées. Orthi sera-t-il suffisant ?

Parmi les axes de travail confiés à l'instance technique du pôle par le comité responsable du PDALPD du 22 novembre 2011 figure l'action « connaître les dispositifs locaux de lutte contre l'habitat indigne, suivre les fonctionnements et évolutions ». Il avait été retenu pour assurer la formalisation de ce suivi que le CTHI élabore des outils de connaissances et de suivi formalisés tel qu'une fiche technique par dispositif et un tableau de bord harmonisé. Ce chantier sera mené au cours du deuxième semestre 2013.

Actuellement, hors de la dynamique du PDLHI, la connaissance des situations repose sur :

- l'activité de la DT ARS. Une trentaine de situations sont signalées à la DT ARS (28 en 2012, 22 en 2011). Il s'agit essentiellement de plaintes des occupants. 40% d'entre elles sont renvoyées aux maires du fait de l'absence de présomption de problématiques d'insalubrité.
- la commission de médiation DALO. En cas de demande DALO motivée par l'insalubrité ou l'indécence, la DDCS missionne la DT ARS ou les SCHS de Brest ou de Quimper pour contrôler ces motifs. La DT ARS a ainsi contrôlé 8 situations en 2012 (6 en 2011). Le SCHS de Quimper aurait contrôlé une dizaine de situations durant les deux ou trois dernières années.
- Dans le cadre des OPAH et des PIG, quelques situations peuvent être repérées grâce à la mise en réseau des acteurs sociaux du Conseil général (le conseiller logement participe aux réunions des OPAH), des services du CLIC et des services d'aide au maintien à domicile. Mais il n'y a pas de capitalisation de cette connaissance (sauf si les situations font au terme de l'accompagnement l'objet de travaux financés par l'Anah).

En revanche, on note :

- la disparition des CREP comme outil de repérage de situations à risque.
- l'absence de démarches spécifiques pour utiliser les allocations logement comme opportunité de repérage. En dehors de Brest, la CAF n'a repéré qu'une dizaine de situations de logements non décents.
- l'absence de démarches spécifiques envisagées à partir du FSL.

Enfin, certains acteurs relèvent que peu de plaintes directes sont reçues en matière d'habitat indigne. Par exemple, la CLCV ne perçoit qu'une dizaine de cas par an. Il s'agit essentiellement de locataires dans les copropriétés anciennes des centres (notamment à Quimper).

#### ▪ A l'échelle de Brest Métropole

A l'échelle de Brest Métropole, la cellule opérationnelle fonctionne sur un système de centralisation de la connaissance et du suivi des situations. Ce système fondé sur une fiche de repérage fonctionne depuis deux ans. Selon l'animatrice de la cellule, ce guichet unique et cette ancienneté facilitent la mobilisation des travailleurs sociaux et des partenaires. De plus, il n'y a pas de restriction a priori du champ de la cellule : elle est sur une définition large de l'indignité proche du mal logement et incluant la précarité énergétique. Il s'agit avant tout de partir du ressenti des personnes, puis seulement dans un second temps de qualifier techniquement la situation.

Une centaine de situations a été identifiée en 2 ans : il s'agit essentiellement de situations locatives (71%) en collectif (79%) et situées à Brest.

Les principaux vecteurs d'orientation sont les travailleurs sociaux, le PACT HD les associations portant des mesures d'ASLL maintien et les associations de tutelle et de curatelle. La mobilisation des travailleurs sociaux passe notamment par de la communication individuelle, facilitée par l'échelle de la cellule (lien étroit entre Cellule et CASAL) et par la sensibilisation continue du conseiller logement. Il y a peu de retour de la part des communes. Il est noté que les signalements correspondent bien à une qualification effective de mal logement : le rôle et le champ de compétence de la cellule LHIPE auraient été bien appréhendés par les institutions signalantes.

