

Les réseaux de lutte contre l'habitat indigne dans le Morbihan

Sommaire

Le contexte des réseaux de lutte contre l’habitat indigne	3
La lecture des enjeux de LHI dans les politiques locales de l’habitat	3
La lecture des enjeux de LHI dans les dispositifs d’intervention sur le parc privé ...	6
Synthèse sur la visibilité des enjeux en matière de LHI	6
Historique et structuration actuelle des réseaux	7
A l’échelle départementale	7
A l’échelle locale	9
L’impact des réseaux de lutte contre l’habitat indigne à l’échelle des situations	10
Le repérage des situations	10
La qualification et le choix de la stratégie d’intervention	12
L’activation des leviers réglementaires	12
L’activation des outils juridiques	15
L’activation des leviers techniques	15
L’activation des leviers sociaux	16
L’activation des leviers économiques	16
L’efficacité des modalités opérationnelles et le suivi des situations	16
Synthèse sur les plus values et les insuffisances des réseaux de lutte contre l’habitat indigne	18

Le contexte des réseaux de lutte contre l'habitat indigne

La politique habitat indigne du Morbihan monte en puissance depuis 2007 pour être aujourd'hui l'une des plus structurée de la région Bretagne en terme de partenariat.

Les politiques de lutte contre l'habitat indigne étaient auparavant faiblement portées politiquement et se sont structurées directement autour du Pôle départemental. Le pôle s'est donc construit dans une logique opérationnelle de « guichet unique » du signalement et d'orientation des situations vers les différents dispositifs. Les champs de son intervention sont larges et cherchent à répondre, au-delà de l'habitat indigne, à d'autres situations de mal logement.

Plusieurs blocages semblent néanmoins interpeller les acteurs aujourd'hui : l'articulation des actions du pôle avec les politiques locales de l'habitat d'une part, l'amélioration de l'efficacité des interventions auprès des ménages pour sortir des situations d'indignités repérées de l'autre.

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

▪ Les PLH

Le département est partagé entre 3 délégataires : la CA du Pays de Lorient, la CA du Pays de Vannes Agglomération et le Conseil général depuis 2009. 7 EPCI du territoire sont dotées de PLH.

<p>Lorient agglomération, PLH 2012 - 2017</p>	<p>Le diagnostic du PLH rappelle que le parc de logement est dans son ensemble confortable et récent (12% de logements antérieurs à 1949, 99 % de logements ont les 3 éléments de confort). On observe cependant dans une partie du parc des performances énergétiques médiocres pour des logements qui jouent un rôle social de fait.</p> <p>Les orientations et actions du PLH, pour ce qui concerne l'amélioration de l'habitat existant, sont tournées vers la lutte contre la précarité énergétique : mise en place d'une nouvelle OPAH ou d'un PIG, aide à l'amélioration de la qualité environnementale, projet de « contrôle qualité » des logements locatifs privés en partenariat avec la CAF...</p> <p>L'action « Lutte contre le mal logement » prévoit la mise en place d'une « Commission de lutte contre le mal logement et la précarité énergétique » en lien étroit avec le pôle départemental pour améliorer le repérage et le traitement des situations de mal logement sur le territoire.</p> <p>Volonté également d'améliorer la sensibilisation des élus et partenaires, notamment les intervenants à domicile, de poursuivre les actions de repérage et de maintenir une aide financière aux opérations de réhabilitation en lien avec d'autres financements (subvention de 6000€ par logement pour le traitement du mal logement).</p> <p>Volonté de mener un travail de repérage des copropriétés dégradées sur l'ensemble des communes de l'agglomération et de mettre en place un observatoire des copropriétés.</p>
---	---

<p>Ca du Pays de Vannes agglomération – PLH 2010-2015</p>	<p>Une part faible de logement sans confort selon le diagnostic. Le PLH s'appuie sur deux actions pour lutter contre l'habitat indigne : - la participation au dispositif départemental de signalement et la sensibilisation des CCAS - « la participation active à la recherche de solutions (notamment relogement prioritaire en locatif social) et la participation au financement pour les propriétaires occupants, après examen des aides des autres partenaires (dans la limite de 1500€ par logement) ». Prévision annuelle de 5 situations par an. Lancement d'une OPAH thermique (diagnostic thermique, repérage des copropriétés).</p>
<p>CC Auray communauté – PLH 2012-2017</p>	<p>Le diagnostic parle de situations de mal logement peu nombreuses : des situations de logements sans confort et de sur-occupation en diminution. Une volonté de s'appuyer sur le PPPI (8,6% du parc privé) qui cible des logements anciens, en maison individuelles, occupés par des ménages âgés. Une vingtaine de situations d'habitat indigne remontées au PDLHI, principalement des locataires du parc privé.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projet de mise en place d'une OPAH : étude pré-opérationnelle en 2012, démarrage en 2013 (Une réflexion est en cours aujourd'hui sur la mise en place d'une étude pré opérationnelle pour 2013 en régie ou via un opérateur). - Le PLH, dans sa fiche 22, propose la mise en place d'une cellule locale « mal logement » pour traiter à l'échelle de la CC les problématiques d'habitat indigne, de précarité énergétique et de prévention des expulsions. - Mise en place d'une maison du logement, guichet unique d'information, notamment sur les questions de décence. - Des dispositifs d'aides pour compléter les aides du CG (aides aux travaux d'isolation dans l'ancien, aide à l'adaptation des logements...).
<p>CC Pontivy communauté PLH 2006</p>	<p>Action 1.4 : mise en œuvre d'une OPAH avec un volet PST : L'OPAH se veut l'expression d'un projet d'ensemble (une OPAH sur le Canton de Rohan achevé en 2003, une à Pontivy achevé en 2004 qui « n'a pas été concluante ».) Objectifs de l'OPAH : développer une offre conventionnée, créer un parc locatif en PST, adaptation au vieillissement, lutte contre l'habitat indigne même si celui-ci est « peu présent sur le territoire », intégrer un volet développement durable.</p>
<p>CC du Val d'Oust et de Lanvaux PLH</p>	<p>Une OPAH de 2000 à 2004 très réussie et qui a permis de diminuer notablement la part des logements inconfortables. Les élus relevaient alors peu de logements indignes sur l'ensemble de la CC. Une nouvelle OPAH 2012-2014 est en cours ainsi qu'une révision du PLH.</p>
<p>CC de la Presqu'île de Rhuys PLH 2011</p>	<p>Un parc récent et en bon état, peu de vacance, taux faible de PPPI, peu de propriétaires occupant éligibles ANAH. Projet de réalisation d'une étude pré-opérationnelle en fin de PLH pour identifier l'opportunité de mettre en place dans le prochain PLH une OPAH ou un PIG pour l'amélioration des performances énergétiques, l'adaptation au vieillissement et handicap, le confort des logements et leur coût (conventionnement).</p>

