



Le 9 juin 2021

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex

Premier Ministre

Réf. : S2021-1199

Objet : La lutte contre l'habitat indigne

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'habitat indigne au cours des années 2015 à 2020. À l'issue de son contrôle, elle m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Loin d'être seulement une marque du passé, l'habitat indigne, tel que défini par la loi¹, est une réalité, qui subsiste de façon plus ou moins concentrée dans des contextes urbains comme ruraux. Dans de nombreux territoires, les tensions pour accéder à un logement ou, au contraire, les effets de la déprise démographique, la carence de certains propriétaires impécunieux, négligents voire malveillants, ainsi que les conditions particulières d'occupation contribuent au maintien d'un parc privé de logements indignes, assimilés parfois à des « logements très sociaux de fait ». La persistance de ce phénomène et l'insuffisance des initiatives privées pour y remédier imposent souvent à l'État et aux collectivités concernées de s'engager fortement, sur les plans juridique, opérationnel et budgétaire, pour accompagner ou se substituer aux propriétaires privés.

Ces dernières décennies, de grandes actions de résorption de l'habitat indigne dans le parc privé ont été conduites dans certains territoires, parfois avec un succès remarquable, grâce à l'action conjuguée de l'État et des collectivités territoriales. La diversification et le renforcement des instruments mis à la disposition des acteurs en matière de police administrative (astreintes, travaux d'office), d'accompagnement à la réhabilitation du parc privé (guichet unique, n° vert) et de répression pénale (renforcement des sanctions introduit par les articles 190 et 191 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018²), y ont assurément contribué. La récente simplification des dispositions de police administrative par l'ordonnance du 16 septembre 2020 est l'exemple le plus récent de ces mesures qui facilitent l'action des pouvoirs publics.

¹ Notamment la [loi du 31 juillet 1990](#) visant à la mise en œuvre du droit au logement et la [loi n° 2009-323 du 25 mars 2009](#) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² [Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Cependant, malgré l'engagement des acteurs et l'existence d'une « boîte à outils » étoffée, la Cour constate que les résultats obtenus sont encore insuffisants au regard de l'ampleur estimée du phénomène.

Pour renforcer l'efficacité de la lutte, il importe d'intensifier les démarches visant à caractériser l'habitat indigne, d'optimiser la coordination des acteurs concernés, de développer une approche stratégique et de renforcer les moyens de l'action pénale.

1. UNE CONNAISSANCE DES SITUATIONS D'INDIGNITÉ À PARFAIRE

La seule estimation nationale du phénomène date de 2013 et a été établie par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), à partir du croisement de diverses sources, et a permis de mettre en évidence un « parc privé potentiellement indigne » (PPPI) de 420 000 logements. Cette estimation n'a pas été actualisée depuis.

L'habitat indigne dans le parc privé est une réalité difficile à appréhender, hors la survenue d'événements dramatiques. Les propriétaires ou les locataires qui occupent ces logements peuvent être confrontés à une absence d'alternative, faute d'offre, de revenus suffisants ou du fait de leur situation juridique. Ils n'ont pas nécessairement conscience de la situation dans laquelle ils se trouvent ; c'est souvent le cas pour les propriétaires occupants.

L'activité de police administrative ne saurait, à elle seule, restituer l'ensemble des actions menées, mais c'est un indicateur pertinent pour mesurer la réalité de l'action des pouvoirs publics. Or, seule la partie de cette activité correspondant à l'intervention de l'État au titre de la lutte contre l'insalubrité, est connue. L'activité des maires agissant en qualité d'autorité de police ne fait l'objet que d'un recensement partiel au niveau départemental. Une sensibilisation renforcée des élus et l'exploitation plus systématique des actes qui sont transmis par ces derniers au contrôle de légalité, contribueraient à améliorer cette connaissance de l'indignité.

S'agissant de la police de la salubrité, l'enquête annuelle réalisée par les ministères chargés du logement et de la santé et par la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement met en évidence une légère augmentation du nombre des mesures de police prises par les préfets (2 893 en 2018, soit + 9,7 % depuis 2012). La part des procédures d'insalubrité instruites par les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), pour le compte des préfets, est importante et croissante : 43 % en 2016 contre 37 % en 2014, cette part dépassant les 50 % pour certaines procédures.