Face à ces constats et à la volonté de poursuivre l'investissement sur cette problématique, BMO envisage de nouvelles démarches :

- formalisation d'une plaquette de sensibilisation à destination des travailleurs sociaux,
- définition d'un plan de communication à destination des communes, voire réflexion autour d'un plan de communication grand public,
- expérimentation de démarches ad-hoc de repérage notamment sur le secteur de Recouvrance dans le cadre de l'OPAH RU. Cela pourrait reposer sur un contrôle de la décence des logements en partenariat avec la CAF ou le FSL. Les discussions portent sur l'organisation et le financement des visites (PACT, SCHS ?), sur leurs cibles (quelles adresses ?).

En parallèle de l'action de la cellule, le SCHS de Brest reste une filière de signalement : en 2012, ce service a reçu 90 plaintes en matière d'habitat (sur 190 plaintes). Ce volume est en augmentation puisqu'il n'était que de 80 en 2011 et de 76 en 2010. Il s'agit essentiellement de plaintes d'occupants. La plainte doit être écrite pour permettre l'ouverture d'un dossier. Le plus grand nombre de ces plaintes sont relatives à l'humidité du logement, qu'elle soit due à l'usage du logement ou à sa structure.

Environ 10% de ces plaintes sont signalées à la cellule, cette orientation vers la cellule est motivée par la nécessité de coordination des acteurs (acteurs sociaux, acteurs de l'amélioration de l'habitat...), par la complexité de la situation (complexité juridique notamment).

▪ **A l'échelle de l'agglomération de Morlaix**

A l'heure actuelle, la volonté de créer une démarche de centralisation de la connaissance et du suivi des situations s'est heurtée à l'absence d'organisation des visites de contrôle pour les situations locatives. Faute d'opérateur, il n'y a pas eu de démarches spécifiques mises en œuvre pour repérer des situations. Mais la situation pourrait évoluer prochainement à travers l'organisation de visites via une convention Agglomération / Ville<sup>3</sup>. L'organisation des visites pourrait en amont permettre de réactiver la sensibilisation des partenaires et notamment des travailleurs sociaux pour favoriser le signalement.

Concernant les situations de propriétaires occupants ou des copropriétés, les situations sont identifiées dans le cadre des OPAH.

▪ **A l'échelle de l'agglomération de Quimper**

Le SCHS de Quimper a reçu, en 2010, 65 plaintes concernant des logements (soit environ un tiers des plaintes reçues). 80% des situations sont signalées par les occupants. Le nombre de plaintes a chuté depuis que le service exige une saisine écrite (sauf si signalement de la part d'un travailleur social).

A partir de 2013, la communauté d'agglomération organisera la centralisation de la connaissance et du suivi des situations, dans le cadre de son FIG.

## La qualification et le choix de la stratégie d'intervention

▪ **A l'échelle départementale**

C'est l'opérateur qui reçoit la fiche de signalement (opérateurs des OPAH ou FIG, PACT dans le cadre de la convention CG sur les espaces interstitiels) qui qualifiera les situations via une visite du logement. Si l'organisation de ces visites est prévue sur tout le territoire, leurs modalités d'organisation suscitent des questions : en effet, dans le cadre de la convention Pact / CG portant sur les territoires non couverts par une OPAH, une somme de 127€ à 252€ reste à la charge du propriétaire. Dans ce cas, cela ne va-t-il pas limiter les plaintes ou plutôt la possibilité de qualifier des situations signalées ?

Suite à la visite, c'est l'opérateur qui triera et orientera les situations :

- vers les maires en cas d'urgence sanitaire et de problématiques de sécurité,
- vers la DT ARS en cas d'insalubrité,
- pour les problématiques relevant de l'indécence et du RSD, la médiation propriétaires / occupants reste à organiser et pourra éventuellement s'appuyer sur un signalement aux maires.

Pour cette orientation, l'opérateur pourra s'appuyer sur les réunions organisées dans le cadre des OPAH et des FIG, réunions qui rassemblent les élus communaux, les travailleurs sociaux et le conseiller logement.