CC du Pays de Josselin PLH 2005-2012	Un parc ancien fragile (vacance, taux de PPPI), mise en place d'une OPAH (réduire la part d'habitat indigne, développer parc conventionné, adaptation au vieillissement...).
---	--

▪ Le PDH

Le PDH, adopté en 2009, rappelle dans son diagnostic les 1 200 à 1 300 logements financés chaque année par l'ANAH depuis 2006, principalement des propriétaires occupants. Ces financements sont d'autant plus importants sur les territoires en OPAH et notamment pour ce qui concerne les logements conventionnés.

Pour le PDH « Compte tenu de l'amélioration indéniable du confort et de la qualité du parc, deux aspects de la réhabilitation requièrent désormais une attention et des efforts conséquents : la réduction des dépenses d'énergie et la lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité ».

Dans le cadre de l'objectif de lutte contre le mal logement l'action 4.3.1 est consacrée au rôle de coordination et d'appui à l'action locale du PDLHI ainsi qu'au repérage et traitement des logements indignes dans les OPAH. L'action définit ainsi 3 objectifs :

- Favoriser une prise en compte de la problématique du logement indigne au plan local dans le cadre des OPAH et des PIG.
- Accélérer le traitement de l'indignité, en particulier dans les secteurs les plus concernés (en engageant des mesures coercitives au besoin).
- Mener jusqu'à leur terme les opérations de résorption en cours.

En termes de traduction opérationnelle, il s'agit pour le Conseil général de :

- Participer au financement des études pré opérationnelles et à l'animation des OPAH et PIG.
- Accompagner les collectivités pour les encourager à prendre des mesures efficaces de repérage et traitement de l'habitat indigne.
- Formaliser de façon indicative des objectifs pour les EPCI en matière de traitement de l'indignité dans le cadre de la Charte de mise en œuvre du PDH.

Il est à noter aujourd'hui que la mise en place de ces chartes de partenariat avec les EPCI est plus longue et complexe que prévu et se heurte à l'absence d'accord sur les objectifs.

▪ Le PDALPD

Le PDALPD a été le cadre initial de la mise en place du PDLHI. Il a été actualisé en 2012 et comporte une fiche « Poursuivre et accroître le repérage et le traitement de situations d'habitat indigne » qui fixe une série d'objectifs mais peu de modalités opérationnelles :

- Poursuivre et accroître le nombre de situations repérées en continuant les démarches d'information auprès des acteurs sociaux et notamment des élus.
- Augmenter le nombre de dossiers de propriétaires occupants et bailleurs présentés à l'ANAH (sans que des modalités opérationnelles particulières soient identifiées pour atteindre cet objectif).
- Organiser particulièrement le repérage et le traitement des situations d'indignité dans les secteurs d'OPAH et trouver une articulation cohérente et fréquente entre l'opérateur du suivi-animation et le chargé de mission du pôle.
- Réduire les délais de traitement et de réalisation de travaux.
- Pouvoir apporter une réponse adaptée à la diversité des situations rencontrées.

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

La politique habitat du Conseil général ne s'est mise en place qu'en 2005, elle s'est depuis structurée progressivement via le PDALPD en 2007 et le PDH en 2009. La politique de lutte contre l'habitat indigne a constitué pour le Conseil général une des premières actions concrètes du PDALPD.

Les OPAH sont en forte augmentation depuis 2005. Il y en a eu jusqu'à 8 en même temps. Aujourd'hui 7 OPAH sont en cours et couvrent la moitié du département. Le Conseil général ne souhaite pas pour le moment développer plus d'OPAH et de PIG qui fixeraient des objectifs non atteignables.

Le Conseil général pointe à ce sujet un problème de « concurrence » entre les délégataires avec des multiplications d'OPAH qui serviraient essentiellement à capter les financements ANAH. Le Conseil général souhaiterait une limitation des financements à 5 OPAH par département et un plafonnement des financements des suivis-animations pour éviter la concurrence entre délégataires.

Synthèse sur la visibilité des enjeux en matière de LHI

La plupart des EPCI dotés d'un PLH n'identifient pas l'habitat indigne comme priorité de l'action publique. Les PLH les plus récents font référence au bon fonctionnement du PDLHI et s'appuient sur les dossiers repérés dans ce cadre comme indicateur des situations présentes sur le territoire. Deux territoires, Lorient agglomération et Auray communauté, envisagent la création de commissions habitat indigne locale pour améliorer le repérage et le traitement des situations.

Les nombreuses OPAH du territoire donnent une couverture importante à ce type dispositif toujours doté d'un volet habitat indigne. Pour autant, pour la plupart des acteurs rencontrés, il ne s'agit pas d'un outil très efficace pour lutter contre l'habitat indigne. L'intérêt des OPAH dans ce domaine est plus pédagogique, par la sensibilisation qu'elles permettent auprès des élus locaux.

On relève ainsi peu de travaux poussés de repérage de l'habitat indigne à l'adresse dans le cadre des OPAH (démarche sur les logements au classement cadastral 7 et 8, à partir de l'exploitation des fichiers fonciers) ainsi qu'un faible usage des données du FSL (notamment des demandes répétées de FSL énergie pour des locataires).

L'animatrice du pôle participe aux Comités de suivi des OPAH et aux ateliers des PLH (depuis un an et demi tous les PLH en cours d'écriture ont sollicité l'ADIL). Cette participation permet de rencontrer les acteurs locaux et de leur apporter une vision départementale. Pour autant elle n'observe pas vraiment d'évolution des dispositifs opérationnels vers une meilleure prise en compte de la thématique LHI.