Ces données, non exhaustives, mettent en lumière que cette activité (2 898 mesures de police) ne concernerait que 0,7 %, à l'échelle nationale, du parc des 420 000 logements susceptibles d'être indignes selon l'estimation de 2013.

Cette activité varie en outre fortement selon les départements. En 2016, aucun arrêté n'a été pris au titre du code de la santé publique dans trois départements et, dans 24 d'entre eux, le nombre de mesures de dépassait pas quatre. Si des disparités territoriales existent certes en matière d'indignité, ces faibles résultats mettent en lumière l'importance majeure de la mobilisation et des capacités d'action des acteurs locaux.

Identifier les logements indignes constitue un enjeu essentiel. Si à l'échelle des grandes unités urbaines, des observatoires locaux ont été créés, ce type d'organisme n'est pas encore généralisé.

Au niveau national, les imperfections de l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (Orthi) prévu par la loi, non encore complètement opérationnel malgré un déploiement de plus de dix ans, participe de cette méconnaissance. Son interfaçage partiel avec les applicatifs de gestion utilisés par les acteurs de la salubrité (agences régionales de santé, SCHS) ou les organismes payeurs des aides personnelles au logement n'autorise pas une intégration véritable des données. Cet outil méconnu qui ne permet pas aux acteurs locaux de gérer les situations, de leur identification jusqu'à leur traitement, demeure sous-utilisé.

Les collectivités du bloc communal jouent un rôle central dans la mise en œuvre de démarches de repérage pour affiner et actualiser les données estimatives de l'outil statistique et cartographique de repérage du parc privé potentiellement indigne (PPPI). Ces démarches sont en principe le préalable aux phases de planification et de requalification urbaine et de revitalisation (opérations programmées de l'habitat, programmes d'intérêt général, renouvellement urbain, opérations de revitalisation du territoire, etc.). Le programme national *Action Cœur de ville* a ainsi permis, dans près de 40 % des villes concernées, d'initier, pour la première fois, une opération programmée de l'habitat précédée d'un diagnostic. La Cour relève cependant que le nombre des études de repérage visant spécifiquement le sujet de l'habitat indigne demeure limité, cette question n'étant souvent abordée que de façon incidente.

Il conviendrait d'engager un repérage plus poussé des situations d'indignité en partant des zones à risque, identifiées par le PPPI. Des initiatives spécifiques, communes à l'État et aux collectivités, ont été prises dans certains territoires : elles ciblent des zones déterminées et donnent lieu, immeuble par immeuble, à des visites systématiques des services de l'État et de la collectivité concernée. Ces démarches, qui ne peuvent chaque fois concerner qu'un nombre limité de logements, gagneraient à être étendues aux zones à risques élevés.

2. UNE POLITIQUE PARTENARIALE À RENFORCER

La lutte contre le logement indigne relève d'une action locale qui mobilise de très nombreux partenaires : maires, présidents d'EPCI et préfets de département en qualité d'autorités de police administrative ; collectivités du bloc communal en qualité de maîtres d'ouvrage des politiques d'aménagement et de rénovation urbains, avec l'appui de l'État, voire à son initiative, dans le cadre des opérations d'intérêt national ; opérateurs publics et privés accompagnant les propriétaires ou les pouvoirs publics dans les travaux de remise en état des logements ; acteurs du champ social ; institutions judiciaires pour la répression de la mise en danger d'autrui et de l'exploitation des vulnérabilités...

Alors que ces partenariats multiples sont nécessaires, ils se heurtent, à l'échelle nationale, à un déficit de coordination et, au plan local, à l'absence d'outils de suivi des actions menées.

2.1. Une intervention publique incontournable

Ciblée sur les pathologies les plus graves du parc privé, la politique de lutte contre l'habitat indigne présente la particularité de conduire les pouvoirs publics à s'immiscer dans l'exercice du droit de propriété privée pour des motifs fondés d'ordre public.