En cas de situations complexes, il a été évoqué la pertinence d'organiser un tour de table partenarial plus large (mobilisation de la DT ARS, de la CAF, de l'ADIL). C'est une attente

---

<sup>3</sup> Cette solution opérationnelle doit faire l'objet d'une validation prochaine par la Ville et l'agglomération.

forte des opérateurs qui reconnaissent l'impact positif de l'animation partenariale pour parvenir à une stratégie d'intervention coordonnant leviers réglementaires, leviers sociaux, leviers financiers. Selon le Conseil général, ce tour de table doit être organisé à l'échelle de chaque dispositif opérationnel, ceci afin de s'inscrire dans la dynamique locale. A l'inverse, la DT ARS, la CAF et dans une moindre mesure l'ADIL préconisent une organisation départementale pour faciliter leur investissement.

Après une enquête du Conseil général auprès des EPCI porteurs d'OPAH, il est apparu que jusqu'à présent les situations où la mobilisation de la DT ARS, de la CAF ou de l'ADIL semblait nécessaire, étaient rares : moins de 5 cas par an à l'échelle de la délégation départementale. Dans ce cas, le partenariat a été mobilisé individuellement, ce qui s'est avéré satisfaisant. Mais en dehors de ces sollicitations rares, il y a peu de relation entre les acteurs départementaux (DT ARS, CAF) et les acteurs de terrain : cela peut être un frein à l'émergence d'une culture commune.

Du fait de ce faible nombre, il est proposé qu'en 2013, le tour de table sur les situations complexes soit organisé à l'échelle de chaque OPAH ou PIG et que l'appui des acteurs départementaux soit sollicité au cas par cas. Ce système ne sera effectif que si le nombre des situations graves ou complexes demeure faible. Or, avec le développement espéré des signalements et du repérage, ce nombre risque de croître.

#### ▪ A l'échelle de Brest Métropole

A l'échelle de BMO, la qualification et le suivi des situations relèvent de la cellule opérationnelle. Deux tiers des situations sont considérées comme simples car les solutions s'inscrivent dans des cadres préétablis : dans ce cas, elles sont suivies par l'animateur de la cellule et actualisées dans les tableaux de bord mais elles ne font pas l'objet d'un examen en réunion (au-delà de la présentation initiale de la situation).

En revanche, pour 30% des situations, qualifiées de complexes, un regard croisé est organisé afin de parvenir à une stratégie partagée. Ces situations sont suivies lors de chaque réunion mensuelle.

En matière de qualification, la cellule note que sur 39 situations ouvertes en 2012 : 12 relèvent du code de la santé publique ou du code de la construction et de l'habitation (insalubrité, locaux impropres, péril), 7 de l'indécence et du RSD, 4 de la précarité énergétique, 6 du syndrome de Diogène. 10 situations n'ont pas pu faire l'objet de visite ou se sont avérées hors cadre de la cellule.

50 % des situations repérées concernent des personnes identifiées par un ou plusieurs services sociaux.

La cellule est jugée réactive pour qualifier les situations.

Ce tour de table pour qualifier la situation et définir une stratégie d'intervention est reconnu de manière consensuelle comme une forte plus value de la démarche brestoise. L'ADIL note l'enrichissement mutuel du fait de l'organisation du tour de table : en effet les débats sont priorisés sur les nouveaux dossiers et les anciens dossiers complexes avec évolution, ceci afin ne pas « épuiser » les partenaires. Le SCHS note que cette coordination renforce l'efficacité de l'action de chacun. En particulier, le SCHS souligne que la cellule a favorisé le lien entre action technique et action sociale (accompagnement des occupants, relogement).

L'organisation de ce tour de table facilite l'émergence d'une culture commune. Toutefois, des différences de culture, de logique d'intervention, peuvent persister notamment sur l'utilisation stratégique des pouvoirs de police du préfet (faut-il avoir une lecture extensive ou restrictive de la grille d'insalubrité selon les caractéristiques du propriétaire et sa réactivité ?). Mais, et c'est là l'intérêt de la cellule opérationnelle, les conflits ne s'enkystent pas.