Historique et structuration actuelle des réseaux

A l'échelle départementale

▪ Structure du PDLHI

Le PDLHI a été mis en place en mars 2008 en parallèle de la réécriture du PDALPD suite au constat d'un faible taux de dossiers traités (sortie d'insalubrité, financement ANAH...). Il s'est inscrit, dès son lancement, dans une dynamique partenariale large avec un co-pilotage Conseil général - Etat.

Le pôle s'est construit dans une logique opérationnelle au travers du développement progressif d'outils communs :

- Réunion régulière des acteurs pour identifier les problématiques de chacun
- Communication importante sur la mise en place de la fiche de repérage.
- Travail de sensibilisation / information des partenaires au lancement du pôle.

L'animation du pôle a été confiée à l'ADIL, elle est financée par une MOUS d'animation du Conseil général et de l'Etat (67 000€). Environ 70% de ce poste est consacré au PDLHI, le reste à l'animation du PDALPD. L'animateur du pôle joue ainsi plusieurs rôles :

- Organisation des réunions et de certaines actions du pôle.
- Secrétariat et pré-instruction des dossiers transmis par les partenaires : contact téléphonique avec le signalant, orientation vers le comité technique si pertinent, vers l'ARS si situation critique...
- Tenu et suivi de la base de donnée des situations.

Le pôle se réunit en Comité technique une fois par mois pour discuter des situations nouvelles et des blocages sur les situations anciennes. Il mandate le Pact pour la réalisation de diagnostics (soit dans le cadre de la convention Conseil général soit dans le cadre de la convention CAF si le ménage est allocataire).

Un **Comité de suivi** réunit une fois par an les partenaires de façon plus large (présence par exemple des acteurs de la justice) pour faire le bilan de l'ensemble des actions LHI.

Les différents partenaires présents au pôle sont « personnes ressources » au sein de leurs propres structures.

Plusieurs EPCI souhaiteraient un traitement opérationnel plus proche des territoires par l'émergence de « pôles locaux » (inscription aux PLH de Lorient agglomération et Auray Communauté). Pour l'animateur du pôle, les services de l'Etat et le Conseil général cette adaptation est compliquée du fait d'un manque de ressources pour multiplier les réunions au niveau local. Une proposition a néanmoins été faite de réunir sur les secteurs qui le souhaitent, une ou deux fois par an, les acteurs du territoire autour des situations en cours.

Pour les acteurs départementaux, le pôle et les réunions techniques sont aujourd'hui « ouverts à tous », les EPCI concernés sont invités et tous les mois les tableaux de bord des situations sont transmis. Les EPCI, à l'exception de Lorient agglomération, ne participent pas ou peu à ces réunions aujourd'hui. Ainsi pour la CA d'Auray il n'est pas utile de se rendre aux comités techniques puisque, n'ayant pas d'OPAH sur le territoire, elle n'a « rien à mettre sur la table ».

▪ **Les outils appuyés par le pôle**

- Fiche de repérage diffusée auprès des travailleurs sociaux et partenaires (mairies, services des tutelles).

- Plaquette d'information réalisée fin 2011

- Formation / sensibilisation à destination des acteurs concernés (élus et travailleurs sociaux) organisées par l'ADIL sur certains territoires et auprès de partenaires (un projet de formation des travailleurs sociaux de la CAF), par le CG à destination de ses travailleurs sociaux, dans le cadre des OPAH par l'opérateur de l'OPAH.

- Un projet de charte partenariale a été prévu au lancement du pôle mais n'a pas abouti.

▪ **Les outils hors-pôle**

Mous LHI

Le dispositif est financé par le Conseil général et l'Etat, il se décline par convention avec Lorient agglomération. La MOUS permet d'intervenir auprès de propriétaires occupants en sortie d'insalubrité, le Pact en est l'opérateur. Elle se décline par phases :

- Réalisation d'un **diagnostic technique** du logement qui prend en compte quelques éléments sur la situation sociale du ménage. Mais du fait de son financement réduit, le technicien ne peut pas passer beaucoup de temps sur place et étoffer un diagnostic social.

- Mise en place d'une **étude pré-opérationnelle** (EPO) : intervention d'un technicien sur le volet travaux et d'un professionnel du Pact (non travailleur social) sur le volet social et administratif. L'objectif de cette phase est de cibler les travaux et leur coût, de connaître la situation sociale du ménage, ses motivations, ses difficultés, etc. L'étude donne lieu à la rédaction d'un rapport : analyse de la situation, plan de travaux, plan de financement.

- **Assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO): après validation de l'étude pré-opérationnelle, mise en œuvre des travaux. Le Pact accompagne le ménage pour la collecte des financements qui peut durer de 6 à 8 mois avec plusieurs difficultés : validation par Procvivis longue à obtenir, accord préalable de l'ANAH mais qui ne signifie pas obligatoirement engagement...

- **Phase travaux** : intervention complémentaire du Pact comme maître d'œuvre si besoin. Il existe pour le Pact un problème de mobilisation des artisans sur le territoire qui ne sont pas forcément intéressés par ce type d'intervention (délais de paiement long, dispersion des chantiers sur le territoire...)

63 propriétaires occupants sont actuellement au stade de l'AMO dont une vingtaine en cours de travaux ou avec un démarrage de travaux en 2012.

En 2012 : 3 sorties d'insalubrité PO par réalisation de travaux.

Le montant moyen des opérations est de 58 000€

Dans le cadre de la MOUS une réunion technique est organisée toutes les 6 semaines pour le suivi des dossiers et des blocages. Elle regroupe le Conseil général, le Pact (directeur, directrice service maîtrise d'œuvre et directrice AMO) et l'ADIL.

Convention CAF

Convention pour la réalisation de diagnostics décence à destination des allocataires. Les repérages se font via la fiche de signalement PDLHI transmise directement par les allocataires ou par des partenaires (TS, ADIL). Suite au signalement une procédure se met en place :

- Un courrier est envoyé au propriétaire et au locataire pour les informer de la démarche.
- Des diagnostics sont réalisés par le Pact ou le SCHS de Lorient sur son territoire (280€ versés par la CAF pour un diagnostic). Il n'y a pas aujourd'hui de médiation propriétaire / locataire dans le cadre de ce dispositif, le Pact a proposé à la CAF une prestation nouvelle de médiation et de visite du logement avec le propriétaire.
- Si insalubrité, transmission à l'ARS, si indécence courrier au propriétaire avec liste de travaux à réaliser dans les 6 mois.
- En l'absence de travaux, nouveau courrier envoyé par le pôle avec logo de l'ensemble des partenaires qui « produit souvent un effet positif ».