Composante à part entière des politiques du logement et de l'habitat, cette action doit dépasser le traitement des situations d'urgence pour s'inscrire dans un horizon de moyen et long terme. Du signalement d'une situation d'indignité jusqu'à son traitement complet, plusieurs années peuvent en effet s'écouler. Dans les zones où l'accès au logement est difficile, le seul relogement des ménages qui habitent un logement indigne peut prendre plusieurs mois. Des actions visant à la requalification durable de quartiers anciens dégradés imposent un cadre pluriannuel.

C'est pourquoi il est essentiel de bien articuler les diverses dimensions (sanitaire, sociale, bâtimentaire, juridique, ...) jusqu'à l'intervention de la puissance publique dans l'exercice du droit de propriété. À cette fin, le renforcement du caractère opérationnel et contraignant des plans pluriannuels départementaux de lutte contre l'habitat indigne devrait être envisagé.

La lutte contre l'habitat indigne vise d'abord à inciter les propriétaires des immeubles présentant des désordres à procéder aux travaux de rénovation nécessaires. Cette dimension incitative est au cœur des dispositifs d'opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat ou des programmes d'intérêt général.

Le soutien financier de l'État aux propriétaires concernés passe principalement par l'intermédiaire des aides versées par l'Anah (136 M€ en 2019 pour 10 218 logements). Les objectifs fixés à l'agence en matière de logements indignes rénovés (32 850 logements aidés dans le dernier contrat d'objectifs et de performances 2015-2017) ne sont pas en rapport avec l'ampleur estimée du phénomène. L'effet-levier de ces aides financières peut en outre être insuffisant pour convaincre des propriétaires, souvent démunis ou mal armés, de conduire les opérations nécessaires. La situation des propriétaires occupants, particulièrement délicate, exige un accompagnement spécifique. L'intervention des pouvoirs publics devient dès lors souvent incontournable. Face aux propriétaires malveillants ou aux marchands de sommeil, elle est même impérative.

2.2. Le besoin d'un pilotage national de cette politique

Avec le renforcement des outils de lutte contre l'habitat indigne, la dimension partenariale de cette politique n'a cessé de se développer, induisant des besoins de coordination, déterminants pour son efficacité.

Concomitamment à la refondation de la politique de lutte contre l'habitat indigne à compter du début des années 2000, le renforcement de la coordination des acteurs a été engagé à l'échelle nationale, avec la mise en place d'un pôle national et de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI et PDLHI). En vingt ans, ces structures sont devenues les cadres de référence des acteurs concernés. Ainsi les objectifs d'actions partagées sont arrêtés à l'échelle des PDLHI.

À l'échelon central, le PNLHI, rattaché jusqu'au 1^{er} janvier 2021 à la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), exerce une fonction d'impulsion et d'animation du réseau et d'appui aux acteurs locaux, sans avoir pour autant d'autorité sur les pôles départementaux. Son intervention se concentre sur la mise en œuvre des outils de police administrative et des instruments répressifs. Il n'aborde qu'à titre secondaire les dispositifs opérationnels (opérations programmées, programmes nationaux, etc.) qui demeurent gérés et suivis par le ministère chargé du logement et l'Anah. La prochaine intégration du pôle au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère chargé du logement devrait lui permettre d'élargir son champ d'action et ses fonctions d'animation, de synthèse, de suivi et d'évaluation à l'ensemble des outils d'action mobilisés en matière d'habitat indigne, sans porter atteinte au caractère interministériel de ses travaux.

Il manque toutefois à la politique de lutte contre l'habitat indigne une instance de concertation et de pilotage au sein de laquelle l'État et les collectivités territoriales échangeraient et arrêteraient des orientations stratégiques communes. En effet, seul le ministre du logement rend compte devant la représentation nationale des résultats atteints alors qu'il ne dispose que d'une connaissance partielle. En effet, certains programmes et dispositifs nationaux incluant des actions de traitement de l'habitat ancien dégradé (Action Cœur de ville, PNRU et NPNRU, etc.) disposent de leur propre structure de dialogue nationale.

En matière d'habitat indigne, cette instance unique de pilotage permettrait de bien inscrire la lutte contre l'habitat indigne au sein de l'ensemble des actions menées par les pouvoirs publics visant à améliorer le parc privé ancien et à traiter ses pathologies (rénovation énergétique, copropriétés dégradées, etc.).