Enfin un enjeu est pointé concernant le fonctionnement de cette cellule : l'amélioration du retour d'information auprès des institutions signalantes ceci afin de ne pas les « décourager » par absence de retour sur l'impact de leur acte.

▪ **A l'échelle de l'agglomération de Morlaix**

En dehors du fonctionnement de l'OPAH Développement Durable, il n'y a pas de démarches spécifiques de qualification partenariale des situations. Toutefois, l'accompagnement « juridique » dans le cadre de l'OPAH Copropriétés dégradées permet d'appréhender les difficultés d'organisation et de gestion des copropriétés en difficulté.

▪ **A l'échelle de l'agglomération de Quimper**

La démarche de qualification partenariale des situations est organisée dans le cadre de l'OPAH. Pour l'instant, peu de situations sont repérées.

## **L'activation des leviers d'intervention : les leviers réglementaires**

---

▪ **Les pouvoirs de police générale du maire**

Il y a peu de connaissance à l'échelle départementale sur l'utilisation effective des pouvoirs de police générale du maire.

Le SCHS de Quimper note que les procédures de RSD sont peu mises en œuvre au-delà de la phase amiable car les locataires quittent le plus souvent les lieux.

Le SCHS de Brest pratique les procès verbaux d'infractions au RSD. Mais ce service note la difficulté de les faire appliquer (faible pouvoir coercitif, absence de poursuite engagée par le procureur, absence de coordination avec une démarche sur l'indécence qui permettrait au locataire d'aller en justice, au tribunal d'instance). Concernant les autres communes de Brest Métropole, le SCHS n'a jamais reçu de demande d'appui.

Si la DT ARS réoriente près de 40% des plaintes perçues<sup>4</sup> vers les maires concernés du fait de l'absence de présomption d'insalubrité, elle n'a pas de retour sur les procédures mises en œuvre. Peu de maires demande un appui technique auprès de la DT ARS (visite du logement, qualification des infractions). Cela représente une dizaine de situations par an.

Au delà de ces constats, plusieurs démarches sont initiées :

- formations de l'ADIL avec la participation de la DT ARS pour sensibiliser les maires sur leurs responsabilités et leurs marges de manœuvre. L'ADIL note que pour être efficace, il faut former conjointement des élus et des techniciens des communes (ou des communautés de communes),
- transmission du guide de l'ARS sur les pouvoirs de police du maire,
- réflexions sur la mobilisation des services locaux des DDT (les PAT) pour sensibiliser les acteurs locaux et notamment les maires à l'exercice de leurs pouvoirs.

Ces démarches ne sont pas inscrites directement dans la dynamique de PDLHI.

---

<sup>4</sup> Cela représente entre 10 et 15 situations par an.

▪ **Les pouvoirs de police spéciale du maire (péril)**

A Brest, le service Prévention des Risques qui gère les problématiques de péril participe à la cellule opérationnelle.

En dehors de Brest, il n'y a que très peu d'interactions entre les démarches LHI et les démarches de péril. Il y a une absence de visibilité des problématiques repérées (absence d'interlocuteur au sein de la préfecture qui pourrait, au moins, transmettre au PDLHI les arrêtés en cours).

▪ **Les pouvoirs de police du préfet**

Les pouvoirs de police du préfet sont mis en œuvre sur le département du Finistère par :

- la DT ARS. Deux personnes sont mobilisées à hauteur d'un ETP sur les problématiques sanitaires en relation avec l'habitat. Ces effectifs sont en baisse suite à la suppression d'un poste.
- le SCHS de Brest. Ce service compte trois inspecteurs et un directeur.
- le SCHS de Quimper. Ce service compte deux techniciens et une secrétaire. Ils sont mobilisés sur des problématiques d'habitat à la hauteur d'un ETP.

A noter qu'à l'échelle du Finistère, c'est la DT ARS qui présente au CODERST l'ensemble des dossiers même ceux relevant d'un SCHS.