En 2012 sur les 81 diagnostics réalisés, 55 logements ont été qualifiés de « non décents ». La moitié des locataires ont déménagé depuis le constat de non décence, 3 logements ont été requalifiés « décents » après réalisation de travaux.

A l'échelle locale

▪ L'agglomération du Pays de Lorient:

La problématique n'est pas considérée comme majeure au sein de l'agglomération du fait d'un parc plutôt récent, mais les actions dans le domaine de l'habitat indigne sont nombreuses, portées soit par le service habitat de l'agglomération soit par le SCHS de la ville de Lorient. Le PLH envisageait par ailleurs la mise en place d'une commission de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique en « étroite relation » avec le PDLHI.

Dans le cadre de l'OPAH 2007-2012 sur l'agglomération, la lutte contre l'habitat indigne et dégradé constituait l'une des cibles prioritaires. Sur l'objectif de 45 situations d'habitat indigne de propriétaires occupants 6 ont été réalisées, l'agglomération savait l'objectif initial non atteignable. Par ailleurs l'agglomération ne souhaite pas « subventionner les bailleurs qui n'ont jamais entretenu leur logement » et limite donc fortement les financements vers les propriétaires bailleurs (objectif de 17 logements PB dégradés, 5 réalisés).

Les situations d'habitat indigne signalées font l'objet de visites de diagnostic par le SCHS sur l'ensemble de l'agglomération.

Le Pact peut ensuite être désigné dans le cadre d'une MOUS (sur le modèle départemental) pour accompagner le ménage. L'agglomération étant aujourd'hui insatisfaite des résultats de cette MOUS, elle souhaite lancer un PIG en régie : volonté d'embaucher une CESF pour le travail social qui fait défaut sur la MOUS (faire des visites à domicile, travailler au lien avec les travailleurs sociaux du Conseil général)...

La ville souhaite également renforcer son action sur la précarité énergétique mais sans passer par le PDLHI.

▪ L'agglomération du Pays de Vannes

Les responsables de ce territoire n'ont pas souhaité être rencontrés dans le cadre de l'étude. Pour les partenaires du PDLHI l'agglomération, qui n'est jamais présente aux réunions du pôle, est peu engagée sur la thématique de l'habitat indigne. Elle considère que le pôle fait bien son travail et que sa présence n'est pas nécessaire.

L'impact des réseaux de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle des situations

Le repérage des situations

Au lancement du pôle des sessions d'information sur les territoires ont été conduites pour faire connaître l'action du pôle et pousser à la remontée de situations via la fiche de signalement.

Aujourd'hui, de 10 à 15 situations sont signalées chaque mois. Depuis la création du pôle sur les 640 situations repérées, les signalements proviennent de l'ADIL (15%), du Pact (15%), du Conseil général - DGISS (15%), de la CAF et des mairies (3%) et dans une moindre mesure d'autres partenaires : associations, MSA, UDAF, DDCS, DDTM, ANAH, commission de conciliation, etc.

Par ailleurs, d'autres canaux se sont mis en place avec des formes de repérage ad-hoc des situations et, le cas échéant, des orientations vers le PDLHI :

- Via les **commissions d'attribution des organismes HLM** quand le motif de la demande est « logement insalubre » le pôle envoie un courrier au demandeur. Cette démarche donne lieu à peu de retours et ne peut être doublée d'une visite du fait du trop grand nombre de personnes qui cochent « logement insalubre » comme motif de demande de logement social.
- Via les **aides énergie du FSL** qui ont permis l'identification d'une centaine de ménages en demande récurrente ou ayant répondu oui à la question « estimez-vous que votre logement est dur à chauffer ? » dans leur dossier de demande FSL. Des courriers d'information sur le programme Habiter mieux ont été envoyés aux propriétaires demandeurs du FSL (qui ne constituent que 10% des ménages aidés) : 5 personnes ont répondu sur les 100 courriers (dont 3 avaient eu un prêt à taux 0 et n'étaient pas éligibles aux aides).
- Au travers des **données sur le classement cadastral des logements** : des EPCI ont essayé dans le cadre de diagnostic d'OPAH d'utiliser ces données comme source de repérage. La Communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux a listé l'ensemble des logements relevant d'une catégorie 7 ou 8. Un premier travail avec les communes (maire ou technicien) a permis de confirmer ou d'infirmer l'alerte, puis une seconde démarche fondée sur une visite de terrain par un technicien du SPANC a permis de lister les logements considérés comme à risque. Sur 811 logements de catégorie 7 et 8 ont été repéré 45 situations de non décence ou d'absence d'éléments de confort (5,5% du parc enquêté) et 12 situations d'insalubrité (1,5% du parc enquêté). 17% des situations (138 logements) restent « non renseignées ».
- Lorient a fait faire par un stagiaire une **visite de la moitié des copropriétés** de la ville, très peu ont été classées « à risque ». Le PLH prévoit d'élargir la démarche au reste de l'agglomération.
- L'implication de certains **maires ruraux**. Par exemple un maire très actif (Kerfourn) qui a fait passer 6 fiches de repérage au pôle. Mais il n'en a pas informé les personnes concernées : réflexion engagé avec lui sur la façon d'impliquer les personnes dans la démarche (volonté de ne pas agir sans l'accord du ménage).

Le système de centralisation des repérages fonctionne de manière très satisfaisante pour les partenaires, le positionnement exact du pôle reste néanmoins à définir pour ce qui est du repérage de la précarité énergétique qui selon le PDALPD et le CLE doit d'appuyer sur le PDLHI. La question se pose notamment de la prise en charge du diagnostic pour les situations de précarité énergétique sans indignité (question qui ne s'est pas encore vraiment posée dans les faits).

Aujourd'hui de nouvelles réflexions sont engagées sur **la communication et la diffusion de fiches de repérages auprès de partenaires insuffisamment mobilisés**. Il est apparu la nécessité, notamment, de renforcer l'intervention auprès des différents intervenants à domicile. Une plaquette d'information a également été envoyée aux maires mais n'a pas provoquée beaucoup de signalements en retour.

