

Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement  
de Bretagne

**Etude sur le fonctionnement des réseaux de  
lutte contre l'habitat indigne dans les quatre  
départements bretons**

Synthèse régionale

Avril 2013

# Sommaire

<b>Sommaire.....</b>	<b>3</b>
<b>Une étude régionale dans un contexte de montée en puissance des politiques de lutte contre l’habitat indigne.....</b>	<b>4</b>
<b>Historique et mode de fonctionnement des pôles départementaux.....</b>	<b>6</b>
<b>PDLHI des Côtes d’Armor .....</b>	<b>6</b>
<b>PDLHI du Finistère .....</b>	<b>7</b>
<b>PDLHI d’Ille-et-Vilaine .....</b>	<b>8</b>
<b>PDLHI du Morbihan .....</b>	<b>9</b>
<b>Atouts et faiblesses de l’action des pôles.....</b>	<b>10</b>
<b>Connaissance des situations et des enjeux.....</b>	<b>10</b>
Organisation du signalement.....	10
Organisation du repérage.....	11
Visibilité des enjeux.....	12
<b>Orientation et suivi de la situation .....</b>	<b>12</b>
Qualification de la situation et définition d’une stratégie d’intervention.....	12
Suivi de la situation.....	13
<b>Le traitement des situations.....</b>	<b>14</b>
Les leviers réglementaires.....	14
Les leviers sociaux.....	14
Les leviers économiques et techniques.....	15
Les leviers juridiques.....	16
<b>Principaux éléments de conclusion.....</b>	<b>17</b>

# Une étude régionale dans un contexte de montée en puissance des politiques de lutte contre l'habitat indigne

Si la « boîte à outil » de la lutte contre l'habitat indigne s'est fortement renforcée au cours des années 2000, elle demeure complexe, relevant de multiples compétences : DT ARS ou SCHS (application des pouvoirs de police du préfet), communes (application des pouvoirs de police du maire), intercommunalités (définition des politiques locales de l'habitat), CCAS et Conseil général (Action sociale), Anah et délégataires des aides à la pierre (financement de l'amélioration du logement), DDTM et DDCS, procureur, ADIL, CAF, MSA, opérateurs, associations... La réussite de cette politique repose avant tout sur l'organisation pérenne du partenariat, organisation nécessaire à la mobilisation coordonnée de ces outils.

C'est pourquoi l'Etat a souhaité la généralisation des pôles de lutte contre l'habitat indigne, et notamment qu'au moins un pôle soit créé dans tous les départements. **La plus-value de ces pôles réside dans l'organisation, le suivi et l'évaluation du chaînage opérationnel nécessaire à la lutte contre l'habitat indigne.** Une définition « a minima » des missions des PDLHI apparaît ainsi dans l'annexe 2 de la circulaire du 8 juillet 2010 sur les priorités de la lutte contre l'habitat indigne. Ces missions recouvrent les objectifs suivants :

- « favoriser le repérage de l'habitat indigne en mettant en commun les sources des différents services et en développant le repérage de terrain,
- traiter en synergie tous les cas identifiés,
- donner toute leur portée aux arrêtés de police spéciale encore trop souvent non suivis d'effet, au risque de laisser des personnes en danger, voire d'engager la responsabilité des pouvoirs publics,
- traiter les dossiers dans toute leur complexité : de la prise des arrêtés à l'exécution d'office quand nécessaire, en passant par l'accompagnement social des population les plus en difficulté et l'aide aux montages financiers,
- développer les actions d'aide aux communes les moins armées pour traiter les questions d'habitat indigne,
- assurer un lien étroit avec la gestion du DALO, source d'information sur les logements indécents, indignes et sur les locaux impropres à l'habitation, toutes situations qui doivent être instruites en parallèle de la décision de la commission,
- faire le lien avec les situations de non décence, avec les CAF, MSA ainsi que les tribunaux d'instance qui doivent désormais transmettre les jugements de non décence,
- assurer la bonne information des occupants en lien avec les ADIL,
- être en lien direct dans l'accompagnement des communes retenues dans le cadre du PNRQAD. »

Ces orientations ont été rappelées par la circulaire d'Alain Régnier du 12 mars 2012, qui confirme l'importance des liens avec les magistrats référents du Parquet, ainsi que la nécessité pour les PDLHI d'accompagner les communes les plus modestes dans leur politique de lutte contre l'habitat indigne, la nécessité de mener à leur terme les arrêtés en recourant si besoin aux travaux d'office, et l'intérêt que les PDLHI soient présidés par els services préfectoraux.

Aujourd'hui, en Bretagne, les 4 Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne ont été mis en place et doivent répondre à une série d'enjeux :

- des problématiques d'indignité spécifiques à chaque territoire en lien avec les caractéristiques locales des logements et des marchés immobiliers ;
- la mobilisation de réseaux d'acteurs et de types d'outils diversifiés et complexes : les collectivités locales dans la mise en œuvre de dispositifs d'amélioration de l'habitat privé, la pratique des pouvoirs de police par les maires et par les préfets, l'organisation des partenariats avec diverses institutions, CAF, acteurs de la justice...

**La DREAL a souhaité la conduite d'une étude pour faire le point sur la structuration des réseaux départementaux ainsi qu'un état des lieux des actions de LHI, qu'elles s'inscrivent à l'intérieur ou en parallèle de l'intervention des pôles.**

Pour répondre à cet objectif la mission d'étude a structuré ses questionnements autour d'une série d'enjeux évaluatifs :

- Appréciation de l'impact du fonctionnement des réseaux à échelle des situations, des problématiques, des acteurs
- Appréciation de l'adéquation entre enjeux locaux et moyens mis en œuvre pour y faire face
- Mise en débat de pistes de réflexion pour améliorer l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne à l'échelle locale, départementale ou régionale

Les partenaires ont ainsi été rencontrés au cours d'une cinquantaine d'entretiens à l'échelle régionale et de chacun des départements en lien avec les pilotes et animateurs des pôles. Au croisement de l'analyse de ces entretiens et des bilans des différents dispositifs opérationnels des monographies départementales ont été rédigées. Elles ont été partagées et validées au sein de chaque PDLHI. Le présent document en reprend la synthèse pour alimenter une dynamique régionale de réflexion et d'échange de pratiques.

# Historique et mode de fonctionnement des pôles départementaux

## PDLHI des Côtes d'Armor

---

La dynamique partenariale relative à la lutte contre l'habitat indigne est relativement ancienne dans les Côtes d'Armor. Dès 2004, dans le cadre du PDALPD, un groupe de travail a été constitué afin d'évaluer et d'améliorer les actions menées en matière de lutte contre l'habitat indigne. Cette organisation a fait suite à une médiatisation des données relatives au parc privé potentiellement indigne et à la mobilisation d'association (PACT, CLCV). Ce groupe de travail a abouti à la formalisation du PDLHI en 2005 qui a permis de construire ses premiers outils et démarches d'intervention dès la fin 2006. **Le pôle s'est constitué avec un double objectif d'animation stratégique et de conduite opérationnelle.** Si le premier de ces objectifs est aujourd'hui en retrait, du fait d'un certain essoufflement du partenariat, la démarche opérationnelle reste au cœur du fonctionnement du PDLHI, de façon décentralisée et en articulation forte avec les politiques d'amélioration du parc privé.

Le PDLHI repose sur deux instances :

- **Le comité de pilotage.** Il rassemble les principaux partenaires, il a un rôle de pilotage et de suivi global des actions. Il ne s'est pas réuni en 2011 et ne s'est réuni qu'une fois en 2012.

- **Le comité de suivi.** C'est un guichet unique animé par les territoires (EPCI délégataires, Conseil général). Il est chargé de la qualification des situations, de leur orientation vers le mode de traitement adapté et de leur suivi. Les comités de suivi s'appuient fortement sur les dispositifs opérationnels auxquels ils sont adossés : PIG au niveau départemental, OPAH au niveau des délégataires des aides à la pierre.

Depuis 2010, le comité est décentralisé à l'échelle de chaque délégataire des aides à la pierre. Sa composition est plus réduite que le comité de pilotage : mises à part l'ADIL - au titre de secrétaire du PDLHI - et la DDTM, il n'y a pas d'autres acteurs départementaux ; en particulier la DT ARS et la CAF sont absentes.

**Le secrétariat du PDLHI** est exercé par l'ADIL chargée de centraliser la connaissance des situations. C'est un espace d'enregistrement et de suivi des situations. Il peut également mettre en œuvre des démarches préconisées par les comités de suivi. Trois postes (coordination, juriste, secrétariat) au sein de l'ADIL sont financés, du moins en partie, par l'Etat et le Conseil général afin d'assurer le secrétariat du PDLHI (et plus généralement, celui du PDALPD).

Du fait de l'absence de comité de pilotage et du caractère restreint des comités de suivi, les relations partenariales se sont amoindries dans le temps. Elles reposent essentiellement sur le secrétariat assuré par l'ADIL et sur les outils communs développés : la fiche de demande d'intervention, outil central d'intervention et de communication du PDLHI, l'articulation avec l'ingénierie technique et sociale des dispositifs opérationnels.

## PDLHI du Finistère

---

Le Finistère est un département fortement structuré au niveau des dynamiques locales en matière de politiques de l'habitat, en conséquence l'organisation des réseaux de lutte contre l'habitat indigne s'est, dans un premier temps, organisée à une échelle intercommunale (Brest Métropole depuis 2010, Morlaix en cours d'élaboration). Dans ce contexte, le pôle départemental a été créé tardivement dans le cadre du PDALPD (création actée par le comité responsable en février 2011). Il s'agit ainsi du pôle départemental le plus récent de Bretagne. **Le pôle s'inscrit dans un rôle d'animation stratégique et de facilitation de l'action par le développement d'outils partagés.**

Le PDLHI repose sur deux instances :

- **Le comité de pilotage.** Il est assuré par le comité responsable du PDALPD. 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.

- **Le comité technique habitat indigne (CTHI).** Il assure la conduite technique. Il est animé par la DDCS du Finistère avec l'appui de la DDTM. Le comité technique se réunit à un rythme semestriel voire trimestriel (7 ont déjà eu lieu depuis 2011) pour :

- mettre en œuvre et suivre les chantiers confiés par l'instance de pilotage ;
- identifier de nouveaux axes de travail à mener ;
- faire le point de situation sur les politiques menées par chaque délégataire.

Des **groupes de travail techniques** peuvent également se réunir pour avancer sur des chantiers : écriture de la charte départementale d'engagement des partenaires, élaboration de la fiche de repérage de « logements présentant des causes d'inconfort », ...

A l'heure actuelle, le choix retenu en matière d'organisation opérationnelle a été de décentraliser le suivi des situations à l'échelle de chaque délégataire et de chaque dispositif opérationnel intercommunal.

Le conseil général n'a pas souhaité la mise en place d'une instance opérationnelle de qualification, d'orientation et de suivi du traitement des situations à l'échelle de son territoire de délégation. Le choix est fait de 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 d'autres acteurs départementaux (DT ARS et CAF notamment) pour qui une telle décentralisation est trop chronophage.

Les fiches de signalement 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 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. En fonction des besoins qui pourraient émerger, 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.

## PDLHI d'Ille-et-Vilaine

---

L'Ille-et-Vilaine est un département où les politiques locales de l'habitat sont fortes et anciennes. La plupart des actions de lutte contre l'habitat indigne reposent sur les politiques locales et une série de dispositifs partenariaux. **Le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne est positionné dans cet environnement comme instance de rencontre, de bilan et d'échange d'informations entre les partenaires et non comme une instance opérationnelle.**

Les actions partenariales de lutte contre l'habitat indigne se sont structurées à partir de 2004 avec, à l'initiative de la CAF puis de la DDASS et de la DDE, des réunions en groupe de travail sur le thème de la LHI. Ces premières initiatives ont permis jusqu'en 2007 un renforcement de la connaissance des partenaires, une mutualisation des connaissances et des actions et l'élaboration d'un plan d'action à inscrire dans le PDLAPD.

Le PDALPD intègre en 2007 puis en 2009 des actions à développer dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.

Les réunions du pôle ont lieu en théorie deux fois par an, ce qui a été le cas en 2012 (en 2011 une seule réunion a été organisée). Les réunions actuelles du pôle consistent essentiellement en un bilan de l'action des partenaires dans le domaine de la LHI et dans l'identification des questions à approfondir et d'expérimentations à conduire (rôle stratégique).

La DDTM pilote la démarche, mais la personne en charge de l'animation du pôle partage son temps avec de nombreuses autres missions. L'absence d'une animation positionnée à la hauteur des besoins est une des fragilités du PDLHI et son organisation actuelle ne semble pas permettre aujourd'hui de dépasser les logiques institutionnelles et parfois de concurrence entre les acteurs.

Cependant, partant de son rôle stratégique, le pôle cherche ces dernières années à se **renforcer par la mise en place de groupes de travail thématiques** autour de projets particuliers ou d'approches spécifiques parfois plus opérationnelles : « Suivi des arrêtés en cours » autour du traitement de situations bloquées sous arrêtés ; « Sanction pénale » pour rencontrer une fois par an les magistrats référents habitat indigne ; « Observation, repérage, communication » autour de l'expérimentation d'ORTHI ; « Relogement » ; « Personnes en souffrance psy ».

Même en l'absence d'outils communs, de très nombreuses actions de LHI sont conduites par les partenaires en parallèle du PDLHI et permettent une couverture territoriale complète en terme de diagnostic et de traitement : actions nombreuses des collectivités dans le cadre de leurs dispositifs opérationnels (Rennes, Vitré), convention CAF / ADIL, convention Pact / Délégués, démarches de sensibilisation de la DDTM sur les territoires concernés par des taux élevés de PPPI, Guide Caf /ADIL...

## PDLHI du Morbihan

---

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, auparavant faiblement portées politiquement, se sont structurées directement autour du Pôle départemental. Le PDLHI a été mis en place en mars 2008 en parallèle de la réécriture du PDALPD. Il s'est inscrit dès son lancement dans une dynamique partenariale large sous un co-pilotage Conseil général - Etat. **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.

Le pôle s'est construit **au travers du développement progressif d'outils communs :**

- Fiche de repérage ayant fait l'objet d'une communication importante et 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, par le CG à destination de ses travailleurs sociaux et dans le cadre des OPAH par l'opérateur de l'OPAH.

**Le pôle se réunit en comité technique une fois par mois** pour discuter des situations nouvelles et des blocages sur les situations anciennes. Les réunions du Comité technique s'organisent à un niveau départemental avec l'ensemble des partenaires référents LHI au sein de leurs structures. Les EPCI sont invitées à participer mais ne souhaitent pas forcément assister à des réunions où sont traitées des situations qui ne les concernent pas.

Les situations sont identifiées par remontée des fiches de repérage mais aussi par d'autres canaux mis en place avec des formes de repérage ad-hoc et, le cas échéant, des orientations vers le PDLHI.

Le pôle peut alors mandater le Pact pour la réalisation de diagnostics, d'études pré-opérationnelles ou d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage (soit dans le cadre d'une convention Conseil général soit dans le cadre d'une convention CAF si le ménage est allocataire). Une réunion technique, regroupant les principaux acteurs de la lutte contre l'habitat indigne dans le département, est organisée toutes les 6 semaines pour le suivi des dossiers et des blocages.

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. Ainsi, si des filières de traitement des situations parallèles subsistent (SCHS de Lorient, DT ARS) le comité de suivi permet une vision globale de l'ensemble des situations repérées et traitées et des territoires couverts.

**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. 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.

L'animateur du pôle a également été consulté dans le cadre de l'élaboration des PLH et de l'écriture des cahiers des charges des dispositifs opérationnels, permettant une diffusion progressive de la sensibilisation des partenaires aux thématiques de la LHI.

# Atouts et faiblesses de l'action des pôles

## Connaissance des situations et des enjeux

---

- **Organisation du signalement**

### **Points forts de l'action des pôles**

*Des démarches intégrées de signalement dans les départements ayant fait le choix de positionner le PDLHI sur des actions opérationnelles (22, 56, 29). Une organisation reposant sur un guichet unique (22, 56) ou sur les délégués et gestionnaires des dispositifs opérationnels (29).*

*Une organisation basée sur une fiche commune de signalement sur 3 des pôles (22, 29, 56). Cette fiche conçue de façon partenariale est souvent la « première pierre » du PDLHI. Une évolution des fiches de signalement vers une vocation plus « généraliste » sur le mal-logement (extension à la précarité énergétique).*

*Réussite vis-à-vis des travailleurs sociaux qui font remonter de nombreux signalements.*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Difficultés de mobilisation des maires et des services communaux pour faire remonter des signalements.*

*Difficulté de sensibilisation des divers intervenants à domicile (services infirmiers, aide au maintien à domicile).*

*Une centralisation des signalements qui se heurte plus ou moins au maintien de filières spécifiques (DT ARS 22, SCHS,...)*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Une efficacité liée à l'ancienneté des dispositifs, à la simplicité de la démarche (pas de sélection a priori) mais aussi à la possibilité d'une communication pérenne.*

*Importance de la pérennité des démarches de sensibilisation et formation auprès des acteurs et notamment des travailleurs sociaux qui changent souvent de poste. Concernant les maires et services communaux, favoriser leur mobilisation dans le cadre des démarches opérationnelles : systématiser les formations sur l'habitat indigne en amont des OPAH, les associer à une démarche fondée sur l'exploitation des fichiers fonciers fiscaux ?*

*La sensibilisation des travailleurs sociaux serait facilitée par la présence de conseillers logements au sein des circonscriptions d'action sociale.*

*En Ile-et-Vilaine, qui a fait le choix d'une démarche segmentée, un enjeu de coordination des dispositifs et des démarches*

## ▪ Organisation du repérage

### **Points forts de l'action des pôles**

*Des expériences locales de repérage ad-hoc :*

- *Exploitation des fichiers fonciers fiscaux au travers des classements cadastraux 7 et 8 (Vitré, Cidéral)*
- *Capitalisation de la connaissance des SPANC (Vitré)*
- *Contrôle des copropriétés jugées stratégiques (Rennes, Lorient, Brest)*
- *Contrôle de l'habitabilité des logements de moins de 15m<sup>2</sup> repérés via DIA (Rennes)*
- *Appui sur la connaissance des services municipaux (Kerfourn dans le 56)*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Absence de démarches formalisées aux échelles départementales.*

*Faible utilisation des aides financières comme opportunité de repérage ad hoc :*

- *Pas de contrôle ciblé ou systématiques de la décence des logements au nom de la CAF mais des réflexions locales (dans le cadre de l'OPAH RU Recouvrance à Brest).*
- *Peu d'utilisation du FSL comme opportunité de repérage de situations de mal logement (sauf dans le 56 pour les PO et au travers de l'expérimentation de l'intervention d'une CESF au sein d'une unité de travail social dans le 35)*
- *Peu d'exemples d'exploitation des motifs de demandes de logement social (envoi d'une lettre aux demandeurs dans le 56, mais peu de retour)*

*Peu de remontées via les dispositifs réglementaires de repérage*

- *Faible nombre de CREP (voire aucun concernant le locatif),*
- *Faible nombre de demandes DALO motivées par insalubrité ou indécence (22, 29, 56).*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*L'absence de démarches de repérage ad-hoc est un enjeu qui demeure très élevé pour tous les PDLHI*

*Dans le cadre des dispositifs opérationnels, mettre en œuvre des démarches de repérage et notamment :*

- *dans les secteurs ruraux : exploitation des fichiers fonciers fiscaux et association des responsables communaux pour un premier tri.*
- *dans les secteurs urbains : contrôle d'immeubles jugés stratégiques, partenariat avec la CAF ou le FSL pour instaurer un contrôle de la décence des logements.*

## ▪ Visibilité des enjeux

### **Points forts de l'action des pôles**

*Les pôles ayant mis en place un guichet unique peuvent construire une vision globale des situations repérées et de leur traitement et ainsi peuvent identifier les points forts et insuffisances de l'action publique :*

- *lisibilité des caractéristiques des situations connues (volume et évolution dans le temps, localisation)*
- *lisibilité de l'impact des démarches de signalement et de repérage*
- *lisibilité de l'enjeu pour les territoires, des acteurs ayant « anormalement peu de signalements »*

*Une amélioration globale de la sensibilisation des responsables locaux aux enjeux de LHI du fait de l'impact :*

- *de l'usage croissant du PPPI comme outil de premier diagnostic sur la prégnance de l'habitat indigne sur les territoires (usage dans la plupart des diagnostics de PLH) ;*
- *des obligations réglementaires relatives aux PLH et aux dispositifs opérationnels ;*
- *des démarches nationales publiques (PNLHI) ou associatives (SOS Taudis de la FAP, CBB),*
- *des démarches locales (Formation dans le 29).*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Peu de priorisation des PLH sur les questions d'habitat privé, une approche essentiellement urbaine (revitalisation centre ville) ou généraliste (guichets propriétaires occupants).*

*Peu de perception des enjeux sur les PO en diffus ou les situations locatives en habitat indigne.*

*Une faible capitalisation de l'expérience des PDLHI dans la définition et le calibrage des dispositifs opérationnels :*

- *Des volets LHI déconnectés des réalités locales en termes d'objectifs*
- *Une faible organisation préalable du repérage (au delà de la centralisation du signalement), de la mobilisation des partenaires et du suivi des situations.*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Une région au sein de laquelle l'habitat indigne est considéré comme un enjeu modéré de l'action publique. Les politiques de l'habitat existantes se centrent plus sur les questions de précarité énergétique et d'adaptation au vieillissement.*

*Les démarches de guichet unique apportent une plus-value forte en terme de connaissance partagée des situations repérées.*

*Une valorisation de l'action des pôles à améliorer :*

- *dans le cadre des démarches de PLH via les porter-à-connaissance :*
- *dans l'animation même du PDLHI : définition de chantiers communs au regard des insuffisances constatées de l'action publique et de groupes de travail thématiques (56, 35)*

*Une nouvelle opportunité de gagner en visibilité grâce à ORTHI, notamment au sein des territoires qui ne centralisent pas l'ensemble des situations repérées par l'ensemble des filières. Mais dans ce cas, la question de l'exploitation puis de la valorisation de cette connaissance demeure.*

## Orientation et suivi de la situation

---

- **Qualification de la situation et définition d'une stratégie d'intervention**

### Points forts de l'action des pôles

*Une couverture large en termes de diagnostics et de qualification des situations par des compétences techniques au sein de dispositifs opérationnels.*

*Des dispositifs plus ou moins intégrés aux PDLHI : dispositifs de type PIG/OPAH ou conventions spécifiques pour la réalisation de diagnostics et l'accompagnement des ménages (à ce jour conventions avec les Pact, les CAF et les ADIL).*

*Des filières particulières de diagnostic qui se maintiennent (DT ARS pour l'insalubrité, SCHS sur leurs territoires) mais le plus souvent en articulation avec les guichets uniques PDLHI.*

*Une définition partenariale des stratégies d'intervention formalisée au sein des PDLHI ayant adopté une posture opérationnelle :*

- à l'échelle départementale (56)
- à l'échelle des dispositifs opérationnels (22, 29)
- à l'échelle des EPCI (agglomérations de Brest, de Lorient)

### Faiblesses et points à renforcer

*Une faiblesse des cadres collectifs dépendant des dispositifs opérationnels : une forte dépendance de l'évolution des dispositifs opérationnels qui peut menacer la stabilité de l'action publique*

*Des cadres collectifs dépendant de la participation de tous les acteurs : enjeu de la présence des EPCI dans les dispositifs départementaux et, inversement, des acteurs départementaux CAF et DT ARS dans les dispositifs décentralisés.*

*Des démarches risquant d'être rapidement engorgées si aucune capacité de tri des situations n'est reconnue à un animateur.*

### Synthèse / Pistes de travail

*Une couverture presque totale de la région Bretagne en termes de capacité de réalisation de diagnostic quelque soit la situation du ménage (propriétaire, locataire) et le niveau d'indignité (Indécence, insalubrité...)*

*La définition commune de stratégies d'intervention permet le partage des questionnements et des responsabilités, l'émergence d'une culture commune. Le cadre posé permet également de gérer les discordances entre institutions.*

*La plus-value de l'approche partenariale des situations dépend de l'engagement respectif des partenaires et dépend d'une série de facteurs :*

- Une organisation prenant en compte les contraintes de chacun.
- La définition consensuelle du champ d'intervention, une définition reposée et redéfinie dans le temps.
- La présence d'une mission d'animation financée à la hauteur des besoins et en capacité de prioriser des situations

## ▪ Suivi de la situation

### **Points forts de l'action des pôles**

*Une démarche collective de suivi intégrée aux guichets uniques selon plusieurs modalités :*

- *Ciblage sur les situations complexes (56 et Brest métropole via la qualification des situations par l'animateur du PDLHI)*
- *Suivi de l'ensemble des dossiers (22 au risque de fatiguer les partenaires et de rendre moins visibles les situations les plus complexes)*

*Une démarche collective qui permet de rendre visible l'efficacité et l'insuffisance de l'action publique : quelles situations sont traitées ? quelles situations ne sont pas traitées ou alors partiellement ?*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Un suivi des situations qui interroge les critères de « classement » en particulier dans deux cas problématiques de fin d'intervention : les propriétaires occupants non volontaires et les situations locatives vacantes suite au départ des locataires. Ce classement ne permet pas d'organiser une vigilance à intervalle régulier (évolution de la situation du PO, relocation).*

*Hors démarche opérationnelle des PDLHI, pas de visibilité sur l'efficacité et l'insuffisance de l'action publique.*

*Dans certains cas les acteurs réalisant le repérage ne sont pas suffisamment informés des suites données.*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Un suivi collectif des situations qui permet d'identifier les faiblesses de l'action publique au travers des situations qui n'aboutissent pas.*

*Enjeu de la présence d'un acteur légitime et reconnu par l'ensemble des partenaires pour une pré-instruction des dossiers et l'identification des cas complexes qui nécessitent une approche collective.*

*Des attentes fortes vis-à-vis d'ORTHI pour le suivi des logements et l'identification des propriétaires bailleurs disposant d'un parc important de logements indignes.*

*Le renforcement du suivi dans deux situations serait intéressant :*

- *en cas de départ du locataire, comment organiser le suivi du logement et de son éventuel remise en location (travail à construire avec la CAF, peut être dans un premier temps sur des quartiers prioritaires dans le cadre d'OPAH) ?*
- *organiser un retour régulier auprès des propriétaires occupants non volontaires pour des démarches de travaux. Par exemple, revenir vers eux tous les ans pour voir si leur situation sociale, sanitaire, familiale a évolué.*

*Par ailleurs il convient d'accorder une vigilance particulière à la bonne information des acteurs ayant réalisé le repérage sur les actions mises en place auprès des ménages concernés, afin de maintenir la mobilisation des acteurs du repérage.*

### ▪ Les leviers réglementaires

#### **Points forts de l'action des pôles**

*Des situations d'implication forte de DT ARS et/ou de SCHS auprès du PDLHI pour ce qui concerne les pouvoirs de police du préfet :*

- participation de la DT ARS au comité de suivi des situations dans le Morbihan, de la DT ARS et du SCHS à la cellule opérationnelle de Brest, et du SCHS au comité de suivi de l'agglomération de Saint Briec.
- groupe de travail qui se met en place sur le suivi des situations bloquées sous arrêtés en Ille-et-Vilaine. Une telle démarche a été menée au lancement du PDLHI du Morbihan afin de traiter les situations sous arrêté en stock.

*Deux démarches intéressantes dans le cadre des pouvoirs de police spéciale du maire :*

- mission de soutien aux maires, notamment pour la rédaction des arrêtés de péril (DDTM 56),
- participation du Service prévention des risques de Brest à la cellule opérationnelle.

*Dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire, des expériences :*

- de formation, sensibilisation, accompagnement des maires (ADIL 29),
- de mutualisation de compétences (agglomération de Lorient),
- de renforcement de la compétence des communes via des référents techniques (agglomération de Saint Briec).

#### **Faiblesses et points à renforcer**

*Un faible impact direct des PDLHI sur le fonctionnement des DT ARS. Selon les départements, une coordination inégale des DT ARS avec les PDLHI en matière de pouvoir de police du préfet. Les DT ARS et SCHS s'appuient peu sur les PDLHI pour gérer leurs dossiers malgré des moyens en baisse.*

*Des conflits persistent sur la qualification des situations et sur l'intérêt stratégique des différentes procédures : RSD / Insalubrité, intérêt d'utiliser les pouvoirs de police concernant des logements de propriétaires occupants, de logements vacants, de logements en vente*

*Peu d'impact des PDLHI sur les pouvoirs de police spéciale du maire (Péril) du fait d'une lisibilité limitée sur les arrêtés pris et de l'absence de coordination voir même d'information des élus locaux sur la thématique (fragilité juridique des arrêtés de péril). Il en va de même pour les pouvoirs de police générale du maire (RSD) avec une difficulté de coordination du fait de l'éclatement de la compétence et des faibles moyens des communes. Les démarches de soutien aux communes se heurtent aux faibles moyens des DT ARS et à l'absence de montée en charge des EPCI sur ce volet.*

*Une frilosité dans l'usage des travaux d'office sur la police du préfet : crainte sur la lourdeur des travaux, sur leur coût financier, sur les procédures juridiques. Un ressenti modéré des partenaires sur l'efficacité de la démarche au regard de sa lourdeur.*

*Une absence complète de visibilité sur l'action des communes en termes de travaux d'office sur la police du maire.*

#### **Synthèse / Pistes de travail**

*Enjeux de mise en valeur et de développement des expériences locales les plus intéressantes notamment en matière de stratégie d'utilisation des pouvoirs de police, en matière de travaux d'office*

*Volonté de réflexion (35, 56) sur l'usage des travaux d'office sur la police du préfet comme levier dans le cadre de l'action des PDLHI (au titre notamment de leur valeur « d'exemple » auprès des propriétaires récalcitrants).*

*Un axe des PLH à renforcer, en s'appuyant sur l'expertise des PDLHI : l'exercice des compétences en matière de pouvoirs de police.*

*Un développement à valoriser des outils de type DUP travaux / ORI sur les tissus anciens (Rennes, Brest), une coordination à renforcer avec les pouvoirs de police (protection des occupants notamment) et avec les outils financiers (THIRORI)*

## ▪ Les leviers sociaux

### **Points forts de l'action des pôles**

*Une vision partagée de l'importance de ce levier en particulier :*

*- pour les propriétaires occupants, notamment des personnes âgées en milieu rural pour qui la réalisation de travaux n'est pas du tout évidente. Nécessité parfois d'un accompagnement pour l'aide à la prise de décision.*

*- en matière de médiation dans des situations locatives conflictuelles.*

*Le relogement temporaire ou définitif des ménages ne constitue que très rarement un facteur bloquant de l'action publique du fait de la mobilisation des dispositifs prioritaires d'accès au logement social et des partenariats collectivités locales / Etat / bailleurs.*

*La présence sur plusieurs départements des Compagnons bâtisseurs Bretagne mobilisés sur de l'accompagnement à l'auto-réhabilitation des logements (levier social mais aussi économique et technique) levier intéressant notamment pour des accédants « plantés » qui ne peuvent bénéficier des aides ANAH.*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Un accompagnement social qui repose essentiellement sur les acteurs du droit commun (travailleurs sociaux du Conseil général ou des CCAS). La dimension « accompagnement social » est peu présente dans l'intervention des opérateurs qui accompagnent à la réalisation des travaux. Réalisation de diagnostics sur la situation sociale du ménages mais peu de moyens pour des accompagnement plus poussés auprès des ménages les plus fragiles.*

*Des questionnements croissants sur l'intégration de la compétence sociale et sa prise en charge financière dans le cadre des opérations*

*Une implication et une montée en régime variable des CAF selon les départements*

*Absence de mobilisation des MSA malgré des enjeux a priori très importants.*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Un travail avec les acteurs du droit commun facilité par la présence de référents logements au sein des unités de travail social*

*Question de la mobilisation des aides FSL et de la mise en place de mesures ASLL adaptées aux propriétaires occupants en situations d'indignité.*

## ▪ Les leviers économiques et techniques

*Logements indignes et très dégradés ayant fait l'objet d'un financement de l'ANAH pour travaux de rénovation en 2012*

Activité de l'Anah en 2012 en matière de sortie d'indignité et d'amélioration de logements très dégradés	Propriétaires occupants		Propriétaires bailleurs	
	Nombre de logements financés	en % parmi les logements PO	Nombre de logements financés	en % parmi les logements locatifs
Côtes d'Armor	32	2,9%	48	74%
Finistère	38	4,9%	26	72%
Ille et Vilaine	21	4,3%	21	81%
Morbihan	17	2,7%	50	76%
Bretagne	108	3,6%	145	75%

### **Points forts de l'action des pôles**

*Une anticipation des difficultés à venir dans le cadre de la disparition des aides Procivis / Sacicap : mobilisation au sein de chaque département pour trouver des sources de financement alternatives. Des acteurs bancaires se sont montrés intéressés par la démarche et la Fondation Abbé Pierre reste mobilisable. Ces démarches restent néanmoins éclatées.*

*Des démarches collectives qui permettent de dépasser des visions différentes entre les acteurs et de répondre à leurs questionnements :*

- sur le degré de réalisation de travaux : financement de mise en sécurité même si le propriétaire occupant ne souhaite pas aller plus loin.
- sur des PO à faibles revenus mais au patrimoine important, sur des PO très âgés, etc.
- sur l'accès au financement dans des situations « hors normes » (habitat précaire)

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Des situations qui restent parfois conflictuelles en matière de lecture des priorités entre les CLAH et les PDLHI.*

*Une difficulté croissante pour les opérateurs de l'amélioration de l'habitat entre le renforcement des attendus de la maîtrise d'ouvrage publique, la gestion « à la carte » des suivis-animations et l'instabilité des dispositifs opérationnels.*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Une difficulté à lire l'efficacité de l'action publique au travers des statistiques de mobilisation des aides ANAH mais une absence d'autre source homogène.*

*Des collectivités estiment insuffisants les résultats des opérateurs de l'amélioration de l'habitat et vont vers des interventions en régie (Lorient)*

## ▪ Les leviers juridiques

### **Points forts de l'action des pôles**

*Pour ce qui relève de la lutte contre l'indécence, une série d'expériences intéressantes dans l'accompagnement des locataires vers les tribunaux d'instances : ADIL 35, SCHS de Lorient et CSF, CLCV, FAP.*

*Sur la pénalisation de l'habitat indigne, des démarches ont été initiées à l'échelle des situations à Brest et Saint Briec notamment.*

### **Faiblesses et points à renforcer**

*Un impact très faible des commissions de conciliation.*

*Une difficulté pour établir un partenariat institutionnel avec le monde de la justice et notamment les procureurs : nécessité d'une sensibilisation préalable sur les problématiques d'habitat indigne, sur les dispositions pénales du CCH.*

### **Synthèse / Pistes de travail**

*Question de l'implication des CAF dans les procédures, notamment autour du levier de la « fausse déclaration » pour des propriétaires bailleurs qui déclarent leur logement décent quand ils savent qu'il ne l'est pas (par un courrier CAF antérieur par exemple).*

*Constitution progressive d'une jurisprudence en faveur des locataires en situation d'indécence. Des questions autour de la valorisation de cette jurisprudence.*

*Question du « harcèlement conjoint » des différents partenaires :*

*- maire, CAF, préfet dans les situations de cumul d'infraction aux RSD, d'indécence et de propriétaires bailleurs non volontaires.*

*- en coordination avec la justice et les services fiscaux face aux marchands de sommeil*

## Principaux éléments de conclusion

La Bretagne est une région fortement impliquée dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne du fait de la maturité de ses politiques locales de l'habitat (nombre de délégataires et de PLH) et du degré d'organisation des différents PDLHI.

Même si les diagnostics locaux n'identifient jamais l'habitat indigne comme une question prioritaire de l'action publique, il est néanmoins largement pris en compte au travers des documents de planification stratégiques et des dispositifs opérationnels.

**Les démarches de pôle ont sans doute fortement contribué à la montée en charge des acteurs locaux** sur ces problématiques et notamment des services de l'Etat (DDTM, DDCS) et des Conseils généraux co-pilotes des PDALPD et PDLHI. Par ailleurs les principales agglomérations de la région, de part leurs compétences internes et leur degré de maturité en termes de politiques locales de l'habitat, sont très présentes dans la lutte contre l'habitat indigne et porteuses de nombreuses bonnes pratiques. En revanche deux enjeux restent à renforcer en ce qui concerne la coordination avec les politiques locales :

- d'une part le renforcement des liens entre les pôles départementaux et les EPCI au travers de l'alimentation des PLH par la connaissance acquise dans le cadre des pôles et par un usage plus stratégique des dispositifs opérationnels pour répondre aux enjeux de l'habitat indigne (en matière de repérage et de traitement notamment).
- de l'autre l'implication des communes moyennes et petites dans la lutte contre l'habitat indigne au travers d'une sensibilisation des élus locaux et d'un accompagnement à la conduite des démarches les plus complexes, notamment pour tout ce qui concerne la police du maire.

La question de l'implication des partenaires concerne également d'autres acteurs institutionnels qui répondent à des logiques locales mais aussi nationales : ARS, CAF, ANAH. Or un des défis que doivent relever les pôles en terme d'organisation est l'absence de liens hiérarchiques entre ses membres ou de visions stratégiques communes préalables. Des clarifications peuvent être nécessaire à l'échelle de chacune des institutions présentes pour harmoniser leur degré d'implication au niveau de chacun de départements.

Les modes d'organisation des pôles départementaux sont variés et il est difficile d'en comparer l'efficacité réciproque. On peut néanmoins noter **l'apport indéniable des organisations de type « guichet unique »** en termes de :

- développement d'une culture commune de travail ;
- connaissance de l'ensemble des situations repérées en volume et localisation ainsi que de leur évolution dans le temps ;
- visibilité de l'impact des actions publiques et de leurs insuffisances.

Cette approche opérationnelle alimente la dimension stratégique qui est à renforcer aux échelles départementales mais peut aussi s'enrichir d'une action régionale. **Plusieurs types d'attentes sur ce que pourrait apporter le niveau régional ont ainsi été exprimées par les partenaires :**

- animation de rencontres thématiques sur des sujets complexes et peu portés : les travaux d'office, le repérage ad-hoc, le lien avec le monde judiciaire...
- échange d'expériences et diffusion des bonnes pratiques à l'échelle régionale mais aussi au-delà.

Enfin, il apparaît que l'ensemble des améliorations dans le fonctionnement des pôles départementaux doit permettre de continuer à répondre au **ciblage prioritaire de l'intervention publique sur les situations les plus complexes et bloquées**. Face à la complexité technique, juridique et sociale, de ce type d'interventions, les PDLHI apportent une dimension partenariale indispensable pour améliorer les conditions de vie des ménages vivant en logement indigne.