Les pouvoirs de police du préfet sont très peu utilisés dans le Finistère :

- une expérience de RHI récente dans le cadre de l'OPAH RU de Saint Martin à Brest (fin des années 2000)
- quatre procédures récentes de locaux impropres à l'habitation concernant des immeubles brestois.
- en 2013, une procédure d'insalubrité réparable devrait aboutir. Elle concerne un immeuble brestois.

Si le nombre d'arrêtés préfectoraux demeure faible dans le Finistère, on note une forte plus value de la démarche brestoise qui, en inscrivant l'utilisation des pouvoirs de police dans une réflexion stratégique partenariale, a facilité l'engagement de procédures.

Selon la DT ARS, cette faible utilisation s'expliquerait par le faible nombre de situations relevant du CSP, par l'efficacité des démarches amiables se fondant sur la menace de la procédure et par l'arrêt des démarches suite au départ des locataires. Toutefois, cela pourrait également s'expliquer par une lecture restrictive de l'intérêt stratégique d'utiliser ces procédures : par exemple, il n'y aurait pas de procédures menées en cas de relogement des occupants par le propriétaire ou d'intention de vendre. Or, si ces situations peuvent s'avérer moins prioritaires du fait de l'absence de danger immédiat, un arrêté permettrait d'encadrer la vente du bien, de faciliter le suivi partenarial de son évolution.

De manière générale, des différences de culture persistent sur l'utilisation stratégique des pouvoirs de police du préfet, mais l'intérêt des démarches partenariales réside dans l'espace de dialogue ainsi ouvert : possibilité de discussion, d'échange, mais généralement les conflits ne s'enkystent pas.

Du fait du faible nombre de procédures et de leur caractère récent, il n'y a pas eu d'expérience de travaux d'office sur le département.

▪ **Les outils de la restauration immobilière**

Actuellement, dans le cadre de la cellule LHIPE, des réflexions sont menées pour utiliser les opérations de restauration immobilière (ORI) en complément des outils déjà utilisés et notamment des pouvoirs de police du maire ou du préfet. En effet, cet outil permettrait de rendre obligatoire des travaux de restructuration du bâti et de favoriser le départ des propriétaires non volontaires à réaliser des travaux.

## L'activation des leviers d'intervention : les leviers techniques et les leviers économiques

A l'heure actuelle, les opérateurs de l'amélioration de l'habitat indigne ne notent pas d'impacts du PDLHI sur leurs activités du fait d'absence d'outils spécifiques. Toutefois en 2013, la mise en place de la fiche de signalement sera une première étape.

En matière de financements Anah, il ressort :

- le nombre important de dossiers de propriétaires occupants relevant de la lutte contre l'habitat indigne et le très dégradé au regard de la dynamique observable sur d'autres départements bretons.
- le faible nombre de dossiers locatifs en dehors de Brest métropole.

Propriétaires occupants		Propriétaires bailleurs	
Nb de dossiers LHI et très dégradés	Poids dans les dossiers PO	Nb de dossiers LHI et très dégradés	Poids dans les dossiers PB

BMO	8	4%	16	100%
Morlaix Communauté	1	1%	0	0%
Quimper Communauté	5	6%	5	50%
CG Finistère	24	6%	5	56%
Finistère	38	5%	26	72%
Côtes d'Armor	32	3%	48	74%
Ille et Vilaine	21	4%	21	81%
Morbihan	17	3%	50	76%
Total Bretagne	108	4%	145	75%

En matière de leviers techniques, il ressort :

- des inquiétudes quant à l'arrêt de PROCIVIS : une alternative à ce financeur est nécessaire pour poursuivre la dynamique sur les propriétaires occupants.
- que les suivis animations privilégient aujourd'hui les propriétaires occupants du fait des règles de financement de l'Anah, jugés trop restrictives sur les propriétaires bailleurs. Par exemple, dans le cadre de l'OPAH de Quimperlé, en 2 ans, seulement 3 logements locatifs auraient été financés.

## L'activation des leviers d'intervention : les leviers sociaux

### ▪ Les conseillers logement

Les conseillers logements au sein des territoires de l'action sociale du Conseil général ont un rôle clef dans la lutte contre l'habitat indigne. Ces conseillers accompagnent les travailleurs sociaux dans la gestion des dossiers complexes, participent aux comités techniques d'OPAH ou de PIG, sont associés aux démarches de PLH. Par leurs compétences et leur positionnement au sein des territoires d'action sociale, ils facilitent le lien entre actions opérationnelles (OPAH, PIG) et action sociale.

### ▪ Le FSL

Concernant les outils, le FSL du Finistère finance des mesures d'accompagnement social lié au logement pour faciliter le maintien dans le logement. Cet accompagnement est d'une durée limitée selon les situations et l'adhésion du ménage, il peut concerner des propriétaires occupants en situation d'habitat indigne. Le déclenchement de ces mesures

relève de la CASAL sur BMO et des commissions locales de lutte contre l'exclusion hors BMO.

10 organismes sont agréés. En 2012, 684 mesures ont été financées.

#### ▪ La CAF

Suite à la fusion des CAF de Quimper et de Brest, un pôle logement habitat a été créé. Ce pôle a trois missions :

- la gestion du FSL,
- la lutte contre les impayés de loyer et la prévention des expulsions
- la lutte contre les logements indécents.

La priorité de ce pôle a été d'harmoniser les pratiques en matière de FSL puis d'impayés de loyer et de prévention des expulsions.

La CAF est prête à suspendre le tiers payant et à menacer le propriétaire bailleur d'une suspension de l'allocation. Mais cela doit s'organiser dans le cadre d'une stratégie partagée. En effet, la difficulté pour la CAF est de qualifier le logement, n'ayant pas de compétences en la matière.

A ce titre, la CAF participe à la cellule brestoise : elle a signalé certaines situations.

Quand la CAF a connaissance d'une indécence avérée (suite à une visite par un opérateur par exemple), elle contacte le bailleur et le locataire, un courrier est adressé rappelant la législation. Le versement de l'allocation en tiers payant n'est pas suspendu tout de suite, un délai est octroyé au bailleur. En 2012, un dossier a fait l'objet d'une suspension du tiers payant et d'un versement direct à l'allocataire.

Selon la CAF, il existe deux facteurs qui rendent parfois difficile son intervention :

- le locataire ne paye plus son loyer et une procédure pour impayés de loyers est mise en œuvre par le bailleur,
- le locataire déménage avant que la médiation n'ait pu aboutir à la réalisation de travaux.

## L'activation des leviers d'intervention : les outils juridiques

#### ▪ La justice civile : la lutte contre le logement indécet

A l'heure actuelle, il n'y a pas d'impacts spécifiques du PDLHI sur les leviers judiciaires. Il n'y a pas d'outils et de démarches menées en ce sens : par exemple, il n'y a pas d'actions de la CAF pour accompagner les locataires vers les tribunaux.

On peut toutefois signaler :

- la présence de trois juristes au sein de la CLCV qui pourraient accompagner les locataires. Jusqu'à présent cette association n'a pas perçu de demande
- le renforcement de la compétence juridique au sein de l'ADIL qui pourrait indirectement favoriser la lutte juridique contre le logement indécet : en sensibilisant les acteurs sur la jurisprudence, en renforçant la solidité juridique des constats d'infraction au critère décence...

#### ▪ La justice pénale

Des tentatives de mobilisation de la justice pénale ont été menées par la cellule opérationnelle de Brest, concernant :

- une situation de péril ordinaire sans interdiction d'habiter. Une lettre de saisine du procureur avait été rédigée mais n'avait pas permis l'ouverture d'une enquête

- des situations en locaux impropres. Une enquête a été diligentée par le procureur mais s'est avérée sans suite, car les occupants avaient finalement été relogés.

En parallèle, le SCHS de Brest a souhaité mobiliser le procureur sur les dossiers d'infractions graves au RSD.

Une rencontre a été organisée entre le responsable politique de la cellule opérationnelle brestoise, le référent technique de cette cellule et le substitut du procureur de Brest en charge de la LHI. Ce substitut ne connaissait pas les infractions pénales prévues par le CSP et le CCH. Le substitut s'est engagé à participer à une réunion du comité de pilotage de la cellule opérationnelle. Il a réaffirmé la nécessité de prioriser les dossiers et de ne « signaler » que les dossiers pour lesquelles une faute délibérée du propriétaire pourrait être sanctionnée. Le SCHS qui n'a pas été associé à cette réunion regrette cette exclusion des dossiers ne relevant que du RSD.

Ces tentatives brestoises révèlent la difficulté pour formaliser un partenariat avec la justice pénale : « l'opportunité des poursuites » nécessite de sensibiliser le procureur sur la gravité des situations, or cette sensibilisation a plus de chance d'être efficace si elle s'appuie sur le code pénal (« conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine », « mise en danger d'autrui ») que sur les infractions pénales prévues par le CCH. Ainsi, malgré des démarches de sensibilisation, il peut être difficile de faire rencontrer les priorités des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne et les acteurs de la justice.

En dehors de Brest, il n'y a pas d'impacts du PDLHI sur l'activation du levier juridique.

A noter, une procédure de RSD concernant un logement locatif situé dans la commune de Melgven a abouti à une condamnation du propriétaire bailleur à une amende de 400 € (8 infractions pénalisées à hauteur de 50 €) par le juge de proximité.

## L'efficacité des modalités opérationnelles et le suivi des situations

---

A l'heure actuelle, mise à part la cellule LHIPE de Brest Métropole, il n'y a pas de démarches de suivi du traitement des situations repérées. Par exemple, dans le cadre des OPAH et des PIG, espaces de centralisation des signalements, il n'y a pas encore d'organisation du suivi régulier des situations repérées. Cette absence empêche de rendre visibles les impacts des actions menées. Des améliorations sont envisageables à court terme, en conséquence de la formalisation de la fiche de repérage : par exemple, les EPCI renseigneront ORTHI suite aux signalements de situation ce qui permettra à l'échelle départementale de suivre leurs évolutions.

En conséquence, il semble nécessaire à court terme d'améliorer l'organisation du suivi des situations dans les cahiers des charges des suivis-animations.

Concernant l'activité de la cellule brestoise en 2011 et 2012, on note sur 68 dossiers :

- 10 dossiers de financement Anah (PO LHI),
- 8 relogements,
- 6 démarches de police spéciale (péril, insalubrité remédiable, locaux impropres),
- 5 orientations vers les dispositifs d'OPAH ou de DUP travaux,
- 4 démarches de RSD ou de lutte contre le logement indécents
- 4 désencombrements des appartements (syndrome de Diogène)

Selon l'animatrice de la cellule, un tiers des situations qui ont été qualifiées en 2012 sont concernées par une démarche de travaux, financés ou non par l'Anah, inscrits ou non dans une procédure coercitive

Les principales difficultés notées par la cellule LHIPE sont :

- la faible capacité de contrainte vis-à-vis des situations ne relevant que du RSD et de l'indécence,
- la difficulté opérationnelle concernant les copropriétés anciennes complexes en diffus. A ce titre, BMO a missionné une expertise afin de l'accompagner dans la définition de stratégie d'intervention
- l'amélioration de l'efficacité des procédures en les couplant avec des outils réglementaires (DUP Travaux) ou en favorisant la pénalisation des infractions.

Sur les autres territoires, il ressort, sans pouvoir s'appuyer sur des éléments statistiques, des difficultés quant :

- aux situations de propriétaires occupants non volontaires. Un accompagnement long est nécessaire pour parvenir à une prise de décision. Or, cet accompagnement est souvent mal financé dans les dispositifs opérationnels, notamment si le dossier n'aboutit pas à des travaux financés par l'Anah.
- aux situations locatives ne relevant pas de pouvoirs de police. Il y a peu d'outils coercitifs pour contraindre le propriétaire bailleur, et les outils incitatifs, au premier rang desquels les aides de l'Anah, se sont affaiblis. De plus, souvent les locataires ne sont pas enclins à engager des démarches et préfèrent déménager, ce qui soulève la question du suivi du logement et de son éventuelle relocation.

## Synthèse sur les plus values et les insuffisances des réseaux de lutte contre l'habitat indigne

→ Une démarche de structuration des réseaux de lutte contre l'habitat indigne récente et progressive ayant permis :

- de formaliser des premiers outils communs (fiche de signalement, valorisation des formations ADIL),
- d'accompagner la montée en charge des acteurs départementaux : formalisation de la charte d'engagement, renforcement juridique de l'ADIL, mobilisation nouvelle de la nouvelle CAF départementale, projet de newsletter,
- d'améliorer la couverture du territoire grâce à la dynamique des OPAH et des PIG et à la convention PACT / CG sur les espaces interstitiels. Toutefois, le financement de cette couverture dans le cadre de la convention suscite des questionnements : une part du coût des visites doit ainsi être pris en charge par le propriétaire (de 127€ à 252€). Ce système peut freiner les signalements et les plaintes.

→ Une démarche départementale privilégiant l'échelle des intercommunalités dans le cadre des délégations des aides à la pierre ou dans le cadre des dispositifs opérationnels (OPAH, PIG).

Un choix qui vise à faciliter l'investissement des acteurs locaux, que se soit dans le cadre du repérage ou de la mobilisation des leviers d'action, mais un choix qui suscite des interrogations en matière de capitalisation départementale et de mobilisation des partenaires départementaux. Face à ce débat, une volonté d'expérimenter ce mode d'organisation et notamment d'évaluer la pertinence ou non d'organiser une démarche départementale sur les situations les plus complexes.

Enfin, des questionnements demeurent sur la valorisation des OPAH et des PIG comme dispositifs de la lutte contre l'habitat indigne :

- comment sensibiliser en continu les élus communaux et les responsables techniques pour favoriser l'exercice des pouvoirs de police du maire : formation systématique des élus et des techniciens au début de l'OPAH, valorisation de la compétence juridique de l'ADIL, capitalisation des expériences en matière de pouvoir de police, identification d'un référent technique au sein de l'intercommunalité et des communes principales ?
- comment favoriser les démarches de signalement et de repérage ?
- quel financement de l'accompagnement dans la durée des propriétaires occupants en situation d'habitat indigne ?
- quelle dynamique d'animation partenariale prévoir dans les cahiers des charges ? quelle organisation du suivi des situations ?

→ Un enjeu départemental à court terme : améliorer la visibilité de l'action menée

- quelles sont les situations repérées dans le cadre des OPAH, des PIG ? quelles sont leurs caractéristiques ?
- quelles évolutions des situations repérées ?

→ Une dynamique locale forte : la cellule opérationnelle de Brest. Une cellule partenariale qui fonctionne depuis 2 ans. Des impacts positifs reconnus de manière consensuelle :

- émergence d'une culture commune, mise en débat de la stratégie d'intervention, choix partenarial du mode de traitement. Cette animation facilite la coordination des acteurs : facilitation de l'exercice des pouvoirs de police du maire ou du préfet, mobilisation des acteurs sociaux de droit commun

- identification de l'efficacité / de l'insuffisance de l'action publique. Cela permet de définir de nouveaux chantiers : mobilisation de la justice pénale, valorisation des outils de la restauration immobilière, mobilisation d'une expertise sur les copropriétés complexes en diffus.

Des impacts positifs reposant sur la capacité d'animation qui permet d'assurer le suivi des décisions collectives. Mais une animation qui doit également préserver l'autonomie de chaque institution.

Des enjeux qui persistent : mobilisation des petites communes (en amont pour le signalement, puis dans l'exercice des pouvoirs de police), l'efficacité des actions menées sur les situations relevant du RSD, le retour d'information auprès des institutions signalantes (sur l'évolution des situations), auprès des partenaires sur les choix stratégiques (par exemple sur la mobilisation du procureur).