A côté de ces démarches, subsistent les modes classiques de connaissance des situations : les plaintes directes auprès de la DT ARS ou du SCHS.

- en 2011, le SCHS de Lorient a effectué 143 visites auprès de locataires, essentiellement sur un motif de plaintes directes. Seuls 3 dossiers ont été orientés par la CAF. Sur ces 143 visites, 88 logements ont été déclarés indécents. Le SCHS constate une augmentation des plaintes, due, selon ce service, à sa plus grande visibilité grâce à des actions de sensibilisations auprès des associations et des travailleurs sociaux.
- en 2011, la DT ARS a reçu 60 plaintes dont la moitié en direct (plaintes des occupants) et l'autre moitié via le PDLHI. Seulement la moitié des saisines font l'objet d'une visite, les autres sont réorientées vers les mairies du fait de l'absence de présomptions d'insalubrité.

En parallèle des plaintes, ces services peuvent exploiter les demandes DALO et les CREP :

- Contrôle du motif insalubrité ou indécence d'une demande DALO : ce contrôle est organisé par la DDCS qui missionne systématiquement la DT ARS ou le SCHS pour contrôler la qualification du logement. En 2012, auraient été effectués 3 à 4 contrôles par la DT ARS. Le SCHS de Lorient aurait effectué 2 contrôles depuis 2009. Selon ces acteurs, en général, le motif d'indécence serait confirmé mais pas celui d'insalubrité.
- Les CREP : la DT ARS a reçu, en 2012, 8 constats de risque d'exposition au plomb avec présence de plomb et 4 présentant des facteurs de dégradation du bâti ou une forte humidité. A noter que récemment, un CREP a abouti à une procédure relative à un risque saturnin, procédure qui s'est conclue par la réalisation des travaux par les propriétaires

Enfin, les signalements ou réclamations au sein du parc social sont suivis par la DDTM qui visite les logements et fait de la médiation avec les bailleurs sans que ces situations ne soient comptabilisées dans la base de données du pôle (on retrouve souvent une responsabilité du locataires et des problèmes d'occupation du logement).

En 2012 : 11 visites de logements sociaux dont 5 dossiers traités avec travaux de l'organisme.

L'ensemble des signalements depuis le démarrage du pôle a permis la constitution d'une base de données de 640 situations (hors interventions du SCHS de Lorient) :

- 1/3 de propriétaires occupants (majoritairement des personnes seules)
- 2/3 de locataires (couples avec enfants et personnes seules).

Des questions se poseront sans doute sur l'articulation entre cette base de donnée et ORTHI (auquel a priori l'ADIL n'aura pas accès).

Une coordination est mise en place entre la base de donnée gérée par le PDLHI et d'autres partenaires destinataires ou responsables du suivi de situations :

- Avec l'ARS, destinataire de plaintes, la coordination des échanges de signalement et des visites qui ne fonctionnait que moyennement est aujourd'hui en voie d'amélioration.
- Avec le SCHS de Lorient un bon degré de coordination. Les situations lorientaises sont réorientées vers le SCHS et ne sont pas inscrites dans la base de données (sauf si elles sont repérées via le PDLHI).

La qualification et le choix de la stratégie d'intervention

Suite au repérage d'une situation le comité technique demande la réalisation d'une visite de diagnostic (réalisée par le PACT en cas de suspicion d'indécence et financée selon les cas par l'Etat et le Conseil général ou par la CAF) qui permettra de définir une stratégie d'intervention. En fonction du diagnostic l'animateur du pôle met en place différentes démarches:

- Courrier envoyé au propriétaire et au locataire pour préciser les travaux à réaliser ainsi que les relais d'accompagnement possible ;
- transmission à l'ARS si insalubrité ;
- transmission à la CAF si allocataire ;
- transmission, non systématique, aux communes si indécence d'un non allocataire.

Si un logement insalubre est occupé par un propriétaire occupant, le Pact peut être missionné pour un accompagnement à la réalisation de travaux.

Tous partenaires confondus 370 visites ont été réalisées en 2011 :

- 73 diagnostics MOUS
- 143 visites du SCHS de Lorient sur le territoire de Lorient agglomération
- 93 diagnostics indécence CAF
- 20 visites de la DDTM (locataires HLM et péril)
- 40 visites de l'ARS (insalubrité ou situation urgente)

Sur les 640 logements signalés dans la base PDLHI, réalisation de 421 diagnostics :

- 48% de logements insalubres (surtout des PO)
- 38 % de logements indécents
- 8% de logements décents

Dans le cadre d'une mise à disposition, le SCHS de Lorient pouvait intervenir sur d'autres communes pour qualifier les situations (en revanche, le SCHS ne suivait pas la situation). Mais le nombre d'interventions a chuté car désormais la convention CAF / Pact est privilégiée.

L'activation des leviers réglementaires

- **Les pouvoirs de police du maire au titre de la salubrité**

Un courrier de la DT ARS ou du PDLHI est transmis aux communes quand des situations qui relèvent de la police du maire sont repérées. Dans ce courrier sont reprécisées les compétences et responsabilités des maires ainsi que la possible **mise à disposition de la DT ARS pour un accompagnement à la mise en œuvre du RSD et à la visite de contrôle**. Il n'y a cependant au sein de la DT ARS qu'une seule personne susceptible de

faire ce travail de visite et d'accompagnement. En 2011, la DT ARS a ainsi effectué 19 visites, en 2012, 17. De plus, au-delà de la visite, il n'y a pas de suivi des situations en partenariat avec les mairies.

Lorient agglomération réfléchit actuellement à la constitution d'un service intercommunal ad hoc regroupant un technicien et un CESF afin de pouvoir qualifier la situation au regard du RSD et suivre son traitement en coordonnant les différents leviers d'intervention. Auparavant, dans l'agglomération, l'exercice des pouvoirs de police des maires a pu être facilité par une convention générale de mise à disposition du SCHS de Lorient auprès des autres communes. Cette mise à disposition a notamment été utilisée par les communes de Lanester et d'Hennebont. Elle est dorénavant peu utilisée car :

- la convention CAF / PACT Lorient permet de diagnostiquer les situations (du moins pour les allocataires) ;
- la convention de mise à disposition ne prévoyait pas le suivi des situations par le SCHS.

Le SCHS de Lorient utilise peu les procédures du RSD. En effet, il privilégie la médiation avec le propriétaire bailleur se fondant sur les critères de décence. Le SCHS juge cette démarche plus efficace car :

- elle peut s'appuyer sur la suspension du tiers payant par la CAF (6 situations qualifiées d'indécents par le SCHS ont été transmises en 2011 à la CAF qui a suspendu le tiers payant) ;
- elle permet aux locataires de faire valoir leurs droits devant le Tribunal d'instance. A ce titre, le SCHS oriente les ménages vers l'association CSF. 5 ménages en 2011 ont été leur propriétaire, ils ont tous obtenu gains de cause.

Pour le SCHS, ces résultats créent un cercle vertueux et un nouveau référentiel : le service peut s'appuyer sur la jurisprudence pour faciliter la médiation avec le propriétaire.

Cette démarche peut toutefois se heurter au départ du locataire avant la réalisation des travaux. Dans ce cas, il conviendrait de suivre le logement et notamment d'avoir une alerte sur une éventuelle relocation. Le SCHS a souhaité travailler avec la CAF sur ce point mais celle-ci lui a fait part de l'impossibilité d'une telle alerte du fait de la structure du logiciel de gestion des allocations logement.

En 2011 le SCHS de Lorient a qualifié d'indécents 88 logements :

- 72 ont fait l'objet de travaux ou ont bénéficié d'un arrangement entre le locataire et le propriétaire bailleur
- 8 ont fait l'objet d'une reprise par le PB afin de mener des travaux de restructuration
- 8 logements font toujours l'objet d'un suivi. Il s'agit en général de syndrome de Diogène ou de dégradations incombant au locataire.

▪ Les pouvoirs de police du maire au titre de la sécurité

Sur les situations de péril, la DDTM appuie les petites communes souffrant d'un déficit d'expertise pour pouvoir exercer leurs compétences. Ces communes « se sentent parfois perdues face aux situations ». La DDTM aide les communes au démarrage des procédures et les accompagne pour l'écriture des arrêtés. Selon ce service, beaucoup de communes refusent d'aller au bout des procédures du fait d'une frilosité à mener des démarches coercitives au regard de protagonistes qu'elles connaissent.

En 2012, 5 dossiers de péril suivis avec les mairies, 4 visites, 3 arrêtés pris, 1 en cours.

▪ Les pouvoirs de police du préfet

Ces pouvoirs de police sont mis en œuvre :

- par la DT ARS : celle-ci compte un ingénieur d'études sanitaires et un technicien. Ils interviennent à hauteur de 1,25 ETP sur des problématiques habitat. Ces effectifs sont stables.
- par le SCHS de Lorient : ce service compte un ingénieur santé environnement et un technicien. Ils interviennent à hauteur de 0,6 ETP sur des problématiques habitat.

Sur les dernières années, la DT ARS a conduit des procédures au titre du code de la santé publique :

- en 2011, prise de 2 arrêtés d'insalubrité remédiable,
- en 2012, prise de 2 arrêtés d'insalubrité remédiable et 2 arrêtés pour « locaux impropres ». 2 procédures d'insalubrité sont également engagées, et devraient aboutir à une prise d'arrêté en 2013.

Sur la même période, le SCHS de Lorient n'a pas identifié de situations relevant du code de la santé publique.

Concernant l'utilisation des pouvoirs de police du préfet, trois éléments ressortent :

- une divergence de lecture sur l'intérêt stratégique d'utiliser les pouvoirs de police du préfet sur des situations de propriétaires occupants. Selon la DT ARS, des arrêtés d'insalubrité sur de telles situations ne peuvent être qu'exceptionnels. Ils peuvent se justifier si la démarche est soutenue par l'entourage familial, si le ménage occupant est bien accompagné socialement et si il y a une garantie de pouvoir réaliser les travaux d'office par la DDTM,
- l'efficacité de la médiation préalable à la procédure. Or, cette efficacité n'est souvent pas rendue visible par les statistiques qui se focalisent sur les arrêtés effectivement pris.
- l'intérêt des démarches partenariales qui facilitent la prise d'arrêtés. En effet, selon la DT ARS, les situations suivies au titre du CSP sont souvent complexes et dures socialement. Le fait de s'inscrire dans une démarche collective facilite la décision de la DT ARS de s'investir dans la situation et de l'encadrer par une prise d'arrêté.

L'ARS est en demande d'un appui technique du pôle pour réaliser des estimations de travaux permettant de qualifier l'insalubrité de remédiable ou d'irrémédiable. Le pôle a validé le fait que cet appui puisse être financé sur le budget de la MOUS (3 ou 4 diagnostics sollicités cette année).

Concernant la solidité juridique des procédures, la DT ARS n'identifie pas de personne ressource au sein des services de la préfecture. Jusqu'à lors aucun arrêté fondé sur le CSP n'aurait été cassé par le juge administratif.

▪ Les travaux d'office

Une expérience a été menée en 2010 sur un immeuble squatté à Vannes face à un propriétaire inactif. Les travaux portaient sur une mise en sécurisation des locaux (13 000€). Il n'y a pas d'information des impôts pour savoir si le montant a été récupéré.

Le référent DDTM sur l'habitat indigne est formateur national sur les travaux d'office et souhaiterait que le dispositif soit plus mobilisé sur le département, cependant l'ARS, en charge de la prise des arrêtés, n'est pas porteuse de la dynamique. En effet, peu d'arrêtés d'insalubrité remédiable sont pris.

L'activation des outils juridiques

▪ Au titre de la décence

Le tribunal d'instance de Lorient était très engagé sur les problématiques d'indécence ce qui a permis de développer une jurisprudence et d'appuyer l'action du SCHS de la ville.

En 2011, les 5 locataires qui sont allés devant le tribunal du fait d'un logement indécemment ont tous obtenu gains de cause. Les propriétaires ont été condamnés à verser des dommages et intérêts évalués entre 2 000 et 4 000 €. Cette efficacité reposait sur un triptyque : SCHS pour la qualification de la situation, CSF pour l'accompagnement juridique du ménage, tribunal pour la mise en jugement de la situation. Le SCHS espère que les mutations récentes au tribunal d'instance ne remettent pas en cause cette efficacité.

A Vannes, en revanche, il y a peu de contacts avec les acteurs de la justice.

▪ Au titre de la justice pénale

La DT ARS envoie désormais systématiquement les arrêtés au procureur. Celui-ci peut parfois l'interpeller pour demander un suivi de la situation. Par exemple, en août 2012, la DT ARS a pris deux mises en demeure relatives à des locaux impropres à l'habitation ; en novembre 2012, le substitut du procureur a interrogé la DT ARS pour savoir si les ménages avaient été relogés par le propriétaire. Cette interpellation tendrait à prouver un nouvel investissement de la justice pénale sur l'habitat indigne.

Le PDLHI souhaiterait mieux associer la justice pénale à son action. Dans un premier temps des rencontres bilatérales sont prévues pour préciser l'action du PDLHI et envisager plus de passerelles entre institutions.

L'activation des leviers techniques

Le Pact est l'opérateur de tous les dispositifs du territoire. Il assure également souvent la maîtrise d'œuvre des réalisations de travaux pour les propriétaires occupants.

Son efficacité et ses modes d'intervention sont questionnés par certains partenaires face à l'accumulation de situations non traitées : une cinquantaine de propriétaires occupants sont accompagnés au stade de l'AMO en 2011. Pour certains partenaires le Pact mène un travail social et de médiation insuffisant auprès des ménages et abandonne trop rapidement les dossiers en cas de blocages. Il devrait monter en charge et « ne plus faire du diagnostic pour le diagnostic mais passer à la réalisation de travaux en mode industriel ». Pour d'autres au contraire le Pact s'est inscrit dans le fonctionnement du PDLHI avec des réunions toutes les 6 semaines PDLHI /PACT permettant de basculer vers le pôle les situations bloquées et d'avancer sur les situations les plus simples. Le nombre de situations en « stock » serait plus du à des moyens humains insuffisants pour traiter l'ensemble des dimensions liées aux situations des propriétaires occupants en habitat indigne. Pour le Pact il faut prendre en compte que l'on est sur de l'humain et de la dentelle, « on ne sera jamais dans l'industriel ».

Le Pact fait valoir la longueur, la complexité et l'incertitude des projets, on lui demande ainsi de « pré-financer » son action en travaillant 2 ou 3 ans à des montages de projets qui risquent de ne pas se faire (le Pact ne se finance qu'à la réalisation de travaux).

L'étude pré-opérationnelle est, pour le Pact, un « gouffre » en terme de temps : réalisation de 2 visites, rédaction d'un rapport en aller-retour avec le propriétaire, organisation des échanges et de visites communes avec le travailleur social ou l'éventuelle tutelle... Or à la fin de tout ce processus le propriétaire peut décider finalement de ne pas faire de travaux. Le Pact observe ainsi un « écrémage » important entre l'étude pré-opérationnelle et la réalisation effective des travaux : décès, renoncement...

Face à ces difficultés le Conseil général a voulu mettre en place une AMO technique (pouvoir identifier un technicien à plein temps sur la mission plutôt qu'un financement aux honoraires) mais le financement n'a pas été acceptée par l'ANAH pour qui l'accompagnement technique est déjà financé dans le contrat d'AMO.

L'activation des leviers sociaux

Pour les porteurs du PDLHI, un accompagnement social lié au logement est souvent indispensable à mener en parallèle du traitement de l'indignité mais pose la question de la mobilisation des services sociaux. Plusieurs limites sont pointées :

- Le manque de moyen et de temps des travailleurs sociaux du Conseil général pour se déplacer auprès des familles.
- Dans les situations de tutelle le manque de temps des services en charge de la tutelle pour s'occuper des dimensions liées au logement.
- Une cohérence à renforcer avec le DALO et les mesures de type AVDL (des avancées en 2012 sur cette question du fait de la mobilisation de la DDCS).

Les partenaires identifient également la nécessité d'un renforcement de l'information et de l'accompagnement des locataires.

La CAF relève que, dans le cadre des procédures d'indécence, les locataires quittent souvent les logements en cours de procédure et que les logements finissent par être reloués (pose la question du suivi des logements dans le temps). Il n'y a pas de procédure de médiation mise en œuvre dans le dispositif indécence CAF, les personnes sont orientées vers l'ADIL.

Une offre de service de la CAF prévoit un accompagnement social mais pour des familles avec enfants sous condition de ressources (50% de personnes isolées dans les logements indécents repérés).

Le SCHS de Lorient note une sensibilisation croissante des acteurs sociaux aux problématiques de la lutte contre l'habitat indigne. Cela peut être dû aux réunions de sensibilisation organisées à l'échelle de la circonscription d'action sociale ainsi qu'à une évolution de la formation universitaire des TS.

L'activation des leviers économiques

La disparition possible de Procvivis pose un problème important : le fonds apportait des subventions, des prêts travaux à 0% ainsi que du pré-financement de subventions ANAH et Conseil général. Des rencontres entre le service Habitat du Conseil général et le Crédit agricole sont en cours pour trouver une source alternative de financement.

Sur les financements ANAH des difficultés sont notées par certains acteurs, l'ANAH étant vu parfois comme un « censeur » qui vérifie la réalisation des objectifs plus que comme un partenaire. Face à des situations qui demandent une certaine souplesse l'ANAH a pu être perçue comme trop rigide. Néanmoins, des avancées ont eu lieu sur cette question. Grâce aux échanges dans le cadre du pôle, des souplesses d'appréciation ont été obtenues pour plusieurs situations. Par ailleurs le positionnement parfois différent de l'ANAH entre le pôle et la CLAH a pu également être considéré comme une difficulté.

Le bilan 2012 de l'activité de l'ANAH en matière de sortie d'indignité fait apparaître des résultats chiffrées plutôt modestes mais il est restrictif de lire l'efficacité de l'impact des PDLHI au travers d'une lecture chiffrée du nombre d'aide accordés.

Activité de l'Anah en matière de sortie d'indignité et d'amélioration de logements très dégradés	Propriétaires occupants			Propriétaires bailleurs		
	Prévu	Nombre de logements financés	% parmi l'ensemble des logements PO financés	Prévu	Nombre de logements financés	% parmi l'ensemble des logements PB financés
CA Pays de Lorient	6	2	1,4%	12	3	100%
CA Vannes	4	2	3,3%	5	0	0%
CG Morbihan	29	13	3,0%	42	47	75%
Total département	39	17	2,7%	59	50	76%
Total Bretagne	180	108	3,6%	281	145	75%

L'efficacité des modalités opérationnelles et le suivi des situations

Sur les 640 situations repérées 311 situations sont classées :

- 25% travaux réalisés
- 31% départ de l'occupant
- 12% logement décent
- 3% de relogement dans le parc social

▪ Les situations complexes / bloquées

Au démarrage du PDLHI, un bilan **des situations sous arrêté** a été réalisé ce qui a pu permettre de redynamiser le suivi des situations, voire de les réorienter vers une solution coercitive (travaux d'office, justice pénale). Actuellement, il n'y a plus de démarches spécifiques aux situations sous arrêté. Seuls 4 arrêtés relatifs au CSP seraient en cours avec des dépassements de délais : il s'agit de situations récentes dont les délais ont été dépassés au plus tôt en juillet 2012. La DT ARS va relancer les propriétaires pour faire le point sur l'avancée de ces situations.

Les accédants en difficulté dans des logements indignes constituent un cas typique de situation complexe (pas forcément d'accès aux aides de l'ANAH, nécessité d'accepter l'échec de son projet, difficultés familiales). Plusieurs modalités opérationnelles ont été élaborées par les acteurs de la LHI :

- L'UES Menhir était un outil de portage pouvant intervenir notamment au rachat de logement d'accédant en difficulté (150 logements ont ainsi pu être rachetés). L'outil, déficitaire, est aujourd'hui suspendu.
- Un travail avait été engagé avec Procivis sur le rachat de prêt
- Des interventions envisagées des Compagnons bâtisseurs.

Procivis était également prêt à intervenir pour des personnes **en habitat précaire sur des terrains constructibles** (prêt de 30 000 à 40 000 € pour des très petits logements). La disparition éventuelle de cet acteur remet fortement en cause les interventions dans ce champ.

Certaines situations restent non résolues à ce jour et posent des questions « de principe » aux partenaires : des propriétaires occupants qui ont des apports personnels mais n'ont pas de revenus (faut-il utiliser toute l'épargne des personnes pour des réalisations de travaux), aides pour des personnes très âgées (qui pour l'ANAH ne pose pas de problème), des

règles à établir pour des personnes qui viennent d'acquérir un logement et sollicitent une aide (sauf accident de la vie, il faut attendre 3 ans).

Une interrogation partagée des partenaires sur les questions liées à la santé mentale et sur une nécessaire réflexion sur les modes d'intervention.

Pour dépasser certains de ces blocage le pôle a souhaité se réinterroger sur des questions « de base » mais qui ne semblaient pas forcément partagées : « qu'est-ce qu'un dossier d'insalubrité ? Quand on intervient ? Quand on n'intervient pas ? Quel est le rôle de l'opérateur ?... »

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

Le PDLHI a une réelle plus-value de part son fonctionnement en réseau :

- Il permet la connaissance des missions de chacun.
- Les partenaires sont poussés à se positionner et ne pas se renvoyer la balle dans une forme de responsabilisation morale plus que hiérarchique.
- Le cadre partenarial est aussi un lieu de réflexion permanent pour s'interroger sur ses pratiques et la façon de les améliorer.

Dans le contexte d'un pôle très présent et mobilisé sur la thématique, la question se pose de l'association des collectivités au réseau et du portage local de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Il serait ainsi important de « remettre les EPCI dans la boucle » au travers de leur politique logement pour élargir le spectre du traitement des situations.

Le travail partenarial a permis d'aborder la réglementation avec plus de souplesse et de dépasser une approche « tout ou rien » en termes d'intervention dans les logements. Certains propriétaires occupants ne souhaitent pas aller au-delà de travaux de mise en sécurité (ne veulent pas par exemple de sanitaires dans les logements s'ils ont vécu sans pendant des années). L'impact du travail en pôle a permis de faire passer à l'ANAH le financement de travaux de mise en sécurité (toiture, électricité) sans forcément de sortie complète d'indécence.

La question se pose de la mobilisation de la CAF pour renforcer le suivi des logements dans le temps et renforcer la médiation propriétaire / locataire dans les situations d'indécence.

Le dispositif partenarial fonctionne du fait d'une animation et d'un pilotage fort : rôle de suivi et de relance au quotidien. L'animation du pôle par une structure neutre ni Etat ni département, indépendante de positionnements politiques, semble être un autre atout.

Le dispositif de repérage et d'orientation est très structuré et efficace, il permet d'identifier de nombreuses situations et de faire avancer les dossiers en proposant des réponses adaptées à chacun. Le PDLHI réussi ainsi à être « un outil souple dans le contexte d'une politique souvent rigide », outil de travail mais aussi de connaissance fine et territorialisée des situations.

Cependant si de nombreuses situations sont repérées aujourd'hui, **leur traitement vers une sortie d'indignité est devenu un enjeu majeur pour le pôle :**

- Renforcement nécessaire de l'information / accompagnement et suivi des communes sur le RSD, sur le modèle de ce qui se fait aujourd'hui sur le péril.
- Renforcement de la médiation propriétaires / bailleurs dans les situations d'indécence locatives et travail sur les logements quittés avant travaux par leurs locataires
- Dépassement des blocages des interventions auprès des propriétaires occupant quelque en soit l'origine : une insuffisante prise en compte de la dimension sociale pour certains partenaires, un financement insuffisant de l'accompagnement technique pour d'autres.

Face à une augmentation progressive du stock de situations non closes, notamment dans le cadre de la MOUS, il y a aujourd'hui un risque d'asphyxie et de démobilité des partenaires. Par ailleurs si les négociations autour des objectifs de la MOUS se font aujourd'hui par rapport à des situations nouvelles il faut s'interroger sur le stock de situations anciennes. Le Pact estime qu'il faudrait une mission complémentaire sur les dossiers les plus complexes.

Deux types d'approche pourraient faire l'objet d'une réflexion dans ce cadre :

- le financement de l'accompagnement social : il n'est pas prévu dans le cadre de la MOUS qui s'appuie sur l'accompagnement de droit commun. On peut se demander si cet accompagnement est suffisant face à des situations complexes.
- une réflexion sur la prise de risque et le pré-financement par l'opérateur qui n'est rémunéré qu'à la réalisation de travaux.