Enfin, pour associer et mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs spécifiques mobilisés, la Cour recommande qu'une stratégie nationale soit formalisée, à l'instar de la démarche du plan « Initiative copropriétés », applicable aux copropriétés dégradées.

2.3. La nécessité d'un système d'information commun à tous les acteurs

Les acteurs publics locaux souffrent de ne pouvoir disposer d'un outil commun pour gérer les situations signalées d'habitat indigne. En effet, le système Orthi n'a qu'une fonction d'observation des situations mais cet outil, non interfacé avec les applications existantes (Ariane pour les agences régionales de santé, Cristal pour les caisses d'allocations familiales, ...), ne permet pas de collationner l'ensemble des actions mises en œuvre pour résoudre les désordres constatés.

À défaut, la centralisation des signalements et des plaintes et celle des actions mises en œuvre pour traiter les situations, s'effectue dans le cadre d'initiatives locales sous l'égide des PDLHI, et sous des formes variables : guichets uniques (plus de 67 départements en 2021...), tableaux de bord plus ou moins adaptés, etc. Chronophage, la gestion de ces outils de suivi se fait en ordre dispersé, sans garantir un niveau d'exhaustivité satisfaisant, ni permettre de consolidations. Ils sont rarement interfacés avec les systèmes d'information propres à chacun des acteurs.

La perspective du déploiement programmé par la direction générale de la santé, dans le courant de l'année 2021, d'un système d'information santé-habitat commun aux agences régionales de santé (ARS) et aux services communaux (SCHS), déjà nombreux à l'utiliser, pourrait améliorer le travail collaboratif pour nombre d'acteurs. Mais cet outil traite des sujets de salubrité dans l'habitat, sans intégrer la dimension du péril ni prendre en compte les besoins des autres acteurs.

Il importe donc de développer un système d'information accessible et partagé par tous les acteurs, qui permettrait, sur l'ensemble du territoire, un suivi fin de chaque situation. S'agissant d'une politique partagée, un tel outil doit être accessible à l'État et aux collectivités.

3. UN REDIMENSIONNEMENT NÉCESSAIRE DES MOYENS

Les outils de lutte contre l'habitat indigne ont été considérablement renforcés ces vingt dernières années. Dans les dimensions préventive, coercitive, opérationnelle et répressive, de nouveaux dispositifs d'intervention et de nouvelles procédures contribuant à son efficacité ont été créés. Ces améliorations n'ont toutefois pas été accompagnées d'un ajustement et d'une réorganisation des moyens disponibles.

3.1. Des moyens publics limités, inégalement répartis sur le territoire national et encore insuffisamment mutualisés

Le développement continu et la sophistication croissante des instruments juridiques à la disposition des acteurs pour traiter l'habitat indigne posent la question des moyens nécessaires pour les mobiliser et mettre en œuvre des actions résolues et efficaces.

Selon les données très partielles établies par la Cour, la lutte contre l'habitat indigne mobilise de l'ordre de 630 ETP répartis entre l'État (un tiers environ en ARS, un tiers environ dans les directions départementales interministérielles) et les SCHS (pour le dernier tiers). Les effectifs mobilisés par les collectivités qui ne disposent pas d'un service communal d'hygiène et de santé, ne sont pas connus. Ces moyens atteignent parfois un niveau critique (dans certains départements, les ARS ne peuvent compter que sur un ou deux agents) au risque d'obérer la capacité d'action des pouvoirs publics. À cet enjeu d'effectifs s'ajoutent dans plusieurs territoires des difficultés de recrutement et de fidélisation des agents concernés, notamment pour les techniciens de salubrité.

Les maires, qui, en leur qualité d'autorité de police administrative, sont tous susceptibles d'agir en matière d'habitat indigne, ne disposent pas toujours des moyens d'expertise technique nécessaires. Or, les exigences et le formalisme des mesures de police administrative sont les mêmes, quelle que soit la taille de la commune concernée. Les réformes successives de l'ingénierie publique apportée par l'État aux collectivités réduisent davantage la possibilité de les accompagner dans la durée. Dans ces circonstances, certains élus peuvent privilégier des tentatives de solution à l'amiable, alors que la loi leur fait obligation de prendre sans délai des mesures de police.

Dans les collectivités du bloc communal, l'organisation de l'expertise est très variable. Les 208 communes dotées d'un SCHS s'appuient sur un service dont l'action est souvent de qualité, même si tous les services n'ont pas la même implication en matière de lutte contre l'indignité ni les mêmes résultats. Agissant également pour le compte du préfet de département au titre de la police de la salubrité, leur positionnement est souvent source d'ambiguïté et de confusion des responsabilités. Une réflexion plus large sur leur devenir est nécessaire.

Dans le même temps, la volonté du législateur de renforcer l'échelon intercommunal, en incitant au transfert des pouvoirs de police spéciale des maires vers les présidents d'EPCI, ne s'accompagne pas encore d'une réorganisation notable des moyens. Les stratégies pour constituer une ingénierie mutualisée à l'échelle intercommunale sont contrastées. Elles dépendent en pratique, pour une large part, du degré d'intégration de l'EPCI, des équilibres entre l'échelon intercommunal et des communes parfois solidement dotées, de l'antériorité des communes dans le pilotage de politiques d'amélioration de l'habitat privé et de l'existence de lieux de partage de l'expertise (agences techniques départementales notamment).

Les initiatives prises par certaines collectivités départementales ou intercommunales sous la forme de sociétés publiques locales (SPL) et l'action des structures créées par l'État pour mener des actions de grande ampleur dans les territoires à forts enjeux (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers) peuvent, s'il existe une volonté politique locale effective, donner des résultats intéressants.

Pour renforcer et amplifier la lutte contre l'habitat indigne, il importe de réorganiser les moyens et les expertises autour de pôles mutualisés à l'échelle intercommunale, avec ou sans transfert associé des pouvoirs de police municipaux.

3.2. Le nécessaire renforcement des moyens d'enquête en matière pénale

Les réformes législatives successives jusqu'à la loi Élan du 23 novembre 2018, ont très nettement renforcé la panoplie de sanctions pénales mobilisables pour réprimer les situations d'habitat indigne, contraindre au respect des règles de droit et sanctionner les propriétaires négligents ou malveillants.

Pour les parquets, la lutte contre l'habitat indigne reste cependant un domaine d'action publique particulièrement complexe à appréhender, dès lors qu'à l'exception de quelques départements où une action significative est conduite, elle n'intervient que très ponctuellement dans leur champ d'activité, faute de signalements suffisants. Le très faible nombre de procédures traitées (moins d'une dizaine par an) ne permet pas aux magistrats référents d'investir pleinement ce contentieux ni même de constituer un vivier suffisant d'enquêteurs maîtrisant ce contentieux spécialisé. L'élaboration d'une véritable politique pénale est donc difficile et reste largement dépendante des spécificités de chaque ressort (zones rurales ou urbaines notamment).

Le nombre de sanctions pénales n'enregistre pas de progression significative malgré l'enrichissement de l'arsenal disponible et une forte mobilisation depuis 2019. Si la diversité des instruments permet d'ajuster une réponse pénale plus contraignante et adaptée, celle-ci se heurte à la technicité des mesures et à l'organisation des acteurs qui en sont chargés.

Dans ces circonstances, l'action pénale trouverait avantage à ce que les pouvoirs de police judiciaire des agents assermentés des services administratifs spécialisés évoluent pour renforcer leurs moyens d'instruction des infractions. S'ils disposaient de prérogatives élargies pour constater une infraction, procéder à des auditions, obtenir une information ou un document ou vérifier l'identité des personnes présumées responsables d'infraction, il serait possible d'engager plus rapidement des procédures pénales sous l'autorité du parquet et de pallier en partie le déficit actuel d'agents et d'enquêteurs.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : développer un système d'information performant, adossé sur l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (Orthi) et interfacé avec les différents applicatifs existants ;

Recommandation n° 2 : donner aux plans pluriannuels départementaux de lutte contre l'habitat indigne une dimension opérationnelle (orientations et objectifs chiffrés) et une force contractuelle ;

Recommandation n° 3 : mettre en place, au niveau national, un organe de concertation et d'orientation stratégique associant les principales parties prenantes de la lutte contre l'habitat indigne ;

Recommandation n° 4 : renforcer les prérogatives de police judiciaire des agents assermentés des services intervenant en matière d'habitat indigne.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici