



Inspection générale de
l'administration

N°09-015-01

Inspection générale des
affaires sociales

RM2009-031P

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable
N°005981-01

Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé

RAPPORT : TOME 1

Établi par

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Gérard LAURAND
Inspecteur général des affaires sociales

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

- Avril 2009 -

Synthèse

- [1] Par lettre en date du 18 septembre 2008, les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville ont demandé que soit diligentée une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS), notamment sur la lutte contre l'habitat indigne.
- [2] Cette mission porte sur la mise en œuvre de leurs compétences par les SCHS et sur leurs relations avec les services de l'Etat chargés de la politique de l'hygiène.
- [3] Pour répondre à la lettre de mission, la méthodologie retenue par les inspecteurs repose sur deux outils : un questionnaire adressé aux 208 SCHS pour évaluer de façon exhaustive leurs missions et des entretiens sur quelques sites choisis en fonction de l'importance des enjeux pour une approche plus qualitative du fonctionnement de ces services, de leurs rapports avec les services de l'Etat et de leur engagement dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [4] Les SCHS apparaissent aujourd'hui à la recherche d'une nouvelle identité. Les maires, lorsqu'ils refondent l'organigramme des services municipaux, s'interrogent sur leur positionnement. Quand les SCHS ont été créés en 1984, les missions historiques des anciens bureaux municipaux d'hygiène n'ont pas été clarifiées. De la même manière, dans les années qui ont suivi, des occasions ont été manquées de préciser les missions des SCHS. Si le cœur de leur mission reste l'insalubrité, ainsi qu'il ressort des réponses aux questionnaires, ils ont développé au fil du temps de multiples activités qui n'ont parfois rien à voir avec leurs missions premières orientées sur la santé publique. Le changement de statut de leurs cadres dirigeants a accompagné cette évolution: un tiers seulement des SCHS ont aujourd'hui à leur tête un médecin, une proportion qui est du même ordre que celle des ingénieurs. L'hétérogénéité de leurs moyens humains et techniques explique les différences dans les compétences qu'ils exercent. La dénomination même de « SCHS » disparaît et le positionnement au sein de la collectivité varie d'une commune à l'autre. Au final, ce sont les maires qui fixent les activités et donnent les orientations à ces services qui ont ainsi évolué au gré des priorités des collectivités locales. Ils recouvrent aujourd'hui une réalité multiple mais demeurent un service à compétence technique offrant un accueil de proximité sur leur territoire, principalement pour les questions d'hygiène de l'habitat. Enfin, pour l'ensemble des raisons évoquées, l'appréciation du transfert financier opéré en 1984 apparaît très compliqué, d'autant que les SCHS n'ont pas de budget propre et que la dotation générale de décentralisation (DGD) est affectée à la commune. La mission a cependant constaté que peu ou prou les dépenses en personnel, quels que soient les contours du service, correspondaient au montant de la DGD.

- [5] Pour ce qui concerne leur rôle dans la lutte contre l'habitat indigne, l'analyse de l'évolution de leurs missions, de leur fonctionnement, de leurs relations avec les services de l'Etat et avec les autres acteurs montre qu'il est limité et que ces limites sont contenues dans leur fonctionnement même. Les enjeux sont sans commune mesure avec leurs effectifs et leur insertion dans le partenariat local n'est pas systématique car ils sont un maillon modeste de la lutte contre l'habitat indigne. Même au sein des collectivités locales, ils partagent cette compétence avec d'autres services, sans que la coordination entre eux soit réellement organisée. En fait, l'essentiel de leur action relève surtout d'un travail de médiation, plutôt efficace, principalement sur le contrôle de l'application du règlement sanitaire départemental, en retrait par rapport aux attentes du PNLHI sur les arrêtés d'insalubrité. Il faut souligner que si les relations avec les DDASS sont de qualité, elles ont rarement été formalisées. Les SCHS se sont retrouvés sans directives de la part des services de l'Etat, qui auraient dû superviser leur activité dans un domaine où ils n'ont pas acquis la compétence requise, faute de formations adéquates. De plus, les SCHS ne sont pas impliqués dans un repérage fin des logements indignes. Ils ne disposent pas toujours des données du parc privé potentiellement indigne et lorsque les DDE ou DDEA rapprochent ces données d'études locales, ils n'en sont pas destinataires. Le repérage reste un repérage passif auquel ils participent par les signalements qui leur sont adressés et qu'ils recourent, dans le meilleur des cas, avec les informations venant des autres partenaires, tels que la CAF ou les services sociaux. Les différents dispositifs opérationnels peuvent apporter des éléments de repérage supplémentaires, mais les SCHS ne sont pas souvent associés au suivi de ces programmes. Au sein des collectivités locales ce sont plutôt les services habitat ou urbanisme qui détiennent cette compétence.
- [6] Les SCHS occupent ainsi une place modeste dans un partenariat qui se met difficilement en place. Celui-ci repose d'abord sur une collaboration entre la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et les DDASS. Les relations avec les préfetures sont épisodiques. Lorsqu'il s'agit de l'élargir, le conseil général n'est pas suffisamment impliqué. La collaboration avec le parquet se construit lentement et la mobilisation des associations s'instaure progressivement. L'éradication de l'habitat indigne souffre d'un manque de pilotage, d'une coordination insuffisante entre les multiples autorités, procédures et dispositifs et de l'absence d'une démarche partagée sur la base d'une volonté politique clairement affichée, notamment de la part des élus. Les exemples de la lutte contre les marchands de sommeil et du recours insuffisant aux travaux d'office en sont une illustration.
- [7] Dans ce partenariat en construction, la réforme de l'Etat apporte plus d'interrogations que de réponses au risque de marginaliser la lutte contre l'habitat indigne dans les organisations territoriales futures.
- Au terme de son diagnostic, la mission préconise :
- € le rappel des compétences des SCHS dans le respect de leur diversité, sans remettre en cause la dotation générale de décentralisation (DGD);
 - € l'organisation des relations Etat-collectivités locales disposant d'un SCHS dans le cadre d'un protocole ;
 - € l'implication des préfets et des conseils généraux dans le pilotage et la coordination de la lutte contre l'habitat indigne ;
 - € la garantie des moyens de l'Etat sur les territoires pour que cette priorité nationale bénéficie de compétences suffisantes ;
 - € l'établissement d'une stratégie départementale d'intervention en généralisant le PDLHI ;
 - € l'utilisation des outils au service de la stratégie qu'il s'agisse du repérage, enjeu essentiel de connaissance de l'habitat indigne, de l'intégration des travaux d'office dans la chaîne de traitement des procédures d'insalubrité, de la formation vecteur du développement d'une culture commune entre tous les acteurs.
 - € l'enrichissement du tableau de bord national avec des indicateurs plus représentatifs de l'efficacité des politiques dans la lutte contre l'habitat indigne.

Sommaire

SYNTHESE	3
EVALUATION DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES COMMUNAUX D'HYGIENE ET DE SANTE.....	9
1. LES SCHS SONT A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE IDENTITE	11
1.1. <i>L'inégale implantation des SCHS sur le territoire national</i>	11
1.2. <i>Les missions historiques des bureaux municipaux d'hygiène</i>	12
1.2.1. Les missions obligatoires avant le transfert de compétences prévu par la loi du 23 juillet 1983	12
1.2.2. Les missions facultatives	12
1.3. <i>Ces missions n'ont pas été clarifiées au moment de la création des SCHS</i>	13
1.3.1. L'évolution des missions	13
1.3.2. L'absence d'actualisation des missions en 1984	13
1.3.3. La prise en compte de manière aléatoire de missions essentielles	14
1.3.4. Une nouvelle définition du rôle des services santé environnement sans répercussion sur les missions des SCHS	15
1.4. <i>Une divergence de plus en plus sensible entre les textes et les activités exercées par les SCHS</i>	15
1.4.1. Les missions actuelles des SCHS telles qu'elles apparaissent au regard des textes en vigueur	15
1.4.2. Les réponses des SCHS au questionnaire dessinent leur cœur de métier : l'hygiène de l'habitat	17
1.4.3. Les SCHS partagent leurs compétences avec d'autres services municipaux ou d'agglomération	19
1.4.4. Les services de l'Etat exercent des missions dont certaines relèvent de la compétence des SCHS	20
1.5. <i>Une réalité multiple</i>	20
1.5.1. L'évolution du statut des cadres dirigeants accompagne celle des missions.....	20
1.5.2. L'hétérogénéité des moyens explique les différences dans la mise en œuvre des compétences.....	21
1.5.3. La dotation générale de décentralisation (DGD) versée aux communes est variable et ne peut être rapprochée des missions exercées par les SCHS.....	22
1.5.4. Le positionnement des SCHS dans les organigrammes des services municipaux fluctue d'une commune à l'autre	22
1.5.5. Les SCHS sont des services à dominante technique appelés à répondre aux demandes des maires	23
2. LES SCHS CONTIENNENT EN EUX-MEMES LES LIMITES DE LEUR ACTION DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	25
2.1. <i>La lutte contre l'habitat indigne : évolution juridique et réalité</i>	25
2.1.1. De la salubrité à la notion d'habitat indigne.....	25
2.1.2. La lutte contre l'habitat qualifié d'indigne constitue une priorité nationale.....	26
2.1.3. Cet enjeu des politiques publiques n'est pas toujours décliné sur les territoires	27
2.1.4. L'évolution du concept d'habitat indigne est exigeante en termes de démarche de projet	29
2.2. <i>Les SCHS ont des moyens limités dévolus à l'habitat indigne</i>	29
2.2.1. Des moyens techniques contraints.....	29

2.2.2. Des effectifs en nombre modeste mais qualifiés	30
2.3. <i>Les méthodes d'intervention et de suivi des SCHS sont en retrait par rapport aux attentes du PLNHI sur la procédure d'insalubrité</i>	33
2.3.1. L'essentiel des interventions relève du RSD	33
2.3.2. Les arrêtés d'insalubrité ne font pas l'objet d'un suivi organisé	35
2.4. <i>Les SCHS, un maillon dans la chaîne de lutte contre l'habitat indigne</i>	36
2.4.1. D'autres services de la mairie et des EPCI doivent intervenir dans la lutte contre l'habitat indigne	36
2.4.2. Une collaboration entre techniciens de l'insalubrité plus qu'un partenariat Etat-collectivités	38
2.4.3. Les SCHS ne sont pas des interlocuteurs privilégiés des partenaires institutionnels, des opérateurs et des associations	39
2.5. <i>La complexité de la lutte contre l'habitat indigne pose la question de l'organisation territoriale</i>	40
2.5.1. Les difficultés à construire un partenariat freinent la mise en place d'une stratégie efficace	40
2.5.2. Le repérage, enjeu essentiel dans la définition des priorités d'action, est encore balbutiant	41
2.5.3. Les maires et les préfets recourent insuffisamment aux travaux d'office	43
2.5.4. Les procédures coercitives sont peu utilisées dans la lutte contre les marchands de sommeil et les SCHS y sont peu impliqués	44
2.5.5. La politique de lutte contre l'habitat indigne est indissociable des autres politiques de l'habitat	45
2.6. <i>La coordination interservices naissante est mise à mal par la réforme de l'Etat</i>	46
3. PRECONISATIONS	48
3.1. <i>Rappeler les compétences des maires dans le domaine de la santé publique en respectant la diversité des SCHS et sans remettre en cause la DGD</i>	48
3.1.1. Abandonner l'idée retenue dans le rapport de l'IGAS d'un recentrage du contrôle administratif et technique des règles d'hygiène par les services de l'Etat	48
3.1.2. Accepter la diversité des SCHS dès lors que les collectivités locales remplissent leurs obligations légales	48
3.1.3. Ne pas remettre en cause la DGD	48
3.1.4. Etablir un tableau synthétique des compétences santé publique des maires et des obligations particulières des collectivités disposant d'un SCHS	49
3.2. <i>Organiser les relations Etat-collectivités locales disposant d'un SCHS dans le cadre d'un protocole</i>	49
3.3. <i>Impliquer le préfet et le conseil général dans le pilotage et la coordination de la lutte contre l'habitat indigne</i>	49
3.4. <i>Garantir les moyens de l'Etat sur les territoires dans la lutte contre l'habitat indigne</i>	50
3.4.1. Clarifier le rôle des services de l'Etat pour plus d'efficience	50
3.4.2. Maintenir une certaine stabilité des règles et poursuivre les efforts de simplification	50
3.5. <i>Bâtir une stratégie départementale d'intervention</i>	50
3.5.1. Elaborer un document spécifique à l'éradication de l'habitat indigne (PDLHI)	50
3.5.2. Elaborer les tableaux de bord de suivi et d'évaluation	51
3.6. <i>Utiliser les outils au service de la stratégie</i>	51
3.6.1. Organiser de manière active le repérage de l'habitat indigne	51
3.6.2. Etablir le lien entre les procédures et les travaux d'office	51
3.6.3. Organiser les formations pour développer une culture et des savoir-faire communs entre les acteurs	51
3.6.4. Reformuler les indicateurs de la lutte contre l'habitat indigne	52

LISTE DES ANNEXES	53
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	55
ANNEXE 2 : NOTE D'ETAPE.....	59
ANNEXE 3 : LEXIQUE DES ACRONYMES	83
ANNEXE 4 : CHOIX DES SITES ET LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	85
ANNEXE 5 : METHODOLOGIE ET QUESTIONNAIRE	87
ANNEXE 6 : EXEMPLE DE DIAGRAMME EXPLICATIF (DDASS LYON)	95
ANNEXE 7 : EFFECTIFS DES SCHS ET RESULTATS EN TERMES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	97

Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé

Introduction

- [8] Par lettre en date du 18 septembre 2008¹, les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville ont demandé que soit diligentée une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS)². Les premiers constats ont fait l'objet d'une note d'étape³ remise le 1^{er} décembre 2008.
- [9] Cette mission porte sur « la mise en œuvre de leurs compétences par les SCHS et sur leurs relations avec les services de l'Etat chargés de la politique de l'hygiène » avec quatre préoccupations principales : identifier les missions des SCHS dans le cadre de leurs obligations légales, voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne. La mission est centrée sur cette dernière thématique.
- [10] Cette mission fait suite à deux missions précédentes. La première en 2004 axée sur l'évaluation du fonctionnement des SCHS a donné lieu à un rapport de synthèse sur la base de 15 rapports de sites. Il avait conclu à la nécessité d'une modification législative pour répartir strictement les compétences entre l'Etat et les collectivités locales, dans le cadre d'un recentrage des compétences des services déconcentrés de l'Etat. Dans l'attente de cette modification législative, la mission proposait de donner un droit de retrait aux communes qui souhaitaient se désengager du dispositif ou d'étendre les compétences des SCHS aux communes qui le désiraient. Elle préconisait par ailleurs de rapprocher le fonctionnement des services de l'Etat et des SCHS qu'il s'agisse de leur gouvernance ou de la formation des agents. La mission recommandait également de dresser un inventaire exhaustif des missions et des modalités de fonctionnement des SCHS. La seconde en 2006, à vocation interministérielle (IGAS/IGA/CGEDD), a traité de la lutte contre l'habitat indigne. Les SCHS n'ont été qu'un des éléments pris en compte dans ce rapport dont les auteurs soulignaient la difficulté à cerner leur activité. Ils rappelaient la nécessité de mobiliser ces services dans la lutte contre l'habitat indigne et préconisaient la possibilité de créer des SCHS pour les communes intéressées.
- [11] Quatre inspecteurs généraux et inspecteurs issus de différents ministères ont été désignés pour cette nouvelle mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg (statisticienne) et de Philippe Romenteau (informaticien) de l'IGAS.

¹ Cf. annexe 1.

² Article 1422-1 du code de la santé publique : « les services municipaux de désinfection et les services communaux d'hygiène et de santé relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assument l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Les services communaux d'hygiène et de santé sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique... »

³ Cf. annexe 2

- [12] La méthodologie adoptée par les inspecteurs est décrite dans l'annexe 5. Elle s'appuie sur deux outils. Un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS porte sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. L'annexe 5 retrace le déroulement complet de l'enquête. Son exploitation statistique constitue un des piliers du rapport. Le second outil concerne des entretiens dont le déroulé a été appliqué de manière quasi constante dans vingt sites. Chaque déplacement a fait l'objet d'une monographie qui figure en annexe dans le tome II. Le choix des sites⁴ correspond à plusieurs enjeux : des grandes villes où la problématique de la lutte contre l'habitat indigne ne peut qu'être importante (Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes par exemple) des villes où le centre urbain dégradé est considérable (Perpignan, Thiers), des villes qui s'insèrent dans une organisation départementale gérée de manière originale par le conseil général (Angoulême et dans une moindre mesure Strasbourg), des villes situées dans des zones à forte tension du marché du logement et où les recours au titre du droit au logement opposable sont nombreux (Saint-Denis), des villes où le ratio DGD/population est particulièrement élevé (Toulon, Boulogne-sur-Mer) et, enfin des villes situées dans la grande couronne de la région parisienne qui ne possèdent pas de SCHS mais qui peuvent être confrontées à un parc urbain de qualité médiocre insalubre voire indigne (Beauvais, Creil, Melun).
- [13] Le plan du rapport s'articule autour des principaux constats de la mission.
- [14] Les SCHS sont à la recherche d'une nouvelle identité. Cette première partie répond à la question de la réalité des compétences des SCHS, de leur positionnement et de leurs liens avec les autres services, notamment ceux de l'Etat. Les SCHS sont des services communaux dont les orientations et les compétences exercées dépendent des choix politiques des maires et des conseils municipaux. Ils ont toutefois une mission essentielle de police en matière d'insalubrité en substitution à l'action des DDASS dans les communes où ces services ont été maintenus après la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. En l'absence de pilotage des services de l'Etat, leur champ d'action et leurs missions ont évolué au gré des organisations mises en place dans les communes. Leur réalité est diverse. Mais même si leurs effectifs et leurs moyens sont hétérogènes et si leurs multiples activités varient d'un site à l'autre, les questionnaires et les entretiens dessinent leur cœur de métier. Les SCHS ont développé une réelle compétence technique dans le domaine de l'hygiène de l'habitat. Ils sont impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne par leur rôle de médiation de proximité.
- [15] Les SCHS contiennent par eux-mêmes les limites de leur action. Cette seconde partie du rapport répond à la question de la place qu'ils occupent dans la lutte contre l'habitat indigne, une place limitée liée à la complexité de cette politique. La lutte contre l'habitat indigne est une priorité nationale. Elle est complexe à mettre en œuvre. Elle recouvre d'autres aspects que les seules mesures coercitives. En conséquence, les SCHS par leur mode de fonctionnement et du fait des organisations qui se mettent en place n'ont ni les compétences ni les moyens d'en être des rouages importants. L'angle d'approche par l'audit des SCHS a révélé clairement le manque de coordination et de pilotage entre des intervenants aux compétences multiples.

⁴ Les sites suivants ont été retenus : Angoulême, Beauvais, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Clermont-Ferrand, Creil, Grenoble, Lyon, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Perpignan, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg, Thiers, Toulon, Toulouse, Versailles.

1. LES SCHS SONT A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE IDENTITE

1.1. *L'inégale implantation des SCHS sur le territoire national*

- [16] La loi du 15 février 1902 relative à la protection générale de la santé publique crée les bureaux municipaux d'hygiène (BMH) dans les villes de plus de 20 000 habitants ainsi que dans les communes de plus de 2000 habitants siège d'un établissement thermal. A la veille du vote des lois de décentralisation, le texte originel n'est appliqué que de manière partielle, moins de la moitié des villes de plus de 20 000 habitants sont dotées d'un BMH qui prendront le nom de services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) en 1984. Ainsi, les SCHS ne couvrent pas tous les départements. Outre la situation particulière de Paris⁵, vingt trois départements n'ont pas de SCHS⁶ et quand ils en disposent leur répartition est inégale. Certains en ont un seul⁷ qui se situe dans la ville chef lieu du département, comme l'Ain ou l'Aisne. D'autres, au contraire, ont un maillage départemental important pour ce type de services : 27 en Hauts-de-Seine, 17 en Val-de-Marne, 16 en Seine-Saint-Denis, 9 dans le Nord, 6 en Val d'Oise, 5 dans les Alpes Maritimes, 4 dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône.
- [17] Les SCHS sont concentrés dans des départements qui présentent une grande densité urbaine. 19 départements ont plus d'un million d'habitants allant de « la Moselle » (1 037 000 habitants) au « Nord » (2 577 000 habitants). Ils regroupent 112 SCHS soit 53,8% du total des SCHS (208) avec une concentration forte (75 soit 36 % du total des SCHS) dans les départements limitrophes de Paris.
- [18] Selon les régions, les écarts peuvent être importants. Par ordre décroissant, le taux de couverture des populations par les SCHS qui y sont implantés est le suivant : PACA (42,7%), Corse (33,2%), Ile de France (30,4%), Auvergne (29,6%), Languedoc Roussillon (28,4%), Champagne Ardennes (28,2%), Limousin (25,4%), Alsace (24,5%), Midi-Pyrénées (22,5%), Rhône-Alpes (21,4%), Haute Normandie (21,2%), Bourgogne (20,5%), Poitou-Charentes (20,4%), Bretagne (19,4%), Centre (18,4%), Pays de Loire (18,3%), Nord-Pas-De Calais (18%), Aquitaine (15,8%), Franche Comté (14,8%), Lorraine (11,6%), Basse Normandie (11,2%), Picardie (10,4%), DOM (5,1%).
- [19] L'activité des SCHS porte ainsi théoriquement sur 14 402 471 habitants soit 23 % de la population française en 2008 (62 585 000 habitants). Compte tenu des disparités territoriales d'implantations mais aussi de la variabilité de densité des populations par département le taux de couverture des SCHS fluctue fortement entre rien et 82,5% dans les Hauts de Seine.

⁵ La ville de Paris était concernée par la loi de 1902 citée. Son organisation administrative était cependant différente de celle des autres communes. Le préfet de la Seine et le préfet de police se partageaient les responsabilités en matière d'hygiène publique.

⁶ Il s'agit de l'Ardèche, de l'Oise, des Alpes-de-Haute-Provence, de la Haute-Marne, de l'Ariège, de l'Aveyron, du Cantal, de la Lozère, de l'Orne, de la Creuse, du Jura, des Landes, de la Haute Saône, de l'Eure, de la Mayenne, du Lot, de la Vendée, de la Meuse, de la Seine et Marne, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion et de Saint Pierre et Miquelon. C'est le cas également des territoires d'outre mer de Mayotte, de Wallis et Futuna, de Polynésie Française et de la Nouvelle Calédonie.

⁷ La liste complète des départements avec un seul SCHS est la suivante : l'Ain, l'Aisne., les Hautes Alpes, l'Aube, la Charente, la Corrèze, les Côtes d'Armor, le Doubs, l'Eure et Loire, la Haute Garonne, le Gers, l'Indre, le Loir et Cher, le Lot et Garonne, le Maine et Loire, la Moselle, les Pyrénées Orientales, le Bas Rhin, la Sarthe, la Savoie, les Deux Sèvres, la Haute Vienne, le Vaucluse, les Vosges, l'Yonne, le territoire de Belfort, l'Essonne, la Martinique.

1.2. Les missions historiques des bureaux municipaux d'hygiène

- [20] L'activité de santé publique n'est plus dominante dans les activités des SCHS pour deux raisons au moins : ils interviennent sur des champs très divers et les deux tiers d'entre eux n'ont plus de médecin responsable. C'est d'ailleurs ce qu'avait montré le rapport de l'IGAS de 2004⁸.

1.2.1. Les missions obligatoires avant le transfert de compétences prévu par la loi du 23 juillet 1983

- [21] La source d'information est double : la loi de 1902 sur la création des BMH et l'arrêté du 14 mai 1962 sur les attributions des médecins directeurs de BMH. Si on se réfère à la loi trois types de mission sont obligatoires.
- [22] Elles concernent d'abord les mesures sanitaires qui touchent les individus : le contrôle de l'exécution du règlement sanitaire municipal, la réception des déclarations des maladies transmissibles ou contagieuses, le contrôle de la prophylaxie et de l'isolement, les statistiques portant sur les personnes touchées par les maladies transmissibles contagieuses, les vaccinations et revaccinations qui relèvent de l'autorité municipale, les services de la désinfection pour les villes de plus de 20 000 habitants.
- [23] Doivent ensuite être mises en œuvre par les villes disposant d'un BMH les mesures sanitaires qui concernent les immeubles : le contrôle de l'exécution du règlement sanitaire municipal, l'avis sur la délivrance de permis de construire, l'assainissement des immeubles insalubres, la surveillance des eaux d'alimentation provenant des puits, la surveillance des fosses d'aisance, des puisards, la carte sanitaire des immeubles.
- [24] Entrent enfin dans les obligations des BMH les mesures sanitaires qui touchent spécifiquement les « localités » : assainissement général de la localité et de la voie publique, le contrôle de la distribution publique des eaux potables.
- [25] L'arrêté de 1962 introduit de nouvelles obligations pour les directeurs de BMH⁹.

1.2.2. Les missions facultatives

- [26] La loi de 1902 prévoit six attributions facultatives pour les BMH : la gestion d'un service médical de l'état civil, le traitement de l'hygiène de l'enfance, l'hygiène alimentaire (surveillance des abattoirs, l'inspection des viandes foraines, contrôle de la qualité du lait...), la police sanitaire des animaux, la surveillance des établissements insalubres dangereux et incommodes, la surveillance de la prostitution sous l'angle de la prophylaxie des maladies vénériennes.

⁸Rapport 2004-146 (octobre 2004).

⁹ Concernant les personnes, le directeur doit intervenir pour la prophylaxie des maladies contagieuses, la réception des déclarations de maladies à caractère obligatoire. C'est lui qui engage les enquêtes épidémiologiques et détermine différents contrôles : statistiques démographiques et notamment l'enregistrement des décès, vaccinations préventives, application des mesures de désinsectisation et de dératisation, vigilance vis-à-vis des règles d'hygiène (alimentaire, habitation). A propos des immeubles, le directeur a la responsabilité propre de la mise en œuvre du règlement sanitaire départemental, en particulier, l'examen des plans d'urbanisme et les demandes de dérogation en matière de construction. C'est lui qui tient le casier sanitaire. Pour les mesures sanitaires relatives aux localités, l'arrêté impose au directeur d'assurer les projets d'évacuation et dépollution des eaux usées, l'organisation de la collecte et du traitement des ordures ménagères, le contrôle des installations existantes, la surveillance des eaux d'alimentation, l'examen des projets de captage et de traitement des eaux, l'instruction des plaintes en insalubrité, le contrôle de la pollution de l'air, le contrôle du bruit, le contrôle des établissements de natation, des piscines, des baignades, des installations de camping, de la surveillance sanitaire des hôtels et des logements en garni mais aussi celle des halles et marchés et du contrôle général du laboratoire d'hygiène municipale.

- [27] L'arrêté de 1962 ouvre d'autres champs d'activité pour les directeurs : le contrôle sanitaire aux frontières, la surveillance des sources thermales autorisées, le contrôle des établissements de soins et de prévention (publics ou privés), le contrôle sanitaire du personnel employé dans tous les organismes de protection de la santé publique relevant des collectivités publiques ou financés par ces dernières, les activités du service départemental d'hygiène sociale, la protection sanitaire des populations civiles, l'organisation sanitaire de la défense civile sur le plan municipal et éventuellement des communes limitrophes.

1.3. Ces missions n'ont pas été clarifiées au moment de la création des SCHS

1.3.1. L'évolution des missions

- [28] Dès 1984, certaines missions n'étaient plus prises en compte par les BMH. C'est le cas du contrôle des statistiques démographiques et de l'enregistrement des décès traités par les services de l'état civil des mairies qui transmettent ensuite les données aux DDASS. La réception des maladies à déclaration obligatoire est effectuée par les DDASS, la tenue du casier sanitaire n'a quasiment plus cours¹⁰. Le contrôle des établissements de soins est confié aux DDASS, la protection sanitaire des populations civiles dépend du préfet, par exemple.
- [29] La loi du 23 juillet 1983 donne clairement à l'Etat compétence en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène. Elle tient compte toutefois de la situation des communes qui assumaient au moment du vote des attributions désormais de la compétence de l'Etat. A titre dérogatoire ces communes continuent de les exercer. L'article 41 dispose que « ... les bureaux municipaux d'hygiène relèvent de la compétence des communes, qui en assurent l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire...les bureaux municipaux d'hygiène sont chargés, sous l'autorité du maire de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique énumérées notamment, au titre 1^{er} du livre 1^{er} du code de la santé publique et relevant des autorités municipales...sous réserve des compétences reconnues aux autorités municipales, le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène relève de la compétence de l'Etat qui en détermine les modalités et en assure le financement ».
- [30] La loi du 6 janvier 1986 confirme le dispositif mis en place et modifie le cadre juridique en matière d'hygiène et de santé. Elle substitue aux règlements sanitaires départementaux une série de décrets pris en conseil d'Etat.
- [31] La loi du 19 août 1986 dans son article 3 indique le caractère définitif du transfert de compétences aux communes disposant d'un SCHS des attributions qu'elles exercent en matière de vaccination, de désinfection et de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène.

1.3.2. L'absence d'actualisation des missions en 1984

- [32] La clarification des attributions n'a pas été effectuée lors de la création des SCHS. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 les SCHS continuent d'exercer les attributions qu'ils avaient au 1^{er} janvier 1984. Reste qu'aucun service, au plan national, n'a la connaissance des activités réelles des SCHS. Aucun document ne formalise un périmètre d'action des SCHS
- [33] La circulaire DGS/PGE N° 927 du 14 juin 1989 explicite la notion de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène avec trois objectifs : le contrôle global des objectifs sanitaires, la vérification des règles d'hygiène et la répression.

¹⁰ Cf. le rapport de l'IGAS précédemment cité.

- [34] Le contrôle global des objectifs sanitaires est déterminé comme étant le « suivi continu de l'évolution de la santé de la population par rapport aux buts de santé et au respect des règles d'hygiène ». Il recouvre à la fois la mise en place d'indicateurs sanitaires, le recueil de données et leur analyse, la cartographie de leurs risques, la coordination des objectifs et des moyens.... Ces tâches et ces activités sont assumées uniquement par les services de l'Etat. La vérification des règles d'hygiène par le contrôle administratif (instruction et suivi des dossiers, renouvellement d'agrément, rapports et analyses périodiques) et technique (mesures avec un appareil spécialisé, exécution d'analyses, vérification de la qualité) est effectuée par les services de l'Etat ou les SCHS. La répression est assurée par les services qui interviennent dans la vérification des règles.
- [35] La circulaire citée indique que le périmètre d'action des SCHS est défini en fonction de missions assumées au 1^{er} janvier 1984. L'analyse des auteurs de ce texte semble alors considérer que toutes les prérogatives exercées à cette date doivent continuer à être assumées et qu'à l'inverse celles qui ne l'étaient pas ne peuvent plus l'être au nom de l'Etat.
- [36] Reste que cette interprétation ne prend pas en compte l'absence de document formel fixant avec précision le périmètre des actions menées à cette date. Les éclaircissements nécessaires n'ont pas été effectués avec pour conséquence des relations complexes entre les SCHS et les services de l'Etat.

1.3.3. La prise en compte de manière aléatoire de missions essentielles

- [37] La gestion des risques en matière de santé environnement s'est fortement développée depuis la parution des premières lois de décentralisation. Elle traite ainsi entre autres des risques liés aux légionelles dans les systèmes d'alimentation en eau chaude, de la qualité de l'air intérieur, du dépistage du saturnisme infantile, du repérage de l'amiante, des cartographies des zones prioritaires radon, de la surveillance épidémiologique dans les cas d'intoxication au monoxyde de carbone.
- [38] Le rôle des SCHS dans ces nouvelles missions varie en fonction du degré d'association de ces structures au fonctionnement des services de l'Etat. Pour les SCHS de villes très importantes ou lorsque au sein d'un département la couverture de la population par des SCHS est déterminante (région parisienne, nord...) les SCHS sont souvent considérés comme des relais essentiels dans la gestion des risques sanitaires cités précédemment (Lyon, Nantes, Aubervilliers) ; ailleurs, notamment dans les sites de faible taille, la plupart du temps, les SCHS y ont un rôle plus limité.
- [39] Même dans les cas où les SCHS sont des relais, ils n'assurent pas toutes ces missions nouvelles. L'exemple est celui du SCHS de Marseille qui n'intervient pas dans le contrôle des risques sanitaires liés à l'accessibilité au plomb (saturnisme) alors même que la plus grande part (70%) des diagnostics de plomb dans les logements expertisés dans le département concerne des immeubles de la cité phocéenne.

1.3.4. Une nouvelle définition du rôle des services santé environnement sans répercussion sur les missions des SCHS

- [40] Les missions des services santé-environnement ont été revues en profondeur en mars 2004¹¹. Les DDASS sont appelées à s'engager pour trois enjeux spécifiques : la lutte et la prévention des risques pour la santé humaine vis-à-vis des produits ingérés (eaux et aliments), la protection de la population dans les espaces clos, la protection de la population dans son environnement extérieur. Dès sa parution, la circulaire prévoit également un désengagement des services de la DDASS pour des missions devant être assurées par d'autres services de l'Etat¹² ou sous traitées à des opérateurs privés¹³.
- [41] Le rôle des services de santé environnement des DDASS est donc centré sur la gestion des risques des populations en matière de santé publique. Quelques mois plus tard la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique étend le rôle de l'Etat : il confirme sa responsabilité dans le domaine des vaccinations (L.3111-1 du CSP) en matière de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement ainsi que son rôle dans le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène¹⁴. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne remet pas en cause le transfert de compétences opéré lors des premières lois de décentralisation au profit des communes habilitées à maintenir dans leur organisation un SCHS.
- [42] Dès lors, il aurait été normal au regard du recentrage des missions des DDASS que celles des SCHS soient revues. Il n'en a rien été. Sur le terrain, seules quelques DDASS ont pris des initiatives, dans le cadre de protocoles d'accord, afin de différencier leurs activités propres de celles des SCHS et déterminer quelles actions pouvaient être menées de conserve¹⁵.

1.4. Une divergence de plus en plus sensible entre les textes et les activités exercées par les SCHS

1.4.1. Les missions actuelles des SCHS telles qu'elles apparaissent au regard des textes en vigueur

- [43] Plusieurs textes déterminent les missions actuelles des SCHS : la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique traduite dans le CSP, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dont des articles figurent au code général des collectivités locales, différentes directives européennes transposées en droit français...
- [44] Ainsi, la direction générale de la santé (DGS) a fait connaître à la mission ce qui aujourd'hui, selon elle, relèverait des compétences des SCHS.

¹¹ Cf. la circulaire du 29 mars 2004 DGS/DAGPB n° 2004-162.

¹² Par exemple, l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE) par les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE)

¹³ Par exemple, la sous-traitance des prélèvements d'eaux de baignades, d'eaux thermales et minérales à des laboratoires agréés ou encore la sous-traitance à des bureaux d'études agréés des enquêtes concernant le diagnostic des risques liés à la présence de radon.

¹⁴ L'article 83 indique que le contrôle administratif et technique des règles générales d'hygiène relève « ... de la compétence des maires pour les règles générales d'hygiène fixées en application du chapitre 1^{er} pour les habitations, leurs abords et leurs dépendances...de la compétence de l'Etat dans les autres domaines sous réserves des compétences reconnues aux autorités municipales par des dispositions spécifique du présent code ou du code général des collectivités territoriales... »

¹⁵ C'est le cas de Toulouse et de Bordeaux par exemple.

- [45] Certaines d'entre elles incomberaient à tous les maires qu'ils aient ou non un SCHS : le contrôle administratif et technique des règles générales d'hygiène pour les habitations, leurs abords et dépendance¹⁶ (art. L.1421-4 1° du CSP, issu de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique), le contrôle des autres dispositions du règlement sanitaire départemental non encore remplacées par un décret pris en application de l'art. L1311-1, sous réserve qu'elles ne soient pas devenues caduques pour non conformité avec les lois et règlements en vigueur, la lutte contre les bruits de voisinage (art. L.2212-2 du CGCT, et art .R.1337-10-2 du CSP), le contrôle de l'hygiène alimentaire (art. L.2212-2 du CGCT, les règles résultent désormais de règlements communautaires constituant le « paquet hygiène »), l'autorisation du déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public (art. L.1331-10 du CSP), la réception des déclarations d'installation de piscines ou baignades artificielles, le recensement et le contrôle des eaux de baignades (art. L.1332-1, L.1332-3, L.1332-4 du CSP), l'avis sur les établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans (article L.2324-1 du CSP), la tenue à jour du fichier des vaccinations (art. R3111-8).
- [46] Certaines compétences sont propres aux communes dotées de SCHS.
- [47] Les communes de plus de 20 000 habitants et celles ayant créé facultativement un SCHS sont autorisées par le ministre chargé de la santé à conserver un service autonome de désinfection (article. L.3114-1 du CSP).
- [48] Les SCHS gardent les compétences que le bureau municipal d'hygiène exerçait effectivement avant le 1er janvier 1984: l'instruction des plaintes en insalubrité (art. L.1331-26 et suivants), le contrôle de l'application des arrêtés préfectoraux¹⁷, les vaccinations¹⁸ et la désinfection.
- [49] Depuis la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, la surveillance de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, eau potable et eau minérale naturelle, relève en revanche uniquement de l'Etat¹⁹ (art. L.1321-5 et L. 1322-13). Il en est de même pour les piscines et baignades, les articles L. 1332-6 et L1332-9 faisant renvoi à l'article L.1321-5.
- [50] Des compétences ont été ajoutées par des textes récents. Il s'agit en particulier, de la réalisation d'office par le maire, au nom de l'Etat des mesures prescrites pour remédier à l'insalubrité ou, en cas d'insalubrité irrémédiable, écarter les dangers immédiats pour la santé ou la sécurité des occupants ou des voisins (art. L.1331-29 du CSP, ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux et loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement). Il s'agit aussi des enquêtes sur l'environnement d'un mineur atteint de saturnisme à la demande du représentant de l'Etat (art. L.1334-1 du CSP, loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique) et, après la réalisation de travaux, du contrôle des locaux pour vérifier que le risque d'exposition au plomb est supprimé (art. L.1334-2 du CSP, même loi).

¹⁶Il s'agit du contrôle de l'application des dispositions du règlement sanitaire départemental (RSD)

¹⁷Avant la refonte du CSP en 2000, l'art .L.26 de l'ancien code mentionnait la saisine du préfet sur le rapport du DDASS « ou de son représentant », le directeur du SCHS », disposition très ancienne remontant à une époque où le DDASS pouvait déléguer certaines de ses attributions au directeur du BMH; disposition dont le "toiletage a été oublié en 1983 et qui est peut-être à l'origine de l'affirmation, aujourd'hui contestée, selon laquelle le directeur du SCHS agirait " au nom de l'Etat".

¹⁸Les SCHS qui procédaient à des vaccinations avant le 1er janvier 1984 doivent continuer leur activité (la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a « recentralisé » les compétences précédemment exercées par les départements en matière de vaccination n'a pas remis en cause les compétences dérogatoires des SCHS relevant du 3ème alinéa de l'art. L1422-1).

¹⁹Si le SCHS intervient, ce ne peut plus être que pour effectuer un contrôle d'assurance qualité interne à la commune lorsqu'elle est elle-même exploitant en régie directe et donc responsable de l'eau ; ce type de contrôle est bien distinct du contrôle auquel l'Etat procède ou fait procéder par un laboratoire agréé).

1.4.2. Les réponses des SCHS au questionnaire dessinent leur cœur de métier : l'hygiène de l'habitat

- [51] Le nombre de réponses des SCHS aux questions relatives aux 25 compétences répertoriées²⁰ par la mission varie considérablement. Par exemple, 134 SCHS prennent en charge les enquêtes et le traitement de l'insalubrité, 83 contrôlent les risques liés à l'accessibilité au plomb, 45 contrôlent le niveau de pollution de l'air et seulement 2 le contrôle sanitaire aux frontières. En moyenne, les SCHS exercent 14 compétences sur les 25 citées dans le questionnaire. Leur répartition est fournie dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Nombre de compétences exercées par les SCHS

Nombre de compétences assurées par les SCHS	Nombre de SCHS assurant ces compétences
Entre 20 et 25	4 %
Entre 15 et 20	42%
Entre 10 et 15	34%
Entre 5 et 10	20%

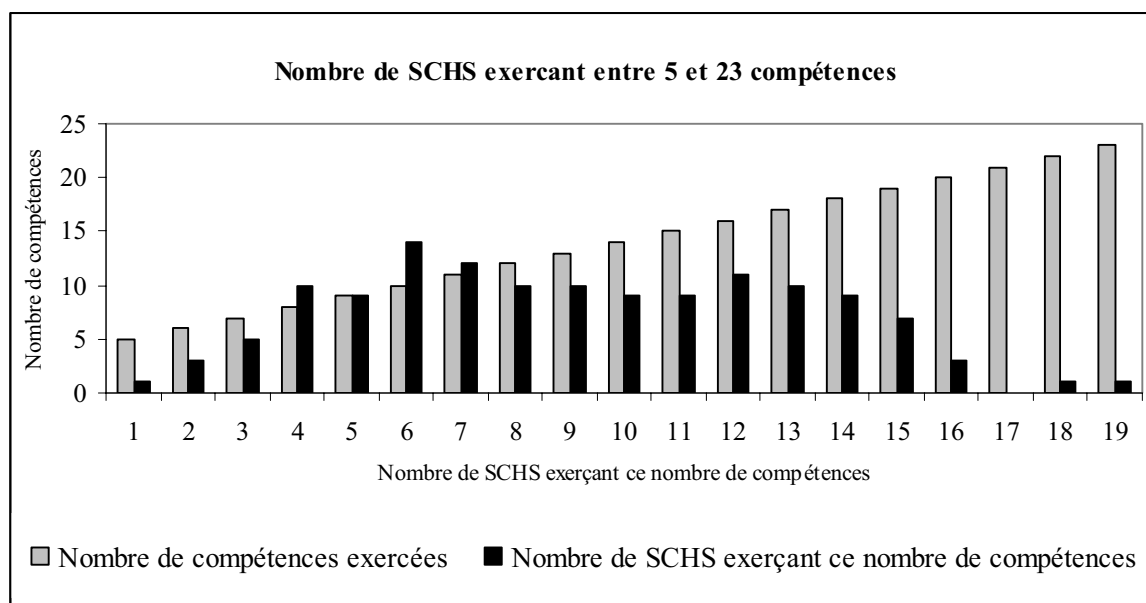
Source : questionnaire

- [52] 76% des SCHS exercent entre 10 et 20 compétences. Lyon et Saint- Etienne exercent plus de 20 compétences, Franconville, Châteauroux et Colombes juste 20. En Ile-de-France certaines de ces compétences sont assurées par le laboratoire de la préfecture de police. Il s'agit par exemple du contrôle des risques d'intoxication au monoxyde de carbone.
- [53] L'analyse du questionnaire montre que le cœur de métier des SCHS est la lutte contre l'habitat insalubre présentant un danger pour la population. En effet, 89% des SCHS mènent les enquêtes et traitent de l'insalubrité, 88% appliquent le contrôle des règles d'hygiène de l'habitat, 85% vérifient ou mettent en œuvre les mesures de désinfection, de désinsectisation et de dératisation, 79% contrôlent les risques liés au monoxyde de carbone et 71% inspectent les hôtels meublés sous l'angle sanitaire.
- [54] D'autres missions, toujours liées à l'hygiène ou à la santé publique sont exercées par plus de 70% des services : le contrôle du bruit (81%), le contrôle et la surveillance sanitaire des halles et marchés (72%), le contrôle de l'hygiène urbaine (70%).
- [55] Plus en retrait, certaines missions ne sont assurées que par un peu plus ou un peu moins d'une moitié des SCHS : le contrôle des établissements de natation (52%), le contrôle et l'organisation des vaccinations préventives (51%), le contrôle des risques liés à l'amiante (46%).

²⁰Ces 25 compétences sont les compétences résiduelles qui ont été répertoriées par la mission de l'IGAS de 2004. Elles recoupent partiellement celles qui sont listées par la DGS. Ce sont les suivantes : application du contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (liées au RSD) ; enquêtes et traitement de l'insalubrité ; contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés ; contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb ; contrôle des statistiques démographiques et enregistrement des décès ; réception des déclarations des maladies obligatoires ou facultatives, enquêtes épidémiologiques ; contrôle ou application des mesures d'isolement, de désinfection, des désinsectisations et de dératisation ; contrôle et organisation des vaccinations préventives ; contrôle de l'hygiène urbaine ; documents d'urbanisme ; contrôle des risques liés au radon ; contrôle des risques liés à l'amiante ; contrôle des risques liés au monoxyde de carbone ; contrôle de la pollution et de l'air ; contrôle des tours aéroréfrigérantes ; contrôle du bruit ; contrôle et surveillance des établissements de natation, des piscines, des baignades ; contrôle et surveillance des installations de camping ; contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées ; contrôle de l'eau potable ; contrôle de la collecte et traitement des ordures ménagères ; collecte et traitement des déchets de soins ; contrôle et surveillance sanitaire des halles, des marchés, des magasins d'alimentation ; tenue du casier sanitaire ; contrôle sanitaire aux frontières.

- [56] D'autres compétences prennent une part faible dans le champ d'activités des SCHS avec comme exemple la tenue du casier sanitaire (33%), le contrôle des statistiques démographiques et l'enregistrement des décès (20%). Le contrôle sanitaire aux frontières a été abandonné (1%)²¹. Une vingtaine de villes n'en connaissent plus l'existence.
- [57] Le graphique ci-dessous retrace le lien entre le nombre de compétences exercées et le nombre de SCHS qui les exercent.

Graphique 1 : Liens entre le nombre de compétences et le nombre de SCHS



Source : questionnaire

- [58] Un item « autres » permettait aux responsables de SCHS de citer les activités exercées qui n'auraient pas été prises en compte dans le questionnaire. Les réponses obtenues montrent une très grande diversité avec des caractéristiques multiples : héritages du passé comme la gestion des risques liés aux animaux (chiens errants, pigeons..), fondées sur la sécurité (procédures de péril, commissions de sécurité), ouvertes au contraire à des thématiques nouvelles (risques environnementaux). Toutes ces activités sont le reflet des demandes des maires confrontés aux plaintes de leurs concitoyens. Certaines n'ont pas de lien direct avec le cœur de métier des SCHS. C'est le cas, par exemple, du montage de dossiers pour le regroupement familial ou encore le contrôle de l'obligation scolaire. Certaines de ces activités sont fortement orientées vers des besoins de santé publique : handicap et mobilité dans la ville, lutte contre l'ambrosie par exemple.

²¹ Ce contrôle est assuré par la DDSV, la gendarmerie, les douanes, les polices aux frontières voire de manière marginale par la DDASS.

Le tableau ci-dessous résume la diversité des ces activités.

Tableau 2 : Autres activités

Autres activités	Nombre de SCHS concernés
Contrôle de l’affichage public	2
Gestion des bains-douches	3
Prise en compte de la souffrance psychologique dans l’habitat	3
Dossiers de regroupement familial	3
Lutte contre l’ambroisie	5
Gestion des troubles de voisinage	5
Handicap : commission communale d’accessibilité, mobilité	7
Vaccinations internationales	7
Plan communal de sauvegarde	7
Activités liées à l’environnement (pollution des sols, agenda 21, collecte de papiers)	7
Procédures d’hospitalisation d’office	8
Prévention des risques majeurs (gestion des plans)	9
Gestion des visites d’établissements recevant du public	11
Champs électromagnétiques, implantations d’antennes relais, téléphonie mobile	12
Lutte contre les légionnelles (souvent uniquement dans les bâtiments municipaux)	12
Gestion des procédures de péril	13
Prévention et lutte contre les épizooties lutte anti vectorielle	17
Installations classées et protection de l’environnement (instruction des dossiers)	19
Fourrière animale, chiens dangereux, animaux errants	33

Source : questionnaire

1.4.3. Les SCHS partagent leurs compétences avec d’autres services municipaux ou d’agglomération

- [59] Certaines compétences de plus en plus nombreuses sont déléguées à d’autres services communaux ou intercommunaux : collecte et traitement des ordures ménagères²², contrôle et épuration des eaux usées²³, collecte et traitement des déchets de soins²⁴, contrôle des statistiques démographiques et enregistrement des décès²⁵, documents d’urbanismes²⁶, contrôle de l’hygiène urbaine (cadre de vie, propreté, environnement)²⁷, contrôle et/ou application des mesures d’isolement, de désinfection, de désinsectisation et de dératisation²⁸.
- [60] Le contrôle du bruit, plus rarement délégué, l’est parfois à la police municipale.

²² Direction ou service de collecte des déchets des EPCI.

²³ Direction de l’eau ou de l’assainissement des EPCI.

²⁴ Centres municipaux de santé, direction de collecte des EPCI, hôpitaux, associations, DDASS.

²⁵ Presque toujours assurés par les services de l’Etat civil

²⁶ Ils sont confiés aux services d’urbanisme ou de droits des sols des communes.

²⁷ Ces contrôles sont exercés par les services techniques des communes.

²⁸ Parfois pris en charge par les services techniques ou de propreté des villes.

- [61] Le contrôle et le traitement de l'insalubrité et le contrôle des règles d'hygiène de l'habitat²⁹ ne sont en revanche jamais délégués. Ce constat confirme qu'elles représentent le cœur de métier des SCHS.

1.4.4. Les services de l'Etat exercent des missions dont certaines relèvent de la compétence des SCHS

- [62] Certaines missions sont exercées selon les cas soit par les SCHS, soit par les DDASS ou d'autres services de l'Etat. Il s'agit du contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb³⁰, de ceux relatifs à l'exposition à l'amiante³¹, au radon, et de manière plus exceptionnelle des risques liés au monoxyde de carbone. De nombreux SCHS assurent cette compétence.
- [63] D'autres missions sont directement placées sous la responsabilité de l'Etat ce qui n'exclut pas une intervention du SCHS. Ainsi en est-il du contrôle et de la surveillance sanitaire des halles, des marchés, des magasins d'alimentation qui dépendent de la direction départementale des services vétérinaires et de la direction départementale de la consommation et de la répression des fraudes³², du contrôle et de la surveillance des campings, des établissements de natation, des piscines et des baignades, du contrôle des eaux potables qui sont du ressort des DDASS³³, de la réception des déclarations des maladies obligatoires, des enquêtes épidémiologiques assurées sauf cas exceptionnel par les DDASS, du contrôle des tours aéroréfrigérantes (direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement, DDASS).
- [64] La ligne de partage des responsabilités entre les services de l'Etat et les SCHS est fluctuante. Elle est la conséquence d'une situation figée sur le plan financier en 1984 et est liée également aux transferts de compétences des SCHS à d'autres services des communes et au recentrage des compétences de l'Etat.

1.5. Une réalité multiple

1.5.1. L'évolution du statut des cadres dirigeants accompagne celle des missions

- [65] Un tiers seulement des SCHS ont à leur tête un médecin. A l'origine, les services communaux d'hygiène et de santé étaient censés être dirigés par un médecin de santé publique³⁴. La situation a beaucoup évolué. 33 % des SCHS ont encore un médecin directeur. Cette proportion est désormais comparable à celle des ingénieurs qui, dans 29 % des cas, ont cette responsabilité. 16 % des responsables de SCHS sont aujourd'hui des administratifs (attachés territoriaux le plus souvent) et 15 % ont un grade d'inspecteur de salubrité.

²⁹ La ville de Saint-Ouen fait exception. Il y existe deux services d'hygiène. Le service de l'hygiène de l'habitat ne faisant pas partie du SCHS assure ces compétences.

³⁰ La DDASS assure l'instruction des dossiers, la DDE est responsable des travaux. L'opération est souvent engagée par un signalement d'un SCHS.

³¹ Le plus souvent la DDASS assure cette responsabilité. Mais dans certains cas il peut s'agir de la DDTEFP, voire cette mission est reprise par un service technique de la mairie qui le sous traite ensuite à bureau d'études privé.

³² En lien parfois avec la DDASS voire de manière plus rare avec des SCHS.

³³ Les SCHS ont un rôle dans l'information des résultats faite au public.

³⁴ Le décret du 30 octobre 1935 prévoit que la nomination des directeurs des BMH dépend du ministre de la santé publique, sur proposition du maire. Ce pouvoir du maire disparaît dans le décret du 15 avril 1937 portant organisation de l'inspection départementale d'hygiène. Ce texte impose de nouvelles procédures de recrutement : les candidats doivent être titulaires du diplôme d'Etat de docteur en médecine. La loi du 18 septembre 1940 reclassé les directeurs de BMH dans les cadres de fonctionnaires existant. Dans une circulaire aux préfets les ministres de l'intérieur et de la santé le 18 octobre 1946 indiquent leur volonté de voir la situation antérieure à la guerre rétablie « ce qui importe avant tout, c'est qu'à la tête de chaque service, il y ait un médecin compétent déchargé de tout souci de clientèle ». Après que le conseil d'Etat eût considéré en 1955 que le directeur d'un BMH est un agent communal, la circulaire du 15 février 1960 indique qu'il appartient aux fonctionnaires de l'inspection générale de la santé d'assurer la direction d'un BMH. Un projet de décret relatif aux conditions requises pour exercer les fonctions de directeur d'un SCHS a été élaboré en 1986. Il visait à clarifier le statut « des médecins directeurs ». Il n'est jamais paru.

- [66] Deux conséquences découlent de cette situation : un pan d'activité « santé publique » disparaît des organigrammes des SCHS soit que la ville n'exerce plus réellement de prévention et de promotion de la santé soit qu'au contraire elle a des objectifs ambitieux dans ce domaine et une direction de la santé publique a été créée totalement indépendante du SCHS³⁵. Il existe par ailleurs une volonté de professionnaliser le fonctionnement des SCHS dans des domaines comme l'hygiène alimentaire, l'hygiène urbaine, l'habitat et la lutte contre l'habitat indigne, ce changement d'orientation profitant aux ingénieurs et aux inspecteurs de salubrité. Les modifications enregistrées dans le statut de responsable de SCHS ont été très rapides. Depuis 1984, dans 64 % des cas, un changement de cette nature a affecté la direction de ce type de service.

1.5.2. L'hétérogénéité des moyens explique les différences dans la mise en œuvre des compétences

- [67] Il existe des écarts importants dans les effectifs des SCHS. Ils sont disparates selon les sites tant en ce qui concerne les catégories professionnelles que le nombre d'agents travaillant au sein de ces structures. Ainsi, l'enquête qui prend en compte 127 réponses des SCHS révèle des écarts importants d'effectifs où le minimum d'agents selon les situations se situe à 0,2 ETP et le maximum à 101,2 ETP. Le nombre moyen d'ETP par SCHS est de 11,6 avec des écarts significatifs : quatre structures disposent de moins d'un ETP, près de la moitié (45%) comprennent moins de cinq ETP, et les deux tiers comptent moins de dix ETP. Seuls 13 % des SCHS incluent plus de 20 ETP, dont un seul emploi plus de 100 ETP.
- [68] Dans l'évolution en cours, en termes qualitatifs, s'il apparaît que les cadres C sont encore majoritaires (48%) une professionnalisation se dessine au profit des cadres A et des cadres B. D'après le questionnaire, ce sont les services les plus modestes en terme de nombre d'ETP qui bénéficient de la proportion la plus élevée de cadres A et B.

Tableau 3 : Proportion des cadres A et B par tranche d'ETP

Nombre total d'ETP	Proportion des cadres A et B
Entre 1 et 5	57%
Entre 5 et 10	53%
Entre 10 et 20	48%
Entre 20 et 30	53%
Entre 30 et 50	50%
Plus de 50	53%

Source : questionnaire : questions 11 à 13 du questionnaire (nombre de réponses 87)

- [69] Le rapprochement du nombre d'ETP de celui du nombre de compétences exercées, dès lors que le questionnaire n'indique pas le temps consacré par les agents aux différentes activités, n'est pas de nature à permettre des comparaisons en termes d'efficacité. Ainsi, deux services déclarent exercer 12 compétences différentes. Le premier fait travailler 1 ETP, le second 101,2 ETP.
- [70] Les SCHS disposent de moyens logistiques, techniques et informatiques très divers tant en ce qui concerne les surfaces de locaux de travail (accueil des populations, zone de gestion), le nombre de véhicules, les outils d'investigation, leurs logiciels³⁶. Les moyens dont sont ainsi dotés les SCHS ajoutent à la disparité entre les services.

³⁵ A Rouen, l'existence même du SCHS pousse les élus à réfléchir sur l'intérêt de l'exercice d'une compétence spécifique liée à la santé par la collectivité.

³⁶ Cf. note d'étape.

1.5.3. La dotation générale de décentralisation³⁷ (DGD) versée aux communes est variable et ne peut être rapprochée des missions exercées par les SCHS

- [71] Les questionnaires font apparaître que les sommes totales dévolues aux dépenses de personnel (49 826 566 €) sont inférieures à la DGD versée (57 428 790 €) avec de fortes disparités suivant les sites. La DGD attribuée aux mairies, calculée en € par habitant, en contrepartie du transfert de compétences, s'échelonne entre 0,37 € (Evian) et 19,57 € (St Martin d'Hères). Par commune, les charges de personnel sont extrêmement variables. Elles vont de sommes dérisoires à un maximum de 2 958 812 €, la moyenne se situant à 550 629 €. La totalité des charges directes de fonctionnement (dépenses liées aux activités) auxquelles s'ajoutent les dépenses de personnel est globalement supérieure à l'ensemble des ressources des SCHS et à la somme des DGD.
- [72] Dans le rapport d'étape la mission a insisté sur le fait que l'appréciation du transfert financier opéré en 1984 n'a pas fait l'objet d'une analyse précise. Celle-ci aurait nécessité d'autres investigations. En effet, la DGD n'est pas affectée directement aux SCHS mais est versée au budget général de la collectivité et ces derniers n'ont pas de budget propre.
- [73] La diversité des missions des SCHS et des modes d'organisation des SCHS rendent complexe l'appréciation aujourd'hui du transfert financier opéré en 1984.

1.5.4. Le positionnement des SCHS dans les organigrammes des services municipaux fluctue d'une commune à l'autre

- [74] Les dénominations des services sont diverses. Peu de structures aujourd'hui utilisent encore le nom de SCHS. Ainsi sur les 151 réponses au questionnaire, dix sept font état du fait que la structure est une direction, deux qu'il s'agit d'un bureau³⁸, 1 un pôle. Hormis ces vingt cas, la structure est un service. Vingt quatre seulement d'entre eux portent le nom de SCHS (15,8%). Les autres appellations en sont proches (hygiène et santé) ou seulement hygiène. Dans quelques cas elles permettent plus difficilement d'identifier les compétences des SCHS : réglementation urbaine, domaine public, environnement...
- [75] Le positionnement des SCHS dans les organigrammes des communes est aussi variable. Sur les 151 réponses étudiées quarante trois des services sont rattachés à des directions générales où les termes de santé ou d'hygiène sont repris. Dix huit services le sont à des directions dont les enjeux portent sur des thématiques liées à l'environnement, au développement durable ou à la prévention des risques. Seize services font partie d'une direction technique, treize d'un ensemble orienté « accueil du public ». Onze sont englobés dans des directions du développement urbain, de l'aménagement et de l'habitat. Dans neuf cas, les services font partie d'une direction sociale.
- [76] Très peu de services sont rattachés directement à une direction générale des services. Ils se situent le plus souvent en fin d'arborescence des organigrammes, certains n'y figurant même pas (Angers). Cela montre la faible importance qui leur est accordée.

³⁷ Dotation générale de décentralisation : L'article 102 de la loi du 2 mars 1982 a prévu que l'accroissement des charges résultant du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales sera compensé par un transfert de ressources. La loi du 7 janvier 1983 a précisé que ce transfert simultané de ressources serait effectué, pour moitié au moins, par transfert d'impôts d'Etat et pour le solde par le versement d'une dotation budgétaire : celle-ci constitue la dotation générale de décentralisation (DGD)

³⁸ Héritage de l'appellation bureau municipal d'hygiène (BMH).

- [77] Les attributions des élus auxquels ils sont rattachés apportent un élément d'appréciation supplémentaire sur la place du SCHS dans les activités de la commune. La plupart des SCHS dépendent d'adjoints au maire voire parfois de conseillers. Illustration de la diversité de leurs activités, vingt deux SCHS sont placés sous la responsabilité politique de plusieurs élus (jusqu'à 4) alors que quatre services sont rattachés à des élus aux multiples fonctions. La majorité des élus de rattachement (37) sont des adjoints à la santé dont la délégation inclut souvent les affaires sociales ou la solidarité. Vingt trois des élus ont dans leur délégation l'environnement ou la prévention des risques³⁹.
- [78] Lorsqu'ils sont appelés à commenter leur positionnement au sein des services municipaux, plusieurs responsables de SCHS l'ont qualifié d'ambigu ou de non satisfaisant au regard des missions exercées. C'est le cas de Tarbes. Le pôle auquel est intégré le SCHS ne prend en compte qu'une partie des champs couverts par le service. A l'opposé d'autres responsables de SCHS sont satisfaits de leur place au sein de la commune. Leur rattachement facilite des liens directs avec d'autres services de la ville leur permettant d'exercer dans de bonnes conditions leurs missions. Bourg-en-Bresse est un de ces exemples. Le SCHS est intégré à la division « action sociale ». C'est un atout dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [79] Sept responsables de SCHS estiment que leur intégration dans un pôle technique favorise leur action dans la lutte contre l'habitat indigne. Celui du SCHS de Vitry-sur Seine a souligné l'importance de ce rattachement, notamment lorsqu'il s'agit d'engager des travaux d'office.

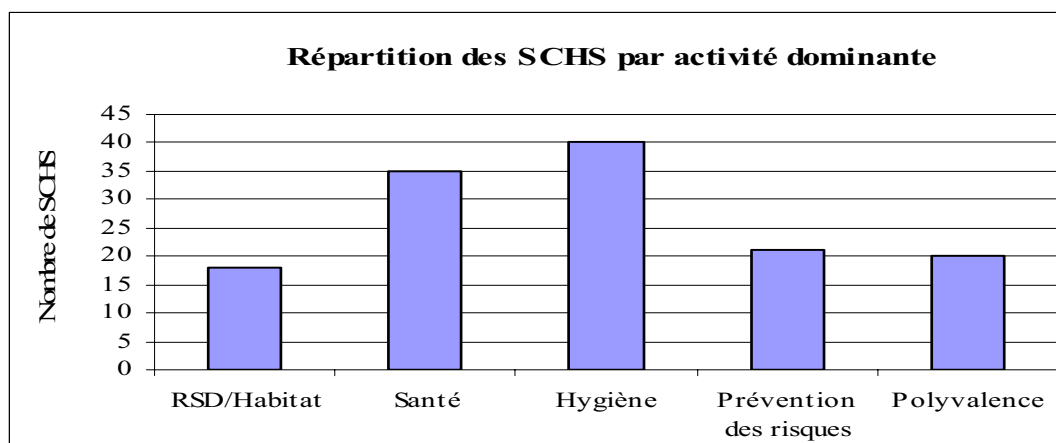
1.5.5. Les SCHS sont des services à dominante technique appelés à répondre aux demandes des maires

- [80] L'analyse des questionnaires montre que l'exercice de la plupart des activités des SCHS exigent de la part des personnels des compétences techniques dans des domaines variés : « santé », « prévention des risques », « hygiène et salubrité », « lutte contre l'habitat indigne ».
- [81] L'approche de la mission n'était pas de classer les SCHS dans des catégories préétablies mais d'étudier leurs activités dominantes⁴⁰. C'est pourquoi, le questionnaire comporte à la fois des questions fermées avec des compétences identifiées et des questions ouvertes pour toutes les autres activités. La répartition des SCHS par types d'activités dominantes est illustrée par le graphique ci-dessous

³⁹ Pour le reste, les compétences des élus de rattachement sont diverses: l'habitat et le logement (11 SCHS), la sécurité (8), la réglementation (5) l'aménagement urbain-la propreté- (5), les relations avec le public (1) ; par ailleurs, 2 SCHS dépendent d'élus d'un EPCI.

⁴⁰ La mission a identifié les activités dominantes à partir du nombre d'activités effectuées par domaine. Les activités hygiène dominantes hors RSD/habitat sont celles liées à l'hygiène alimentaire, l'hygiène des campings ou des baignades, la désinfection.

Graphique 2 : Répartition des SCHS par activité dominante



Source : questionnaire

- [82] Dans leurs commentaires les responsables des SCHS ne mettent pas en exergue l'accueil du public. Ils considèrent cette activité comme inhérente à leur existence. Tous les SCHS reçoivent du public. 85 % d'entre eux estiment que leurs locaux sont adaptés à cet accueil. Pour autant, dans peu de SCHS enquêtés par la mission l'accueil du public est organisé dans de bonnes conditions, qu'il s'agisse du public à motricité réduite ou encore des règles minimales de confidentialité nécessaires pour les échanges entre les agents des SCHS et les usagers.⁴¹
- [83] Pour les 134 SCHS ayant répondu de façon exhaustive aux questions portant sur leurs compétences les activités dominantes sont diverses mais à caractère technique.
- [84] Dix huit exercent l'essentiel de leurs activités dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne. Ce sont d'ailleurs les SCHS qui pratiquent le moins de missions en moyenne (11). Ils priorisent la salubrité et l'hygiène de l'habitat ainsi que la lutte contre le bruit. En dehors de ces compétences, ils n'ont pas d'activités spécifiques liées aux demandes des maires. Trente cinq SCHS conservent une spécialité « santé publique » dans des domaines divers. 40 SCHS gardent une branche d'activité « hygiène et salubrité » mais n'ont que de manière résiduelle des interventions dans le domaine de la santé. Ce sont des services avec des objectifs très techniques. Ils se sont investis dans les activités de dératisation, désinsectisation et désinfection (3D) et de gestion des animaux divagants. Vingt et un SCHS ont d'autres orientations ciblées sur la prévention des risques avec une visée environnementale (gestion des sols, contrôle de la pollution et des installations classées, contrôle des champs magnétiques, développement durable).
- [85] Seuls vingt services sont réellement polyvalents selon deux types : ceux qui exercent le plus de compétences et de nombreuses activités annexes et ceux dont les compétences exercées sont peu nombreuses mais réparties sur l'ensemble des champs d'activités des SCHS.

⁴¹ Néanmoins, Lyon, Rouen, Toulouse sont aménagés dans de bonnes conditions pour recevoir du public.

- [86] Quelle que soit la dominante du service, le métier le plus représentatif est celui d'inspecteur de salubrité. Dans les réponses au questionnaire ce métier est cité par 91 % des cadres B⁴² et 27 % des cadres C des SCHS. Ils sont polyvalents dans plusieurs domaines comme le contrôle des règles d'hygiène de l'habitat, des aliments, du bruit, de l'amiante. Au contraire dans les sites importants ils peuvent être spécialisés. Les tâches des cadres C concernent principalement des activités techniques d'hygiène (3D, animaux). Les cadres A peu nombreux (17% de l'ensemble des effectifs) ont avant tout un rôle d'encadrement soit comme responsable de la structure soit comme gestionnaire d'un pôle technique de type « hygiène et salubrité » par exemple.
- [87] La technicité nécessaire des personnels oblige à des formations continues⁴³ adaptées à l'évolution des besoins. Ce n'est pas toujours le cas comme l'ont expliqué les responsables des SCHS à la mission : les formations assurées par le CNFPT⁴⁴ sont peu nombreuses, insuffisamment spécialisées et très coûteuses. Seuls les sites importants y ont d'ailleurs recours. La plupart des formations s'effectuent « sur le tas ». Les inspecteurs de salubrité à Clermont-Ferrand, par exemple, ont des difficultés à appliquer les textes en matière de contrôle des règles d'hygiène dans des domaines comme le radon, l'amiante et le monoxyde de carbone. La technicité des contrôles, la complexité des textes, leur évolution constante leur demandent un travail d'autoformation par internet puisque pour de nombreux sujets d'intervention il n'existe pas de formations adéquates. Le site du PLNHI est reconnu par tous comme une source d'informations de qualité dans la lutte contre l'habitat indigne, indispensable pour le travail des inspecteurs de salubrité.
- [88] Ainsi la réalité des SCHS s'éloigne des textes. Leur dénomination n'est plus unique et recouvre des réalités différentes. En l'absence de textes précis sur leurs attributions et sur leurs relations avec les services de l'Etat, ces services ont évolué au gré des priorités des collectivités territoriales. Cependant, la lutte contre l'insalubrité, compétence historique des BMH, demeure d'actualité. Pour les administrés, il s'agit d'un service d'accueil de proximité compétent pour répondre sur un plan technique aux problèmes d'hygiène, notamment pour l'habitat. Lorsqu'ils refondent l'organigramme de leurs communes les élus s'interrogent sur le positionnement des SCHS afin de mieux utiliser les qualités de ces structures.

2. LES SCHS CONTIENNENT EN EUX-MEMES LES LIMITES DE LEUR ACTION DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

2.1. La lutte contre l'habitat indigne : évolution juridique et réalité

2.1.1. De la salubrité à la notion d'habitat indigne

- [89] Au fil du temps les textes qui traitent de la lutte contre l'habitat indigne se sont enchevêtrés induisant une complexité d'action pour les acteurs de terrain, les obligeant parfois, par souci de clarification, à construire des diagrammes explicatifs⁴⁵. En revanche, aucun d'entre eux ne remet en cause la double compétence des maires et des préfets pour l'application des polices de la salubrité des habitations. L'habitat indigne relève donc des prérogatives régaliennes.

⁴² Il est possible de citer plusieurs métiers par catégorie et par agent : on ne peut pas dire que 91 % des cadres B sont des inspecteurs de salubrité.

⁴³ Les formations initiales en IUT sont de bonne qualité mais insuffisamment spécialisées.

⁴⁴ CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale.

⁴⁵ Cf. annexe 6.

- [90] La suppression ou la réhabilitation des logements au titre de la sécurité ou de l'insalubrité dépend des pouvoirs de police administrative du maire ou du préfet. Le maire, autorité de police de droit commun au niveau local, exerce une police sanitaire dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police (article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales). Le préfet applique une police spéciale de l'insalubrité des immeubles et des îlots fondée sur les articles L.1331-26 et suivants du code de la santé publique. Si l'insalubrité est qualifiée de « remédiable » l'arrêté prescrit des travaux de réparation qui doivent être effectués dans un délai fixé assorti ou non d'une interdiction temporaire d'habiter. Si l'insalubrité est reconnue comme « irrémédiable » l'interdiction d'habiter est applicable de droit avec une date buttoir qui ne peut être supérieure à six mois. Une insalubrité irrémédiable permet l'expropriation des immeubles liée à une procédure dérogatoire au droit commun (loi Vivien du 10 juillet 1970).
- [91] Dans le même domaine, le préfet exerce également une police spéciale relative à la prévention du saturnisme infantile dû à la présence de plomb dans l'habitat dégradé. Cet enjeu est très ancien. Une loi du 20 juillet 1909 avait interdit l'utilisation de la céruse dans les travaux de peinture. Un décret du 30 décembre 1948 confirme cette interdiction qui sera renouvelée en 1993 quand la mise sur le marché de peintures contenant de la céruse est proscrite. La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions crée une nouvelle police pour la lutte contre le saturnisme infantile et donne au préfet des pouvoirs importants pour obliger les propriétaires à réaliser des travaux voire à engager des travaux d'office si les propriétaires ne les ont pas effectués.
- [92] La police du maire en matière d'immeubles menaçant ruine est aussi ancienne. Elle a pour base les articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Les textes distinguent les cas de péril dit « imminent » de ceux dits « non imminents ». Depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 le droit des occupants dans ces différentes hypothèses est identique à celui qu'ils auraient si leurs logements étaient reconnus comme « insalubres ».
- [93] La sécurité des établissements d'hébergement et recevant du public comme les hôtels meublés dépend de la police du maire. Elle permet à ce dernier, sur avis de la commission de sécurité, d'obliger l'exploitant à engager les travaux nécessaires. En cas d'inexécution il a la possibilité d'effectuer les travaux d'office sur la base de l'article L123-3 du code de la construction et de l'habitat (CCH).
- [94] Lorsque la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation est en jeu avec des risques avérés pour la sécurité des occupants, le maire agissant au nom de l'Etat peut prescrire la réparation de ces équipements communs en recourant à des procédures identiques à celles du péril.
- [95] Le maire dispose d'une compétence spécifique en matière de déchets qui lui permet, dans certaines conditions, de prendre des mesures d'office en cas de carence du propriétaire ou de l'occupant responsable de la situation. En complément de sa police générale le maire peut donc en application de la procédure prévue à l'article L. 541-3 du code de l'environnement remédier à une situation conduisant à l'insalubrité.

2.1.2. La lutte contre l'habitat qualifié d'indigne constitue une priorité nationale

- [96] L'habitat qualifié indigne est un habitat dont l'état physique et les conditions d'usage portent atteinte à la dignité humaine. Ce terme prend en considération toutes les situations d'habitat qui par leur ampleur apparaissent comme un déni au droit au logement. Sont ainsi visés les logements et immeubles insalubres, les locaux où le plomb est accessible dans les peintures anciennes dégradées, les immeubles menaçant de ruine, les hôtels meublés dangereux et les habitats précaires.

- [97] Le projet de loi de mobilisation pour le logement et de la lutte contre l'exclusion, en cours de discussion devant le Parlement, doit lui donner une définition juridique. L'article 25 de ce projet dispose : « Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. ».
- [98] La persistance en France d'un habitat très dégradé est désormais reconnue. Selon les sources du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PLNHI) entre 400 000 et 600 000 logements en France peuvent être considérés comme indignes.
- [99] Plusieurs textes majeurs ont pris en compte l'importance de la lutte contre l'habitat indigne : la loi du 5 mars 2007 qui institue le droit au logement opposable (DALO) et décrit diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 qui permet de saisir la commission de conciliation pour les résolutions amiables des litiges relatifs à la décence des logements, la loi relative au plan de cohésion sociale du 18 janvier 2005, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui modifie les procédures d'insalubrité des immeubles avec une meilleure prise en compte de la situation des occupants en leur assurant davantage de protection et en durcissant les sanctions à l'égard des propriétaires de ces logements (circulaire du 2 mai 2002, DGS/DGUHC)⁴⁶, et également le plan national de santé environnement (PSNE).

2.1.3. Cet enjeu des politiques publiques n'est pas toujours décliné sur les territoires

- [100] Les responsables de SCHS ont été intéressés par l'objet de la mission. C'était surtout pour eux une reconnaissance de leur action. En témoignent le taux de réponse élevé au questionnaire⁴⁷, alors que les conditions n'étaient pas très favorables⁴⁸, la qualité de l'accueil réservé aux membres de la mission, et le niveau hiérarchique et politique des personnes rencontrées (présence d'un voire de plusieurs élus en charge du secteur d'activité). Mais il est apparu clairement au cours des visites que la lutte contre l'habitat indigne n'était qu'un enjeu parmi d'autres.

⁴⁶Cette loi détermine la notion d'indécence pour un habitat dont les critères sont définis par le décret du 30 janvier 2002.

⁴⁷ 85% des responsables de SCHS se sont connectés, 73% d'entre eux y ont apporté au moins une réponse.

⁴⁸ Cf. annexe 2 note d'étape.

- [101] L'intérêt manifesté par les services de l'Etat a été plus divers : les entretiens se sont déroulés en présence de fonctionnaires de niveaux hiérarchiques variables et à la compétence plus ou moins affirmée. Leur positionnement reste ambigu. Les services santé-environnement des DDASS, aux effectifs réduits, sont plutôt mobilisés par la lutte contre l'insalubrité des logements. Ils n'ont pas, pour la plupart d'entre eux, de liens formalisés avec les SCHS et ne pilotent pas leur action. Ils ont beaucoup de difficultés à prioriser leurs interventions : gestion des procédures, contrôle de l'insalubrité, accompagnement des maires. D'ailleurs, ils oscillent entre deux attitudes : faire eux-mêmes (contrôle administratif et technique des règles d'hygiène) ou faire faire par des opérateurs. Pour les DDEA, la situation est plus paradoxale : dans certains cas, elles sont désignées comme les pilotes des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne mais n'en sont pas les véritables animateurs (comme à Grenoble par exemple). En revanche, dans d'autres cas, elles se sont impliquées fortement dans la lutte contre l'habitat indigne. A Perpignan, le chargé de mission de la DDEA de par son expérience et sa connaissance des acteurs locaux et du terrain est « l'âme du dispositif ». A Toulouse, le pôle, piloté par le service du logement de la DDE, s'est donné des moyens d'action à trois niveaux : des modalités de signalements normées (document unique de signalement⁴⁹), un traitement global des dossiers⁵⁰, un relogement organisé⁵¹. La collaboration entre les services DDASS et DDEA reste un préalable à l'organisation d'un partenariat plus large (Versailles).
- [102] Les préfetures tardent à s'organiser dans la lutte contre l'habitat indigne. Ce n'est que récemment (circulaire relative au plan d'urgence contre les marchands de sommeil du 14 novembre 2007) qu'elles ont décliné cette priorité dans leurs organisations territoriales en désignant notamment des sous-préfets référents⁵². Elles privilégient certains enjeux spécifiques. C'est le cas en Seine-Saint-Denis avec un pôle qui réunit autour d'un sous-préfet « référent » l'ensemble des services concernés par la lutte contre les marchands de sommeil, ainsi qu'à Strasbourg où les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne ont été mobilisés pour les nomades sédentarisés. A Bordeaux, un sous-préfet a été désigné pour coordonner l'action des services de l'Etat entre eux et avec les SCHS dans une démarche opérationnelle fondée sur une charte de fonctionnement avec les axes prioritaires suivants : développer l'offre de logements contingentés, améliorer l'utilisation des crédits pour l'habitat, développer les actions d'aide à la personne, renforcer le repérage de l'habitat indigne, associer les services et assurer des liens plus forts avec les opérateurs, lutter contre les marchands de sommeil, repositionner le rôle de l'ANAH, mettre en œuvre la MOUS insalubrité (engagement du PDALPD), développer des règles de jeux entre la DDASS, les opérateurs, mettre en place un outil de gestion de suivi des dossiers (ORHEP)⁵³.

⁴⁹ Il s'agit d'un relevé d'observations du logement. C'est un outil simple avec des questions fermées compréhensibles par un non spécialiste. Tous les signalements sont centralisés par le pôle.

⁵⁰ Le pôle a mis en place un tableau de suivi des dossiers qui comprend plusieurs items : statut de l'occupant, source de signalement, diagnostic de la visite, décision du pôle, date de l'arrêté, conséquences sur le relogement, décisions du propriétaire, aides financières obtenues et types de loyers.

⁵¹ Il existe des interfaces entre le pôle de lutte contre l'habitat indigne et les autres dispositifs pour le relogement des personnes vivant dans un logement dont l'insalubrité est avérée.

⁵² Ce sont en général les sous-préfets chargés de la politique de la ville. Dans d'autres départements, comme l'Oise, cette politique peut être suivie directement par le secrétaire général de la préfecture. Leur positionnement leur permet de disposer d'une vision élargie de la problématique.

⁵³ Observatoire régional de l'habitat de l'Etat et de ses partenaires. Dès 2002, la DDEA, la DDASS et la préfecture des Bouches-du-Rhône préfigurent une base de données de gestion et de suivi des procédures relatives à l'habitat indigne. Ils bâtissent un dispositif de gestion partenariale et d'aide à la conduite et au suivi des procédures LHI. Chaque immeuble ou logement qui a fait l'objet d'un signalement est renseigné dans la base. L'information concerne non seulement l'immeuble, le lieu de vie mais encore le propriétaire et l'occupant. Les partenaires disposent d'un droit d'accès, gérée par la DDASS. Ils peuvent consulter la base de données et l'alimenter.

2.1.4. L'évolution du concept d'habitat indigne est exigeante en termes de démarche de projet

- [103] L'enjeu de santé publique cantonné historiquement à l'insalubrité évolue. Un nouveau concept d'habitat indigne se développe qui dépasse la logique sanitaire de l'insalubrité et englobe une dimension plus large avec notamment la prise en compte de l'occupation des logements⁵⁴. Cette nouvelle approche contraint les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne de passer de solutions sur le bâti, architecturales, financières et techniques à la prise en compte des problématiques plus sociales. Or la réglementation actuelle apporte peu de réponses à ces enjeux individuels.
- [104] Dans ce contexte, l'entrée de la politique de lutte contre l'habitat indigne par le bâti ne paraît plus suffisante. Les composantes d'ordre social, culturel, économique de la personne logée dans un habitat indigne jouent désormais un rôle majeur. Les entretiens effectués par la mission montrent que les services en ont conscience mais qu'ils ne les prennent pas suffisamment en compte, notamment quand il s'agit des SCHS, pour deux raisons principales : les SCHS ont un fonctionnement qui limite leur action et les autres intervenants sont cloisonnés dans leur culture et leurs compétences, alors que la lutte contre l'habitat indigne suppose une coordination pour qu'ils puissent agir de manière complémentaire. Son traitement nécessite l'association de compétences multiples dans une démarche partagée. L'approche de cette politique par un angle relativement étroit, celui de l'audit des SCHS, le révèle ; la gouvernance territoriale est centrale dans l'analyse du rôle des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et dans leurs relations avec les partenaires locaux.

2.2. Les SCHS ont des moyens limités dévolus à l'habitat indigne

- [105] Les SCHS sont impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne. Cette appréciation doit être pondérée par le niveau de moyens opérationnels dont ils disposent pour assurer leurs attributions.

2.2.1. Des moyens techniques contraints

- [106] 39% des SCHS, sur les 128 réponses cohérentes obtenues par la mission à cette question, considèrent qu'ils sont dotés de moyens spécifiques pour repérer l'habitat indigne. Ceci doit être interprété. Dans la plupart des cas, les SCHS décrivent alors une insertion dans des réseaux de partenaires⁵⁵, qu'ils soient ou non organisés, sans précision sur la qualité des outils mis en place. Ils font également référence à des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne comme les MOUS, les PIG, les OPAH ou encore le PDALPD dont ils n'ont pas la maîtrise. Ils les utilisent pour le recueil d'informations nécessaires au repérage (16 réponses vont dans ce sens). Six SCHS mentionnent la signature par la commune de conventions avec des opérateurs, des CAF, et des conseils généraux. Six autres indiquent s'appuyer sur les plaintes et signalements. Cinq SCHS font état d'autres possibilités : recensement de données concernant l'habitat indigne, études ou utilisation de la base de données FILOCOM⁵⁶. Deux SCHS disent s'appuyer sur un observatoire⁵⁷. Deux autres dédient de manière spécifique des agents à cette activité.

⁵⁴ Les dossiers qui concernent l'occupation des logements sont autant de cas particuliers avec des différences importantes selon qu'il s'agit de propriétaires occupants ou bailleurs, de bailleurs aisés ou de bailleurs démunis.

⁵⁵ Il existerait, selon les SCHS interrogés, 90 réseaux locaux structurés pour la lutte contre l'habitat indigne pour lesquels dans 98% des cas les SCHS en feraient partie.

⁵⁶ FILOCOM : fichier des logements par commune. Le système d'observation statistique des logements, dénommé FILOCOM, correspond à un traitement automatisé de données issues des fichiers fiscaux et fonciers. Ses principales finalités sont l'aide à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'aide à la programmation du logement social, à l'observation et à l'évaluation des politiques publiques.

⁵⁷ Selon les réponses obtenues au questionnaire, il existerait 56 observatoires de lutte contre l'habitat indigne. Dans les sites enquêtés, l'efficacité de ces dispositifs, n'a pu être mise en lumière.

- [107] Ces réponses mettent en évidence deux réalités : les SCHS n'ont pas de moyens spécifiques propres à la localisation de l'habitat indigne ; ils privilégient leurs liens avec les acteurs des différents réseaux et des dispositifs partenariaux afin d'améliorer ce repérage. Seuls d'ailleurs, 28 services ont accès à la base de données FILOCOM.
- [108] Les $\frac{3}{4}$ des SCHS se servent de la grille type de repérage proposée par la circulaire de 2003 pour la cotation de l'insalubrité d'un logement. Quand ils ne le font pas, les explications fournies sont diverses : la complexité du document type, les résultats obtenus qui donnent des cotations basses ne suffisant pas à engager une procédure d'insalubrité alors que le logement apparaît malsain. D'où le recours à des fiches de signalements spécifiques (Colombes), à la présentation d'un rapport détaillé (Romans-sur-Isère), à une grille simplifiée (Arcachon) qui ne remplit pas tous les items du document type ou encore à des fiches distinctes sur le caractère indécemment des logements (Rouen et Lorient par exemple).
- [109] Les SCHS s'appuient pour leurs activités sur les documents fournis par le PLNHI. Certains utilisent également le réseau d'échange de santé environnement (RESE)⁵⁸.

2.2.2. Des effectifs en nombre modeste mais qualifiés

- [110] La masse critique des SCHS n'est pas suffisante à l'engagement d'une action globale pour la lutte contre l'habitat indigne. Le nombre d'agents en ETP, fin 2007, correspond à un peu plus d'un quart des effectifs des SCHS (27%), soit 304 ETP. En moyenne, 3,4 ETP dans ces communes consacrent au moins une partie de leur temps de travail. La part des effectifs qui intervient dans ce champ d'activité varie de 5 à 100%. Dans soixante deux SCHS, les ETP chargés de la lutte contre l'habitat indigne représentent moins d'un tiers des effectifs totaux. Dans trente SCHS, ils représentent plus des deux tiers des agents. Les autres services se situent entre ces deux extrêmes⁵⁹. Seuls quelques SCHS disposent d'un effectif important dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [111] Les catégories professionnelles représentées dans la lutte contre l'habitat indigne n'y ont pas le même poids avec 14% de cadres A, 58,5% de cadres B et 27,5% de cadres C. La prédominance des cadres B est manifeste. Il s'agit pour l'essentiel d'inspecteurs de salubrité et de quelques cadres administratifs et infirmiers⁶⁰. Les cadres C se partagent entre les administratifs pour la tenue des dossiers et le suivi des plaintes et les inspecteurs de salubrité (1/3 des effectifs) pour le contrôle technique des règles d'hygiène. Pour l'ensemble des effectifs des SCHS ces proportions sont les suivantes : 17% pour la catégorie A, 36% pour la catégorie B, 47% pour la catégorie C. Les effectifs dévolus à la lutte contre l'habitat indigne sont, de façon notable, d'un meilleur niveau de formation que celui constaté pour les autres missions.
- [112] Comme le montre le graphique ci-dessous⁶¹, le nombre d'ETP affectés à la lutte contre l'habitat indigne pour un SCHS n'est pas proportionnel au nombre d'ETP total des services. Il existe une très grande variété de situations. Il n'est pas possible quel que soit le nombre de personnels affectés à un SCHS de corréliser le nombre total des effectifs avec ceux dédiés à la lutte contre l'habitat indigne⁶².

⁵⁸ Il est prévu à une date rapprochée que tous les SCHS y auront accès.

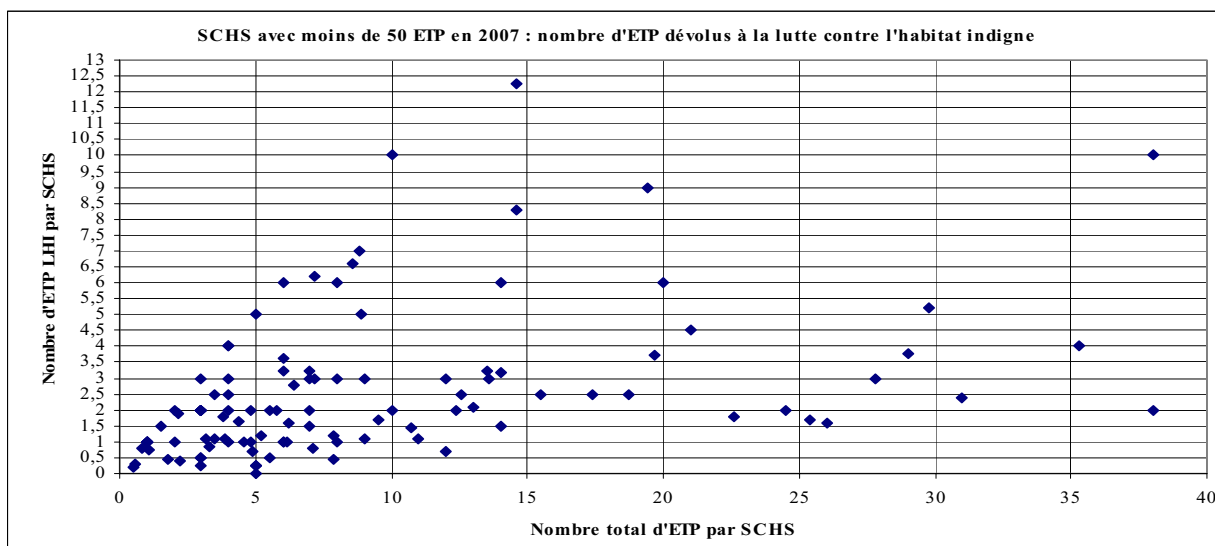
⁵⁹ Paradoxalement 16 services indiquent que 100 % de leurs agents travaillent sur l'habitat indigne. Cette réponse est parfois en contradiction avec celles portant sur les compétences exercées. Lorsque les services ne disposent que d'un nombre réduit d'agents et affirment néanmoins qu'ils exercent un nombre de compétences importants cette réalité doit être interprétée : il ne peut s'agir que de fractions de temps d'agents consacré à la lutte contre l'habitat indigne.

⁶⁰ Ces infirmiers comme à Grenoble, par exemple, sont appelés à prendre en compte les troubles psychiques des occupants dans l'étude de l'insalubrité d'un logement.

⁶¹ Les valeurs extrêmes n'ont pas été prises en compte volontairement afin de donner plus de lisibilité au graphique. Ainsi les SCHS de plus de 50 ETP n'y figurent pas.

⁶² L'annexe 7 fournit la répartition des SCHS par tranche d'ETP et le nombre d'ETP des services dévolus à la lutte contre l'habitat indigne. Elle cherche à établir des liens entre les effectifs et la lutte contre l'habitat indigne.

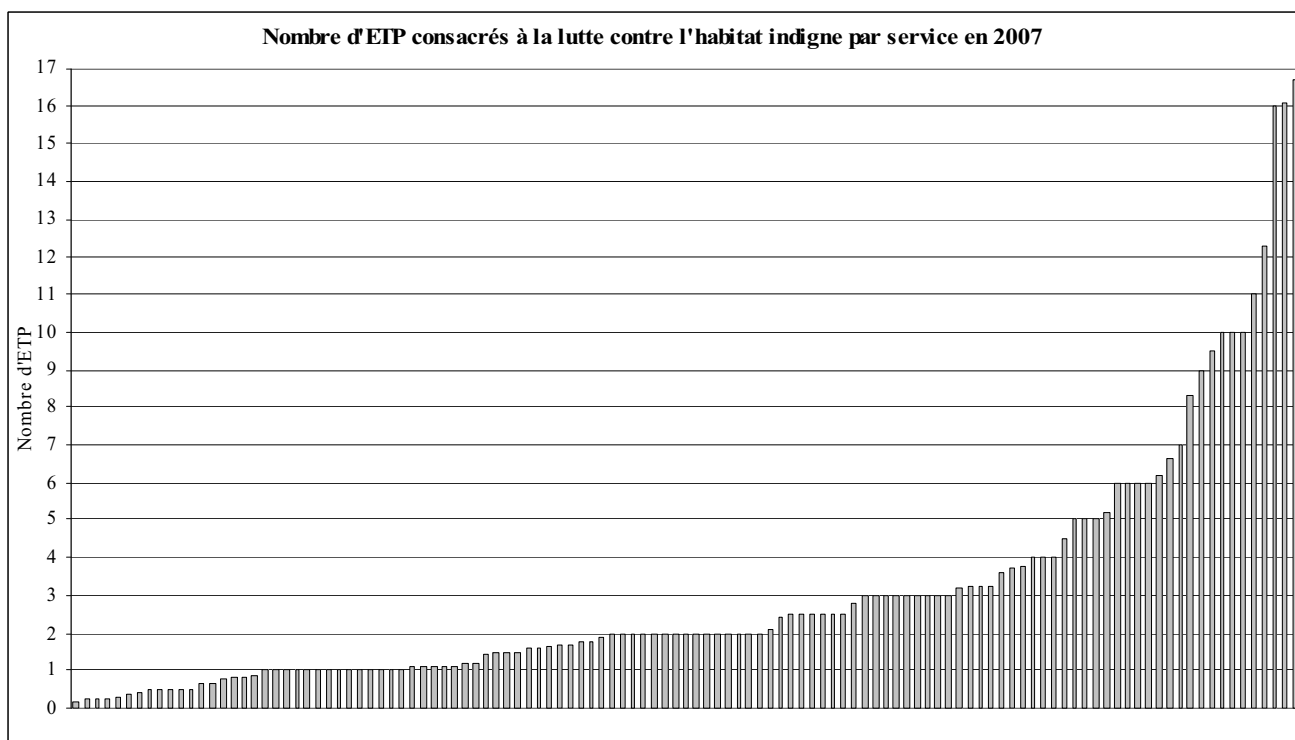
Graphique 3 : Répartition des ETP dévolus à la lutte contre l’habitat indigne par SCHS pour les SCHS de moins de 50 ETP



Source : questionnaire

[113] On peut noter en revanche, que pour les SCHS de moins de 50 ETP, le nombre d’ETP spécialisés pour la lutte contre l’habitat indigne se situe, selon le nuage de points, entre un et cinq ETP. Le graphique ci-dessous, qui comporte des éléments recueillis pour 117 SCHS corrobore cette analyse.

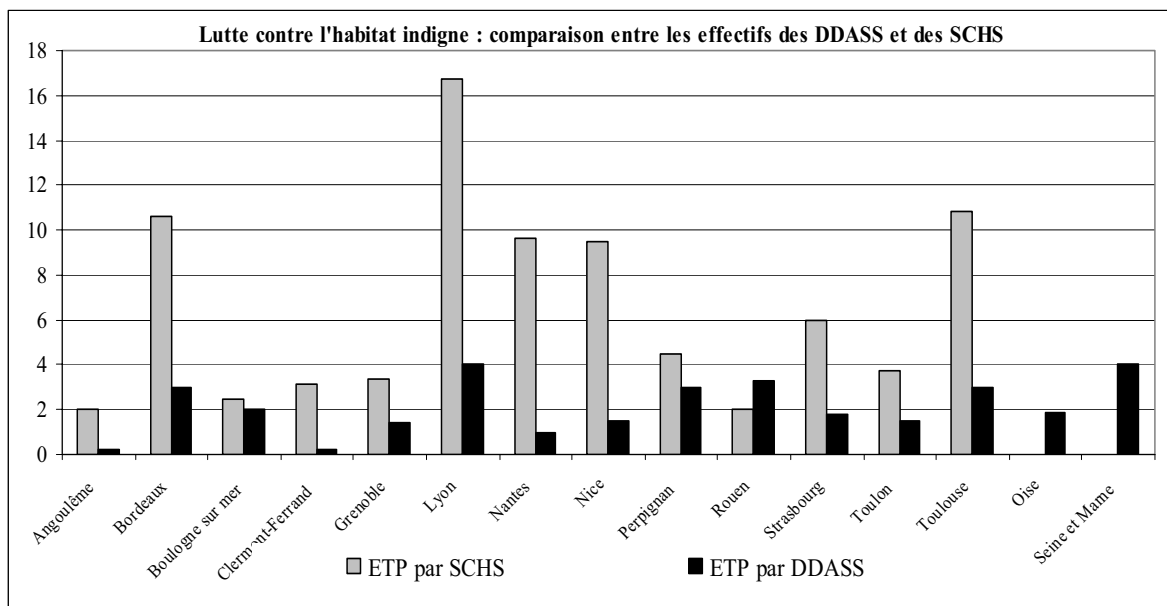
Graphique 4 : Nombre d’ETP consacrés à la lutte contre l’habitat indigne par SCHS en 2007



Source : questionnaire Igas –iga-cgedd.

- [114] En effet, sur les 117 SCHS qui indiquent avoir des personnels dédiés à la lutte contre l'habitat indigne, dix-neuf y affectent moins d'un ETP et quatorze un seul ETP. Pour ces trente trois SCHS, il s'agit dans la grande majorité de professionnels de catégorie B. Le nombre le plus élevé d'agents intervenant pour cette thématique se situe à Lyon (16,7 ETP). Huit SCHS consacrent 10 ETP ou plus à la lutte contre l'habitat indigne⁶³.
- [115] Le nombre d'ETP affectés à la lutte contre l'habitat indigne dans les DDASS est moins important encore. La comparaison entre les effectifs des SCHS et des DDASS dans les sites enquêtés le montre (les départements de l'Oise et la Seine-et-Marne ne disposent pas de SCHS).

Graphique 5 : Effectifs comparés des DDASS et des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne



Source : Questionnaire Igas –iga-cgedd et visites des sites

- [116] Quelle que soit la qualité de ces agents, leur action ne peut pas être à la hauteur des enjeux de la lutte contre l'habitat indigne. Les SCHS n'ont pas la capacité à intervenir seuls dans ce champ. D'autres acteurs sont nécessaires pour le repérage des logements réputés indignes ou le suivi des actions engagées par les différentes collectivités. Dès lors, il n'est pas inconcevable que les agents des SCHS se concentrent sur quelques objectifs qu'ils jugent prioritaires : réception et traitement des plaintes et signalements, enquêtes sur les logements avec un travail technique de cotation, actions de médiation auprès des locataires et des propriétaires. Si ce travail de terrain reste modeste, il est indispensable.

⁶³ Il s'agit d'Aubervilliers, Bordeaux, Cannes, Clichy, Lyon, Marseille, Roubaix, Toulouse, Versailles.

2.3. Les méthodes d'intervention et de suivi des SCHS sont en retrait par rapport aux attentes du PLNHI sur la procédure d'insalubrité

2.3.1. L'essentiel des interventions relève du RSD⁶⁴

[117] Il n'existe pas de mesure précise de cette réalité. Néanmoins, dans tous les SCHS enquêtés, les responsables considèrent que les infractions relevées lors de leurs visites concernent surtout des manquements au RSD : mauvais entretien des logements locatifs par les propriétaires, nuisances environnementales de proximité ou de voisinage, présence de parasites. Ils évaluent ce pourcentage entre 80 et 90% des dossiers ouverts.

[118] Si l'on s'en tient aux 116 SCHS ayant répondu au questionnaire sur ce sujet, on constate que le nombre de logements effectivement pris en charge chaque année représente environ 70% des plaintes et signalements reçus. Cet écart tient à plusieurs facteurs : nombre de SCHS n'interviennent que sur plainte écrite et vérifiable ; les cas de conflits entre propriétaires et locataires sont souvent traités lors de la première visite sans prise en charge ; les cas d'indécence ne sont en général pas traités directement par les SCHS ; malgré les signalements, certains logements ne peuvent être visités. En revanche, près de 90% des logements visités font l'objet d'une prise en charge.

Tableau 4 : Prise en charge de logements au titre de la LHI par les SCHS entre 2005 et 2007

Années	Plaintes et signalements	Visites	Prises en charge	Part des prises en charge par rapport aux plaintes	Part des prises en charge par rapport aux visites
2005	20 999	17 104	15 009	71%	87%
2006	21 431	16 648	14 808	69%	88%
2007	21 869	17 418	15 635	71%	89%

Source : questionnaire

[119] Pour l'année 2007, 15 635 logements ont fait l'objet d'un traitement et 8841 ont été considérés comme classés après travaux cette même année, soit 57%⁶⁵. La même année, 320 arrêtés préfectoraux ont été pris, soit 2% par rapport aux prises en charge⁶⁶. Cet écart montre que les réels cas d'insalubrité détectés sont très peu nombreux par rapport à l'ensemble des dossiers traités et menés à bien par les SCHS⁶⁷.

⁶⁴ RSD : règlement sanitaire départemental

⁶⁵ Cette proportion a plusieurs explications : les procédures de médiation sont longues à aboutir et le nombre de dossiers ouverts par an ne peut pas correspondre au nombre de logements effectivement traités. De plus, les SCHS ne répertorient que les logements pour lesquels ils sont certains que le traitement a été effectué. En l'absence de contre visite systématique, ces chiffres ne sont pas toujours connus. Il reste enfin les cas les plus difficiles qui ne connaissent pas de traitement et dont un certain nombre font l'objet d'une enquête après saisie du procureur au titre d'infractions au RSD.

⁶⁶ Ces arrêtés portent sur des immeubles et peuvent donc correspondre à plusieurs logements par immeuble.

⁶⁷ Deux exemples précis montrent le décalage entre prise en charge et traitement définitif : en 2007 à Grenoble, 191 plaintes et signalements ont été enregistrés et autant de visites ont été effectuées. 185 logements ont été pris en charge. Le nombre de logements traités définitivement est évalué à 35 mais cette donnée n'est pas suivie par le service, puisque les élus sont exigeants quant à la réponse immédiate à la demande. 4 arrêtés d'insalubrité ont été pris et un dossier a été présenté en CODERST. A Versailles, sur 230 logements visités, 195 ont fait l'objet d'une totale réhabilitation avec constat a posteriori du SCHS. 4 arrêtés d'insalubrité ont été pris après passage en CODERST.

- [120] Les activités des SCHS qui n'ont pas eu à traiter de cas d'insalubrité en 2007 sont presque comparables à celles d'une municipalité sans SCHS. A Beauvais, le service accueil-proximité reçoit et traite les plaintes et signalements liées aux infractions au RSD⁶⁸, notamment en provenance de la DDASS⁶⁹, et traite des procédures de péril, y compris celles qui imposent des travaux d'office. Les procédures de médiation ont le plus souvent un résultat positif. Lorsque ce n'est pas le cas, le procureur est saisi par la direction juridique, auquel le service soumet tous les cas les plus difficiles. Le service accueil-proximité a été sollicité par la CAF pour effectuer des visites conjointes dans les logements mis en location, mais il ne dispose pas d'effectifs suffisants de personnel pour s'y engager. Les très rares cas de suspicions avérées d'insalubrité sont transmis à la DDASS de l'Oise.
- [121] Cette situation montre que l'éradication rapide des 400 000 à 600 000 logements, considérés comme « indignes », enjeu affiché par le PLNHI, est difficile à atteindre. Pour être sans doute plus proches de la réalité, les objectifs chaque année devraient concerner tous les types d'habitat qu'ils soient indécents, insalubres ou indignes. Les pratiques actuelles des personnels des SCHS, et d'ailleurs très souvent aussi des techniciens des DDASS, seraient en meilleure adéquation avec ces objectifs. Ces services privilégient la médiation, les dossiers ouverts à partir des plaintes des usagers sont rarement ceux pour lesquels la suspicion d'une insalubrité est avérée après la visite des inspecteurs.

A titre d'exemple, l'analyse des données pour le SCHS de Bordeaux le démontre. En 2007, il y a eu un millier de dossiers (1003)⁷⁰ ouverts relatifs à l'habitat supposé insalubre⁷¹. Pour 660 d'entre eux le SCHS a engagé des contrôles techniques même si la totalité des plaintes a fait l'objet d'au moins une visite d'un inspecteur de salubrité. La méthode de travail des inspecteurs est normée. Elle permet donc une traçabilité de leurs activités. Tous les logements visités font l'objet d'une cotation. Lorsqu'elle est inférieure à 0,4 un courrier est envoyé au propriétaire en lui enjoignant de réaliser les travaux. C'est le cas typique d'une infraction simple au RSD. Entre 0,4 et 0,8 le courrier est doublé d'un avertissement. Les infractions sont plus importantes sans qu'il soit encore démontré qu'elles vont au-delà d'un simple manquement au RSD. Des travaux doivent être réalisés. Le propriétaire est invité à prendre contact avec les financeurs potentiels. Au-delà de 0,8 le dossier est présenté devant le CODERST. L'insalubrité est avérée. Quatre dossiers seulement ont fait l'objet d'un rapport devant cette instance. Ils ont conduit le préfet à prendre quatre arrêtés d'insalubrité. Huit mises en demeure ont été envoyées aux propriétaires à la suite de ces arrêtés. Quelle que soit la complexité des procédures et l'impact de la médiation, ce constat apparaît très en retrait avec la réalité de l'habitat insalubre à Bordeaux, évalué à 1977 logements (source PPPI).

- [122] Ce qui est observé à Bordeaux pourrait l'être ailleurs⁷². Plusieurs raisons l'expliquent : les usagers qui se plaignent ont encore cette capacité de ne pas accepter un logement qui souvent relève d'abord de critères liés à l'indécence ou à l'inconfort, alors que les personnes qui vivent dans un habitat très dégradé et qui cumulent d'autres difficultés lourdes (chômage, handicap mental, relation avec les marchands de sommeil...) ne l'ont jamais eue. Le repérage global et exhaustif est complexe à mettre en œuvre; les effectifs des SCHS consacrés à la lutte contre l'habitat indigne sont tels qu'il est plus simple d'engager des investigations à partir des seules plaintes sans mettre en place une stratégie que manifestement toutes les villes n'établissent pas. Enfin la médiation des services est à l'évidence efficace même si elle n'est pas appréciée.

⁶⁸ Une quarantaine par an.

⁶⁹ Les suites engagées par le service sur les dossiers transmis par la DDASS lui sont renvoyées, une fois le traitement terminé.

⁷⁰ Source : rapport d'activité 2007.

⁷¹ La répartition des dossiers traités « habitat insalubre » est la suivante : 82,2% locaux d'habitation, bâti (privé), 11,7% les contrôles d'accessibilité au plomb, 1% les contrôles liés au saturnisme infantile, 0,9 % les contrôles des Hôtels meublés, et 4,2% les hôtels meublés.

⁷² Par exemple, le SCHS de Toulouse a reçu 600 plaintes en 2007. 80% des plaintes concernent des infractions plus ou moins importantes au RSD. De même, le SCHS d'Angoulême intervient à partir des plaintes adressées directement à la

- [123] De manière plus générale, il est à souligner que le traitement par le RSD permet, pour partie, de prévenir des détériorations plus graves qui aboutiraient vraisemblablement à des situations d'insalubrité.

2.3.2. Les arrêtés d'insalubrité ne font pas l'objet d'un suivi organisé

- [124] Les procédures liées à l'insalubrité sont complexes et les étapes nombreuses : enquête préliminaire, recherche des propriétaires, visite contradictoire avec le propriétaire, montage du dossier d'insalubrité, information du propriétaire et des locataires de la tenue du CODERST⁷³ leur permettant d'accéder au dossier, convocation du CODERST, rapport devant le CODERST, compte rendu du CODERST, auxquels s'ajoutent les formalités liées à la prise de l'arrêté préfectoral prévues à l'article L.1331-28-1, publication de l'arrêté préfectoral aux hypothèques, suivi des travaux, arrêté municipal si les travaux n'ont pas été réalisés dans les délais, suivi du relogement, saisine des services sociaux, procès-verbal d'infraction si l'arrêté préfectoral n'a pas été exécuté, travaux d'office, inscription d'une hypothèque légale, arrêté préfectoral de main levée qui atteste la sortie d'insalubrité.
- [125] Compte tenu de la complexité des procédures, les DDASS ont tendance à s'approprier la responsabilité de la gestion des arrêtés d'insalubrité sans en avoir toujours les moyens⁷⁴. La gestion des différentes étapes de la procédure et de ses délais ne s'appuie pas sur un protocole précis répartissant les rôles entre SCHS et DDASS⁷⁵. La conséquence en est que les arrêtés d'insalubrité ne font pas l'objet d'un suivi systématique⁷⁶.
- [126] Certaines DDASS toutefois tiennent des statistiques détaillées des levées d'insalubrité : c'est le cas notamment en Isère où des bilans sont effectués régulièrement. Un récapitulatif sur trente ans permet de mesurer le chemin parcouru. L'établissement d'une liste des immeubles pour lesquels les mesures prises n'ont pas été suivies d'effet facilite la relance des actions. D'autres DDASS ont estimé que le suivi des arrêtés constitue une priorité, comme dans les Yvelines, où 865 arrêtés étaient en cours en juin 2008 dont 626 pris avant 1980. Les huit SCHS du département ont été mobilisés pour établir ce bilan, ainsi que les maires de toutes les autres communes. Par exemple, à Versailles, Tous les immeubles frappés d'un arrêté ont fait l'objet d'une visite systématique. La plupart étaient détruits ou sont vacants. En Seine-et-Marne, 400 arrêtés pris depuis 1948 sont encore en vigueur. La DDASS a chargé un agent du suivi des réponses des maires, sollicités sur l'état des immeubles visés par ces arrêtés.

mairie ou sur demande du PACT ARIM quand cet opérateur qui travaille pour le groupement d'intérêt public « Charente Solidarité » estime qu'il y a une suspicion d'insalubrité pour un logement situé sur Angoulême. Chaque plainte dans ce contexte de risque d'insalubrité fait l'objet d'une visite de la part du SCHS. Le nombre de plaintes et de signalements a augmenté sur les trois dernières années (59 en 2005, 68 en 2006, 89 en 2007). Le nombre de logements concernés par ces contrôles a été respectivement en 2005, 2006, 2007 de 68, 26 et 17. Si l'insalubrité est avérée, le SCHS engage la procédure (rapport devant le CODERST). En 2006, il y a eu 4 arrêtés d'insalubrité pris par le préfet sur la base du travail réalisé par le SCHS mais aucun en 2007.

⁷³ CODERST : conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires technologiques

⁷⁴ La gestion du contentieux des arrêtés est chronophage pour les DDASS. Certaines, comme celle des Bouches-du-Rhône, pourrait se trouver en difficultés si le nombre de rapports présentés au CODERST devait augmenter fortement, ce qui sera vraisemblablement le cas en 2008.

⁷⁵ Toulouse est un contre exemple puisque les SCHS et la DDASS disposent d'un protocole qui définit les différentes étapes dans les procédures RHI et le rôle propre des deux structures dans leur gestion.

⁷⁶ Le PNLHI a demandé aux DDASS de faire le bilan des arrêtés d'insalubrité pris depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000. Dans le Puy-de-Dôme, 20 arrêtés ont été pris, les travaux ont été faits dans 1/3 des cas, 1/3 des logements sont vacants, 1/3 des logements étant occupé par les propriétaires qui ne désirent pas faire de travaux (bilan DDE). Dans le Rhône, sur 101 arrêtés pris, touchant 365 logements, 51 sont traités, 21 n'ont fait l'objet d'aucun travaux, dont 5 sont envisagés pour effectuer des travaux d'office et 22 sont en cours de traitement, le délai n'ayant pas expiré.

2.4. Les SCHS, un maillon dans la chaîne de lutte contre l'habitat indigne

[127] La lutte contre l'habitat indigne fait appel à des compétences transversales au sein des communes. Cette organisation s'appuie sur des outils juridiques dont les personnels des SCHS fussent-ils dédiés à cette thématique n'ont pas tous la maîtrise. Les villes recourent à des dispositifs opérationnels tels que les OPAH ou les MOUS, dans lesquels les SCHS sont peu ou pas associés sauf dans les agglomérations importantes où a été définie une véritable stratégie. Or, le concept d'habitat indigne dépasse le caractère sanitaire de l'insalubrité. Il doit prendre en compte d'autres composantes et notamment la situation sociale des occupants d'un logement indigne. S'il concerne les compétences de police du maire il engage d'autres responsabilités au sein de la mairie, dans d'autres collectivités ou dans les services de l'Etat. Cette coordination nécessaire entre les maires et ces différents acteurs n'a pas été ressentie sur les territoires enquêtés.

2.4.1. D'autres services de la mairie et des EPCI doivent intervenir dans la lutte contre l'habitat indigne

[128] Les réponses aux questionnaires et les entretiens sur sites ont mis en évidence l'investissement des personnels des SCHS dans le traitement des plaintes et plus rarement dans les procédures d'insalubrité, avec un travail de médiation qui prévaut et permet de solutionner la plus grande part des dégradations signalées (85%). Dans les autres cas, l'éradication de l'habitat indigne, qui est un des éléments d'une politique globale d'aménagement, suppose l'intervention d'autres services de la mairie ou des EPCI qui détiennent des responsabilités complémentaires dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, du logement ou de l'accompagnement social.

[129] Les SCHS partagent leurs compétences avec ces différents services. La coordination entre eux est plus ou moins effective. La place des SCHS est centrale ou, au contraire, isolée dans un ensemble cloisonné et repliée sur la gestion de la police sanitaire.

Cette coordination dépend avant tout de la volonté politique des maires et de l'importance de la ville. Plusieurs exemples l'illustrent qu'il s'agisse de Marseille, Lyon, Clermont-Ferrand, Nantes, Grenoble ou encore Bordeaux dans le champ de la police des hôtels meublés.

Avant 2006, dans le cadre de leurs missions de police sanitaire, les responsables du SCHS de Marseille n'intervenaient que sur sollicitation des occupants. Pour des raisons liées à la confidentialité, ils ne cherchaient pas à engager une relation de travail coordonnée avec d'autres services de la ville au risque de s'isoler. Dans la pratique, le nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité restait très faible chaque année. Le SCHS se cantonnait à des interventions au titre du RSD.

A partir de 2006, la commune s'est organisée différemment avec un nouveau plan d'éradication de l'habitat indigne. Le maire a demandé à ses services (direction de la santé, directeur de la prévention et de la sécurité publique, direction de l'habitat et du logement) de collaborer entre eux pour traiter l'habitat indigne. La DHL assure la conduite du dispositif municipal d'éradication de l'habitat indigne, pilote l'intervention des prestataires, notamment quand il s'agit de travaux d'office, anime les groupes de travail techniques. Elle gère les demandes de garantie d'emprunts, les subventions aux logements sociaux et la maison du logement ; l'évaluation de la sécurité des établissements recevant du public est du ressort de la DSP ; c'est elle également qui doit préparer les décisions de police du maire ; le SCHS est recentré sur la gestion des procédures coercitives liés à l'insalubrité et à la protection de la santé des occupants avec des résultats probants puisque le nombre de rapports devant le CODERST présenté par le service a augmenté de manière très importante en 2008⁷⁷. En même temps, le SCHS intervient pour le repérage de l'habitat dégradé. Il détermine avec les opérateurs les immeubles à traiter en priorité et participe au comité technique opérationnel outil décisionnaire du futur de l'immeuble diagnostiqué. La CAF sollicite le SCHS sur la base de signalements pour des situations où les occupants vivent dans un habitat insalubre ; La commission départementale de médiation (DALO) recourt aux compétences du SCHS en cas de suspicion d'insalubrité de logements.

Lyon s'inscrit dans cette logique de collaboration : la direction de l'écologie urbaine (SCHS) participe à la maîtrise d'ouvrage des MOUS et des OPAH au même titre que le service habitat de la direction de l'aménagement urbain. Les deux structures qualifient les situations, les mesures à prendre, la nature des travaux à réaliser si des risques pour la santé des occupants des logements contrôlés ont été identifiés. Ces actions sont menées en parallèle avec la direction de la prévention et de la sécurité publique qui intervient au titre du péril.

A Clermont-Ferrand, le SCHS est un prestataire pour les autres services de la mairie.

A Grenoble deux services municipaux travaillent en symbiose avec le SCHS : le service de l'habitat traite de l'indécence par le biais d'un comité de pilotage dont fait partie le SCHS, le service du patrimoine urbain intervient sur les dossiers d'insalubrité remédiable et le cas échéant engage la procédure des travaux d'office. Il assure le suivi des dispositifs partenariaux (OPAH, FIG, MOUS).

Nantes est sans doute l'exemple le plus abouti : la ville a mis en œuvre une stratégie globale de lutte contre l'habitat indigne avec des objectifs précis en termes de résultats à atteindre mais aussi de méthodes qui fédèrent l'action de la ville : information des populations, repérage de l'habitat indigne, organisation d'un partenariat interne, évaluation des dispositifs. Il s'agit d'un travail d'équipe qui met en exergue une collaboration forte entre les services internes de la mairie (SCHS, service urbanisme, logement, action sociale, réseau de santé mentale) et les opérateurs de deux OPAHRU. Le SCHS fait clairement partie de l'équipe et en constitue l'outil coercitif.

⁷⁷ 20 rapports en 2008.

2.4.2. Une collaboration entre techniciens de l'insalubrité plus qu'un partenariat Etat-collectivités

- [130] Les DDASS et les SCHS ont une approche apparemment comparable pour lutter contre l'insalubrité sur leurs territoires d'intervention⁷⁸ (prise en compte des plaintes et saisine éventuelle des maires pour l'application du RSD, enquêtes pour suspicion d'insalubrité dans 20% des cas), courriers aux propriétaires, engagements de procédures d'insalubrité).
- [131] Les DDASS gèrent l'ensemble des étapes de la procédure d'insalubrité avec toutefois des difficultés particulières pour la gestion du contentieux (manque de compétences juridiques spécifiques dans le domaine de l'habitat). Il existe une réelle collaboration entre les DDASS et les SCHS mais pas de supervision de la DDASS sauf en ce qui concerne les rapports soumis au CODERST qu'elles présentent le plus souvent elles-mêmes. Leurs relations sont rarement formalisées, ce qui ne renforce pas leur partenariat. Seuls 38% des SCHS dans l'enquête font parvenir un rapport annuel à la DDASS, comme à Lyon. Parmi les 25% de SCHS qui indiquent avoir des relations formalisées avec la DDASS, la moitié ont signé une convention ou un protocole et les autres n'apportent aucune précision à cette information.
- [132] Les relations entre les DDE ou DDEA et les SCHS apparaissent plus distantes. Elles dépendent de plusieurs facteurs : présence d'un chargé de mission pour la lutte contre l'habitat indigne, pilotage par la DDE ou DDEA d'un pôle de lutte contre l'habitat indigne (Toulouse), dispositifs opérationnels (PIG⁷⁹, MOUS⁸⁰, OPAH⁸¹) sur le territoire d'intervention du SCHS.
- [133] Toutefois, la collaboration avec les SCHS est jugée par les responsables des services déconcentrés de l'Etat comme bonne, positive et de qualité⁸². Les efforts réalisés pour développer des présentations collectives ou diffuser des notes de dossiers sont de nature à rapprocher les partenaires dans le traitement de l'insalubrité (normes d'habitabilité, règles sur la sur occupation, mise en œuvre du plan d'action contre les marchands de sommeil, procédures et programmation de travaux d'office).
- [134] Si les DDASS ont en général une appréciation positive de l'action des SCHS, celle-ci n'est pas dénuée de critiques (insuffisance du nombre de procédures d'insalubrité remédiables et irrémédiables). Selon la DDASS de Grenoble, le recours excessif à la médiation pour la plupart des situations priverait le SCHS d'un instrument utile pour faire « un exemple »⁸³. Ce jugement n'est pas toujours partagé. Au contraire, dans d'autres cas, les DDASS (témoignage du service déconcentré de Rouen) considèrent ce mode d'approche plus efficace qu'une utilisation trop importante des procédures coercitives. Dans ces exemples, le regard est porté sur le mode de fonctionnement des SCHS. C'est un constat. Il n'y a pas eu d'échanges ou de réflexion stratégique préalable sur l'intervention des SCHS.
- [135] Les personnels des SCHS, eux-mêmes, souhaitent une coopération renforcée avec les DDASS : informations sur l'évolution des textes, formations spécialisées, conseils sur l'utilisation des procédures et sur les dispositifs existants. Ils attendent un soutien qui parfois leur fait défaut tout en admettant que la faiblesse des équipes des DDASS est un facteur d'explication.

⁷⁸ Les DDASS instruisent les procédures relevant de la police spéciale du préfet au titre des articles L1331-22 et suivants du code de la santé publique (salubrité des immeubles et des agglomérations).

⁷⁹ PIG : programme d'intérêt général.

⁸⁰ MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

⁸¹ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

⁸² Elles peuvent se matérialiser par des visites communes sur des lieux où les situations complexes à résoudre imposent une double expertise ou encore par des formations croisées sur des sujets très techniques (lutte contre le bruit à Strasbourg).

⁸³ La DDASS du Pas-de-Calais a été critique sur le travail du SCHS de Boulogne-sur-Mer. Ces critiques ont été levées quand la mission a mis en évidence une méconnaissance des réalités source d'incompréhension entre les deux services.

[136] Les relations qui se sont établies entre les agents des DDASS et des SCHS sans organisation particulière, ne contribuent pas à la reconnaissance de ces derniers dans les dispositifs interministériels⁸⁴. Leur rôle y est souvent mineur, sauf dans les départements où la lutte contre l'habitat indigne fait l'objet d'une stratégie globale⁸⁵. Les SCHS, lorsqu'ils ont la taille critique, trouvent un véritable positionnement. La prise en compte, ces deux dernières années, des enjeux de la lutte contre de l'habitat indigne favorise le rapprochement entre les services de l'Etat et les SCHS.

2.4.3. Les SCHS ne sont pas des interlocuteurs privilégiés des partenaires institutionnels, des opérateurs et des associations

[137] Même si les conseils généraux sont impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne, leurs relations avec les SCHS sont rares. Il existe pourtant trois points d'appui pour développer un partenariat : le rôle des travailleurs sociaux dans la connaissance de la situation sociale des occupants (repérage), la coprésidence que le président du conseil général assure avec le préfet dans le PDAPLD qui doit comporter une fiche habitat indigne et le partenariat financier du département dans les dispositifs (MOUS insalubrité à l'échelle départementale), dont il assure parfois la maîtrise d'ouvrage. C'est le cas de la Charente, par exemple. Gestionnaire du FSL, le conseil général prend de plus en plus d'initiatives dans la lutte contre l'habitat indigne. Ainsi en est-il également de la Seine-Maritime et du Bas-Rhin. Les SCHS considèrent les conseils généraux comme des partenaires incontournables sensibles, notamment, aux moyens humains qu'ils y consacrent, parfois largement supérieurs à ceux des services de l'Etat.

[138] Les liens entre les SCHS et les opérateurs présentent également des limites alors que ces derniers sont un des rouages importants dans les dispositifs territoriaux de lutte contre l'habitat indigne. Ils sont choisis par les communes et répondent à un cahier des charges précis. A Bordeaux, les mesures d'accompagnement au relogement ont été mises en œuvre par l'opérateur⁸⁶. Dans le cadre des conventions avec les communes, la légitimité des opérateurs ne peut être mise en cause quand ils cherchent à diagnostiquer l'état d'un logement privé. Ils peuvent avoir un rôle de coordination interne de l'action d'une commune. Ils travaillent alors en lien avec les SCHS⁸⁷.

⁸⁴ Sur 135 réponses à la question relative aux pôles de compétences 38% des SCHS disent être inclus dans ces instances partenariales.

⁸⁵ C'est le cas notamment lorsque les pôles sont liés au PDALPD (Nord-Pas-de-Calais et Bas-Rhin, par exemple).

⁸⁶ Trois conventions le prévoient. Celle qui lie les bailleurs, les occupants et l'opérateur afin de sécuriser le montage des différentes opérations en obtenant ainsi la confiance des parties à l'accord. Celle qui détermine les conditions d'attribution des logements sociaux rénovés dans le cadre de l'OPAHRU (logements temporaires, logements définitifs) mais aussi envisage le mode de retour sur place des locataires après travaux. Celle qui favorise l'accompagnement social des occupants.

⁸⁷ Bordeaux en est un exemple. Les suivis opérationnels et l'évaluation du dispositif de l'OPAHRU sont organisés par l'opérateur. Deux fois par mois les aspects techniques et réglementaires des dossiers ouverts font l'objet d'un regard croisé de la part de représentants de la ville, du SCHS, de la CAF et du conseil général. C'est au cours de cette rencontre que se décident les procédures à mettre en œuvre et que se programment les visites communes entre l'opérateur et le SCHS de logements et immeubles pour lesquels il existe une suspicion d'insalubrité. Une commission une fois par an analyse les données concernant l'habitat insalubre sous l'angle réglementaire et financier : avancement des dossiers, décisions collectives, bilans. Cette commission réunit en sus des partenaires de la réunion bi mensuelle cités supra le FSL et l'ANAH. Au même rythme le groupe de pilotage évalue la mise en œuvre de la convention publique d'aménagement (CPA).

- [139] La mission a constaté que parfois les approches sont différentes entre l'opérateur et le SCHS. Le premier raisonne souvent en partant des risques liés à l'immeuble, le second aborde la question de l'insalubrité au seul niveau du logement. Elle a noté aussi des désaccords entre eux : débat sur la nécessité d'être coercitif vis-à-vis du propriétaire d'un logement dégradé ou au contraire de faire prévaloir la médiation dans la résolution du problème, difficultés aussi à se mettre d'accord sur les biens, à cerner les coûts des travaux à engager, incompréhension dans l'utilisation des procédures. Le SCHS envoie une mise en demeure au propriétaire alors que dans le même temps, dans le cadre de la déclaration d'utilité publique, l'opérateur notifie un engagement de travaux à ce même propriétaire.
- [140] Enfin, si le SCHS peut être à l'initiative d'une coopération avec les associations, ce n'est pas la règle, qu'il s'agisse de l'ADIL qui peut être très active ou des associations de défense de locataires des organismes tels que la CAF, impliquée mais souvent sans convention ou de la MSA.

2.5. La complexité de la lutte contre l'habitat indigne pose la question de l'organisation territoriale

2.5.1. Les difficultés à construire un partenariat freinent la mise en place d'une stratégie efficace

- [141] Le partage d'une culture commune s'organise lentement. La compréhension des enjeux et des procédures à mettre en œuvre pour accroître l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne impose une vision partagée pour que les actions des différents acteurs locaux interviennent en complémentarité.

Ainsi, en Seine-Maritime, par exemple, un pôle vient d'être créé. Des groupes de travail impliquant tous les partenaires (services de l'Etat, SCHS, institutionnels) réfléchissent ensemble à la meilleure utilisation des textes en termes opérationnels (qui fait quoi, comment se répartissent les rôles sur le terrain). Cette approche se retrouve dans le Puy-de-Dôme. Ce travail préalable nécessaire donne parfois l'impression aux partenaires de ne pas fournir les résultats immédiats qu'ils souhaiteraient. Ils affichent en même temps leur satisfaction lorsqu'ils parviennent à construire ce partenariat fondé sur le dialogue.

Même si le lien entre le SCHS d'Angoulême et le département de la Charente reste à articuler, le pôle habitat indigne départemental de la Charente est exemplaire. Depuis 2002, il rassemble les principaux intervenants. La DDEA pilote le fonctionnement du pôle. Deux plans ont été élaborés, le premier concerne les exercices 2005 et 2006, le second la période 2007 et 2008, 2006 étant consacré à l'évolution des résultats et au lancement d'une stratégie avec deux volets spécifiques : l'amélioration de la connaissance de l'habitat indigne et la mise en place des actions directement opérationnelles. Ces actions prennent en compte quatre dispositifs : les contrôles de décence, l'externalisation des constats d'insalubrité (PACT ARIM), le bail à réhabilitation⁸⁸ et la convention avec le crédit immobilier⁸⁹.

L'évaluation du premier plan a montré que l'insalubrité concerne surtout les propriétaires occupants et que le département compte un nombre élevé de logements indécents. A partir de ce diagnostic, l'idée est de développer une ingénierie au service des habitants à la fois technique, financière et sociale permettant les solutions les plus adaptées de sortie d'insalubrité. Deux outils ont été créés pour répondre à ces enjeux. La MOUS insalubrité et le programme d'intérêt général (PIG).

⁸⁸ Dans le bail à réhabilitation un preneur (un tiers) agit à la place du propriétaire occupant (réalisation de travaux, prise en charge pendant la durée du bail des frais d'entretien et d'assurance) sachant que ce dernier paie au preneur (il s'agit ici du PACT) un loyer mais bénéficie des droits à allocation logement.

⁸⁹ La convention prévoit l'accord de prêts à 1% d'intérêt pour un montant maximum de 10 000€ dans le premier et 15 000€ dans le second en complément d'une subvention de l'ANAH pour le logement des propriétaires occupants ou pour des travaux réalisés par les propriétaires bailleurs dont les plafonds de ressources ne dépassent pas 80% des plafonds HLM.

- [142] Si la création d'un pôle de lutte contre l'habitat indigne est nécessaire, elle ne suffit pas à développer une culture commune. Dans plusieurs sites enquêtés, la constitution d'un pôle n'a pas impliqué réellement les partenaires. Les causes en sont multiples : réticence des conseils généraux⁹⁰ qui souhaitent maîtriser l'organisation, réticence des partenaires institutionnels comme la CAF ou la MSA à partager des données individuelles concernant les occupants d'un logement. Par ailleurs, le choix des services de l'Etat s'est porté sur les thématiques spécifiques comme la lutte contre les marchands de sommeil qui font l'objet d'instructions ministérielles précises mais auxquelles ne se limitent pas la lutte contre l'habitat indigne.
- [143] Le temps nécessaire à la construction du partenariat et la capacité de tous les partenaires à s'approprier les outils et le concept sont des facteurs qui peuvent expliquer en partie l'insuffisance des résultats dans l'éradication de l'habitat indigne.

2.5.2. Le repérage, enjeu essentiel dans la définition des priorités d'action, est encore balbutiant

- [144] Le décalage entre le nombre de logements indignes recensés au niveau national et les procédures engagées au titre de l'insalubrité témoignent d'une réelle méconnaissance de la réalité des territoires et de l'état du bâti, qu'il s'agisse du logement social ou du logement privé. Les marges de progrès sont réelles et le repérage constitue bien un enjeu essentiel, ce dont sont conscients l'ensemble des services de l'Etat, les collectivités locales et les autres acteurs locaux.
- [145] Le repérage est compliqué par le fait que certains locataires ne souhaitent pas attirer l'attention des pouvoirs publics sur leur situation et migrent dans des quartiers dont les logements ne sont pas entretenus au moment où la puissance publique intervient ; ils constituent alors de nouvelles poches d'insalubrité dues à la sur occupation (notamment des pavillons), à l'usage de lieux inappropriés à l'habitation (cabanes, caves, garages, greniers,...), au mauvais usage des habitations (bouchage des ventilations, déficit de chauffage...). Le repérage est donc un enjeu majeur à la fois en termes de stock et de flux, puisque le stock ne cesse de se renouveler. Les propriétaires occupants impécunieux, souvent en milieu rural, posent également un problème malgré les aides existantes.
- [146] Les SCHS ne sont pas organisés, sauf exceptionnellement, pour repérer l'habitat indigne. Ils n'ont pas de démarche active en ce domaine et se refusent même pour certains à intervenir sur simple suspicion d'insalubrité lorsqu'ils n'ont pas été sollicités par l'occupant. C'est le cas à Grenoble où les inspecteurs de salubrité ont la conviction qu'il existe un habitat insalubre diffus qui ne pourrait être avéré que par des visites systématiques qu'ils ne s'autorisent pas à faire.
- [147] Les SCHS disposent parfois des données de la base FILOCOM mais ne sont pas destinataires des informations plus complètes que détiennent les DDE ou DDEA, souvent parce que le territoire concerné n'est pas celui de la commune mais celui du département. Lorsque les dispositifs territoriaux (PIG, OPAHRU,...) comprennent un volet repérage⁹¹, les résultats obtenus ne sont pas assez fins pour être exploités par les SCHS.

⁹⁰ C'est le cas dans les Pays-de-la-Loire.

⁹¹ Le PIG « indignité-vacance » de la communauté d'agglomération du Boulonnais est accompagné d'une étude fouillée sur l'état du bâti, qui s'appuie notamment sur les données FILOCOM.

[148] Ainsi leur connaissance de la situation de l'habitat indigne provient essentiellement des plaintes et signalements qu'ils reçoivent. Certains SCHS participent à un échange d'informations plus ou moins structuré (des fiches de signalement ont été mises en place dans plusieurs départements), avec la CAF, la MSA, les travailleurs sociaux du département, les associations, la police municipale, parfois même le SAMU et les sapeurs-pompiers. Ce partage des informations permet d'augmenter les interventions du SCHS et de traiter des cas d'insalubrité qui ne l'auraient vraisemblablement pas été. A Grenoble, par exemple, lorsque des cas d'insalubrité avérée ont été repérés par le dispositif spécifique mis en place sur les logements indécents géré par le PACT 38 et l'association Consommation Logement et Cadre de Vie, ils sont transmis pour traitement au SCHS. Trois des arrêtés d'insalubrité en 2008 ont porté sur ces signalements. Dans le même esprit, à Nantes, les sources multiples de repérage contribuent, de façon pragmatique, à enrichir la connaissance de terrain : signalements adressés au SCHS, visites systématiques dans le cadre d'une OPAH, examen des permis de construire, visites organisées par le service habitat dans le cadre de l'intention d'aliéner, signalements de la CAF dans sa mission de contrôle de l'habitat indécents qui ont débouché sur une suspicion d'insalubrité, visites de l'habitat jouxtant celui où l'insalubrité a été avérée et, depuis 2008, déclarations de mise en location.

[149] Certaines villes conventionnent avec des opérateurs avec des objectifs précis notamment sur le repérage sur certains secteurs particuliers. Les SCHS n'y sont pas systématiquement associés. A Bordeaux, dans le cadre de l'OPAHRU de 2003, le repérage a été effectué par l'opérateur. Les dossiers ont ensuite fait l'objet d'échanges entre l'opérateur, la ville et le SCHS. Par la suite des visites communes entre l'opérateur et le SCHS ont été programmées. Ces études conduites par les opérateurs sont plus souvent utilisées dans le repérage que les observatoires existants à des échelles diverses (régions, départements, communes) qui ne servent qu'exceptionnellement au repérage des situations difficiles.

Il arrive, mais les cas sont rares, que les SCHS soient une des composantes de l'organisation mise en place pour le repérage. C'est par exemple le cas à Lyon où, dans le cadre du protocole de lutte contre l'habitat indigne, le service participe à la maîtrise d'ouvrage des MOUS et des OPAH. Pour les programmes d'intérêt général⁹² rive droite et rive gauche le SCHS doit atteindre plusieurs objectifs au même titre que les autres opérateurs. Le SCHS intervient également pour la MOUS « meublés », pilotée par le Grand Lyon, en effectuant avec les opérateurs des repérages et des visites communes sur le secteur de la ville.

En milieu rural, le repérage est encore plus complexe compte tenu du caractère diffus de l'habitat indigne. Un dispositif tel que la MOUS insalubrité départementale permet de repérer des situations. Elle ne recense pas de manière exhaustive les besoins mais présente l'avantage de lier le repérage aux actions à engager pour mettre fin à une situation d'insalubrité. La mission a relevé des bonnes pratiques.

La Charente a mis en place des solutions innovantes. Ce département comprend des territoires (pays) de faible dimension. Les élus connaissent bien leurs villages. Ils sont associés aux études. La DDE part des logements qui ont fait l'objet d'une rénovation ainsi que de la connaissance des permis de construire acceptés et détermine à partir de là une liste de logements susceptibles d'être considérés comme fragiles. La liste est soumise de manière contradictoire aux maires. Au final, les logements à risques sont connus. En Seine-Maritime, par exemple, depuis le début de l'année 2009, le pôle de lutte contre l'habitat indigne est structuré en comités territoriaux (8 dont 5 sur des territoires couverts par des SCHS). Ces comités proches du terrain seront habilités à traiter les plaintes et les signalements locaux. Ils seront pilotés par les services de l'Etat, les SCHS ou le conseil général. Cette organisation devrait à terme permettre une meilleure connaissance du logement indigne sur chacun de ces territoires

⁹² Sur le PIG rive gauche, le SCHS doit traiter 10 adresses par an. Les immeubles à visiter ont déjà fait l'objet d'un pré-repérage dans le cadre d'une OPAH antérieure.

[150] Ces pratiques sont intéressantes. Elles démontrent que le repérage est un élément déterminant pour renforcer l'efficacité de l'action des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne. Quand les objectifs sont bien ciblés l'action du SCHS peut être découpée : repérage des logements dans un premier temps, traitement dans un second. Néanmoins, ces actions portent sur un nombre limité de logements, sans commune mesure avec le nombre de logements évalués comme potentiellement indignes, et elles n'empêchent pas la reconstitution du stock⁹³.

2.5.3. Les maires et les préfets recourent insuffisamment aux travaux d'office

[151] La circulaire sur le plan d'urgence contre les marchands de sommeil du 14 novembre 2007 a rappelé qu'il appartenait à l'Etat de recourir à toutes les voies de droit ouvertes pour assurer et veiller à l'exécution des arrêtés d'insalubrité ou de péril⁹⁴. La première obligation des autorités de police, préfets en matière d'insalubrité, maires en matière de sécurité des bâtiments et sécurité incendie des hôtels meublés consiste à assurer l'exécution des arrêtés c'est-à-dire à procéder aux travaux d'office et à héberger ou reloger les occupants en cas de défaillance des propriétaires ou des exploitants d'hôtels meublés (extraits de la circulaire).

[152] Les visites de sites ont permis de vérifier que le lien entre l'exécution des arrêtés de police et les travaux d'office n'est pas établi. L'Etat et la plupart des communes sont réticents à engager cette procédure⁹⁵. Les instructions contenues dans la circulaire ont cependant déclenché l'action des services de l'Etat notamment des préfetures. La préfecture de l'Isère par exemple a arrêté une première liste de dossiers prioritaires conformément aux instructions reçues. De plus, le plan d'action sur les travaux d'office qui a été élaboré prévoit un volet formation-information à destination des services des communes. A Nice⁹⁶, le procédé est déjà utilisé.

[153] La mission a également constaté dans plusieurs sites que le mode de coopération avec les parquets pour assurer l'exécution des arrêtés ou définir des axes de poursuites pénales se met en place « sans précipitation ». La mise en œuvre des sanctions pénales par les collectivités publiques (art 40 du code de procédure pénale) et les sanctions pénales spécifiquement applicables en matière de logement insalubre et dangereux (L.133-28 CSP et L.511-6 du CCH) ont rarement été évoquées⁹⁷ lors des entretiens. Il existe cependant des cas notables où le parquet se mobilise : par exemple, à Nice, il a été à l'origine de la poursuite d'un marchand de sommeil pour atteinte à la dignité humaine, ce qui a conduit aussi à la réalisation de travaux d'office.

[154] Le corpus juridique important pour faciliter la mise en œuvre des travaux d'office et sécuriser les créances publiques (ordonnance du 15 décembre 2005, loi ENL du 13 juillet 2006 qui l'a ratifiée, décret d'application du 8 novembre 2006, ordonnance du 11 janvier 2007) ne semble pas, au vu de ce que la mission a observé sur le terrain, avoir atteint son objectif de rendre effective l'intervention publique.

⁹³ Il existe néanmoins dans certains SCHS, comme ceux d'Aubervilliers et de Grenoble, des agents désignés pour accompagner les occupants dans les habitats réhabilités afin d'éviter une mauvaise utilisation des logements.

⁹⁴ A Toulon, comme à Saint-Denis où le SCHS gère les procédures de péril, les travaux d'office sont mis en œuvre dans ce domaine, mais pas dans le cadre de l'insalubrité

⁹⁵ La procédure est plus souvent utilisée pour les travaux en matière de lutte contre le saturnisme, avec l'utilisation des travaux palliatifs contre lesquels se prononcent certains SCHS qui préféreraient les travaux de fond, comme à Lyon.

⁹⁶ A Nantes, en 2007, 8 chantiers de travaux d'office ont été ouverts. A Marseille la direction de l'habitat et du logement est responsable de cette procédure. Dans le même temps, le service de la construction publique de la DDEA a passé un marché avec un prestataire pour l'exécution de travaux d'office, avec une réalisation en 2008. La ville de Grenoble utilise la procédure des travaux d'office pour les cas d'insalubrité remédiable : le SCHS gère la partie administrative du dossier. Le service du patrimoine est saisi de la gestion du bâti et de la négociation avec les propriétaires, bailleurs ou occupants. Il est notamment appelé à intervenir lorsque les parties communes sont dégradées et que les propriétaires hésitent à faire des travaux lourds.

⁹⁷ Le PNLHI a mis en ligne en mai 2007 un guide pénal complet et pédagogique sur le sujet.

- [155] Les communes craignent toujours de ne pas recouvrer leurs créances. D'autres explications sont avancées, particulièrement le problème du relogement et de l'hébergement de l'occupant en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant d'hôtels meublés. Il demeure pour les maires et pour les services de l'Etat une source de difficultés importantes. Les aides spécifiques du FARU (fonds d'aide au relogement d'urgence) pour le relogement et l'hébergement ont été peu évoquées lors des entretiens. Dans les départements où la procédure des travaux d'office n'a pas encore été utilisée, les services de l'Etat, DDASS et DDEA ont entrepris au travail d'explication et d'appui auprès des communes.
- [156] Les DDASS se sont impliquées dans le bilan des suites données aux arrêtés de police non levés mais ne se positionnent pas dans la mise en œuvre des travaux d'office considérant qu'elles n'ont ni la connaissance du bâti ni les financements nécessaires ni des services techniques pour suivre les travaux. Ces compétences sont celles de la DDEA, comme le montre la lettre de mission du préfet au DDEA des Alpes Maritimes, chargé de mission pour la lutte contre l'habitat indigne, qui comporte, entre autres, la mention suivante : « assurer le suivi du traitement de l'indignité de la détection à la réalisation des travaux au besoin d'office ». La cellule habitat de la DDEA intervient en cas de carence avérée des propriétaires. Dans ces cas, elle relève une source d'inquiétude supplémentaire, celle de la gestion du contentieux presque toujours la règle en la matière. Enfin, si les DDEA ont compétence pour conduire les travaux d'urgence, elles se sentent parfois insuffisamment préparées pour assurer l'accompagnement social des occupants à reloger provisoirement ou définitivement (cf. Nice).
- [157] La prise en charge des travaux d'office est très lourde⁹⁸ pour les communes et ne peut en aucun cas reposer uniquement sur les SCHS. La mission a constaté que les travaux d'office décidés après négociation entre les services de l'Etat et les services des communes sont prévus aussi bien dans des départements où les communes sont dotées de SCHS (Nice) que dans des départements où il n'en existe aucun⁹⁹.

2.5.4. Les procédures coercitives sont peu utilisées dans la lutte contre les marchands de sommeil et les SCHS y sont peu impliqués

- [158] Les collectivités sont préoccupées par l'existence de marchands de sommeil sur leurs territoires. Elles en apprécient difficilement l'importance et se sentent impuissantes pour les combattre malgré les procédures coercitives existantes qui devraient permettre de les contraindre. La lutte contre les marchands de sommeil s'appuie sur les commissions communales et départementales de sécurité des établissements recevant du public aux fins d'hébergement avec un partenariat élargi aux responsables de la sécurité civile dans le département. La propriété des locaux est très difficile à définir (sociétés civiles immobilières écrans ou propriétaires « de bonne foi » n'arrivant pas à contrôler l'usage des lieux par leur locataire qui sous loue...). Elle ne suffit pas à identifier le responsable dans les faits car les procédures sont longues et les marchands de sommeil migrent avant que les procédures menées à leur encontre n'aboutissent¹⁰⁰.

⁹⁸ Identification des immeubles, évaluation du coût des travaux, mise en concurrence pour le choix d'un maître d'œuvre et des entreprises pour la seule partie technique, traitement social et relogement des habitants, suivi juridique de la procédure afin de récupérer les créances auprès des propriétaires avec les risques de contentieux, importants.

⁹⁹ Ainsi, dans l'Oise, trois dossiers ont été sélectionnés par le groupe de travail contre l'habitat indigne pour faire l'objet de travaux d'office en 2009, après des négociations avec les maires, la DDE étant sollicitée pour identifier la marche à suivre pour exécuter ces travaux. De même à Melun, le service urbanisme de la ville a identifié 2 immeubles, présentés en CODERST par la DDASS, sur lesquels il est prévu d'engager des travaux d'office pour 2009.

¹⁰⁰ C'est par exemple le cas à Creil, ville sans SCHS. Le maire a engagé une véritable politique de lutte contre les marchands de sommeil, qu'il s'agisse de propriétaires d'hôtels ou de propriétaires privés qui louent des locaux insalubres dans leur propre demeure ou des immeubles insalubres. Les marchands de sommeil utilisent plusieurs subterfuges : changement de statut des immeubles en meublés, revente des immeubles, SCI écrans. Les cas de marchands de sommeil avérés transmis au procureur n'aboutissent que rarement. Les propriétaires font systématiquement appel des jugements, prolongent les contentieux et gardent leurs établissements ouverts.

- [159] La question des marchands de sommeil a été abordée avec les responsables des SCHS. Elle dépasse, selon eux, leurs compétences et leurs effectifs sauf quand un engagement du parquet (comme à Nice) ou la mise en œuvre d'une organisation ad hoc (pôle de lutte contre les marchands de sommeil avec les représentants de la police nationale et du parquet et mise en place à la gendarmerie d'une cellule « habitat indigne 93 » en Seine-Saint-Denis) facilitent les poursuites pénales et permettent d'obtenir des résultats. Dans ce département, les services de la cellule prennent en compte les informations détenues par les SCHS lors de leurs enquêtes. Dans le dispositif mis en place les SCHS ont donc un rôle mineur.
- [160] Dans certains cas, les villes ont mis en place une organisation spécifique à côté du SCHS pour prendre en compte la lutte contre les marchands de sommeil (à Nice, lancement d'études).
- [161] La circulaire du 14 novembre 2007 a conduit les services de l'Etat à inscrire dans leurs priorités d'action la lutte contre les marchands de sommeil. Ils ont fait le lien entre les procédures d'insalubrité et la réalisation d'office des mesures prescrites (travaux, hébergement ou relogement) dans l'Oise notamment. Ces démarches, initiées également dans d'autres départements en 2008, devraient donner des résultats en 2009 avec une très forte implication de la DDEA comme dans le Pas-de-Calais¹⁰¹.
- [162] Les journées d'information sur le sujet, organisées par le PNLHI, ont été accueillies avec satisfaction par les SCHS. En effet, ceux que la mission a rencontrés ont indiqué se sentir isolés et manquer d'appui de la part des services de l'Etat. Il est vrai qu'ils ne sont pas apparus comme le service référent en ce domaine. Ce sont plus généralement les services habitat-logement qui ont cette charge, notamment dans le cadre des OPAH comme à Rouen ou sans lien avec les OPAH comme à Boulogne-sur-Mer.

2.5.5. La politique de lutte contre l'habitat indigne est indissociable des autres politiques de l'habitat

- [163] Le traitement de l'habitat indigne peut être conduit dans le cadre de diverses procédures juridiques (RSD, péril, arrêtés d'insalubrité réparable ou irréparable). Ce recours aux procédures est un outil de pression pour mettre fin à l'insalubrité et prévenir une aggravation de la ségrégation urbaine. Cette politique ne peut donc pas être isolée des enjeux qui concernent la production de logements « décents », accessibles aux plus démunis dans le parc public et dans le parc privé. Ces besoins doivent être pris en compte dans la recherche des terrains urbanisables et dans le choix des rythmes de construction nécessaires au regard des objectifs des plans locaux de l'habitat et des PDALPD. Elle ne peut pas plus être séparée des politiques sociales mises en œuvre à l'échelle du département pour la gestion du FSL, la prévention des expulsions et l'accompagnement social dans le logement, ni des autres politiques de relogement (DALO et contingent préfectoral).
- [164] La lutte contre l'habitat indigne nécessite une bonne information des propriétaires et des occupants des logements. L'ADIL (agence départementale d'information sur le logement) a cette vocation. Reste que ces agences n'existent pas dans tous les départements.
- [165] De même, la politique de lutte contre l'habitat indigne doit prendre en compte le bon usage des logements et la nécessité d'apprendre aux occupants à les utiliser. La santé mentale des occupants est insuffisamment prise en compte alors que les responsables des SCHS indiquent que nombre de signalements relèvent de ces situations. Dans certains sites, comme à Grenoble, un lien réel est établi entre le SCHS et le service en charge de ces problématiques.

¹⁰¹ A Strasbourg la DDEA va lancer une enquête sur les marchands de sommeil en s'appuyant sur un bureau d'études.

- [166] Dans un certain nombre de départements, sous l'égide de la préfecture ou de la DDEA des pôles logement ont été créés. Les textes prévoient que le PDALPD intègre un volet de lutte contre l'habitat indigne, ce qui est souvent le cas. Ils prévoient aussi qu'il y ait cohérence entre le PDALPD et le PLH¹⁰², cet aspect a été peu abordé. Enfin les PLU¹⁰³ devraient intégrer les besoins définis dans le PLH. Des marges de progrès sont donc possibles.

2.6. *La coordination interservices naissante est mise à mal par la réforme de l'Etat*

- [167] L'inquiétude des personnels des DDASS et des DDE ou DDEA était perceptible dans les sites enquêtés. Les responsables des services déconcentrés ont souligné la difficulté et le temps nécessaire pour construire une démarche partenariale efficace dans la lutte contre l'habitat indigne. Elle est déjà complexe à mettre en œuvre entre eux. Quand la coopération existe, elle tient souvent aux individus plus qu'à une collaboration institutionnalisée. Avec les préfectures, les relations des deux services sont épisodiques. A l'évidence, ils se sentent soutenus lorsque le préfet leur adresse une lettre de mission. C'est le cas dans le Puy-de-Dôme.
- [168] Lorsque la collaboration est organisée entre les services de l'Etat, le pôle en constitution peut s'élargir aux autres partenaires, collectivités locales et organismes tels que la CAF ou la MSA notamment. La coopération avec le parquet, qui n'est pas la règle dans les sites enquêtés, se formalise en dehors de ces pôles, autour d'un sous-préfet référent ou du secrétaire général sur la base des aspects coercitifs de la lutte contre l'habitat indigne¹⁰⁴.
- [169] Toutes ces démarches se mettent en place et commencent à porter leurs fruits. Des plans d'actions sont élaborés et entrent dans leur phase opérationnelle. Dans le même temps, la réforme de l'Etat s'accélère. Elle est mal vécue par les fonctionnaires rencontrés à deux niveaux.
- [170] Le premier concerne la mise en place des agences régionales de santé (ARS). Pour les DDASS, elle signe leur disparition. Elles s'interrogent sur les moyens qui resteront sur les territoires pour poursuivre les actions de proximité engagées. La création des délégations territoriales départementales où se trouveront les services santé-environnement après la réforme obligera à de nouveaux modes de fonctionnement dans le partenariat interministériel qui ne seront pas nécessairement plus simples. Les moyens, déjà faibles, seront-ils maintenus pour assurer une mission qui dans une politique de santé environnementale pourrait ne pas être prioritaire ?

¹⁰² PLH : Plan local de l'habitat.

¹⁰³ PLU : Plans locaux d'urbanisme.

¹⁰⁴ Ce n'est pas toujours le cas : les grands SCHS peuvent avoir, comme la direction de l'écologie à Lyon, des rapports directs avec les substituts référents pour monter ensemble, par exemple, une stratégie sur le suivi des transmissions d'infractions au RSD.

[171] Le second intéresse l'organisation de l'administration départementale¹⁰⁵ avec la création de deux ou trois directions départementales à cette échelle : direction des territoires, direction de la population (qui traiterai alors des enjeux de cohésion sociale) et éventuellement direction de la cohésion sociale dans les départements dont l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville l'imposeront. Les projets des préfets de région placent en général l'habitat indigne¹⁰⁶, hors financement, dans la direction de la population ou dans la direction de la cohésion sociale séparant cette politique de celle de l'habitat qui trouve sa place dans la direction des territoires. Ces esquisses ne sont pas comprises par les services. Les responsables rencontrés considèrent qu'elles font «voler en éclat» la logique partenariale interministérielle qu'ils ont mis en place pour traiter l'ensemble des aspects de la lutte contre l'habitat indigne, indissociable des autres politiques de l'Etat relatives au logement (DALO, relogement), à l'habitat (financement de la réhabilitation des logements, études sur le bâti, politique de construction), à l'urbanisme ou au renouvellement urbain. Elles risquent pour eux de marginaliser la lutte contre l'habitat indigne et ne contribuent pas à renforcer l'efficacité et la cohérence entre les actions à conduire autour d'une démarche de projet.

[172] Ainsi, les SCHS n'apparaissent pas comme un vecteur essentiel de la lutte contre l'habitat indigne du fait de leur positionnement dans les services de la commune, de leurs effectifs consacrés à cette mission, de leur participation aux dispositifs territoriaux qui reste marginale, de leur rare intégration au sein des pôles interministériels ou comité de pilotage sur l'habitat indigne. En revanche, ils occupent une place privilégiée dans l'accueil de proximité des habitants de la commune pour le contrôle du RSD et dans le travail de médiation. L'amélioration de leur activité dans la procédure d'insalubrité jusqu'à la présentation du rapport au CODERST est conditionnée par une plus grande formalisation de leurs liens avec les services de l'Etat en charge de cette fonction. Le suivi des procédures coercitives est encore plus compliqué à organiser. La lutte contre l'habitat indigne est complexe et suppose la mise en place d'une stratégie d'intervention interservices multidisciplinaire dans une démarche partagée et complémentaire. Si les maires sont les acteurs de proximité reconnus dont le rôle est incontournable dans ce champ (pouvoir de police, choix des opérateurs repérage/traitement social/relogement,...), le conseil général n'est pas encore suffisamment impliqué dans le pilotage de cette politique alors même que l'accompagnement social des occupants prend de plus en plus d'importance¹⁰⁷. La place du conseil général lui permet de surcroît de faire le lien avec les autres politiques de logement et de l'habitat ou de l'exclusion. Un constat identique concerne les préfetures qui ont vocation à être davantage impliquées. Enfin la mission, après ces visites de terrain, constate que la réforme de l'Etat en cours pose un certain nombre d'interrogations sur la prise en compte de l'habitat indigne dans les organisations territoriales à venir.

¹⁰⁵ En référence à la circulaire du 31 décembre 2008, relative à l'organisation de l'administration départementale.

¹⁰⁶ C'est-à-dire un ou deux intervenants de la DDEA, dont le référent habitat indigne et les services logement des préfetures.

¹⁰⁷ Cf. discours de Madame Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, devant les DRASS et les DDASS, le 6 mars 2008.

3. PRECONISATIONS

3.1. *Rappeler les compétences des maires dans le domaine de la santé publique en respectant la diversité des SCHS et sans remettre en cause la DGD*

3.1.1. Abandonner l'idée retenue dans le rapport de l'IGAS d'un recentrage du contrôle administratif et technique des règles d'hygiène par les services de l'Etat

[173] Les auteurs de ce rapport avaient préconisé une modification législative radicale. Cette proposition est restée lettre morte. Elle ne paraît plus d'actualité. La réforme générale des politiques publiques ne conduit pas à augmenter les effectifs des services de l'Etat. Dans les départements avec des villes importantes, les services déconcentrés seraient aujourd'hui dans l'incapacité de prendre en charge les activités de leurs SCHS en particulier concernant la lutte contre l'habitat indigne.

3.1.2. Accepter la diversité des SCHS dès lors que les collectivités locales remplissent leurs obligations légales

[174] Les collectivités locales s'administrent librement. Elles n'ont de fait ni des moyens comparables ni les mêmes enjeux. Les priorités qu'elles se donnent s'imposent aux services de l'Etat.

[175] Certains SCHS ont la masse critique suffisante pour apparaître comme un vecteur efficace de la lutte contre l'habitat insalubre. Ils doivent être utilisés en tant que tel. Les autres, aux effectifs réduits, ne sont susceptibles de jouer un rôle dans cette mission qu'avec l'appui des services de l'Etat. Les collectivités locales disposant d'un SCHS doivent néanmoins tout mettre en œuvre pour faire face à leurs obligations en matière d'insalubrité.

3.1.3. Ne pas remettre en cause la DGD

[176] Le périmètre d'action des SCHS est déterminé en fonction des missions assumées au 1^{er} janvier 1984. Mais aucun document formel n'est venu déterminer de manière précise quelle était la nature de ces missions et leurs contours. L'attribution de la dotation générale de décentralisation à 208 communes par l'arrêté du 9 septembre 1985 gèle de facto la situation administrative de ces services. Bien qu'elle puisse aujourd'hui apparaître comme inégalitaire, la DGD ne peut être remise en cause. Les crédits attribués aux communes sont pris en compte globalement. Les SCHS n'ont pas de budget propre, et la plupart des communes n'ont pas une comptabilité analytique suffisante permettant de reconstituer les dépenses inhérentes au contrôle des règles d'hygiène. C'est d'autant plus complexe que certaines des compétences des SCHS ont été transférées à d'autres services de la mairie avec des moyens complémentaires attribués dont la source est propre aux communes.

3.1.4. Etablir un tableau synthétique des compétences santé publique des maires et des obligations particulières des collectivités disposant d'un SCHS

[177] Outre les compétences qui incombent à tous les maires rappelées par l'article 83 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et qui concerne les règles d'hygiène pour les habitations, leurs abords et leurs dépendances, les maires des communes disposant de SCHS ont des responsabilités particulières en substitution des DDASS dans la gestion et le suivi des procédures d'insalubrité : instruction des plaintes en insalubrité, contrôle de l'application des arrêtés préfectoraux, réalisation d'office des mesures prescrites pour remédier à l'insalubrité et écarter les dangers immédiats pour la santé des occupants et les enquêtes sur l'environnement d'un mineur atteint de saturnisme.

[178] Une circulaire interministérielle à laquelle serait annexé le tableau des compétences pourrait être adressée aux préfets pour leur demander de veiller au respect des obligations légales des maires et le cas échéant de clarifier, avec ceux-ci, la répartition des rôles dévolus aux SCHS et aux services de l'Etat en matière d'insalubrité.

3.2. Organiser les relations Etat-collectivités locales disposant d'un SCHS dans le cadre d'un protocole

[179] Les procédures liées à l'insalubrité et à la sécurité participent à l'éradication de l'habitat indigne. Elles doivent être suivies avec rigueur pour produire leurs effets.

[180] Le préfet et le maire détermineront sous la forme d'un protocole les objectifs à atteindre en ce domaine, préciseront les méthodes de travail de leurs services, les indicateurs de suivi et l'évaluation des résultats au regard des moyens mis en œuvre.

3.3. Impliquer le préfet et le conseil général dans le pilotage et la coordination de la lutte contre l'habitat indigne

[181] La lutte contre l'habitat indigne est un des éléments de la politique de l'habitat (production de logements accessibles aux plus démunis), du logement dans ses aspects les plus sociaux (PDALPD, DALO, commission de conciliation...). Dans certains départements, la désignation d'un sous-préfet référent et/ou l'implication particulière du conseil général se traduisent par une meilleure prise en compte de cette politique. Lorsqu'ils sont pilotés par ces deux instances les dispositifs fonctionnent avec plus d'efficacité.

[182] L'éradication de l'habitat indigne justifie plus que la déclinaison d'un volet habitat indigne dans le PDALPD. Elle exige un projet global, spécifique, qui organise la prise en compte de l'intégralité de la chaîne de traitement de l'habitat indigne.

[183] Le préfet, coordonnateur des politiques de logement et de l'habitat, chargé de la mise en œuvre des politiques publiques et le conseil général, responsable des politiques sociales et de l'exclusion (dont le FSL), financeurs des dispositifs départementaux (comme les MOUS insalubrité) ont vocation à piloter conjointement la lutte contre l'habitat indigne. Ce co pilotage paraît plus efficace que de confier au préfet seul cette responsabilité, comme le proposaient le PNLHI et la mission interministérielle de 2007 sur l'habitat indigne.

3.4. *Garantir les moyens de l'Etat sur les territoires dans la lutte contre l'habitat indigne*

3.4.1. Clarifier le rôle des services de l'Etat pour plus d'efficience

[184] Les services santé-environnement des DDASS, aux effectifs limités, doivent consacrer leurs moyens à l'accompagnement, au conseil et à l'information des maires, au contrôle du suivi des procédures. Ils devraient privilégier le « faire faire » au « faire » et n'intervenir eux-mêmes que dans les seuls cas de carence des maires dans les procédures d'insalubrité. Au titre de cette mission la mise en place des ARS doit conduire, dans les délégations départementales, à maintenir un nombre d'ETP dédié à la lutte contre l'habitat indigne dans son volet coercitif, les qualifications nécessaires, les formations acquises et les modalités de mise à disposition.

[185] Les DDE ou DDEA ont vocation à être le service technique référent dans la lutte contre l'habitat indigne. En effet, elles sont compétentes dans la connaissance des territoires, la gestion et le financement des dispositifs et les autres aspects des politiques du logement et de l'habitat. Les préfets ont d'ailleurs choisi en général les DDE pour assurer le secrétariat du DALO. L'ensemble de ces politiques étant « interconnecté » les directions départementales des territoires, dans la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, devraient conserver la lutte contre l'habitat indigne sous tous ses aspects.

3.4.2. Maintenir une certaine stabilité des règles et poursuivre les efforts de simplification

[186] La complexité du corpus juridique relatif à l'habitat indigne impose du temps pour que ceux qui sont chargés d'appliquer les règles se les approprient et les appliquent dans leur ensemble. Chaque type d'opération a un caractère spécifique. La crainte du contentieux est un souci largement partagé. Les fluctuations trop rapides des règles de financement ou de suivi sont un facteur d'immobilisme pour tous les acteurs.

3.5. *Bâtir une stratégie départementale d'intervention*

3.5.1. Elaborer un document spécifique à l'éradication de l'habitat indigne (PDLHI)

[187] Un réseau national de lutte contre l'habitat indigne a été constitué. Il doit être organisé au niveau départemental. Tous les départements n'ont pas élaboré un plan d'action local. Pour que cette généralisation soit effective, le PNLHI doit mettre en ligne une méthodologie et des modèles-type pour aider les décideurs locaux à élaborer ces documents. L'ingénierie fait défaut pour prendre en compte la complexité de la chaîne de la lutte contre l'habitat indigne. Ce plan doit énoncer une stratégie partagée d'éradication de l'habitat indigne à partir des besoins locaux et organiser la coordination de l'ensemble des moyens mis au service de cette stratégie en s'appuyant autant que faire ce peut sur les bonnes pratiques. Chaque élément de la chaîne doit faire l'objet d'une fiche action : réception et tri des plaintes et signalements, repérage fin de l'habitat indigne, diagnostic social, financier et technique, mise en œuvre et suivi des procédures coercitives, suivi des dispositifs opérationnels et des mesures de financement incitatives, suivi du relogement provisoire et définitif. Des responsables doivent être désignés pour chaque étape.

[188] Le plan doit comporter un volet particulier sur la coopération avec les parquets et l'intégration des associations et des services sociaux au dispositif local.

[189] Les protocoles sur la mise en œuvre de la police administrative élaborés conjointement entre les préfets et les maires s'insèrent dans ces documents spécifiques.

3.5.2. Elaborer les tableaux de bord de suivi et d'évaluation

- [190] Des tableaux de bord de suivi, de résultats et d'évaluation doivent être annexés au PDLHI. Ils comportent, pour chaque fiche action des objectifs, un calendrier de suivi et des indicateurs de résultat. Cet outil local de suivi, avec quelques indicateurs simples et compréhensibles pour tous les acteurs, sera commenté lors des réunions annuelles de bilan du PDLHI.
- [191] Ces tableaux de bord partagés seraient confiés aux DDEA chargées du secrétariat et de l'animation du plan. Les futures directions départementales du territoire, qui disposent de la connaissance des territoires, des outils, de l'expertise technique et des financements ont vocation à être les animateurs locaux des PDLHI.

3.6. Utiliser les outils au service de la stratégie

3.6.1. Organiser de manière active le repérage de l'habitat indigne

- [192] Le repérage est un enjeu majeur pour traiter l'habitat indigne. Le traitement des plaintes et signalements est insuffisant à la connaissance des besoins locaux. Celle-ci nécessite de développer l'information, d'élargir les sources de signalements, d'assurer le recoupement des bases de données existantes entre elles (FILOCOM, fichiers du cadastre, données des OPAHRU...) et avec les données locales.
- [193] De passif, le repérage devient un repérage d'investigation et nécessite la mise en place d'un outil partagé de recueil et de traitement des plaintes et signalements. Les observatoires départementaux de l'habitat peuvent jouer ce rôle. Des bonnes pratiques existent en matière de repérage d'investigation. Elles doivent faire l'objet d'une validation par le PNLHI puis d'une diffusion.
- [194] Le repérage doit porter à la fois sur l'analyse du stock et du flux. Le traitement de certains quartiers peut conduire au déplacement des populations et reconstituer ailleurs des poches d'indignité. L'accompagnement social est indissociable de la mise en œuvre des procédures et doit se poursuivre après le relogement.

3.6.2. Etablir le lien entre les procédures et les travaux d'office

- [195] Les travaux d'office font partie de la chaîne de traitement des procédures d'insalubrité et de sécurité. Il apparaît indispensable qu'ils fassent l'objet d'une fiche action du PDLHI pour expliquer aux maires et aux préfets les obligations de résultat qui leur incombent dans la gestion des procédures coercitives. Ils doivent donc, le cas échéant, recourir aux travaux d'office. La réglementation en la matière a été simplifiée, les conditions de recouvrement des créances ont été sécurisées, un important travail d'explication et de formation doit être poursuivi auprès des acteurs locaux. Cet outil est trop souvent associé à la seule lutte contre les marchands de sommeil à laquelle ne se limite pas la lutte contre l'habitat indigne.
- [196] Les procédures doivent donc faire l'objet d'un suivi rigoureux dans les différentes étapes de leur mise en œuvre : établissement d'un calendrier de suivi, relances, mises en demeure, substitution, et poursuites pénales éventuelles. Ce suivi garantit l'efficacité de l'action.

3.6.3. Organiser les formations pour développer une culture et des savoir-faire communs entre les acteurs

- [197] L'information sur les textes et les procédures existe déjà. Les guides édités par le PNLHI apportent un appui en termes de connaissances et de méthodologie aux services de l'Etat, des collectivités locales et aux différents acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Les DDASS publient des guides et organisent des formations en direction des élus.

- [198] La création à l'échelle intercommunale d'un centre de ressources pourrait garantir une diffusion au plus près du terrain de cette information notamment auprès des maires des petites communes et de leurs collaborateurs ; elle répondrait ainsi à un besoin largement exprimé. Ces centres de ressources seraient le lieu de recueil et de diffusion des bonnes pratiques. Ils pourraient aussi apporter un appui en termes d'aide juridique aux communes face aux risques de contentieux.
- [199] Le développement de l'information doit être complété par des formations aux outils juridiques et techniques, interservices, pour développer une appréhension commune des facteurs d'éradication de l'habitat indigne et un réel savoir faire.
- [200] La spécificité des problématiques liées à l'insalubrité justifie également le développement des formations « professionnalisantes » pour les agents des SCHS en lien avec le centre national de formation de la fonction territoriale et l'école supérieure des hautes études en santé publique.

3.6.4. Reformuler les indicateurs de la lutte contre l'habitat indigne

- [201] Les indicateurs sur lesquels travaille le PLNHI doivent être enrichis et fournir d'autres informations que celles liées aux procédures coercitives. En particulier devraient être pris en compte le nombre de logements sortis d'indignité, le nombre de logements en sortie de péril, le nombre de personnes relogées et le nombre d'arrêtés de main levée. Chaque indicateur serait accompagné d'une fiche expliquant son mode et ses bases de calcul afin que tous les services puissent les renseigner de façon homogène.

Isabelle MASSIN

Gérard LAURAND

Anne MERLOZ

Hélène de COUSTIN

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Note d'étape

Annexe 3 : Lexique des acronymes

Annexe 4 : Choix des sites et liste des personnes rencontrées

Annexe 5 : Méthodologie et questionnaire

Annexe 6 : Exemple de diagramme explicatif (DDASS Lyon)

Annexe 7 : Effectifs des SCHS et résultats en termes de lutte contre l'habitat indigne

Annexe 1 : Lettre de mission



Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Le Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative
Le Ministre du Logement et de la ville

Inspection Générale des Affaires Sociales
22 SEP. 2008
N° 933

Paris, le 18 SEP. 2008

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Le ministre du logement et de la ville,

à

M. le Chef de l'inspection générale des affaires sociales

M. le Chef de l'inspection générale de l'administration

M. le vice-président du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Objet : Audit des services communaux d'hygiène et de santé.

La lutte contre l'habitat indigne a été confirmée comme priorité absolue de l'action du Gouvernement par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, l'assortissant d'objectifs chiffrés. Par ailleurs, la mise en place depuis le 1^{er} janvier 2008 du droit au logement opposable, qui fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation, insalubres et dangereux, réaffirme au niveau local les missions confiées aux services de l'Etat ainsi qu'aux 208 services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) visés au 3^o de l'article 1422 du Code de la santé publique, chargés des missions de contrôle sanitaire de l'habitat et en particulier, de l'instruction des dossiers d'insalubrité ainsi que du suivi des arrêtés pris.

Or, le suivi du plan d'action de lutte contre l'habitat indigne et l'actualité judiciaire liée à la lutte contre les « marchands de sommeil » montrent un niveau d'activité des SCHS extrêmement hétérogène sur le territoire métropolitain pouvant parfois aller jusqu'à l'absence d'activité en matière d'habitat insalubre.

.../...

Outre cette diversité d'activité constatée, il apparaît que les missions confiées aux SCHS sont mal connues et que les relations entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales sont parfois peu opérationnelles.

C'est pourquoi nous vous demandons de conduire une mission d'audit portant sur la mise en œuvre de leurs compétences par les SCHS et sur leurs relations avec les services de l'Etat chargés de la politique de l'hygiène et de la santé. Cette mission devra en particulier :

- recueillir, auprès de l'ensemble des services, les éléments quantitatifs permettant de connaître les missions effectuées par les SCHS métropolitains dans le cadre de leurs obligations légales ;
- identifier les moyens financiers et humains directement affectés à la lutte contre l'habitat indigne en lien avec les résultats mesurés par les indicateurs d'activité (enquête sur la lutte contre l'habitat indigne) ;
- connaître l'évolution des missions des SCHS au cours des dernières années ;
- analyser, en lien avec les services de l'Etat territorialement compétents, la pertinence et la complémentarité des actions menées par l'Etat et les collectivités territoriales et évaluer la qualité des relations entre ces différents acteurs ;
- étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS contre l'habitat indigne.

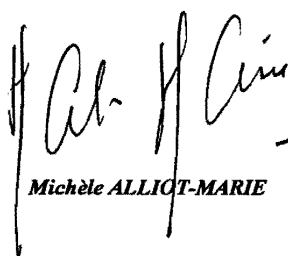
Vous voudrez bien étayer votre analyse par des visites sur sites dans au moins une quinzaine de villes comprenant des grandes villes à faible activité dans le domaine sanitaire de l'habitat, des villes situées dans des zones à forte tension du marché du logement et où les recours au titre du droit au logement opposable sont nombreux et, enfin, des villes où le ratio DGD/population est particulièrement élevé. Quelques SCHS particulièrement actifs dans ce domaine vous seront cités, à titre d'exemple.

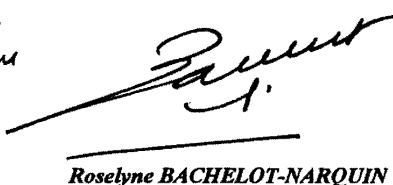
Ces visites et les monographies qui les suivront vous permettront de procéder à une évaluation plus qualitative des missions obligatoires des SCHS, incluant la manière dont elles sont remplies dans le partenariat local.

Cette mission d'audit devra déboucher sur des propositions de clarification des missions et des compétences exercées tant par les services de l'Etat que par les SCHS et, le cas échéant, de propositions concernant les moyens alloués à la mise en œuvre de ces politiques.

Nous souhaitons que votre mission soit achevée dans un délai de 6 mois. Nous vous demandons un rapport d'étape pour le 1er décembre 2008.

La Direction générale de la santé, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la Direction générale des collectivités locales et le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, se tiennent à votre disposition pour faciliter votre mission.


Michèle ALLIOT-MARIE


Roselyne BACHELOT-NARQUIN


Christine BOUTIN

Annexe 2 : Note d'étape



Inspection générale de
l'administration

N° 08-066-01

Inspection générale des
affaires sociales

RM2008-126I

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable
N°005981-01

Audit des services communaux d'hygiène et de santé

NOTE D'ETAPE

Établi par

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Gérard LAURAND
Inspecteur général des affaires sociales

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Sommaire

AUDIT DES SERVICES COMMUNAUX D'HYGIENE ET DE LA SANTE.....	5
1. LA MISSION	5
1.1. <i>La lettre de mission</i>	5
1.2. <i>Le contexte de la mission</i>	5
1.2.1. Une suite d'une mission précédente	5
1.2.2. Le ministère du logement est à l'origine de cette nouvelle mission.....	6
1.3. <i>Les membres de la mission</i>	6
1.4. <i>Méthodologie de la mission</i>	6
2. LES PRINCIPAUX CONSTATS DE LA MISSION	8
2.1. <i>Les constats issus de l'analyse du questionnaire</i>	8
2.1.1. Un taux de réponse satisfaisant	8
2.1.2. Une très grande hétérogénéité de solutions pour les organisations auditées	8
2.1.3. Les compétences exercées par les SCHS sont centrées sur quelques priorités	11
2.1.4. La lutte contre l'habitat indigne s'organise avec difficultés.....	12
2.2. <i>Les premiers enseignements liés aux visites de terrain</i>	12
2.2.1. La gouvernance de la lutte contre l'habitat indigne est complexe à mettre en oeuvre	13
2.2.2. Les limites à l'action des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.....	16
3. CE QUI RESTE A FAIRE POUR LA MISSION.....	17
3.1. <i>Terminer les visites de sites et l'écriture des rapports contradictoires</i>	17
3.2. <i>Approfondir les constats</i>	17
3.3. <i>Arrêter le diagnostic sur le fonctionnement des SCHS afin de proposer des recommandations utiles</i>	17
3.4. <i>Les composantes du rapport final</i>	18
LETTRE DE MISSION.....	19

Audit des services communaux d'hygiène et de la santé

1. LA MISSION

1.1. *La lettre de mission*

- [1] Par lettre en date du 18 septembre 2008, les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville ont demandé que soit diligentée une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS). Les résultats de cette mission sont attendus dans un délai maximum de six mois sachant qu'une note d'étape au 1^{er} décembre devra situer l'avancement des travaux.
- [2] Cette mission porte, selon les termes de la lettre de mission, sur « la mise en œuvre de leurs compétences par les SCHS et sur leurs relations avec les services de l'Etat chargés de la politique de l'hygiène » avec quatre préoccupations principales des ministres : identifier les missions des SCHS dans le cadre de leurs obligations légales, voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est centrée sur cette dernière thématique. Cette lutte contre l'habitat indigne est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.

1.2. *Le contexte de la mission*

1.2.1. **Une suite d'une mission précédente**

- [4] En 2004, une mission qui portait sur l'évaluation du fonctionnement des SCHS a donné lieu à un rapport de synthèse sur la base de 15 rapports de sites. Leurs auteurs avaient traité du contexte des SCHS, de leurs missions, de leurs organisations et des moyens humains et financiers qui s'y rattachent. Ils avaient montré la très grande diversité des solutions adoptées par ces services pour répondre à leurs obligations légales. Le rapport avait conclu à la nécessité d'une modification législative pour répartir strictement les compétences entre l'Etat et les collectivités locales, dans le cadre d'un recentrage des compétences des services déconcentrés de l'Etat. Dans l'attente de cette modification législative, la mission proposait de donner un droit de retrait aux communes qui souhaitaient se désengager du dispositif ou d'étendre les compétences des SCHS aux communes qui le souhaitaient. Elle préconisait par ailleurs de rapprocher le fonctionnement des services de l'Etat et des SCHS qu'il s'agisse de leur gouvernance ou de la formation des agents. La mission recommandait également de dresser un inventaire exhaustif des missions et des modalités de fonctionnement des SCHS.

1.2.2. Le ministère du logement est à l'origine de cette nouvelle mission

- [5] Le point de départ de la demande de mission est une réunion au ministère de la santé et de la jeunesse, des sports et de la vie associative organisée le 19 mars 2008 par la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales. Les débats avaient pour objet de «faire suite à la demande du cabinet du logement d'une intervention des services déconcentrés sur les SCHS ».
- [6] Les participants à cette réunion interministérielle sont convenus « d'engager parallèlement trois démarches pour progresser en interministériel dans le domaine de la lutte contre l'insalubrité » : préparer une circulaire conjointe (intérieur, logement, santé) sur les pouvoirs du préfet en cas de défaillance des SCHS ; engager une saisine du conseil d'Etat en vue de préciser l'interprétation des textes sur le partage des compétences entre l'Etat et les communes dans le champ d'intervention des SCHS (et pas seulement en matière d'insalubrité) ; solliciter l'inspection générale des affaires sociales pour une nouvelle évaluation de la situation en lui demandant de comparer des situations de bons et mauvais fonctionnements, d'approfondir les exemples d'intercommunalité et de proposer des pistes d'évolution.

1.3. Les membres de la mission

- [7] Quatre inspecteurs généraux et inspecteurs issus de différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg (statisticienne) et de Philippe Romenteau (informaticien) de l'IGAS.

1.4. Méthodologie de la mission

- [8] Elle peut être décrite à quatre niveaux : un travail préparatoire de collecte d'informations utiles sur la réglementation en matière de lutte contre l'habitat indigne ainsi qu'une analyse de données spécifiques¹ à cette thématique par le biais de deux sources essentielles (le pôle national de lutte contre l'habitat indigne, et le réseau d'échanges des ingénieurs de santé environnement), des rencontres avec les principaux acteurs dans la gestion de cette mission au plan national (la présidente du PLNHI et ses principaux collaborateurs, un conseiller technique au cabinet du ministre du logement et de la ville, trois membres de la direction générale des collectivités locales et des représentants de la direction générale de la santé), la réalisation d'un questionnaire et des visites de terrain.

¹ Il s'agit des données concernant l'état du bâti et son occupation exploités à partir du recensement de la population par l'INSEE en 1999. Les données qui intéressent le PPI sont celles qui figurent au fichier FILOCOM.

- [9] Le questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS porte sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Le questionnaire originel a fait l'objet d'un test auprès du responsable du SCHS de Roubaix. Il contient dans sa version finale plus de deux cents questions. Les SCHS ont eu un mois pour y répondre. Afin de proposer aux responsables de SCHS une interface de saisie conviviale, Philippe Romenteau de l'Igas a utilisé le logiciel SOLEN qui offre une interface internet aux utilisateurs et permet une gestion d'enquête complète. Il a géré le dispositif, du premier envoi des questionnaires, le 23 septembre, à la clôture de l'enquête, le 21 octobre. Il a assuré l'ensemble des relances et la gestion des réponses aux questions posées par les responsables des SCHS. L'annexe retrace le déroulement complet de l'enquête. Les résultats de l'enquête ont été retranscrits sous Excel pour un traitement statistique effectué par Liliane Salzberg. Par son analyse, elle a mis en exergue les constats les plus significatifs à partir d'une grille de lecture établie par la mission. Cette exploitation statistique constitue un des piliers du rapport final et y figurera in extenso en annexe.
- [10] Le choix des sites correspond à plusieurs enjeux : des grandes villes où la problématique de la lutte contre l'habitat indigne ne peut qu'être importante (Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes par exemple) des villes où le centre urbain dégradé est considérable (Perpignan, Thiers), des villes qui s'insèrent dans une organisation départementale gérée de manière originale par le conseil général (Angoulême et dans une moindre mesure Strasbourg), des villes situées dans des zones à forte tension du marché du logement et où les recours au titre du droit au logement opposable sont nombreux (Saint-Denis), des villes où le ratio DGD/population est particulièrement élevé (Toulon, Boulogne-sur-Mer) et, enfin des villes situées dans la grande couronne de la région parisienne qui ne possèdent pas de SCHS mais qui peuvent être confrontées à un parc urbain de qualité médiocre insalubre voire indigne (Beauvais, Creil, Melun).
- [11] Les sites suivants ont été retenus : Angoulême, Beauvais, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Clermont-Ferrand, Creil, Grenoble, Lyon, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Perpignan, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg, Thiers, Toulon, Toulouse, Versailles.
- [12] Les visites se sont déroulées entre le 15 septembre (Perpignan) et le 10 décembre (Rouen). Elles ont été conduites par un, deux ou trois inspecteurs en fonction des disponibilités de chacun et de la nécessité de terminer la mission dans les délais. 6 jours de travail sont en effet obligatoires par site si on tient compte des temps nécessaires aux déplacements, investigations, analyses, rédaction des monographies, relecture par les membres de la mission. Chaque déplacement fait l'objet d'une monographie qui sera annexée au rapport final.
- [13] Les entretiens dans chaque site ont fait l'objet d'une programmation appliquée de manière quasi constante. Les inspecteurs ont ainsi rencontré le directeur du SCHS et ses principaux collaborateurs pour le suivi des procédures d'insalubrité, la clarification des normes, le positionnement du service au sein des collectivités locales et le type de relations entretenues avec les services de l'Etat, notamment la DDASS. Ils ont dialogué avec l' élu (ou les élus) en charge du SCHS. Ils ont interrogé les différents responsables de la DDASS (directeur, ingénieur sanitaire, ingénieur d'études) sur l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne dans le département et le rapport qu'ils entretenaient avec le SCHS. Ils ont cherché à savoir auprès de la DDE quels étaient, au niveau du département, les dispositifs opérationnels et le rôle que ce service de l'Etat jouait pour piloter la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont interrogé les représentants de la préfecture (préfet, sous-préfet, président du CODERST, chefs de bureau...) sur la coordination du dispositif au plan départemental et l'organisation mise en place. Dans quelques cas, les inspecteurs ont eu la possibilité de questionner des représentants du conseil général eu égard à l'importance des compétences de la collectivité dans l'accompagnement social et du rôle qu'il incarne dans le co-pilotage du PDALPD.
- [14] Les membres de la mission ont utilisé une grille commune de questionnements pour étayer leurs rapports.

2. LES PRINCIPAUX CONSTATS DE LA MISSION

2.1. *Les constats issus de l'analyse du questionnaire*

2.1.1. Un taux de réponse satisfaisant

- [15] Les résultats obtenus, à la fin du mois d'octobre 2008, portent sur 176 réponses à au moins une des questions de l'enquête, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 83 %. Ce taux, pour satisfaisant qu'il soit, aurait pu être amélioré si un délai plus long avait été laissé aux responsables des SCHS. Cette décision des inspecteurs était liée à la situation de la statisticienne de l'équipe qui quittait son activité professionnelle fin octobre. Les résultats obtenus sont néanmoins exploitables.

2.1.2. Une très grande hétérogénéité de solutions pour les organisations auditées

2.1.2.1. La mesure de cette situation

- [16] Le constat d'une grande hétérogénéité avait déjà été fait par la mission précédente. Cette fois cependant la situation peut être mesurée à plusieurs niveaux et pour l'ensemble des SCHS : le statut des responsables des SCHS, le positionnement des SCHS, les moyens humains, logistiques et financiers de ces services.

2.1.2.2. Un tiers seulement des SCHS ont à leur tête un médecin

- [17] A l'origine, les services communaux d'hygiène et de santé étaient censés être dirigés par un médecin de santé publique. La situation a beaucoup évolué. 33 % des SCHS ont encore un médecin directeur. Cette proportion est désormais comparable à celle des ingénieurs qui, dans 29 % des cas, ont cette responsabilité. Mais cette évolution prend en compte aussi la liberté d'administration des villes : 16 % des responsables de SCHS sont aujourd'hui des administratifs (attachés territoriaux le plus souvent) et 15 % ont un grade d'inspecteur de salubrité.

- [18] Deux conséquences découlent de cette situation : un pan d'activité « santé publique » disparaît des organigrammes des SCHS soit que la ville n'exerce plus réellement de prévention et de promotion de la santé soit qu'au contraire elle a des objectifs ambitieux dans ce domaine et une direction de la santé publique à pu être créée totalement indépendante du SCHS ; il existe par ailleurs une volonté de professionnaliser et de rendre plus technique le fonctionnement des SCHS dans des domaines comme l'hygiène alimentaire, l'hygiène urbaine, l'habitat et la lutte contre l'habitat indigne, ce changement d'orientation profitant aux ingénieurs et aux inspecteurs de salubrité.

- [19] Les modifications enregistrées dans le statut de responsable de SCHS ont été très rapides. Depuis 1984, dans 64 % des cas un changement de cette nature a affecté la direction de ce type de service.

2.1.2.3. Le positionnement des SCHS varie fortement selon les villes et le lien qui existe entre ces services et la DDASS est aléatoire

[20] Une analyse qualitative des organigrammes montre que le positionnement des SCHS au sein des mairies est divers : certaines structures font partie d'un ensemble connoté « polices sanitaires » avec une orientation sécurité au sens large, d'autres sont rattachées à une direction de la solidarité ou encore sociale voire à une direction habitat et environnement. La relation avec les élus conditionne l'orientation et les objectifs du service. Certains ont un seul élu, d'autres en ont plusieurs ce qui peut conduire à des difficultés de coordination.

[21] Les relations avec les DDASS, sauf dans des cas exceptionnels, ne sont pas formalisées. Plus singulier, si dans 62% des cas les SCHS transmettent un rapport annuel d'activité celui-ci ne fait pratiquement jamais l'objet d'une analyse commune avec les services de la DDASS. Enfin, si les SCHS considèrent qu'ils sont intégrés dans un pôle départemental pour 64% d'entre eux, la formalisation de ce lien n'apparaît pas clairement (absence de convention avec la ville, ou de protocole d'accord sur les tâches exercées par le SCHS). La notion de pôle départemental elle-même est floue.

2.1.2.4. Des écarts importants dans les moyens humains affectés aux SCHS

[22] Les effectifs sont disparates selon les sites tant en ce qui concerne les catégories professionnelles que le nombre d'agents œuvrant au sein de ces structures. Ainsi, l'enquête qui prend en compte 127 réponses des SCHS révèle des écarts importants d'effectifs où le minimum d'agents selon les situations se situe à 0,2 ETP et le maximum à 101,2 ETP.

[23] Dans l'évolution en cours, il apparaît que si les cadres C sont encore majoritaires (48%) une professionnalisation se dessine au profit des cadres A et des cadres B qui profite d'abord pour des raisons budgétaires aux sites qui présentaient déjà des effectifs importants.

[24] Cette situation a des conséquences non négligeables sur les ressources humaines affectées à la lutte contre l'habitat indigne. Le nombre d'agents en ETP spécifiquement affectés à cette dernière mission, fin décembre 2007, est d'un peu plus du quart des effectifs des SCHS (27%) dans 74 mairies qui répondent de façon cohérente à toutes les questions sur les effectifs par catégorie, que ce soit au niveau du SCHS ou de la lutte contre l'habitat indigne. En moyenne, dans ces mairies 3,4 ETP consacrent la totalité de leur temps de travail à cette lutte. Plus les effectifs sont importants plus il est simple pour une mairie d'arbitrer en faveur de telle ou telle priorité, en l'occurrence la lutte contre l'habitat indigne. Sur un plan qualitatif les personnels qui exercent leur activité dans la lutte contre l'habitat indigne sont massivement de catégorie B (inspecteurs de salubrité). Ils représentent une part importante des effectifs de cette catégorie dans les SCHS, ce qui n'est pas le cas pour les autres catégories. Ainsi, plus de la moitié des effectifs ETP affectés à la lutte contre l'habitat indigne relève de la catégorie B, 29 % de la catégorie C et 15 % de la catégorie A. Quand on regarde l'ensemble des effectifs des SCHS ces proportions sont les suivantes : 36% pour la catégorie B, 47% pour la catégorie C et 17 % pour la catégorie A.

2.1.2.5. Des moyens logistiques, techniques, informatiques et des sources d'informations très divers

[25] Les surfaces des locaux de travail des SCHS divergent fortement. Selon les réponses obtenues elles vont de 9 m² à près de 2000 m² marquant sans doute dans ce dernier cas l'importance des zones de stockage nécessaires pour la gestion des produits de dératisation, de désinsectisation et de désinfection. Si les SCHS reçoivent des publics, dans 15 % des cas les locaux sont inadaptés à cette fonction (handicapés, confidentialité).

- [26] Le nombre de véhicules utilisés par les SCHS marque des différences notables puisque ce nombre atteint 26 pour la structure la plus importante alors que d'autres SCHS n'en ont aucun.
- [27] Les SCHS disposent d'outils d'investigation. Les plus usités sont les sonomètres pour le contrôle du bruit. 81 % des sites en possèdent. A l'inverse l'utilisation d'un détecteur de plomb n'est réelle que pour 14 % des structures qui répondent à cette question. Le contrôle du risque de l'accessibilité au plomb n'entre pas manifestement dans les activités ordinaires des SCHS. Les outils les plus courants sont utilisés pour les missions de base sur l'habitat (analyseur et détecteur de gaz carbonique, hygromètre, thermomètre, photomètre...) et pour la gestion de l'eau (préleveur et analyseur).
- [28] Dans 94 % des cas les SCHS répondent qu'ils sont dotés de matériel informatique propre (bureautique). En revanche l'utilisation de logiciels spécifiques est moindre puisque 23 % des SCHS n'en ont pas. Lorsqu'ils en ont, les logiciels les plus employés portent sur les missions suivantes : gestion des plaintes, de l'activité, du suivi vaccinal, du bruit, des données cartographiques.
- [29] En revanche, les SCHS sont loin d'être égaux pour certaines sources d'information et particulièrement pour celles qui portent sur l'habitat indigne. 21 % seulement des SCHS ont accès aux données FILOCOM de leur commune, 45 % d'entre eux par ailleurs ne bénéficient pas de bases de données internes à la mairie, outils communs des autres services de la mairie (environnement, habitat, logement) qui pourraient leur faciliter leur activité.

2.1.2.6. Des « budgets » réels non connus

- [30] Le nombre de réponses fournies par les SCHS aux questions budgétaires est très inférieur à celui obtenu pour les autres thèmes. Dans le meilleur des cas il atteint 90 contre 176 au maximum pour le questionnaire de base (confer supra). 68% des SCHS qui répondent expliquent qu'ils ont un budget propre. Cette affirmation n'a qu'une valeur relative puisque dans la quasi-totalité des cas il n'existe pas de budget annexe « SCHS » et que les responsables n'ont pas la connaissance des charges indirectes. L'interprétation des données est donc difficile. Les SCHS, à l'exemple des autres services de la collectivité territoriale, apparaissent ainsi comme des « centres dépensiers ». Lors de ses investigations, la mission a choisi, pour cette raison, de ne pas analyser de manière détaillée les données budgétaires. Les éléments recueillis sont donc très globaux.
- [31] Certains constats s'imposent toutefois. Par mairie, les charges de personnel sont dissemblables. Elles vont de sommes dérisoires à un maximum de 2 958 812 €, la moyenne se situant à 550 629 €. La totalité des charges directes de fonctionnement (dépenses liées aux activités) auxquelles s'ajoutent les dépenses de personnel est globalement supérieure à l'ensemble des ressources de SCHS. Ce constat souffre de quelques exceptions. Comme l'avait montré le rapport précédent, certains SCHS peuvent avoir une DGD supérieure aux charges liées aux activités qu'ils assurent. Le calcul initial de la dotation, l'abandon de certaines compétences et donc des moyens affectés à leur gestion, sans modification des ressources apportées par l'Etat, sont les explications les plus plausibles à cette situation.

2.1.3. Les compétences exercées par les SCHS sont centrées sur quelques priorités

2.1.3.1. Les compétences exercées par les SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment des premières lois de décentralisation

[32] Le nombre de réponses positives aux questions de l'enquête varie fortement selon le niveau de compétences prises en charge par les SCHS. Si par exemple pour la compétence « traitement de l'insalubrité » 134 réponses sont fournies, lorsqu'il s'agit d'autres types de contrôles le nombre de réponses baisse fortement : 108 pour le contrôle sanitaire des halles et marchés, 83 quand il s'agit du contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb, 45 pour le contrôle de la pollution de l'air, 33 pour la collecte et le traitement des déchets et 19 pour le contrôle des tours aéroréfrigérants. Ce ne sont là que des exemples.

[33] Différentes raisons expliquent que ces missions ne soient plus accomplies par les SCHS. Au sein des collectivités territoriales, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité des SCHS sont traitées par d'autres services de la commune ou transférées aux structures intercommunales. Cela peut concerner différents domaines comme l'hygiène urbaine, le suivi des statistiques démographiques, le contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées... D'autres compétences sont aujourd'hui exercées dans un cadre plus large que celui de la ville. Il s'agit par exemple du contrôle de la pollution de l'air réalisé très souvent par des associations sous la responsabilité des communautés d'agglomération, du contrôle de la collecte et du traitement des ordures ménagères assuré parfois par des syndicats intercommunaux. L'évolution des missions est également liée à celles des services de l'Etat. Le contrôle des risques liés à l'amiante, celui concernant le radon mais aussi la réception des déclarations des maladies obligatoires sont dans la plupart des cas directement traités par les DDASS. Le contrôle des tours aéroréfrigérantes est du ressort des DRIRE. Certaines missions sont tombées en désuétude. C'est le cas du contrôle sanitaire aux frontières (2 cas cités dans l'enquête) et de la tenue du casier sanitaire.

2.1.3.2. Les compétences exercées au sein des SCHS sont centrées sur quelques priorités

[34] Autour des quatre cinquièmes des 151 municipalités ayant répondu à au moins une question affirment exercer des compétences dans cinq domaines par ordre de fréquence de citation : les enquêtes et le traitement de l'insalubrité (89%), l'application du contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (88%), le contrôle ou l'application des mesures de désinfection, de désinsectisation, de dératisation (85%), le contrôle du bruit (81%), le contrôle des risques liés au monoxyde de carbone (79%).

[35] D'autres missions apparaissent en léger décalé dans l'ordre d'importance des activités des SCHS : le contrôle et la surveillance sanitaire des halles et marchés (72%), le contrôle sanitaire des hôtels meublés (71%), le contrôle de l'hygiène urbaine (70%).

[36] Plus en retrait encore, certaines missions ne sont exercées que par un peu plus ou un peu moins d'une moitié des SCHS : le contrôle des établissements de natation (52%), le contrôle et l'organisation des vaccinations préventives (51%), le contrôle des risques liés à l'amiante (46%).

[37] Parce qu'il s'agit là d'une mission essentielle traitée par les services environnement des DDASS, le contrôle de l'eau potable ou un mode d'intervention les associant aux DDASS ne sont cités que dans 39 % des cas.

2.1.4. La lutte contre l'habitat indigne s'organise avec difficultés

2.1.4.1. Le repérage de l'habitat indigne n'est pas organisé dans tous les sites

[38] 61 % des SCHS ayant répondu à cette question (128 réponses) indiquent ne pas être dotés d'outils spécifiques de repérage de l'habitat indigne. Leur action dépend des plaintes et signalements reçus dans les mairies. 74 mairies, soit plus de la moitié (57%) disent ne pas disposer d'observatoire de l'habitat indigne qui pourrait jouer ce rôle de centralisateur de l'information. Toutefois certaines villes ont une source d'informations plus complètes liées aux dispositifs territoriaux de lutte contre l'habitat indigne mais aussi à leur pragmatisme. Dans ce contexte, les SCHS apparaissent plutôt attentistes pour repérer l'habitat indigne.

[39] L'enquête apporte son lot de surprises. La grille type de repérage de l'habitat indigne annexée à la circulaire de 2003 n'est mise en œuvre que dans 74% des cas.

2.1.4.2. L'efficacité des procédures engagées peut être posée

[40] Si on prend en compte exclusivement les mairies qui ont renseigné toutes les questions posées sur l'habitat indigne (82) il apparaît que chaque plainte fait l'objet d'au moins une visite par logement. Près des deux tiers (65%) des logements pris en charge sur plaintes ont été traités (classement après travaux) en 2007 par les 82 mairies répondantes. Les mises en demeure qui sont faites au titre du RSD portent sur des infractions souvent mineures ou qui vont être classées pour différentes raisons (départ du locataire, vente du logement par exemple).

[41] A l'inverse, 103 mairies qui répondent à la demande d'information relative aux arrêtés préfectoraux et municipaux pris en 2007, quelle que soit leur base légale, sont à la source de 440 de ces arrêtés. Pour autant, 40 d'entre-elles n'ont été à l'initiative d'aucun arrêté. Ces chiffres sont à rapprocher d'autres données qui témoignent cependant de l'engagement des SCHS à agir dans la lutte contre l'habitat indigne. Près de 22 000 plaintes et signalements ont été reçues en 2007. Pour les 82 mairies qui ont répondu, sur 13 321 logements pris en charge dans le cadre des plaintes et signalements, 2/3 environ ont été traités, soit 8612 logements. Ce résultat montre que les 440 arrêtés des préfets ou des maires pris en 2007 ne peuvent être le seul indicateur d'activité des SCHS.

[42] Les 103 mairies signalent 75 mises en demeure effectuées auprès des propriétaires dès lors qu'ils n'ont pas observé leurs obligations. Mais pour 73 d'entre-elles, dans 55 cas (3/4 des réponses fournies) aucune action coercitive n'a été engagée.

[43] La proportion des relogements effectués par les propriétaires sur la base des arrêtés préfectoraux est de plus d'un quart quand il s'agit des 103 mairies les plus contraignantes et de moins d'un cinquième pour les autres.

[44] Les travaux d'offices restent une procédure exceptionnelle. Parmi les 103 mairies citées *supra*, seules 36 répondent à la question liée aux travaux d'office. Sur ces 36 mairies, la moitié d'entre-elles n'ont engagé aucune procédure de travaux d'office.

2.2. Les premiers enseignements liés aux visites de terrain

[45] Les premiers enseignements liés aux visites de terrain corroborent les constats opérés à partir des questionnaires. Il conviendra de les approfondir. D'ores et déjà, cependant, ils ont permis de mettre en évidence que les mesures coercitives en matière d'insalubrité engagées par les DDASS et les SCHS ne constituent qu'une partie du dispositif de lutte contre l'habitat indigne.

2.2.1. La gouvernance de la lutte contre l'habitat indigne est complexe à mettre en oeuvre

2.2.1.1. Des organisations de lutte contre l'habitat indigne à géométrie variable avec un positionnement divers des SCHS

- [46] La politique d'aménagement urbain menée par les villes influence le fonctionnement des SCHS. Plusieurs situations ont été repérées. Dans certains cas, les villes utilisent des dispositifs de nature incitative mais n'ont pas de stratégie globale de lutte contre l'habitat indigne, les SCHS assurant leur rôle de police sanitaire (infractions au RSD) comme ils le font pour d'autres contrôles de règles d'hygiène. Dans d'autres cas, la politique de l'habitat et de l'aménagement urbain est affirmée de manière claire, d'autant plus fortement que le centre urbain est important. La lutte contre l'habitat indigne fait partie des objectifs prioritaires. Mais la mise en œuvre de ces objectifs est rarement de la responsabilité du SCHS. D'autres services de la mairie ou de l'agglomération vont intervenir, le SCHS étant plutôt un service prestataire. L'entrée du dispositif de lutte contre l'habitat indigne est alors celui du bâti et d'abord de l'aménagement urbain. A chaque site ou presque son organisation avec un facteur commun : la lutte contre l'insalubrité est une compétence du SCHS qui l'exerce avec des moyens comparables ou supérieurs à ceux des DDASS et dont l'efficacité, mesurée par le nombre d'arrêtés préfectoraux produits, est du même ordre.
- [47] La place du SCHS dans la gouvernance locale est variable. Soit un travail collectif est engagé au sein de la mairie, et la plupart du temps la stratégie de lutte contre l'habitat indigne est portée par une direction de l'urbanisme ou de l'habitat. L'organisation mise en place intègre différents partenaires de la mairie, indépendamment du SCHS (services sociaux, opérateurs, chargé de mission...), le SCHS dans ce positionnement va être un des moteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Soit, au contraire, au sein de la ville, les organisations sont cloisonnées, la direction de l'urbanisme ou de l'habitat répond à une demande politique d'aménagement de la ville et des espaces publics, elle a à sa disposition des leviers d'action qui lui sont propres, puisqu'elle gère par exemple la procédure de péril et le SCHS, isolé, se replie sur son rôle de police sanitaire et développe un lien privilégié avec le service santé environnement de la DDASS.
- [48] A divers égards, les expériences menées à Nantes, Toulon, Lyon et Clermont-Ferrand et Perpignan illustrent ces diverses formes d'organisation.
- [49] Nantes est l'exemple le plus abouti : la ville a mis en œuvre une stratégie globale de lutte contre l'habitat indigne avec des objectifs précis. Il s'agit d'un travail d'équipe qui met en exergue une collaboration forte entre les services internes de la mairie (SCHS, service urbanisme, logement, actions social, réseau de santé mentale), les opérateurs de deux OPAHRU et les services de l'Etat invités à toutes ses réunions. Le SCHS fait clairement partie de l'équipe et en constitue l'outil coercitif.
- [50] Toulon a un modèle moins sophistiqué. La direction de l'urbanisme est le moteur du dispositif. Elle détermine les priorités, traite avec les opérateurs par exemple dans le cadre des OPAHRU. Elle assure la coordination générale, l'animation et le suivi des opérations. Dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne en particulier, elle conduit la politique de la ville : repérage de l'habitat indigne, coordination des actions, notamment sur le plan financier, politique des espaces publics, engagement des opérations d'aménagement, mobilisation des procédures coercitives, le SCHS étant dans ce cadre l'outil opérationnel dans un environnement associé.

[51] Lyon s'inscrit dans cette logique : la direction de la santé (SCHS) participe à la maîtrise d'ouvrage des MOUS et des OPAH au même titre que le service habitat de la direction de l'aménagement urbain. Les deux structures qualifient les situations, les mesures à prendre, la nature des travaux à réaliser si des risques pour la santé des occupants des logements contrôlés ont été identifiés. Ces actions sont menées en parallèle avec la direction de la prévention et de la sécurité publique qui intervient au titre du péril. A Clermont-Ferrand, le SCHS est un prestataire pour les autres services de la mairie. Le service ne fonctionne pas en autarcie, bien au contraire.

[52] A l'extrême, un SCHS peut n'avoir qu'un rôle très limité, ciblé uniquement sur la gestion des procédures. Le cas de Perpignan est intéressant à cet égard. L'entrée du dispositif de lutte contre l'habitat indigne est clairement celle du bâti et d'abord de l'aménagement urbain. L'approche santé publique n'est pas privilégiée et reste marginale. Le SCHS n'est pas reconnu dans son rôle d'accompagnement social soit que ces moyens restent faibles (techniciens) soit que cette approche est complexe à mettre en œuvre. Le SCHS a un rôle technique.

2.2.1.2. Une structuration en pointillé des services de l'Etat dans laquelle le SCHS est plus ou moins intégré

[53] Deux modèles ont été repérés qui reflètent globalement les situations rencontrées, à l'exception de quelques cas isolés.

[54] Le premier modèle porte sur une organisation à minima des services déconcentrés avec un accord implicite quant au rôle de la DDE et de la DDASS dans la lutte contre l'habitat indigne. Mais l'organisation départementale qui pourrait en résulter, en dépit de l'affichage, reste théorique. La DDASS joue en miroir un rôle similaire de police sanitaire pour les villes hors champ de compétences des SCHS. La DDE intervient exclusivement sur son cœur de métier : le financement des opérations de travaux pouvant être subventionnés, l'instruction technique des dossiers avec l'appui de l'ANAH et l'orientation des communes vers les dispositifs adéquats en matière de traitement de l'habitat indigne (PIG, OPAH). L'appui aux SCHS dans ce cadre est limité à une supervision des procédures engagées par ces services devant le CODERST. Dans certains cas, la DDASS prend à sa charge la gestion du contentieux des arrêtés du préfet, une fois ceux-ci publiés, dont l'origine trouve sa source dans les rapports présentés devant cette instance par les SCHS. La situation qui prévaut pour les services déconcentrés en Loire-Atlantique, Bas-Rhin et Puy-de-Dôme illustre cette situation.

[55] Le second modèle organise la mobilisation des dispositifs d'intervention publique au delà de la relation classique DDE/DDASS. Il se traduit par la création d'un pôle de lutte contre l'habitat indigne. La place des SCHS y est reconnue. L'exemple de Toulouse vient le confirmer. Le pôle est piloté par la DDE « service du logement » avec le concours du « service santé environnement » de la DDASS. L'équipe projet est constituée de représentants de la préfecture, de la DDE, de la DDASS, du conseil général mais aussi du SCHS ; les partenaires rassemblent les collectivités délégataires, les prestataires d'allocations (CAF et MSA), les organismes de tutelle aux prestations (UDAF) ainsi que le conseil juridique de l'ADIL. Le pôle s'est donné des moyens d'action à trois niveaux : des modalités de signalements normées, un traitement global des dossiers, un relogement organisé. Au niveau du traitement des procédures, le maire avec l'appui du SCHS, le préfet avec celui du service santé environnement de la DDASS qualifie le type de procédure à mettre en œuvre. Ce sont des actions coordonnées. Le pôle de lutte contre l'habitat indigne a mis en place une interface avec les autres dispositifs comme le PIG du grand Toulouse et le PDALPD notamment sur la question du relogement.

- [56] Dans le Pas-de-Calais, le pôle est organisé autour du concept de « guichet unique » dont les sources d'information sont centralisées par la DDE. Cette organisation favorise une connaissance partagée des situations. En Seine-Saint-Denis, le pôle réunit l'ensemble des services de l'Etat concernés avec une forte implication de la police et de la gendarmerie nationale dans la lutte contre les marchands de sommeil. Les SCHS sont d'autant plus sollicités que les affaires traitées lors des réunions mensuelles sont identifiées ville par ville.
- [57] La circulaire du 14 novembre 2007 relative aux « marchands de sommeil » a souvent été à l'origine de l'implication des préfetures. De nombreux exemples l'attestent tant en ce qui concerne la problématique des travaux d'office (Grenoble) que la constitution d'une mission (MISDAL) en lien avec la loi DALO (Clermont-Ferrand) ou encore la structuration des services de l'Etat pour la lutte contre l'habitat indigne (Oise et Seine et Marne).
- 2.2.1.3. Sauf exception, les conseils généraux ne participent pas à la gouvernance locale de lutte contre l'habitat indigne
- [58] Les visites de sites ont montré en général le faible engagement des conseils généraux dans l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne. Ils ne sont réellement impliqués que s'ils ont pris la compétence « délégation à la pierre » et quand ils mettent en œuvre le volet « habitat indigne » du PDALPD. Cela ne veut pas dire que de manière formelle les conseils généraux, ici ou là, ne sont pas signataires de convention type « plans d'éradication de l'habitat indigne » ni qu'ils n'y participent pas (aides à la pierre ou à la personne dans le domaine du logement).
- [59] Il existe toutefois quelques exceptions. Il s'agit, par exemple, de la Charente où le conseil général se préoccupe fortement de la lutte contre l'habitat indigne. Un pôle de lutte contre l'habitat indigne y a été créé. La stratégie mise en place dans ce département comprend deux enjeux : améliorer la connaissance de l'habitat indigne et investir dans des actions directement opérationnelles par le biais de quatre dispositifs : les contrôles de décence, l'externalisation des constats d'insalubrité, le bail à réhabilitation et la convention passée avec le crédit immobilier. Le conseil général est désormais le maître d'ouvrage de la MOUS insalubrité. Il délègue cette responsabilité au « GIP Charente solidarités » en charge du FSL. La lutte contre l'habitat indigne fait partie d'une politique plus générale contre l'exclusion, 81% des ménages occupant un logement indécents sont bénéficiaires des minima sociaux ou de revenus très précaires. Le SCHS d'Angoulême est membre du pôle et peut, à ce titre, bénéficier des sources d'information du GIP pour le traitement de l'habitat indigne dans sa zone de compétence.
- [60] Dans le Bas-Rhin, les services de l'Etat ont souligné auprès de la mission que le conseil général est un acteur incontournable de la lutte contre l'habitat indigne dans le département, notamment en lien avec le SCHS de la ville de Strasbourg. Après avoir été géré par la CAF, le dispositif de gestion départemental de l'habitat indigne, le DDELIND va être repris par le conseil général qui va de plus financer, animer et gérer deux PIG sur l'ensemble du département.
- [61] A Clermont-Ferrand, l'action sociale permet au conseil général d'être présent dans toutes les actions menées dans la lutte contre l'habitat indigne.

2.2.2. Les limites à l'action des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne

2.2.2.1. Une multitude d'interventions

- [62] Les inspecteurs de salubrité interviennent dans des secteurs multiples avec souvent une absence de définition de leurs priorités. Il suffit d'ailleurs que l'élu référent change pour que les objectifs du SCHS diffèrent. Dans des équipes à effectifs relativement faibles, le management a des répercussions fortes sur l'efficacité des interventions des inspecteurs de salubrité. Si manifestement l'évolution actuelle conduit à une plus grande professionnalisation, la formation reste une question prégnante pour les SCHS. Elle n'est pas toujours bien résolue.

2.2.2.2. Des interventions liées aux plaintes

- [63] Le repérage exhaustif de l'habitat indigne est loin d'être réalisé. Les sources du fichier FILOCOM ne sont pas partagées entre les services de l'Etat et les SCHS. Elles ne sont que rarement croisées avec des données provenant d'autres sources. S'il existe des modèles pertinents et globaux de recherche de l'habitat indigne (Nantes) ou qui portent sur des secteurs limités (Grenoble), les SCHS opèrent avant tout à partir des plaintes et signalements. Une action programmée en dehors des plaintes et des dispositifs spécifiques (PIG, MOUS) reste marginale. Les SCHS ne travaillent pas sur investigation. L'argument le plus souvent évoqué est que l'habitat indigne diffus est de plus en plus difficile à repérer, le plus visible ayant déjà été traité.

2.2.2.3. Une action concentrée sur les infractions au RSD

- [64] Dans tous les sites les plaintes ou signalements sont systématiquement ou presque toujours suivis d'une visite. Il est remarquable de constater la faible proportion de cas où une procédure d'insalubrité est engagée. L'essentiel des mises en demeure concernent des infractions au RSD.

2.2.2.4. Une absence de formalisation d'un partenariat entre la DDASS et les SCHS pour la gestion des procédures RHI

- [65] Les procédures mises en œuvre pour la résorption de l'habitat insalubres sont complexes et les étapes nombreuses : enquête préliminaire, recherche des propriétaires, visite contradictoire avec le propriétaire, montage du dossier d'insalubrité, information du propriétaire et des locataires de la tenue du CODERST leur permettant d'accéder au dossier, convocation du CODERST, rapport devant le CODERST, PV du CODERST, présentation de l'arrêté devant le CODERST, ampliation de l'arrêté préfectoral, notification, information des organismes mentionnés à l'article L.1331-28-1 (mairies organismes sociaux), publication de l'arrêté préfectoral aux hypothèques, suivi des travaux, arrêté municipal si dans le délai octroyé les travaux n'ont pas été réalisés, copie de cet arrêté à la DDASS, suivi du relogement, saisine des services sociaux, procès-verbal d'infraction si l'arrêté préfectoral n'a pas été suivi d'effets, exécution d'office des travaux, inscription d'une hypothèque légale, constat de sortie de l'insalubrité, arrêté préfectoral de main levée.

- [66] La gestion de ces étapes s'organise entre les DDASS et les SCHS sans protocole, sauf exception (Toulouse) et sans gestion commune des délais. Il n'est donc pas étonnant de constater des retards importants entre le moment où il y a suspicion d'insalubrité d'un logement et celui où l'on a pu présenter au préfet pour signature l'arrêté préfectoral de main levée.

2.2.2.5. Les difficultés à engager les travaux d'office

- [67] Il peut exister des difficultés de natures diverses quand il s'agit de préserver le caractère contradictoire des poursuites : choix des procédures de police, éventail de leurs modalités, détermination du coût des travaux d'office. Dans ce contexte, la stratégie opératoire, dès lors que les propriétaires ne font pas face à leurs obligations, est complexe à mettre en œuvre. Les SCHS ne sont pas forcément armés juridiquement et la volonté politique des mairies n'est pas non plus toujours au rendez vous pour imposer la réalisation de travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire. Les services de l'Etat ne sont pas plus prompts à utiliser cette procédure. Pour dépasser ces obstacles, des départements (préfecture de Grenoble), se sont engagés dans des actions mobilisatrices en appui aux maires. Le pôle de lutte contre l'habitat indigne a ainsi déterminé des logements pilotes qui seront traités en 2009.
- [68] La complexité est d'autant plus grande pour réaliser des travaux d'office que ceux-ci concernent des parties communes. L'exemple présenté à la mission, d'une copropriété de Toulouse pour laquelle des travaux d'office doivent être engagés, montre l'ampleur de la tâche. Au départ, les agents du SCHS constatent l'état très dégradé des parties communes d'une copropriété. Deux mises en demeure sont notifiées au syndic avec l'obligation sous un mois d'engager les travaux nécessaires. Elles ne donnent aucun résultat. Une visite des lieux est effectuée par les services de la préfecture une fois que les propriétaires ont été identifiés comme marchands de sommeil.
- [69] La DDE propose une stratégie d'intervention. une fois engagée la procédure de police. Cette stratégie porte sur l'information des co-propriétaires, la prise (le cas échéant) d'un arrêté municipal, la mise en demeure et enfin les financements de l'opération.
- [70] Au moment de la mission (novembre 2008), un courrier du préfet avait été envoyé au maire de Toulouse lui enjoignant d'engager en urgence la procédure de travaux d'office. Ceux-ci devraient être réalisés rapidement. Cet exemple montre qu'il a fallu deux ans pour que des populations fragiles sortent d'un habitat indigne.

3. CE QUI RESTE A FAIRE POUR LA MISSION

3.1. *Terminer les visites de sites et l'écriture des rapports contradictoires*

- [71] Tous les sites visités font l'objet d'un rapport contradictoire envoyé au maire de la commune du SCHS audité et au préfet du département concerné. Un certain nombre de rapports sont d'ores et déjà écrits, cela devrait être le cas de tous pour le 25 décembre.

3.2. *Approfondir les constats*

- [72] Les éléments fournis dans ce rapport ne sont que partiels. Les rapports de sites vont faire l'objet d'une analyse commune en profondeur de la part des inspecteurs.

3.3. *Arrêter le diagnostic sur le fonctionnement des SCHS afin de proposer des recommandations utiles*

- [73] Cette partie est sans doute la plus complexe à gérer. Elle devrait faire l'objet de l'essentiel du travail des inspecteurs pour les quinze premiers jours de janvier.

3.4. *Les composantes du rapport final*

- [74] Ce rapport devrait comprendre quatre grandes parties : une introduction assez longue et précise, les constats principaux de la mission, le diagnostic, les recommandations. Ce rapport ne devrait pas dépasser 40 pages. Seront présentés dans un document à part, l'ensemble des rapports contradictoires, l'analyse du questionnaire et une note sur la gestion du questionnaire.

Isabelle MASSIN

Gérard LAURAND

Anne MERLOZ

Hélène de COUSTIN

Lettre de mission



Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Le Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative
Le Ministre du Logement et de la ville

Paris, le 18 SEP. 2008

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Le ministre du logement et de la ville,

à

M. le Chef de l'inspection générale des affaires sociales

M. le Chef de l'inspection générale de l'administration

M. le vice-président du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Objet : Audit des services communaux d'hygiène et de santé.

La lutte contre l'habitat indigne a été confirmée comme priorité absolue de l'action du Gouvernement par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, l'assortissant d'objectifs chiffrés. Par ailleurs, la mise en place depuis le 1^{er} janvier 2008 du droit au logement opposable, qui fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation, insalubres et dangereux, réaffirme au niveau local les missions confiées aux services de l'Etat ainsi qu'aux 208 services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) visés au 3^o de l'article 1422 du Code de la santé publique, chargés des missions de contrôle sanitaire de l'habitat et en particulier, de l'instruction des dossiers d'insalubrité ainsi que du suivi des arrêtés pris.

Or, le suivi du plan d'action de lutte contre l'habitat indigne et l'actualité judiciaire liée à la lutte contre les « marchands de sommeil » montrent un niveau d'activité des SCHS extrêmement hétérogène sur le territoire métropolitain pouvant parfois aller jusqu'à l'absence d'activité en matière d'habitat insalubre.

.../...

Outre cette diversité d'activité constatée, il apparaît que les missions confiées aux SCHS sont mal connues et que les relations entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales sont parfois peu opérationnelles.

C'est pourquoi nous vous demandons de conduire une mission d'audit portant sur la mise en œuvre de leurs compétences par les SCHS et sur leurs relations avec les services de l'Etat chargés de la politique de l'hygiène et de la santé. Cette mission devra en particulier :

- recueillir, auprès de l'ensemble des services, les éléments quantitatifs permettant de connaître les missions effectuées par les SCHS métropolitains dans le cadre de leurs obligations légales ;
- identifier les moyens financiers et humains directement affectés à la lutte contre l'habitat indigne en lien avec les résultats mesurés par les indicateurs d'activité (enquête sur la lutte contre l'habitat indigne) ;
- connaître l'évolution des missions des SCHS au cours des dernières années ;
- analyser, en lien avec les services de l'Etat territorialement compétents, la pertinence et la complémentarité des actions menées par l'Etat et les collectivités territoriales et évaluer la qualité des relations entre ces différents acteurs ;
- étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS contre l'habitat indigne.

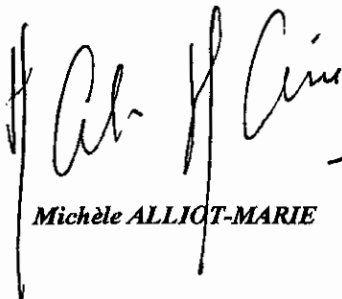
Vous voudrez bien étayer votre analyse par des visites sur sites dans au moins une quinzaine de villes comprenant des grandes villes à faible activité dans le domaine sanitaire de l'habitat, des villes situées dans des zones à forte tension du marché du logement et où les recours au titre du droit au logement opposable sont nombreux et, enfin, des villes où le ratio DGD/population est particulièrement élevé. Quelques SCHS particulièrement actifs dans ce domaine vous seront cités, à titre d'exemple.


Ces visites et les monographies qui les suivront vous permettront de procéder à une évaluation plus qualitative des missions obligatoires des SCHS, incluant la manière dont elles sont remplies dans le partenariat local.

Cette mission d'audit devra déboucher sur des propositions de clarification des missions et des compétences exercées tant par les services de l'Etat que par les SCHS et, le cas échéant, de propositions concernant les moyens alloués à la mise en œuvre de ces politiques.

Nous souhaitons que votre mission soit achevée dans un délai de 6 mois. Nous vous demandons un rapport d'étape pour le 1er décembre 2008.

La Direction générale de la santé, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la Direction générale des collectivités locales et le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, se tiennent à votre disposition pour faciliter votre mission.


Michèle ALLIOT-MARIE


Roselyne BACHELOT-NARQUIN


Christine BOUTIN

Annexe 3 : Lexique des acronymes

SCHS	service communal d'hygiène et de santé
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGA	inspection générale de l'administration
CGEDD	conseil général de l'environnement et du développement durable
SOLEN	solution d'enquêtes
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	direction départementale de l'équipement
CODERST	conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires technologiques
PDAPLD	plan départemental d'actions pour les logements des personnes défavorisées
BMH	bureau municipal d'hygiène
CSP	code de la santé publique
CGCT	code général des collectivités territoriales
CCH	code de la construction et de l'habitat
PLNHI	pôle national de lutte contre l'habitat indigne
DALO	droit au logement opposable (loi)
DGS	direction générale de la santé
DGUHC	direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
PSNE :	plan national de santé environnement
ANAH	agence nationale de
MOUS	maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ORHEP	observatoire régional de l'habitation et de ses partenaires
DRIRE	direction régionale de l'industrie, de la recherche, de l'environnement
ETP	équivalent temps plein
DGD	dotation générale de décentralisation
3D	désinfection, dératisation, ...
CNFPT	centre national de la fonction publique territoriale
CDH	conseil départemental d'hygiène
FILOCOM	fichier des logements par communes
PIG	programme d'intérêt général
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAHRU	opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
RESE	réseau d'échanges en santé environnement
RSD	règlement sanitaire départemental
DHL	direction de l'habitat et du logement
DPRS	direction de la prévention et de la sécurité publique
CAF	caisse d'allocations familiales
PACT ARIM	PACT ARIM :
ADIL	agence départementale d'information sur le logement
MSA	mutuelle sociale agricole
CPP	code de procédure pénale
FSL	fond social du logement
CCAS	centre communal d'action sociale
LHI	lutte contre l'habitat indigne

Annexe 4 : Choix des sites et liste des personnes rencontrées

1. LE CHOIX DES SITES VISITES

Le choix des sites visités correspond à plusieurs enjeux : des grandes villes où la problématique de la lutte contre l'habitat indigne ne peut qu'être importante (Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes par exemple) des villes où le centre urbain dégradé est considérable (Perpignan, Thiers), des villes qui s'insèrent dans une organisation départementale gérée de manière originale par le conseil général (Angoulême et dans une moindre mesure Strasbourg), des villes situées dans des zones à forte tension du marché du logement et où les recours au titre du droit au logement opposable sont nombreux (Saint-Denis), des villes où le ratio DGD/population est particulièrement élevé (Toulon, Boulogne-sur-Mer) et, enfin des villes situées dans la grande couronne de la région parisienne qui ne possèdent pas de SCHS mais qui peuvent être confrontées à un parc urbain de qualité médiocre insalubre voire indigne (Beauvais, Creil, Melun).

Les sites suivants ont été retenus : Angoulême, Beauvais, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Clermont-Ferrand, Creil, Grenoble, Lyon, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Perpignan, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg, Thiers, Toulon, Toulouse, Versailles. Les visites se sont déroulées entre le 15 septembre (Perpignan) et le 13 janvier (Nice). Elles ont été conduites par un, deux ou trois inspecteurs en fonction des disponibilités de chacun et de la nécessité de terminer la mission dans les délais. 6 jours de travail sont en effet obligatoires par site si on tient compte des temps nécessaires aux déplacements, investigations, analyses, rédaction des monographies, relecture par les membres de la mission. Chaque déplacement fait l'objet d'une monographie annexée¹⁰⁸ au rapport final.

2. LES ENTRETIENS

Les entretiens dans chaque site ont fait l'objet d'une programmation appliquée de manière quasi constante. Les inspecteurs ont ainsi rencontré le directeur du SCHS et ses principaux collaborateurs pour le suivi des procédures d'insalubrité, la clarification des normes, le positionnement du service au sein des collectivités locales et le type de relations entretenues avec les services de l'Etat, notamment la DDASS. Ils ont dialogué avec l' élu (ou les élus) en charge du SCHS. Ils ont interrogé les différents responsables de la DDASS (directeur, ingénieur sanitaire, ingénieur d'études) sur l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne dans le département et le rapport qu'ils entretenaient avec le SCHS. Ils ont cherché à savoir auprès de la DDEA quels étaient, au niveau du département, les dispositifs opérationnels et le rôle que ce service de l'Etat jouait pour piloter la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont interrogé les représentants de la préfecture (préfet, sous-préfet, président du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques-CODERST selon les sites) sur la coordination du dispositif au plan départemental et l'organisation mise en place. Dans quelques cas, les inspecteurs ont questionné des représentants du conseil général eu égard à l'importance des compétences de la collectivité dans l'accompagnement social et du rôle qu'elle incarne dans le co-pilotage du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

¹⁰⁸ Les monographies des sites font l'objet du tome II du rapport.

3. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère du logement :

M. Marc BONJOUR, conseiller technique chargé de la politique de l'hébergement et de l'exclusion
Pôle national de lutte contre l'habitat indigne
Mme Nancy BOUCHE, inspectrice générale de l'équipement
Mme Hélène SCHUZTENBERGER.
M Michel POLGE.

Ministère de la santé et des sports

Direction générale de la santé (DGS)
Mme Jocelyne BOUDOT, sous-directrice à la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
Mme Corinne DROUGARD, responsable de la salubrité de l'habitat et des règles d'hygiène, bureau EA2
Mme Anne-Sophie MATHE, juriste, bureau EA2.

Mme Françoise HOUEL, chef adjointe au sous-directeur mission qualité management.

M Alain LOPEZ, inspecteur général des affaires sociales,

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)
Mme Sophie GUIROY, chef du bureau CIL 4
Mme Marion PUJAU-BOSQ, adjointe au chef de bureau CIL 3
Mme Audrey GACHIGNARD, rédactrice au bureau CIL 4
M Alaric MALVES, chef du bureau FIL 5.

Annexe 5 : Méthodologie et Questionnaire

1. LA METHODOLOGIE RETENUE PAR LA MISSION

[202] La méthodologie adoptée par les inspecteurs peut être décrite à quatre niveaux : un travail préparatoire de collecte d'informations utiles sur la réglementation en matière de lutte contre l'habitat indigne ainsi qu'une analyse de données spécifiques à cette thématique par le biais de deux sources essentielles (le pôle national de lutte contre l'habitat indigne, et le réseau d'échanges des ingénieurs de santé environnement), des rencontres avec les principaux acteurs dans la gestion de cette mission au plan national¹⁰⁹ (la présidente du PLNHI et ses principaux collaborateurs, un conseiller technique au cabinet du ministre du logement et de la ville, trois membres de la direction générale des collectivités locales et des représentants de la direction générale de la santé), la réalisation d'un questionnaire et des visites de terrain.

[203] Le questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS porte sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Le questionnaire originel a fait l'objet d'un test auprès du responsable du SCHS de Roubaix. Il contient dans sa version finale environ 180 questions¹¹⁰. Les SCHS ont eu un mois pour y répondre. Afin de proposer à leurs responsables une interface de saisie conviviale, Philippe Romenteau de l'Igas a utilisé le logiciel SOLEN qui offre une interface internet aux utilisateurs et permet une gestion d'enquête complète. Il a géré le dispositif du premier envoi des questionnaires le 23 septembre à la clôture de l'enquête le 21 octobre. Il a assuré l'ensemble des relances et la gestion des réponses aux questions posées par les responsables des SCHS. L'annexe 5 retrace le déroulement complet de l'enquête. Les résultats de l'enquête ont été retranscrits sous Excel pour un traitement statistique effectué par Liliane Salzberg. Par son analyse, elle a mis en exergue les constats les plus significatifs à partir d'une grille de lecture établie par la mission. Cette exploitation statistique constitue un des piliers du rapport.

2. LE QUESTIONNAIRE

Intitulé des questions version finale 10 septembre 2008

Nom

Prénom = N° de département

A répondu

A1 - Région:

A2 - N° du département

A3 - Nom du département:

A4 - Nom de la commune du SCHS:

A5 - Nom exact du SCHS ou du service:

A6 - Date de création d'un bureau municipal d'hygiène (BMH) à la mairie

Q1 - Année de création du SCHS:

Q2 - Nombre d'habitants de la commune concernée à l'année de création du SCHS :

Q3 - Nombre d'habitants de la commune concernée en 2008

Q4 - Le SCHS est-il intercommunal?

Q5 - Si oui, précisez les communes qui en font partie:

Q6 - La compétence habitat a-t-elle été transférée à une structure intercommunale ?

¹⁰⁹ Confer liste des personnes rencontrées au niveau national en annexe 4.

¹¹⁰ Confer annexe 5.

- Q7 - Effectif en ETP à la date de création:
- Q8 - Dont catégorie A à la date de création:
- Q9 - Dont catégorie B à la date de création:
- Q10 - Dont catégorie C à la date de création:
- Q11 - Effectif en ETP en fin décembre 2007:
- Q12 - Dont catégorie A en fin décembre 2007:
- Q13 - Dont catégorie B en fin décembre 2007:
- Q14 - Dont catégorie C en fin décembre 2007:
- Q15 - Nom de la direction dans laquelle s'intègre le SCHS
- Q16 - Intégration des missions du SCHS éclatées dans plusieurs autres services?:
- Q17 - Si oui, lesquels?
- Q18 - Observations sur le positionnement du SCHS
- Q19 - Rattachement à un adjoint municipal:
- Q20 - Si oui, lequel?
- Q21 - Echanges formalisés avec la DDASS ?
- Q22 - Echanges formalisés avec la CAF ?
- Q23 - Echanges formalisés avec d'autres services?
- Q24 - Si autres, lesquels?
- Q25 - Si DDASS ce partenariat est-il formalisé selon:
- Q26 - Si CAF ce partenariat est-il formalisé selon:
- Q27 - Si autres ce partenariat est-il formalisé selon:
- Q28 - Un rapport d'activité est-il envoyé chaque année à la DDASS?
- Q29 - Le service est-il inséré dans un pôle interministériel départemental ?
- Q29.1 - Avez-vous des observations sur le partenariat :
- Q30 - Statut du responsable du service
- Q31 - Si autres, précisez:
- Q32 - Ancienneté du responsable dans le poste (en année):
- Q33 - Depuis 1984, y-a-t-il eu des modifications dans le statut du responsable?
- Q34 - Locaux: nombre de m² affectés exclusivement au service?
- Q35 - Recevez-vous du public ?
- Q36 - Les locaux sont-ils adaptés à la réception du public?
- Q37 - Véhicules: nombre de véhicules propres au SCHS, y compris C3D?
- Q38 - détecteur de plomb
- Q39 - Sonomètre
- Q40 - Autres
- Q41 - Si autres, précisez lesquels
- Q42 - Le service est-il doté de matériel informatique propre ?
- Q43 - Si oui, lequel?
- Q44 - Utilise-t-il des logiciels spécifiques?
- Q45 - Si oui, lesquels?
- Q46 - Avez-vous connaissance des résultats Filocom de votre commune ?
- Q47 - Utilise-t-il des bases de données internes?
- Q48 - Si oui, lesquelles?
- Q49 - Application du contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (liées au RSD)
- Q50 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q51 - Enquêtes et traitement de l'insalubrité
- Q52 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q53 - Contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés
- Q54 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q55 - Contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb
- Q56 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q57 - Contrôle des statistiques démographiques et enregistrement des décès
- Q58 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q59 - Réception des déclarations des maladies obligatoires ou facultatives. Enquêtes épidémiologiques

- Q60 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q61 - Contrôle ou application des mesures d'isolement, de désinfection, des désinsectisations et de dératisation
- Q62 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q63 - Contrôle et organisation des vaccinations préventives
- Q64 - Si non, précisez le service compétent
- Q65 - Contrôle de l'hygiène urbaine
- Q66 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q67 - Documents d'urbanisme
- Q68 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q69 - Contrôle des risques liés au radon
- Q70 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q71 - Contrôle des risques liés à l'amiante
- Q72 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q73 - Contrôle des risques liés au monoxyde de carbone
- Q74 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q75 - Contrôle de la pollution et de l'air
- Q76 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q77 - Contrôle des tours aéroréfrigérantes
- Q78 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q79 - Contrôle du bruit
- Q80 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q81 - Contrôle et surveillance des établissements de natation, des piscines, des baignades
- Q82 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q83 - Contrôles et surveillance des installations de camping
- Q84 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q85 - Contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées
- Q86 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q87 - Contrôle de l'eau potable
- Q88 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q89 - Contrôle de la collecte et traitement des ordures ménagères
- Q90 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q91 - Collecte et traitement des déchets de soins
- Q92 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q93 - Contrôle et surveillance sanitaire des halles, des marchés, des magasins d'alimentation
- Q94 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q95 - Tenue du casier sanitaire
- Q96 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q97 - Contrôle sanitaire aux frontières
- Q98 - Si non, précisez le service de l'Etat ou le service municipal compétent
- Q99 - Autres activités
- Q100 - Lesquelles
- Q101 - Observations sur les compétences exercées du SCHS
- Q102 - Nombre total d'ETP sur les missions ci-dessus en fin décembre 2007 (soit de Q49 à Q101)
- Q103 - Exercez-vous d'autres activités notamment dans le domaine de la santé (lutte contre la toxicomanie, appartenance au réseau ville santé,...)
- Q104 - Si oui, lesquelles
- Q105 - Nombre total d'ETP sur les autres missions en fin décembre 2007
- Q106 - Observations sur les autres activités du SCHS
- Q107 - Le SCHS est-il doté de moyens spécifiques pour repérer l'habitat indigne ?
- Q108 - Si oui, lesquels?
- Q109 - Existe-t-il un observatoire de l'habitat indigne ?
- Q110 - Si oui, à quel(s) niveau(x) (plusieurs réponses possibles) ?
- Q111 - Utilisez-vous la grille-type de repérage annexées à la circulaire de 2003?

- Q112 - Utilisez-vous d'autres outils spécifiques ?
- Q113 - Si oui, lesquels?
- Q114 - Avez-vous un correspondant à la DDASS sur ce sujet ?
- Q115 - avez-vous d'autres correspondants sur le sujet de l'habitat indigne ?
- Q116 - Existe-t-il un réseau d'échange local structuré sur la lutte contre l'habitat insalubre (c'est-à-dire avec des réunions périodiques, un ordre du jour précis) ?
- Q117 - Si oui, le service y participe-t-il ?
- Q118 - Nombre de plaintes et signalements reçus en 2005
- Q119 - Nombre de plaintes et signalements reçus en 2006
- Q120 - Nombre de plaintes et signalements reçus en 2007
- Q121 Nombre de logements concernés par les visites sur plaintes et signalements en 2005
- Q122 Nombre de logements concernés par les visites sur plaintes et signalements en 2006
- Q123 Nombre de logements concernés par les visites sur plaintes et signalements en 2007
- Q124 Nombre de logements pris en charge en 2005 sur plainte ou signalement
- Q125 Nombre de logements pris en charge en 2006 sur plainte ou signalement
- Q126 Nombre de logements pris en charge en 2007 sur plainte ou signalement
- Q127 Nombre de logements pris en charge en 2005 sur programmation (dans le cadre d'un contrôle systématique)
- Q128 Nombre de logements pris en charge en 2006 sur programmation (dans le cadre d'un contrôle systématique)
- Q129 Nombre de logements pris en charge en 2007 sur programmation (dans le cadre d'un contrôle systématique)
- Q130 Nombre de logements traités (classement après travaux) en 2005
- Q131 Nombre de logements traités (classement après travaux) en 2006
- Q132 Nombre de logements traités (classement après travaux) en 2007
- Q133 - Nombre de rapports de visite en vue du passage en CODERST émis en 2007
- Q134 - Nombre total d'arrêtés préfectoraux en 2007 sur la base de l'article L 1331 22, 23, 24, 26, 28
- Q135 - dont nombre d'arrêtés d'insalubrité irrémédiable en 2007
- Q136 - dont nombre d'arrêtés d'insalubrité remédiable en 2007
- Q137 - Nombre total d'arrêtés municipaux préfectoraux en 2007 sur d'autres bases légales (L. 1311-4 du CSP ou autres)
- Q138 - Nombre d'occupants concernés par l'ensemble des arrêtés en 2007 (Q134+Q137) (estimation)
- Q139 - Nombre de logements retirés du parc concernés par ces arrêtés en 2007
- Q140 - Nombre de mises en demeure suite à l'inobservation de ces arrêtés par les propriétaires en 2007
- Q141 - Nombre de relogements effectués par les propriétaires en 2007
- Q142 - Nombre de relogements effectués en substitution en 2007
- Q143 - Le SCHS gère-t-il la procédure de péril ?
- Q144 - Si oui, nombre d'arrêtés pris sur ce fondement en 2007
- Q145 - Nombre de logements concernés par ces arrêtés
- Q146 - Nombre d'occupants concernés par ces arrêtés
- Q147 - Nombre de relogement effectués par les propriétaires
- Q148 - Nombre de relogement en substitution
- Q149 - si le SCHS ne gère pas les procédures de péril, quel service municipal en est chargé?
- Q150 - Nombre de procédures de travaux d'office engagés en 2007 pour tous les types d'arrêtés (Q134+Q137+ Q144)
- Q151 - Nombre d'arrêtés de main levée en 2007 pour tous les types d'arrêtés
- Q152 - Observations générales sur la lutte contre l'habitat indigne
- Q153 - Nombre d'ETP du service consacrés à la mission de lutte contre l'habitat indigne, de catégorie A, fin décembre 2007(ETP: équivalents temps plein)
- Q154 - Métiers exercés par ces personnels (cocher sur la liste) (réponses multiples)
- Q155 - Si Autre, lequel?
- Q156 - Nombre d'ETP du service consacrés à la mission de lutte contre l'habitat indigne, de catégorie B, fin décembre 2007
- Q157 - Métiers exercés par ces personnels (cocher sur la liste) (réponses multiples)

Q158 - Si Autre, lequel?

Q159 - Nombre d'ETP du service consacrés à la mission de lutte contre l'habitat indigne, de catégorie C, fin décembre 2007

Q160 - Métiers exercés par ces personnels (cocher sur la liste) (réponses multiples)

Q161 - Si Autre, lequel?

Q162 - Ensemble des ETP du service habitat indigne en fin décembre 2005

Q163 - Ensemble des ETP du service habitat indigne en fin décembre 2006

Q164 - Ensemble des ETP du service habitat indigne en fin décembre 2007

Q165 - Observations sur ces effectifs du service

Q166 - Rencontrez-vous des difficultés de recrutement du personnel du service ?

Q167 - Si oui, lesquelles?

Q168 - Quelles sont les personnels assermentés?

Q169 - Les agents du service ont-ils reçus une formation spécifique dans les domaines de lutte contre l'habitat indigne ?

Q170 - Si oui, laquelle?

Q171 - Le service a-t-il un budget propre ?

Q172 - Dépenses de personnel

Q173 - Dépenses directes de fonctionnement

Q174 - Dépenses indirectes de fonctionnement si données disponibles

Q175 - Sous total dépenses de fonctionnement

Q176 - Dépenses d'investissements

Q177 - Total des charges:

Q178 - Recettes diverses (prestations exercées pour les organismes publics de toutes natures ou pour les usagers)

Q179 - Subventions d'organismes publics (DRASS, DDASS, conseil général, conseil régional, association...) organismes privés et usagers

Q180 - Dotation globale (DGD)

Q181 - Total des ressources:

Q182 - Source des données budgétaires

Q183 - Observations générales sur ces données budgétaires

3. RAPPORT SUR LA GESTION DE L'ENQUETE SCHS

L'enquête a été réalisée au moyen du logiciel Survey Manager Version 3 de la société Wysuform. Il constitue la solution d'enquête « en ligne » officielle du ministère de la santé depuis 2007 sous le nom de SOLEN (pour SOLution d'ENquête).

Ce logiciel permet:

- De construire des formulaires d'enquête
- De construire et de gérer un carnet d'adresse de destinataires de l'enquête
- D'envoyer à chaque destinataire un courrier électronique qui contient un lien vers le questionnaire.
- D'enregistrer les réponses en temps réel
- De restituer tout ou partie des réponses sous forme notamment d'un tableau qui peut être exporté sous Excel
- De gérer l'état d'avancement de l'enquête et d'effectuer des relances.
- De clôturer définitivement l'enquête en stoppant toute possibilité d'accès au questionnaire.

3.1. *Le questionnaire*

Techniquement parlant, le questionnaire, qui apparaît comme une page internet, est une interface entre chaque destinataire et un espace d'une base de données (l'équivalent d'une ligne dans un tableau Excel) qui lui est propre.

Initialement, cet espace est vide et tous les questionnaires apparaîtront comme identiques. Ensuite, les réponses aux questions sont enregistrées en temps réel au fur et à mesure de leur saisie. A chaque fois que le destinataire accède à son formulaire, il peut voir ses réponses, les compléter ou les modifier.

Ainsi chaque courrier électronique d'invite est unique, il est propre à son destinataire. Le lien vers le questionnaire pointe vers la partie de la base de données qui lui est réservée. De ce fait, il ne peut y avoir de confusion entre les réponses de chaque site interrogé.

Du point de vue de l'utilisateur, le questionnaire apparaît comme une série de pages Internet. Il n'a besoin que d'un accès Internet et d'un navigateur raisonnablement récent pour y accéder. Aucune installation n'est nécessaire, répondre ne nécessite aucune technicité particulière.

3.2. *L'enquête SCHS*

J'ai assuré l'essentiel de la gestion quotidienne de l'enquête, en tenant régulièrement des réunions d'étapes avec Mme SALZBERG

Initialisation

Le carnet d'adresse (nom et adresse électronique des SCHS) a été alimenté à partir d'un fichier fourni par la mission.

Parallèlement, les contacts de la boîte à lettre électronique « IGAS-ENQUETES » (igas-enquetes@sante.gouv.fr) ont été créés à partir du même fichier.

Enfin le logiciel Wysuform a été paramétré de telle façon que tous les messages électroniques qu'il génère paraissent provenir d'IGAS-ENQUETES

Déroulement de l'enquête

Le 23/09 un premier message a été expédié (depuis IGAS-ENQUETES) à l'ensemble des SCHS pour annoncer l'enquête. Suite aux retours, il a permis, après recherches, de rectifier une quinzaine d'adresse e-mail erronées.

Le 24/09, le message d'invitation, comportant le lien vers le questionnaire, a été envoyé à l'aide du carnet d'adresse mis à jour. Nous avons reçus 23 retours en erreur, suite à de nouveaux problèmes d'adresses ou d'acheminement.

Des recherches menées par moi-même, Liliane SALZBERG et Hélène DE COUSTIN ont permis de rectifier l'ensemble des erreurs. Les invitations ont donc été envoyées aux dates suivantes :

ANTONY	26/09/2008
DUNKERQUE	26/09/2008
CHOISY LE ROI	26/09/2008
LUNEVILLE	26/09/2008
LILLE	26/09/2008
TREMBLAY EN France	26/09/2008
L'HAY LES ROSES	26/09/2008

BOULOGNE BILLANCOURT	26/09/2008
CHALON SUR SAONE	01/10/2008
METZ	01/10/2008
TOULOUSE	01/10/2008
COLOMBES	01/10/2008
SAINT GERMAIN EN LAYE	01/10/2008
PASSY	01/10/2008
NERIS LES BAINS	01/10/2008
EVIAN	01/10/2008
MULHOUSE	01/10/2008
THONON LES BAINS	01/10/2008
MONTLUCON	01/10/2008
VANNES	01/10/2008
GONESSE	06/10/2008
VITRY SUR SEINE	08/10/2008

Soit 22 envois en décalé. La mairie de Villeneuve de Roi nous a signalé que le SCHS n'existait plus « provisoirement » car le seul poste qui subsistait était actuellement vacant. Elle n'a pas été en mesure de nous donner l'adresse d'une personne en mesure de répondre.

L'ensemble des SCHS encore en activité ont donc été destinataire du questionnaire.

Une relance des SCHS n'ayant pas complètement répondu a été faite le 8 octobre, avec succès puisque le taux de réponse s'est alors considérablement amélioré.

3.3. Fin de l'enquête

A la demande de plusieurs sites, la date limite de réponse, initialement prévue au 15 octobre a été portée au 20 octobre. L'enquête a donc été close le 21 octobre à 9h52.

Les résultats ont alors été extraits sous forme d'un tableau Excel et transmis immédiatement à Mme SALZBERG pour interprétation.

Pendant toute la durée de l'enquête, j'ai assuré une assistance aux utilisateurs portant essentiellement sur des questions techniques :

- Problème d'accès au questionnaire
- Problèmes de remplissages portant essentiellement sur la présence d'un contrôle de saisie sur des champs exclusivement numériques.
- Renvoi du questionnaire suite à perte du message initial
- Envoi d'une version vierge sous forme de fichier pdf.

La réponse aux questions posée s'est faite essentiellement par messagerie, exceptionnellement par téléphone.

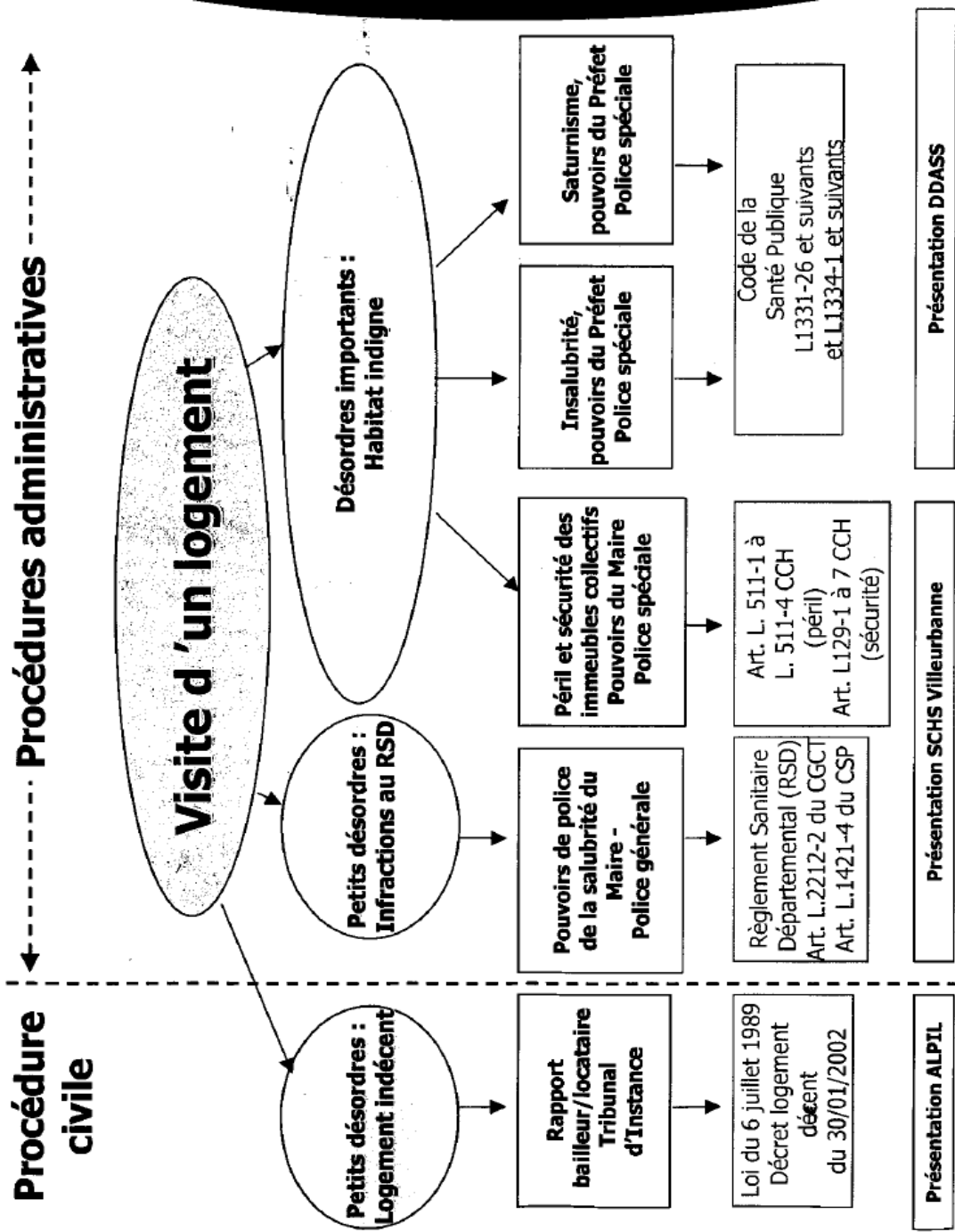
J'ai transmis toutes les demandes portant sur l'interprétation des questions à la mission (M. LAURAND, Mme de COUSTIN).

Au final, 58 sites ont transmis l'organigramme demandé avec parfois des éléments complémentaires. Je me propose de vous les faire parvenir sous la forme d'un fichier .pst qui peut très facilement être ouvert sous Outlook. Si ce format ne vous conviens pas, faites le moi savoir.

Annexe 6 : Exemple de diagramme explicatif (DDASS Lyon)

Schéma des procédures visant à agir contre l'habitat insalubre ou dangereux

Intervention de la MOUS



Annexe 7 : Effectifs des SCHS et résultats en termes de lutte contre l'habitat indigne

Les objectifs :

A partir des résultats des questionnaires, la mission a essayé de quantifier l'implication des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et leur activité. Les résultats ne sont pas à la mesure des attentes, car il est très difficile de comparer entre elles des données qui n'ont pas été comprises de la même façon par tous les responsables des SCHS. C'est pourquoi l'établissement de nouveaux indicateurs sur la base d'une documentation précise a été préconisé par la mission.

La méthode :

L'analyse suivante repose sur les réponses aux questions 11, 134 et 164 du questionnaire. N'ont été retenues ici que les réponses cohérentes (ETP dévolus à l'habitat indigne supérieur aux ETP globaux par exemple).

L'objectif était de constater s'il existait un lien entre les effectifs totaux des SCHS et les effectifs dévolus à la lutte contre l'habitat indigne et s'il existait un lien direct entre le nombre d'ETP « LHI » et le nombre d'arrêtés préfectoraux pris sur la base de l'article L 1331 du code de la santé publique (les réponses sur les autres types d'arrêtés étant moins complètes).

Pour analyser ces données et pouvoir comparer, la mission a classé les SCHS en séries par nombre d'ETP totaux, afin de disposer de séries plus ou moins homogènes et avec un nombre de services à peu près comparable.

Les constats :

Il n'existe pas de lien direct entre le nombre d'ETP totaux et le nombre d'ETP spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne, quel que soit le nombre d'ETP des services. Toutes les séries sont hétérogènes sur ce point. Néanmoins, la proportion d'ETP spécialisés baisse avec l'augmentation du nombre d'ETP total, avec un net décrochage pour les services de plus de 10 ETP.

Il n'y a pas non plus de lien entre le nombre d'ETP dévolus à la LHI et le nombre d'arrêtés préfectoraux (L-1331 CSP)¹¹¹. Il est donc illusoire de proposer un renforcement en termes d'ETP spécialisés sur la lutte contre l'habitat indigne dans les SCHS.

Pour compléter l'appréciation sur l'investissement des SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne, la mission a croisé le nombre d'ETP dévolus à la LHI et le nombre de logements traités¹¹² (classés après travaux - on considère alors que les travaux sont ceux qui ont été entrepris à la suite d'une infraction au RSD et non du fait d'un constat d'insalubrité remédiable). De nouvelles séries de SCHS ont été établies en fonction des ETP spécialisés dans la LHI. Elles sont différentes de celles de la première analyse, puisque tous les SCHS n'ont pas apporté à la fois des réponses aux questions 132 et 134.

¹¹¹ Il aurait fallu, pour pouvoir mener une analyse de fond disposer de données sur les services n'ont pas été à même de donner à la mission et notamment l'évaluation du PPPI sur la ville et faire une analyse sur plusieurs années. En effet, il se peut qu'un service soit à l'origine de nombreux arrêtés une année donnée du fait du traitement d'un quartier particulièrement insalubre.

¹¹² Pour cette analyse, la mission n'a retenu que les SCHS ayant traité au moins un logement et ceux qui avaient répondu aux questions 132 et 164 du questionnaire. Comme la mission l'a déjà souligné dans le rapport, cette notion de logements « traités » peut avoir été diversement interprétée (ainsi, à Charleville Mézières, il est possible que seul le logement ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral ait été compté dans cette rubrique) . Elle offre néanmoins un indicateur d'activité du service.

Le tableau suivant est un relevé exhaustif des ETP spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne pour tous les SCHS ayant répondu au questionnaire de manière exploitable.

Nom de la ville	Q11 - Effectif en ETP en fin décembre 2007:	Q164 - Ensemble des ETP du service habitat indigne en fin décembre 2007	Pourcentage d'ETP dévolus à la lutte contre l'habitat indigne
BOURGOUIN JALLIEU	5	0,25	5,00%
MANTES LA JOLIE	5	0,25	5,00%
ANTIBES	38	2	5,26%
SAINT MARTIN D'HERES	7,9	0,46	5,82%
ARCACHON Service intercommunal	12	0,7	5,83%
CLERMONT FERRAND	26	1,6	6,15%
RENNES	25,4	1,7	6,69%
SAINT ETIENNE	31	2,4	7,74%
LA ROCHELLE	22,6	1,8	7,96%
NIMES	24,5	2	8,16%
MONTLUCON	3	0,25	8,33%
MACON	5,5	0,5	9,09%
NICE	101,2	9,5	9,39%
BRIVE LA GAILLARDE	11	1,1	10,00%
AJACCIO	14	1,5	10,71%
MULHOUSE	27,8	3	10,79%
FONTAINE	7,1	0,8	11,27%
METZ	35,3	4	11,33%
ANNECY	9	1,1	12,22%
ORLY	8	1	12,50%
TOULON	29	3,75	12,93%
VALENCE	18,7	2,5	13,37%
CAEN	10,75	1,45	13,49%
GRENOBLE	23,5	3,35	14,26%
BOURG EN BRESSE	4,9	0,7	14,29%
AMIENS	17,4	2,5	14,37%
TOULOUSE	76	11	14,47%
LORIENT	7,9	1,2	15,19%
ROUEN	12,4	2	16,13%
SAINT QUENTIN	15,5	2,5	16,13%
ORLEANS	13	2,1	16,15%
SAINT BRIEUC	6,15	1	16,26%
ALBI	3	0,5	16,67%
MENTON	3	0,5	16,67%
SARCELLES	6	1	16,67%
GRASSE	6	1	16,67%
VILLEURBANNE	29,8	5,2	17,45%
POITIERS	9,5	1,7	17,89%
ROCHEFORT	2,2	0,4	18,18%
MONTPELLIER	19,7	3,7	18,78%
LE HAVRE	12,6	2,5	19,84%
FREJUS - SAINT RAPHAEL	10	2	20,00%
CHALONS EN CHAMPAGNE	4,8	1	20,83%
BAGNOLET	7	1,5	21,43%

PERPIGNAN	21	4,5	21,43%
GAP	4,6	1	21,74%
LIMOGES	13,6	3	22,06%
DIJON	14	3,2	22,86%
VIENNE	5,2	1,2	23,08%
MARSEILLE	67,2	16,1	23,96%
NANCY	13,5	3,25	24,07%
LISIEUX	1,75	0,43	24,57%
LA GARENNE COLOMBES	4	1	25,00%
BOULOGNE SUR MER	12	3	25,00%
CHAMBERY	6,25	1,6	25,60%
COLMAR	3,3	0,85	25,76%
CANNES	38	10	26,32%
NEVERS	3,88	1,1	28,35%
ANGOULEME	7	2	28,57%
LYON	56	16,7	29,82%
STRASBOURG	20	6	30,00%
BORDEAUX	53	16	30,19%
VILLEFRANCHE SUR SAONE	3,5	1,1	31,43%
BOBIGNY	9	3	33,33%
LIBOURNE	3,2	1,1	34,38%
ROMANS SUR ISERE	5,8	2	34,48%
AUXERRE	5,5	2	36,36%
LE BLANC MESNIL	4,4	1,65	37,50%
BASTIA	8	3	37,50%
SAINTES	0,5	0,2	40,00%
VENISSIEUX	7,2	3	41,67%
CHOISY LE ROI	4,8	2	41,67%
LA SEYNE SUR MER	7	3	42,86%
AIX EN PROVENCE	14	6	42,86%
AULNAY SOUS BOIS	6,4	2,8	43,75%
SAINT DENIS	19,4	9	46,39%
ISSY LES MOULINEAUX	7	3,25	46,43%
AUBERVILLIERS	29,8	14	46,98%
CARCASSONNE	3,8	1,8	47,37%
NARBONNE	2	1	50,00%
SAINT DIE	4	2	50,00%
NANTERRE	6	3,25	54,17%
FOUGERES	0,55	0,3	54,55%
VITRY SUR SEINE	8,9	5	56,18%
ANGERS	14,6	8,3	56,85%
CALAIS	6	3,6	60,00%
CRETEIL	4	2,5	62,50%
SURESNES	3	2	66,67%
BOULOGNE BILLANCOURT	3	2	66,67%
MASSY	3	2	66,67%
TREMBLAY EN France	3	2	66,67%
COURBEVOIE	3	2	66,67%
TROYES	1,1	0,75	68,18%
AGEN	3,5	2,5	71,43%
VICHY	4	3	75,00%

IVRY SUR SEINE	8	6	75,00%
TOURCOING	8,6	6,6	76,74%
NANTES	8,8	7	79,55%
ROUBAIX	14,6	12,25	83,90%
DUNKERQUE	7,2	6,2	86,11%
CACHAN	2,15	1,9	88,37%
CLAMART	0,8	0,8	100,00%
FECAMP	1	1	100,00%
GARGES LES GONESSES	1	1	100,00%
ENGHIEN LES BAINS	1	1	100,00%
CHARLEVILLE MEZIERES	1	1	100,00%
BERGERAC	1	1	100,00%
MEUDON	1,5	1,5	100,00%
SAINT NAZAIRE	2	2	100,00%
SAINT GERMAIN EN LAYE	3	3	100,00%
FRANCONVILLE	4	4	100,00%
MONTRouGE	4	4	100,00%
VILLENEUVE SAINT GEORGES	5	5	100,00%
DRANCY	6	6	100,00%
VERSAILLES	10	10	100,00%

Source : questionnaire SCHS.

14 services indiquent que 100% de leur effectif est dévolu à la lutte contre l'habitat indigne. Ce sont, pour 6 d'entre eux, des services qui disposent d'au plus un ETP. En outre, 3 parmi ces 14 ont dit exercer entre 9 et 14 compétences différentes. Cette réponse, plus qu'une appréciation sur le temps passé réellement dans le service pour la lutte contre l'habitat indigne est une information sur le fait que les agents des services sont polyvalents et peuvent intervenir sur ce champ. C'est notamment le cas à Versailles, site visité par la mission où l'ensemble des inspecteurs de salubrité peuvent au même titre que les cadres, intervenir dans ce domaine.

Si l'on se réfère à ces réponses, 42% des effectifs des SCHS seraient consacrés, en moyenne, à la lutte contre l'habitat indigne.

Moyenne des ETP dévolus à l'habitat indigne par série de SCHS.

	Moyenne des ETP globaux	Moyenne des ETP LHI	Ratio moyen
SCHS entre 0 et 2 ETP	1	0,81	80%
SCHS entre 2 et 4 ETP	2,9	1,47	49%
SCHS entre 4 et 6 ETP	4,69	1,89	40%
SCHS entre 6 et 8 ETP	6,71	2,45	36%
SCHS entre 8 et 10 ETP	8,64	3,82	44%
SCHS entre 10 et 20 ETP	13,94	3,93	28%
SCHS entre 20 et 40 ETP	28,11	4,35	15%
SCHS de plus de 40 ETP	70,68	13,86	19%

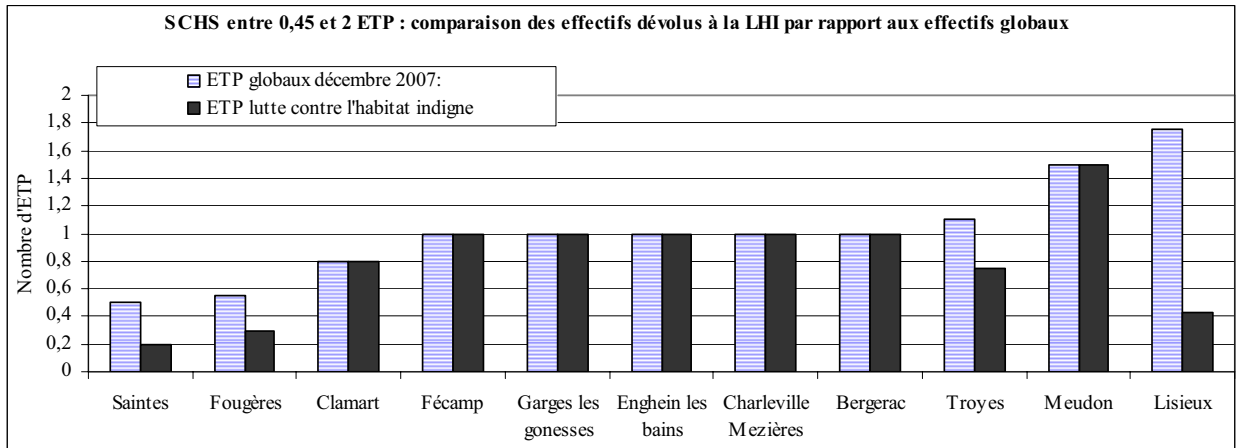
ETP dévolus à l'habitat indigne et arrêtés d'insalubrité

SCHS entre 0,45 et 2 ETP : une interprétation difficile du nombre d'ETP spécialisé sur l'habitat indigne.

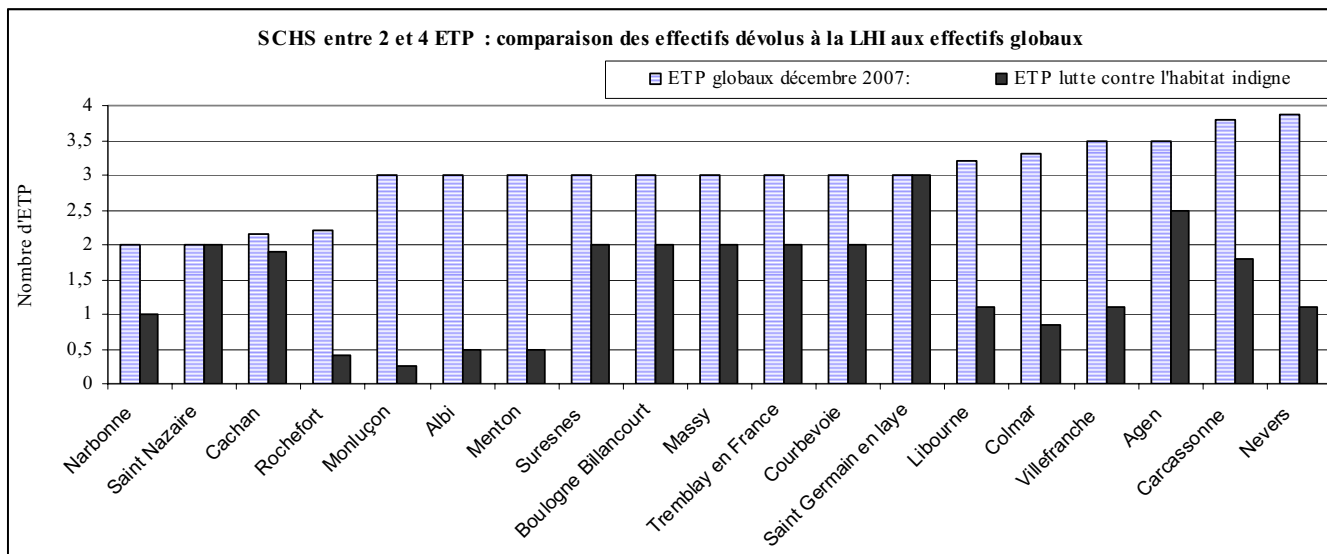
7 des 11 services indiquent que leurs agents sont tous dévolus à la lutte contre l'habitat indigne. Il est certain que, dans les services aux effectifs réduits, la plupart des agents exercent des compétences en lien avec la lutte contre l'habitat indigne, même si cela ne représente pas la totalité de leurs tâches. Si Troyes, Bergerac et Clamart ont pour activités dominantes celles qui sont liées à la lutte contre l'habitat indigne, les autres services, à l'exception de Meudon, ont des activités réparties sur tout le champ de l'hygiène. Le SCHS de Meudon est plus tourné vers des compétences

liées à l'environnement et le développement durable. Ces éléments sont donc à interpréter avec précaution.

Ces SCHS ne prennent pas d'arrêtés d'insalubrité (à l'exception de Charleville-Mézières qui a pris un arrêté en 2007), probablement parce qu'ils ne disposent pas des moyens humains suffisants pour ce faire.



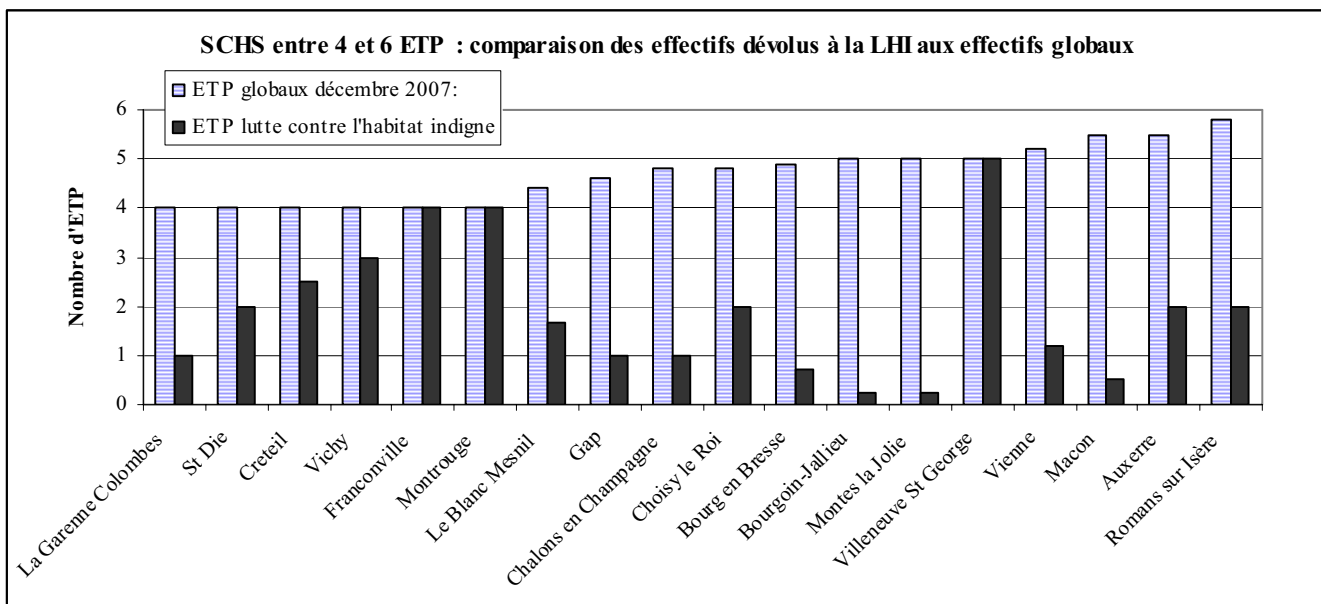
SCHS entre 2 et 4 ETP :



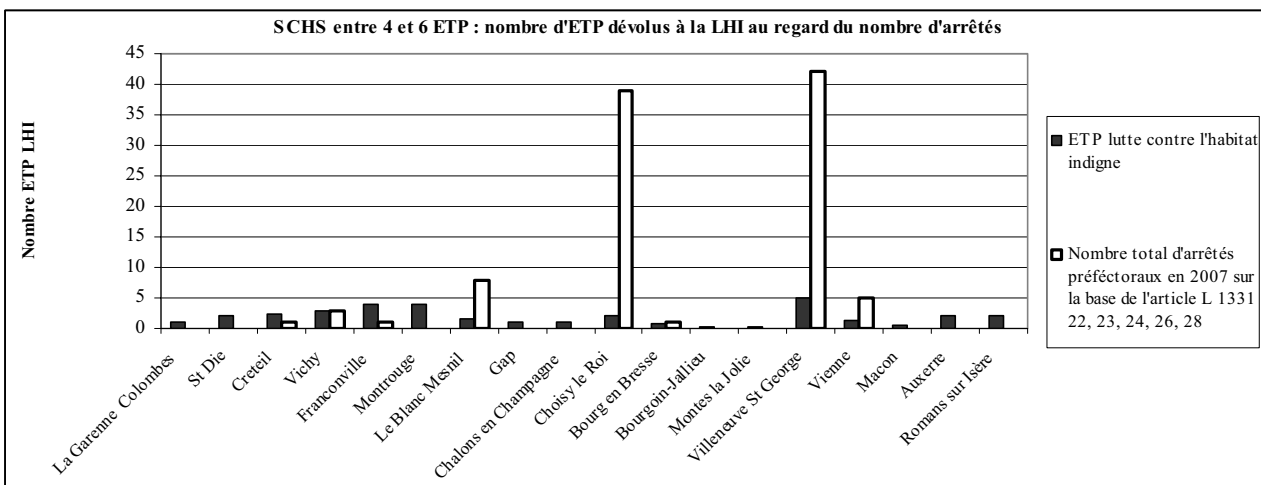
Le graphique ci-dessus montre qu'il n'y a pas de lien de proportionnalité entre le nombre d'ETP total et le nombre d'ETP dévolus à la lutte contre l'habitat indigne. Toutefois, sur les 19 villes, 10 indiquent que la moitié ou plus de leurs effectifs sont dévolus à la lutte contre l'habitat indigne (effectivement le ratio moyen est de 49%). Si l'on regarde les villes qui ont le moins d'effectifs dans ce domaine, Menton est nettement tourné vers la santé alors que le service d'Albi exerce l'ensemble des compétences liées à l'hygiène. St Nazaire et St Germain en Laye indiquent que tous leurs effectifs sont mobilisés sur la LHI : ces 2 SCHS ont pour point commun d'avoir pour activité dominante la lutte contre l'habitat indigne.

Sur les 19 services, seuls 4 ont pris des arrêtés au titre de l'article L. 1331 article 22 et suivants du CSP : il s'agit de Courbevoie (3), Agen (1), Libourne (4) et Nevers (1). Si les deux premiers ont affecté un nombre d'ETP supérieur à la moyenne de leur effectif sur la LHI, cela n'est pas le cas pour des deux autres. Le SCHS de Libourne est très polyvalent, avec 18 différentes missions exercées et seulement 1,1 d'ETP affecté à la LHI (0,1 A ;0,5 B ; et 0,5 C). Il est donc difficile d'établir un lien entre les effectifs spécialisés et le nombre d'arrêtés pris.

SCHS entre 4 et 6 ETP :

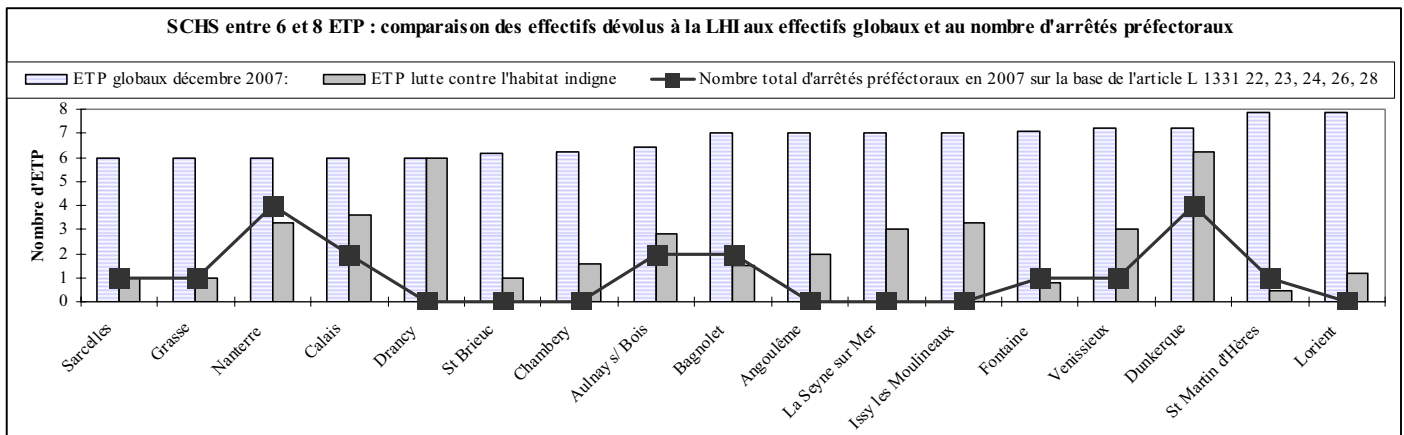


La disparité entre le nombre total d’ETP et le nombre d’ETP dévolus à la lutte contre l’habitat indigne est encore plus marquée pour les services qui comptent entre 4 et 6 ETP. Sur ces 18 services, 8 seulement ont pris des arrêtés, entre 1 pour Franconville et 42 pour Villeneuve St George. Pour cette série la disparité entre les effectifs dévolus à la lutte contre l’habitat indigne et le nombre d’arrêté est la plus importante.



Si l’ensemble de l’effectif de ce dernier service semble affecté à la lutte contre l’habitat indigne, cela est loin d’être le cas pour celui de Choisy-le-Roi où 39 arrêtés ont été pris en 2007. Il est donc difficile, sinon impossible de lier les moyens humains mobilisés sur ce domaine aux indicateurs de « réussite » des services en la matière. On remarque aussi que Franconville et Montrouge dont l’ensemble des ETP est réputé être mobilisé sur la lutte contre l’habitat indigne ont pris en 2007 respectivement 1 et 0 arrêtés.

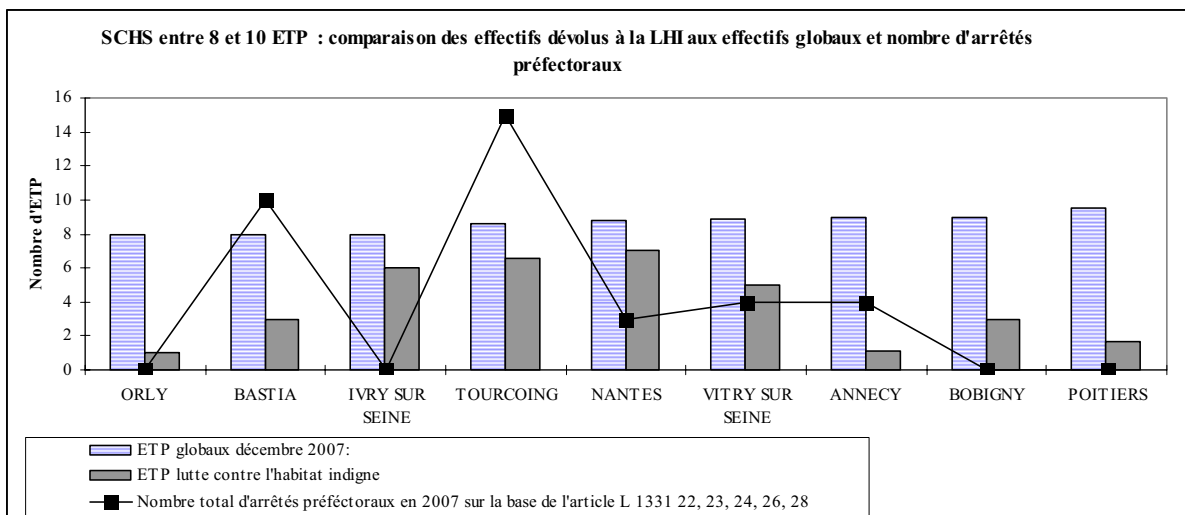
SCHS entre 6 et 8 ETP :



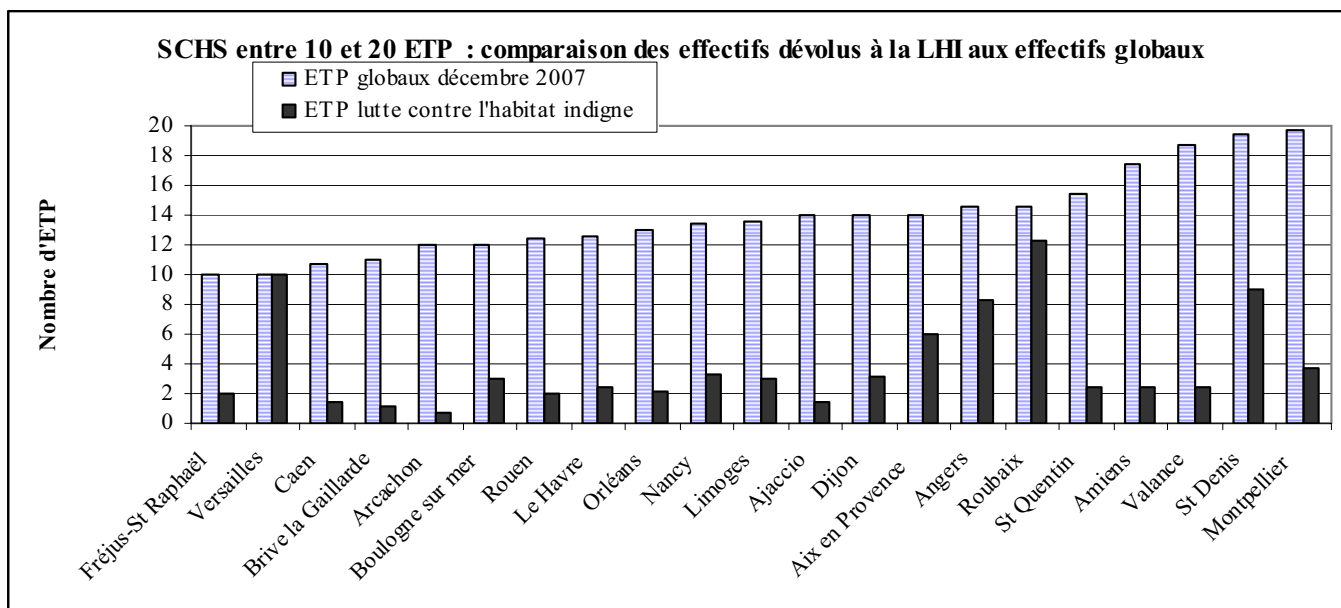
Pour ces services, il n'existe pas, comme dans la série précédente, de différences très notables dans le nombre d'arrêtés préfectoraux pris en 2007. Néanmoins, on peut noter que Drancy, avec 100% des ETP affectés à la lutte contre l'habitat indigne ne prend aucun arrêté.

SCHS entre 8 et 10 ETP :

On peut constater que, malgré l'augmentation des effectifs, la mobilisation sur la LHI est plus importante que pour la série (plus nombreuse) précédente avec 4/9 des services qui mobilisent plus de la moitié de leurs agents sur ce domaine. En revanche, les disparités entre les services deviennent de plus en plus marquées avec deux services Orly et Annecy très peu impliqués sur la LHI. Ce dernier a cependant pris 4 arrêtés en 2007, ce qui prouve encore une fois l'absence de corrélation entre le nombre d'ETP mobilisés et le nombre d'arrêtés pris.

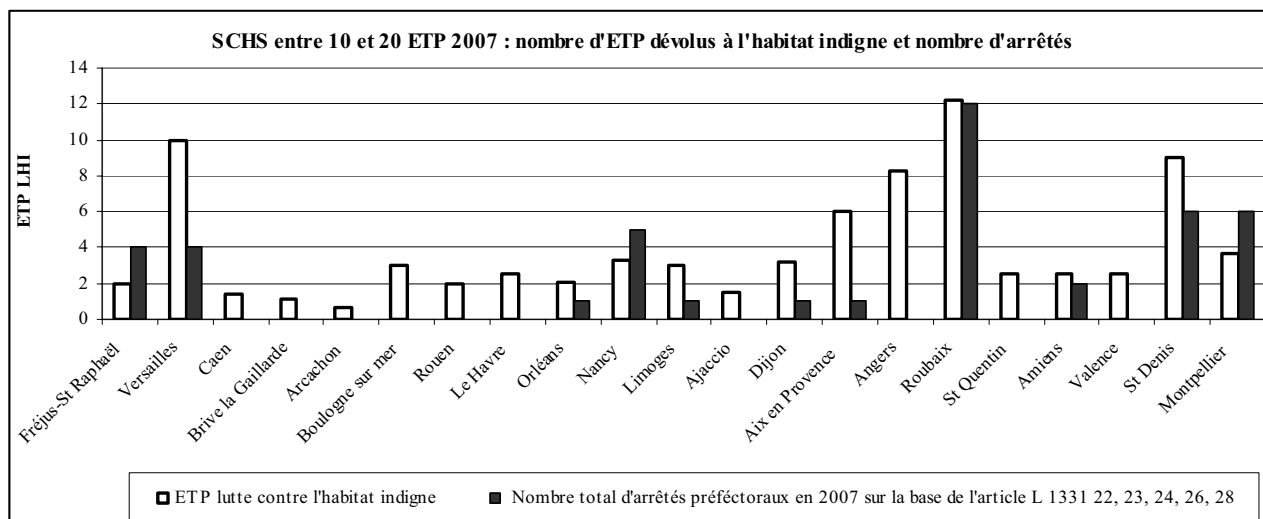


SCHS entre 10 et 20 ETP :



Plus le nombre d'agents par service augmente, moins la part des effectifs dévolus à l'habitat indigne est importante. Sur les 21 services de cette série, seuls 3 ont plus de la moitié de leurs effectifs spécialisés sur le sujet. Alors que la moyenne des ETP totaux des services est de 13,9, la moyenne des ETP dévolus à l'habitat indigne n'est que de 3,9.

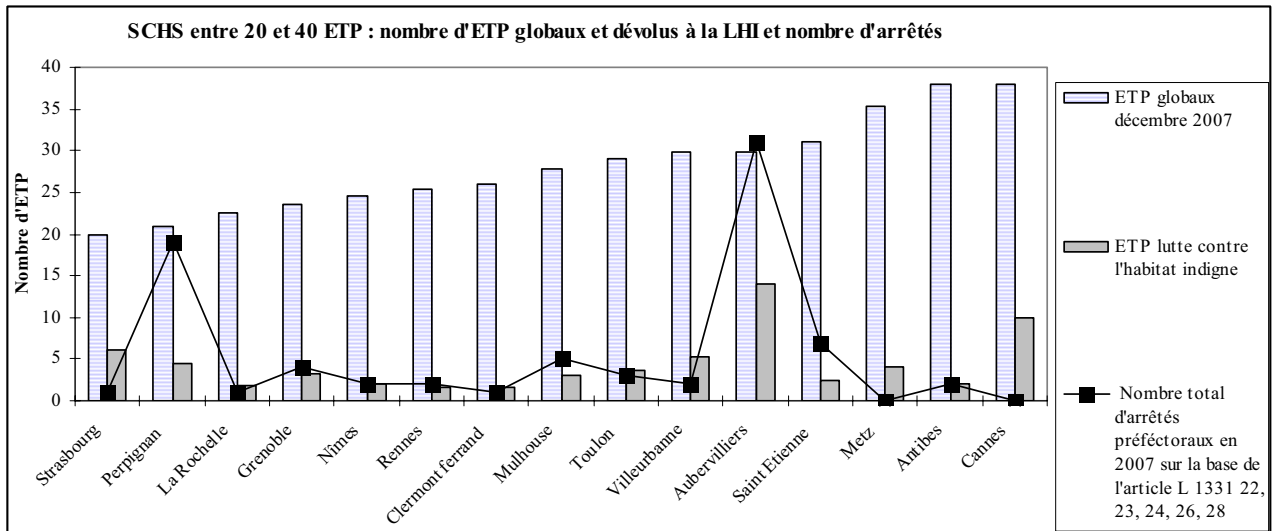
On peut noter en revanche un lien (Roubaix, Versailles, Saint-Denis), sur cette série et pour l'année 2007 entre le nombre de personnes impliquées dans la LHI et le nombre d'arrêtés préfectoraux pris, ce qui n'était pas le cas dans les autres séries.



SCHS entre 20 et 40 ETP :

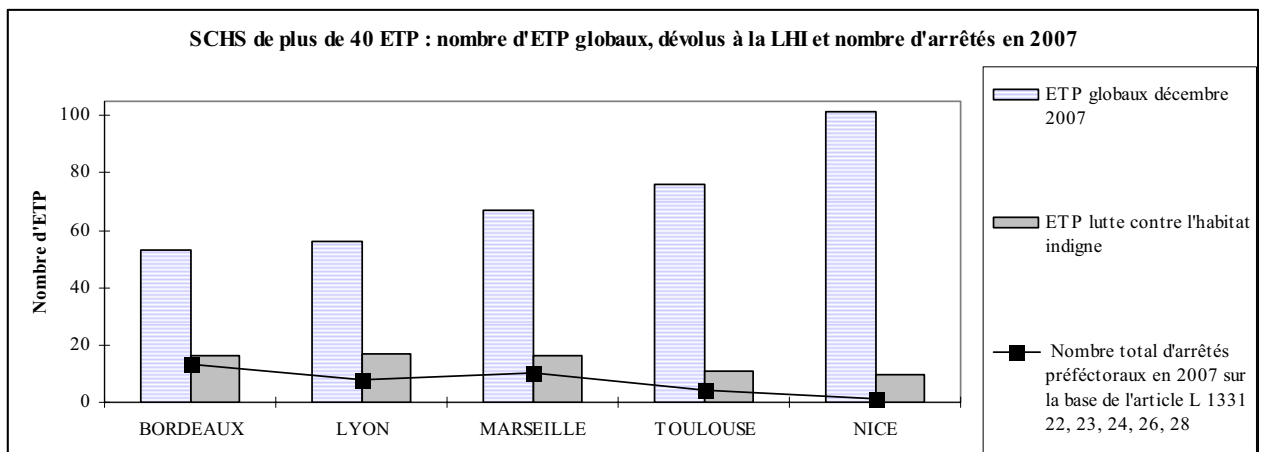
Dans cette série, aucun service n'a mobilisé la moitié de ses ETP sur la lutte contre l'habitat indigne (le service d'Aubervilliers étant à la limite). Si la moyenne des ETP s'élève à 28,1 pour ces 15 services, la moyenne des ETP pour la lutte contre l'habitat indigne n'est que de 4,3. L'augmentation du nombre d'agents ne s'accompagne pas d'une augmentation proportionnelle des ETP sur ce domaine prioritaire, loin s'en faut.

Le lien entre nombre d'arrêtés et le nombre d'ETP n'est pas avéré : les arrêtés sont pris là où l'état du bâti est particulièrement dégradé.



SCHS de plus de 40 ETP :

L'ensemble des services de cette série a fait l'objet d'une monographie. La moyenne des ETP est de 70 avec une moyenne des ETP spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne de 13,8. Le ratio moyen représentant la part de ces ETP en moyenne dans les effectifs totaux est de 19%. Le service de la ville de Nice, polarisé sur les actions de santé alors que les autres services sont beaucoup plus polyvalents est représentatif de la difficulté qu'il y a de mesurer l'implication des villes dans la LHI au regard de l'ensemble des missions conduites par les SCHS. Pour tous ces services le nombre d'arrêtés préfectoraux au titre de l'article 1331 du CSP n'est jamais supérieur à 13. Cela ne signifie pas, cependant, comme l'éclairent les monographies que les services ne soient pas fortement impliqués sur ce champ, ni qu'ils soient tenus à l'écart des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, particuliers à leurs villes où à l'échelon départemental. Cependant, leurs actions de médiation au titre du RSD utilisent un temps précieux qui ne peut être reporté sur le traitement de l'insalubrité.



ETP dévolus à l'habitat indigne et nombre de logements traités

L'essai de détermination d'un lien entre le nombre d'ETP spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne et le nombre de logements traités n'est pas plus concluant.

Le graphique ci-dessous montre la difficulté d'interprétation du concept de logements traités : par exemple, pour la ville de Charleville-Mézières, le nombre de logements traités est le même que

celui d'arrêtés d'insalubrité. On note à nouveau qu'il est impossible d'établir des liens entre le nombre d'ETP et celui des logements traités.

Cependant le nombre de logements traités le plus élevé est de plus en plus important suivant le nombre d'agents dévolus à la lutte contre l'habitat indigne.

- pour chaque série, à l'exception de la dernière, certains SCHS indiquent ne traiter qu'un nombre très réduit de logements (Fougères, Arles, Arcachon, Bourg en Bresse, Charleville-Mézières, Nevers Ajaccio, Courbevoie, Franconville, Dunkerque, Saint-Denis, Cannes). Ce constat repose sur des réalités très différenciées : si à Charleville-Mézières, à Arles ou à Nevers le nombre de logements traités correspond au nombre d'arrêtés d'insalubrité et l'on peut penser qu'il peut y avoir confusion entre les deux termes, ce n'est pas le cas dans les autres villes. Par exemple à Courbevoie, 104 logements ont été pris en charge en 2007, aucun n'a été traité mais 3 ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité. Ainsi, l'indicateur de « logements traités » comme celui des arrêtés préfectoraux ne peut refléter effectivement l'action des SCHS dans sa diversité.
- En revanche, pour la dernière série, le nombre de logements traités est très important, mais avec de fortes disparités entre Lyon (287 logements traités) et Roubaix (1250).

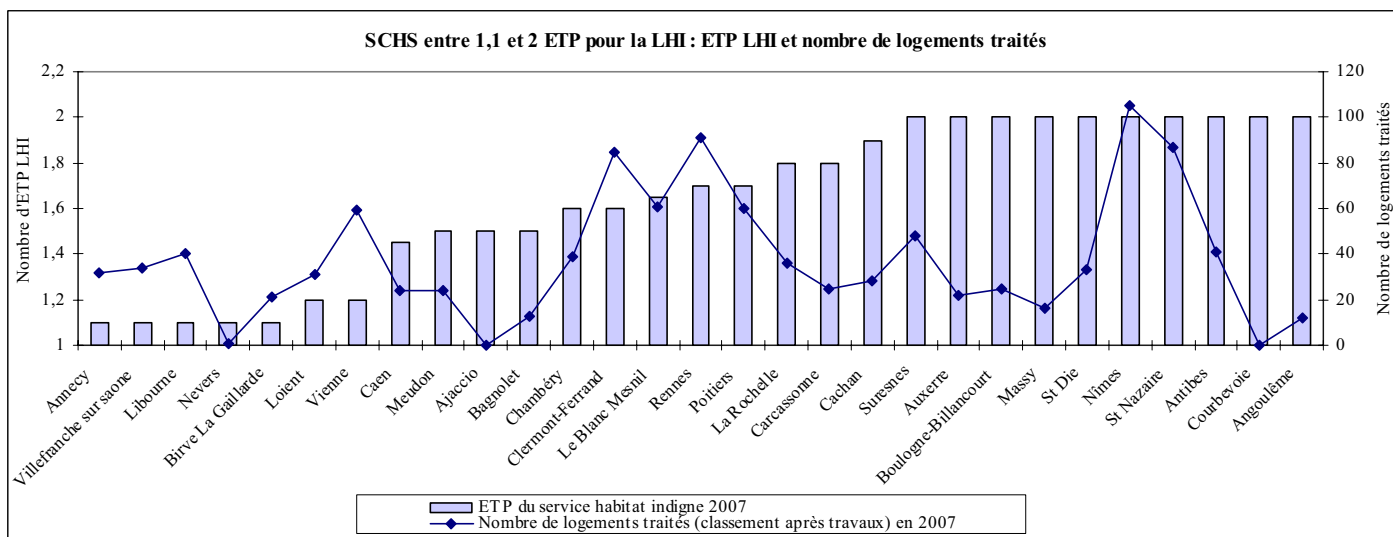
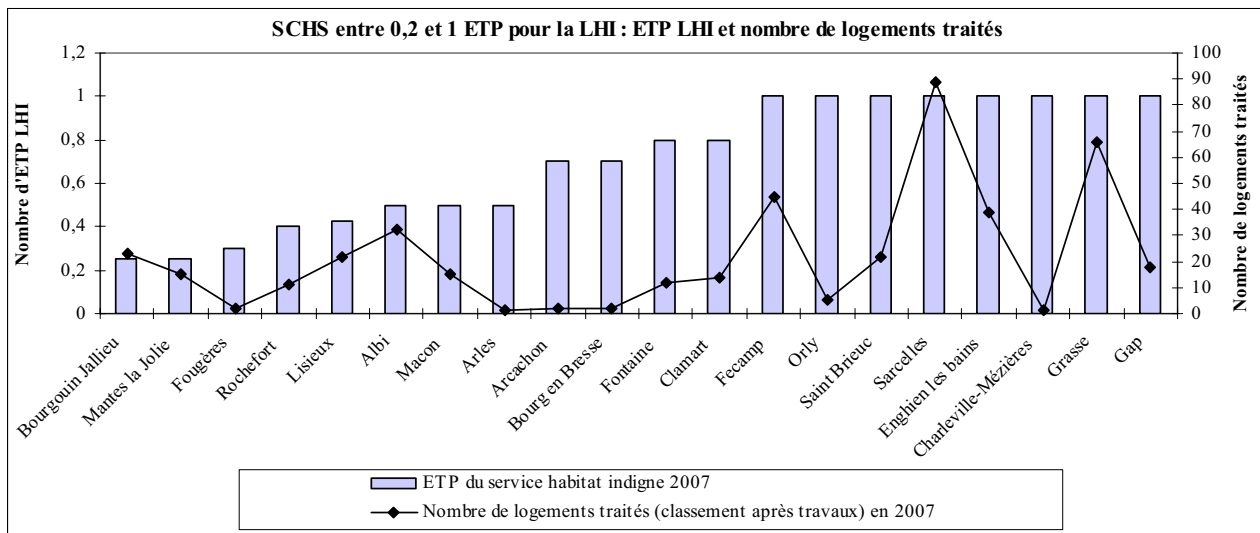
Si l'on s'interroge sur le ratio nombre de logement traité par agent, celui-ci varie de 0,3 (Cannes) à 102 (Roubaix) avec une moyenne à 28,09. Il est difficile d'interpréter ces chiffres tellement leur dispersion est importante.

Ratio : nombre de logements traités par ETP dans les SCHS visités par la mission (à l'exception des SCHS pour lesquels la mission n'a pu recueillir les données) en 2007 :

Saint-Denis	3
Angoulême	6
Grenoble	10,45
Boulogne-sur-Mer	11,67
Perpignan	13,78
Lyon	17,19
Versailles	19,5
Toulon	25,86
Strasbourg	38,33
Nice	44,42
Clermont-Ferrand	53,13
Marseille	55,9
Bordeaux	62,06
Toulouse	72,73

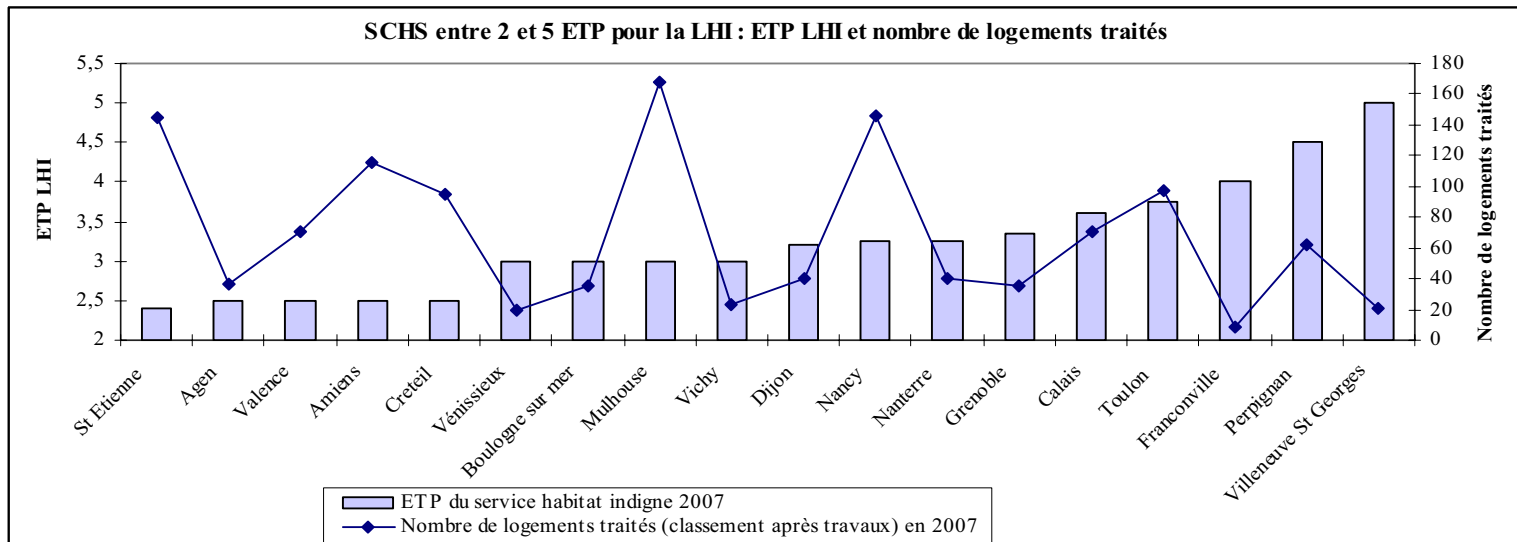
SCHS avec 1 ou 2 ETP dévolus à la lutte contre l'habitat indigne :

On peut noter que le nombre de logements traités, très disparate entre les SCHS culmine à 100 environ que les SCHS emploient 1 ou 2 ETP à la lutte contre l'habitat indigne. La gravité des dégradations des logements n'est pas mentionnée dans les statistiques recueillies par la mission : on peut penser que lorsque le nombre de logements traité est très élevé, les dégradations ne sont pas très graves.



SCHS avec 2 à 5 ETP spécialisés dans la LHI :

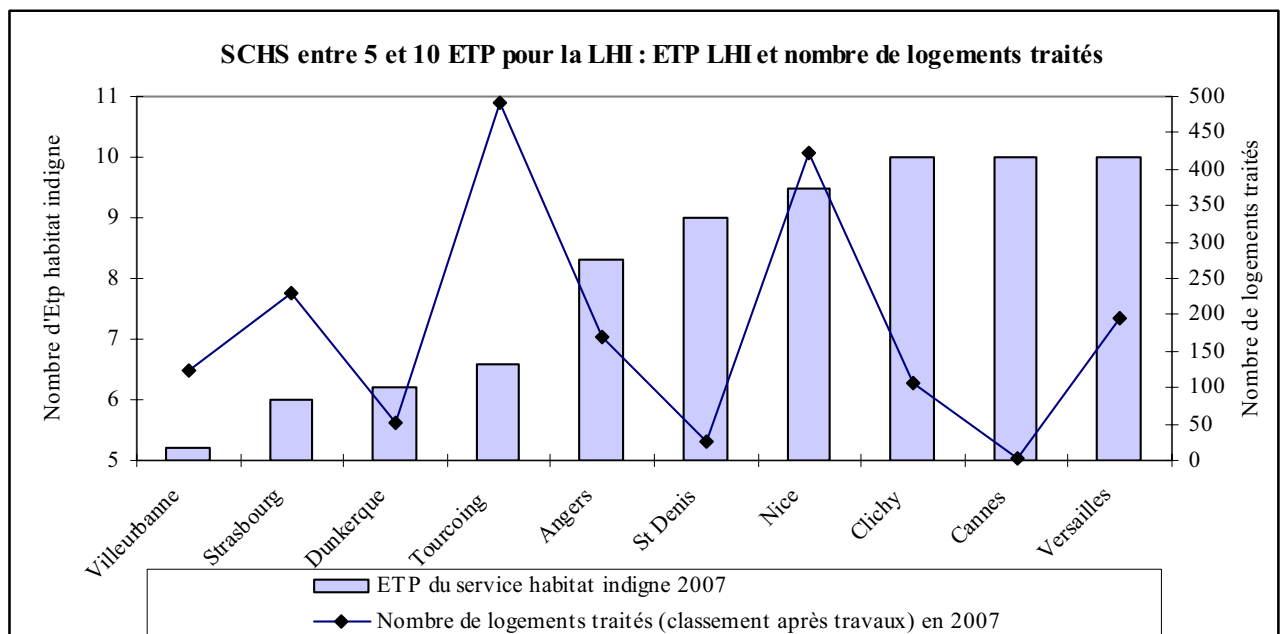
L'étude du graphique suivant permet de constater que, pour les SCHS qui emploient entre 2 et 5 ETP à la lutte contre l'habitat indigne, ceux qui sont situés dans l'est de la France sont ceux où le nombre de logements traités est le plus important.

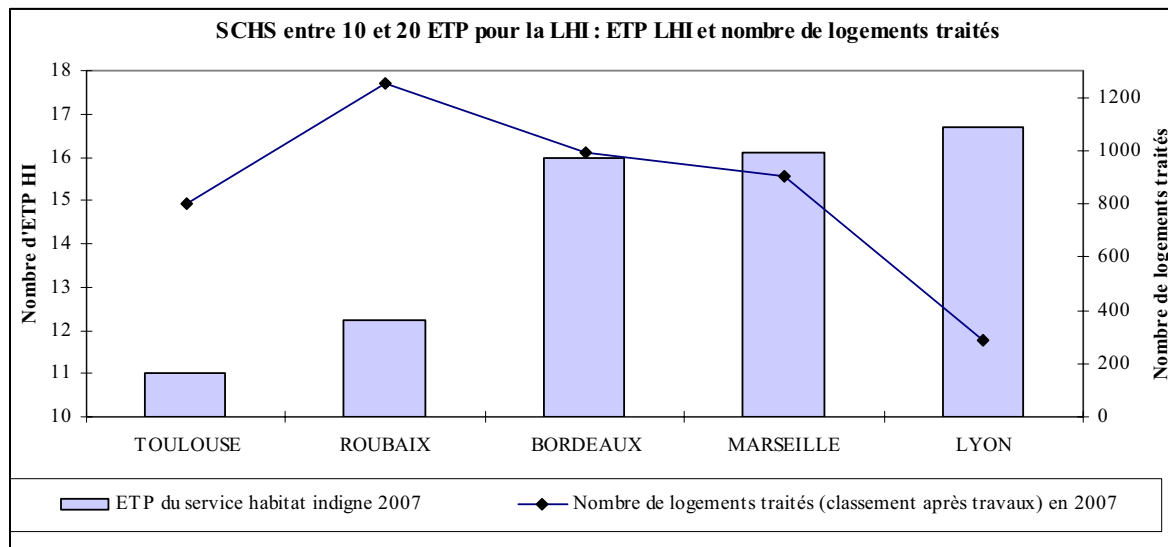


SCHS qui emploient entre 5 et 10 agents pour la lutte contre l'habitat indigne :

C'est dans cette série que les disparités entre le nombre de logements traités est la plus marquée, même si la disparité est plus importante encore pour les SCHS plus importants. En effet, le nombre de logements traités varie de 1 à 500. On ne peut s'empêcher de s'interroger sur les activités des agents du SCHS de Cannes.

A la lumière de ce graphique, le fait que la gravité des dégradations des logements doit constituer un critère de l'activité réelle des agents des SCHS est encore plus manifeste : en effet, tous ces SCHS ont été visités par la mission qui a pu constater sur place l'implication des équipes dédiées à la lutte contre l'habitat indigne.



SCHS avec plus de 10 ETP pour la lutte contre l'habitat indigne :

Pour évaluer l'activité de chaque SCHS il faudrait pouvoir obtenir un nombre important d'informations et de les croiser, plus nombreuses que celles qui sont recueillies par le PNLHI lors des enquêtes annuelles. Il serait intéressant pour chaque ville de comparer au aux chiffres du PPPI le nombre de plaintes et signalements enregistrés et le nombre de logements pris en charge par les services, ainsi que le nombre de logements pris en charge par les dispositifs ad hoc et in fine le nombre de logements traités avec une définition très précise de ce que cela signifie. On pourrait alors évaluer les activités des SCHS relativement aux besoins.



Inspection générale de
l'administration

N°09-015-01

Inspection générale des
affaires sociales

RM2009-031P

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable
N°005981-01

Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé

RAPPORT : TOME 2 : PIÈCES JOINTES

Établi par

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Gérard LAURAND
Inspecteur général des affaires sociales

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Liste des pièces jointes

Pièce jointe 1 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Clermont-Ferrand

Pièce jointe 2 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Grenoble

Pièce jointe 3 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Lyon

Pièce jointe 4 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Melun

Pièce jointe 5 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Versailles

Pièce jointe 6 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Saint-Denis

Pièce jointe 7 : Service communal d'hygiène et de santé de Toulon

Pièce jointe 8 : Service communal d'hygiène et de santé d'Angoulême

Pièce jointe 9 : Service communal d'hygiène et de santé de Nantes

Pièce jointe 10 : Service communal d'hygiène et de santé de Toulouse

Pièce jointe 11 : Service communal d'hygiène et de santé de Perpignan

Pièce jointe 12 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Creil et Beauvais

Pièce jointe 13 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Boulogne Sur Mer

Pièce jointe 14 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Rouen

Pièce jointe 15 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Strasbourg

Pièce jointe 16 : Service communal d'hygiène et de santé de Marseille

Pièce jointe 17 : Service communal d'hygiène et de santé de Bordeaux

Pièce jointe 18 : Service communal d'hygiène et de santé de la ville de Nice

MONOGRAPHIE

**SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE
CLERMONT-FERRAND**

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTIONS DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>L'évolution des activités</i>	8
3.3. <i>Le suivi des activités</i>	8
4. IMPLICATION DU SHC DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	8
4.1. <i>Effectifs</i>	9
4.2. <i>Activités</i>	9
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	10
4.4. <i>Résultats</i>	10
4.5. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	10
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	11
6. EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE :	12
CONCLUSION	13
CONTRADICTOIRE	14

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS de Clermont-Ferrand qui s'est déroulé les 14 et 15 octobre 2008. Elles ont rencontré les responsables de la direction de l'environnement de la ville de Clermont-Ferrand et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la préfecture du Puy de Dôme. Elles se sont ensuite rendues dans la ville de Thiers où elles ont rencontré le maire et l'équipe de rénovation urbaine ainsi que le sous-préfet.

1. LE CONTEXTE

Le département du Puy de Dôme compte plus 623 000 habitants et 470 communes. Clermont-Ferrand, ville de 140 700 habitants, est la principale ville du département du Puy de Dôme. Elle est incluse dans la communauté d'agglomération, Clermont Communauté qui comprend environ 281 000 habitants et 21 communes et représente plus du tiers du département en terme de population et à peu près la moitié de la région. FILOCOM indique que le parc privé potentiellement indigne dans le département s'élève à 20 000 logements dont 4 600 pour l'agglomération et 2 300 pour la ville.

Le SCHS de Clermont-Ferrand est le seul du département. Il reçoit une DGD de 1 152 148 €. L'intercommunalité détient la compétence habitat mais n'a pas la délégation de l'aide à la pierre². Pour mémoire, il existe un SCHS à Royat au titre des villes d'au moins 2 000 habitants siège d'une installation thermale. Il n'a quasiment aucune activité et perçoit une DGD de 26 613 €.

Le SCHS de Clermont-Ferrand a été choisi par la mission pour trois raisons majeures : la politique du logement menée par Roger Quillot, ministre du logement de 1981 à 1983 et maire jusqu'en 1997 a fortement marqué la ville ; Le conseil général³ conduit une politique partenariale exemplaire avec l'Etat ; enfin, à proximité de Clermont-Ferrand se situe la ville de Thiers, qui n'a pas de SCHS et qui mène un très important travail de rénovation urbaine que la mission tenait à aller auditer. Cet audit a fait l'objet d'un court rapport qui figure en annexe 2.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Un premier service a été créé en 1892 et le bureau municipal d'hygiène s'est structuré en 1902 autour d'activités médicales (vaccinations, inspection médicale des écoles,...) mais aussi et assez classiquement de la surveillance liée aux animaux et la consommation, ainsi que la surveillance des hôtels meublés et établissements classés. Le service comprenait à l'origine 4 médecins et un inspecteur de salubrité. Le laboratoire municipal, créé en 1892, qui contrôle les eaux, le lait et le vin rejoint le service en 1905. En 1910, la ville crée une maison de l'hygiène qui regroupe un dispensaire général, un dispensaire, un laboratoire et un bureau d'hygiène. En 1920, les autorisations de construire sont prises en charge par le BMH puis en 1930, l'application du règlement sanitaire.

En 1942, suite à un rapport annuel, une suggestion de création d'un BMH intercommunal est lancée, elle n'aboutira pas. En 1960, l'examen des plaintes en insalubrité est pris en compte par le BMH. Dans les années 1970, le bureau abandonne l'examen des permis de construire.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

² L'agglomération a demandé la délégation mais ne l'a pas obtenue du fait d'un manque de stratégie sur le parc privé.

³ Dans l'état des lieux effectué par les services de l'Etat lors de la mise en place de la mission interservices habitat (MISDAL) le conseil général a été identifié comme co-animateur du PDALPD et active dans les domaines du relogement lors des opérations ANRU et OPAH, mais aussi responsable de la prévention des exclusions et la lutte contre l'habitat indigne ;

En 1984, le service est dirigé par un professeur de médecine, qui exerce au CHU. Il comprend un chef de service, un médecin, 2 inspecteurs, 1 agent de désinfection, 16 infirmières scolaires, 2 infirmières et 2 administratifs. Au cours de la décennie 1990, le service perd la PMI, la médecine statutaire et la médecine préventive.

Au premier janvier 2003, le laboratoire municipal est affecté à la direction de l'eau et de l'assainissement. Le service prend le nom de service environnement-santé et deux directeurs sont nommés conjointement, un professeur de médecine et un ingénieur qui est le directeur actuel du service.

En avril 2004, une mission environnement et développement durable vient renforcer le service qui devient la direction environnement-santé.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

Le nombre de personnes affecté la direction est stable depuis 1984.

Le service comprend 27 personnes dont 8 catégories A, 15 cadres B, en majorité des infirmières assistantes scolaires et 4 cadres C. Le directeur est un ingénieur, docteur en Chimie et diplômé de l'Institut Pasteur en hygiène des collectivités qui a dirigé le laboratoire municipal et d'œnologie de 1984 à 2003.

2.2.2. Compétences et formation

Les compétences des personnels sont très hétérogènes puisque la direction compte (hors personnel administratif) 3 inspecteurs de salubrité, 1 assistante médico-technique, deux agents de désinfection, et 15 infirmières scolaires.

Les agents soulignent la difficulté qu'il y a à se former sur l'ensemble des problématiques qu'ils ont à traiter. Les formations données par la DDASS ne sont pas assez nombreuses selon eux et les documents d'information sont trop complexes pour être efficaces pour une auto-formation (amiante). La spécificité des agents est leur multi-compétence et leur polyvalence (plomb, radon, amiante, termites, insalubrité). Aucune formation initiale ne peut leur permettre de devenir experts sur l'ensemble de ces champs. De plus, les parcours professionnels des agents sont très différents avec des formations initiales très dissemblables. Les stages régionaux ne sont pas adaptés et les organismes privés qui organisent des formations sont très coûteux. De plus, les formations sont souvent organisées en région avec des temps de déplacement très importants.

Les agents utilisent donc souvent internet pour suivre les évolutions de la réglementation.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 1 150 645 € et les dépenses directes de fonctionnement à 445 125 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 1 152 148 €.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Le positionnement du service dans l'organigramme est clair.

La direction environnement santé est l'une des 15 directions de la mairie de Clermont-Ferrand. Elle se trouve sous la responsabilité hiérarchique d'un des trois directeurs généraux adjoints des services (Il n'est pas nécessaire de citer nominativement les agents).

La direction comprend elle-même 4 services : hygiène et salubrité publique ; nuisances animales, désinfection ; environnement et développement durable ; prévention et santé scolaire. La direction travaille en lien avec les autres directions de la mairie qui recouvrent des champs d'activité complémentaires, notamment la DAJ, direction des affaires juridiques (procédures de péril), dont le service études et contentieux offre conseils et appui, la direction de l'action foncière et de l'urbanisme réglementaire (DAFURE), qui gère l'ensemble des procédures administratives, la direction de l'aménagement et des études d'urbanisme (DAEU) qui gère le PLH.

Les liens avec le CCAS pour le traitement social des situations sont naturels. Le fait que l'élue de tutelle ait une délégation de compétences très large en matière sociale, qu'elle soit au conseil d'administration de l'UNCCAS et que la mairie ait une tradition de très forte implication dans le champ du social explique cette situation.

L'élue qui couvre les activités de la direction est très impliquée et marque ainsi fortement la volonté de la mairie de mener une stratégie active en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ses réelles compétences dans le domaine de la santé et de l'intervention sociale la conduisent à privilégier l'appréhension de l'habitat indigne par le relogement. Elle s'appuie sur le service en matière de santé et d'hygiène ; un autre adjoint a en charge la partie développement durable du service.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

Les missions exercées par le SCHS par délégation de l'Etat conformément aux textes n'ont pas évolué profondément depuis l'origine (1984). Des missions supplémentaires s'exercent à la demande du maire et sont liées à l'environnement et au développement durable.

3.1. *Les attributions du service*

Les missions assurées pour le compte de l'Etat ne font pas l'objet d'une formalisation avec les services de l'Etat.

En matière de compétences obligatoires, la surveillance et le contrôle des eaux sont du ressort de la DDASS.

Les tâches de prévention, qui sont importantes en termes d'ETP mobilisés occupent une large part de l'activité du service. Spécificité importante, la direction assure les missions de santé scolaire relevant des compétences de l'Etat et du département (avec une prise en charge financière par ce dernier). La prévention dans le domaine de la santé et particulièrement vis-à-vis des enfants est une activité importante de la direction.

La direction suit l'élaboration et l'actualisation des plans d'urgence (notamment ceux qui sont liés aux risques majeurs).

Des démarches concernant le développement durable et l'éco-responsabilité sont en cours d'élaboration : elles conduisent à la conduite de nombreuses réunions de services, entre habitants et partenaires pour faire naître de nouvelles dynamiques, avec toujours un rôle important vis-à-vis des familles et des plus jeunes. La direction a la charge du suivi de l'ensemble des actions de développement durable et de leur financement pour l'ensemble des services de la mairie.

Enfin, la préservation de la qualité de la vie urbaine en hygiène et santé correspond à son cœur de métier : un travail très important est mené par exemple dans le cadre de la lutte contre le bruit, qui fait l'objet d'un suivi très attentif avec des études d'impact et des campagnes de sensibilisation. Les agents du service sont considérés par la DDASS comme des référents dans le domaine du bruit.

Dans ce cadre, la direction fait respecter la réglementation sur les IPCE, l'habitat et l'hygiène liée à l'urbanisme, elle veille également à l'hygiène alimentaire, à la désinfection, et exerce le suivi des animaux dans la ville.

La direction conduit l'ensemble des obligations déléguées par l'Etat aux SCHS et est très attachée à les conduire avec sérieux. Elle fait systématiquement un lien avec la politique de prévention et c'est

dans cette optique qu'elle travaille dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne avec les moyens dont elle dispose.

3.2. *L'évolution des activités*

Les activités du service ont peu évolué ces dernières années à l'exception de la montée en charge des missions liées au développement durable sur lesquelles le service est très mobilisé. Cette direction est en lien direct avec une élue très déterminée qui veille à la cohérence des actions conduites avec les autres directions.

3.3. *Le suivi des activités*

Les activités du service sont suivies sur une base de données Excel. Jusqu'en 2004, le service a élaboré un rapport annuel. Une nouvelle mouture de ce rapport devrait voir le jour en 2009 avec une présentation sous la forme d'une liste d'activités : 17 activités ont été identifiées dans la direction, regroupées en 3 axes majeurs. Parmi ces activités on note l'application de la réglementation sanitaire et le traitement des plaintes des habitants qui correspondent à deux pans importants de la lutte contre l'habitat indigne.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La situation du marché immobilier n'est pas très tendue dans la ville de Clermont-Ferrand (7 mois en moyenne pour disposer d'un logement social hors demande particulière). La vacance y est élevée (8 % en moyenne). La ville a un parc social important (27 %) et la priorité est toujours donnée au logement social qui est bien entretenu. Le parc privé a moins bénéficié de l'intérêt de la municipalité (8 % du parc privé serait potentiellement indigne). Il est concerné par les opérations de réhabilitation, qui ont été menées depuis une quarantaine d'années (le Mazet en centre ville, les OPAH sur le Port, St Genès....), pilotées notamment par les bailleurs sociaux (OPAC) et le Pact ARIM : La mairie a privilégié l'accompagnement social des habitants et le relogement ainsi que le choix des opérateurs afin d'éviter les conflits. La ville a choisi des opérations de RHI très limitées afin de pouvoir les faire aboutir totalement dans un délai raisonnable. Elle s'appuie très largement sur les opérateurs du logement social qui ont plusieurs rôles : reloger les habitants, mener les travaux, remettre les logements sur le marché immobilier en conservant des loyers raisonnables et une proportion élevée de logements sociaux, y compris en centre ville.

Aujourd'hui, la ville a des projets d'urbanisme autour de problématiques de redensification avec des projets de démolition qui correspondent à la fois à des immeubles vacants en insalubrité irrémédiable ou à des projets d'urbanisme plus importants, notamment autour des cités construites par Michelin.

Il reste peu de poches de lourde insalubrité, celle-ci est diffuse et difficile à repérer. La DDE utilise les données du fichier FILOCOM qui sont croisées avec d'autres données (Plan de Cohésion Sociale) et les remontées de terrain (DDASS, circonscription, SCHS) pour identifier les quartiers potentiellement indignes ou indécents (sur des critères de confort)⁴. A Clermont-Ferrand, le chiffre de 2 800 logements potentiellement indignes reste à confronter avec la réalité. 55 % d'entre eux se trouveraient dans les secteurs anciens (centre ville) édifiés avant 1948. 4 secteurs ont déjà fait l'objet de mesures spécifiques, 8 autres quartiers n'ont pas encore été systématiquement traités.

Le PIG en cours de négociation sur le territoire a pour objet la résorption du logement vacant, l'augmentation de l'offre de logements à vocation sociale et la lutte contre l'insalubrité diffuse. Ce PIG thématique couvrira l'ensemble des quartiers anciens non traités⁵. Il sera mené de pair avec une OPAH sur le secteur de la gare. Les objectifs du PIG sont de traiter 500 logements insalubres ou vacants et de les remettre sur le marché après avoir dressé un inventaire exhaustif et avoir caractérisé l'habitat sur ces zones. Le quartier de St Alyre est prioritaire, car la problématique du

⁴ Sur le reste du département, les préoccupations se portent principalement sur les zones rurales.

⁵ Il s'agit des quartiers gare sud, Regensburg, Vallières, saint-Alyre, Ilot du Gallet-Fontgiève Blatin, Centre ancien.

logement indigne y serait, d'après les analyses du CUCS, particulièrement développée. Ce PIG sera mené avec l'ANAH pour l'aide aux propriétaires occupants dans la perspective de remettre les logements sur le marché locatif privé dans le plafond des prix du logement social.

4.1. Effectifs

Les effectifs mobilisés par la mission de lutte contre l'habitat indigne sont évalués à 1,6 ETP pour le seul service. Il convient d'y ajouter le temps passé sur cette thématique dans les autres directions concernées évalué à 0,6 ETP pour la DAFURe et 0,4 ETP pour l'autre direction de l'urbanisme et 0,5 ETP dans la direction des affaires juridiques.

Dans la direction environnement-santé, le temps compté est celui des inspecteurs de salubrité (1 ETP), 0,1 ETP du directeur et 0,5 ETP du temps d'un agent administratif. Les effectifs sont stables et il n'existe pas de problème lié à l'habilitation, l'ensemble des personnels inspecteurs de salubrité ayant le rang nécessaire pour être assermentés.

Le temps consacré à l'habitat est difficile à évaluer, il représenterait 50 % du travail des inspecteurs de salubrité.

4.2. Activités

Le service exerce ses activités comme l'ensemble des SCHS. La direction reçoit les plaintes et signalements et fait systématiquement une première visite pour distinguer entre les infractions au RSD, les procédures d'insalubrité et les procédures de péril. Une seconde visite est ensuite nécessaire pour faire un diagnostic précis.

Lorsqu'il s'agit d'une infraction au RSD, le service sollicite le propriétaire et le met en demeure d'exécuter les travaux, avec un délai précis. Ces travaux sont contrôlés. L'ensemble des procédures est suivi sur une base de données sous Excel. La ville n'a jamais eu recours aux travaux d'office. Cette procédure leur semble mal connue et insuffisamment maîtrisée à tous les niveaux.

Dans le cas des procédures d'insalubrité, les inspecteurs privilégient la médiation qui évite une procédure d'insalubrité jugée trop lourde. Ils travaillent en binôme, utilisent les grilles et, lorsque cela est nécessaire, rédigent le rapport qu'ils adressent à la DDASS pour passage en CODERST préalablement à la prise de l'arrêté d'insalubrité. Le directeur siège en CODERST. Une seule procédure est en cours à ce jour.

La direction travaille comme prestataire de service pour les autres directions de la mairie qui signale les problèmes (bruit, nuisances, soupçons d'insalubrité). Les inspecteurs de salubrité accompagnent les locataires dans les démarches juridiques dans les cas d'indécence en les orientant vers l'ADIL et les associations. Ils travaillent avec les assistantes sociales du CCAS à la formation desquelles ils participent pour qu'elles puissent intervenir en amont.

La direction de l'urbanisme travaille en phase avec Clermont Communauté⁶ et élabore tous les aspects liés à l'urbanisme et notamment les cahiers des charges pour les projets structurés de lutte contre l'habitat indigne. Elle élabore par exemple le cahier des charges pour le PIG du centre

⁶ La communauté de communes a la compétence habitat et établit le PLH. Leur principale mission est de veiller au parc de logement social avec un budget important en accompagnement social.

ancien dont les prestataires sont l'office du Puy de Dôme et le Pact Arim ou les documents nécessaires au montage d'une nouvelle OPAH dans le quartier de la gare (nord) et le centre ancien de Montferrand avec comme objectif de mener les opérations jusqu'au bout avec la direction de l'aménagement et des études d'urbanisme (DAEU).

Pour procéder à un meilleur repérage et dans le cadre de l'action partenariale qui sera présentée ci-dessous, l'agglomération clermontoise a décidé de se doter d'une MOUS en accord avec la CCAS et l'OPAC du Puy de Dôme pour travailler sur les plaintes et leur répartition. Actuellement, le service reçoit 250 plaintes sur toutes les problématiques et une centaine sur le thème de l'habitat. Cette MOUS permettra une meilleure coordination avec les opérateurs du logement social qui relogent les occupants et rachètent les logements dans le but de relouer après traitement de l'insalubrité. Elle prendra en main la première visite et fera le tri entre les différentes plaintes et signalements.

La lutte contre les marchands de sommeil n'est pas une priorité à ce jour pour le service : quelques cas ont été repérés, mais ne font pas l'objet de poursuites, toujours du fait de la vacance importante qui empêche les actions judiciaires efficaces. En revanche, les services de l'Etat se sont mobilisés en 2007 sur le sujet, sans résultat tangible à ce jour.

4.3. Outils et méthodes de travail

Le repérage de l'habitat insalubre se fait essentiellement à partir des plaintes et signalements reçus dans les services internes à la mairie et les assistantes sociales du CCAS. Bien que la direction ne soit pas amenée à utiliser FILOCOM, la connaissance du logement potentiellement indigne par le service est bien repérée par quartier.

Tous les acteurs comptent beaucoup sur la mise en place du centre de ressources (cf. § 4.5) pour améliorer le repérage du logement indigne et constituer les bases d'un réel observatoire.

4.4. Résultats

Comme pour les autres sites, il est difficile d'objectiver les résultats du service avec les indicateurs qui existent : en effet, il faudrait prévoir de faire le lien entre le nombre de plaintes et signalements et le nombre de dossiers faisant l'objet d'arrêtés. Le travail de médiation, qui représente l'essentiel des activités du service est difficilement quantifiable. Le service propose que l'on retienne comme indicateurs pertinents de son activité le nombre de mises en demeure face au nombre de dossiers clos, toutes procédures confondues (y compris RSD).

En 2007, le SCHS a reçu 101 plaintes et signalements relatifs aux logements qui ont été pris en charge en totalité. 85 logements ont été traités et un logement a fait l'objet d'une procédure d'insalubrité.

Plus généralement, la DDASS a fait une évaluation sur les suivis des procédures d'insalubrité dans le département depuis 2001 : comme à Clermont-Ferrand même, le problème est celui de la vacance. En effet, dans quelques cas, les travaux n'ont pas été faits par les propriétaires, mais les appartements n'ont pas été reloués.

4.5. Mise en œuvre de la loi ENL

Le préfet a donné une impulsion importante pour mettre en place un centre de ressources qui développe un partenariat efficace entre l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne dans le département. En effet, les différents acteurs ont encore des difficultés à travailler ensemble : ainsi, la CAF et la MSA qui apparaissent comme partenaires dans le traitement de l'habitat indigne n'ont en fait, à ce jour, aucun rôle.

Ce dispositif en cours de mise en œuvre est issu d'une collaboration notamment avec le conseil général mais aussi avec.... depuis 2007 au sein du comité de pilotage de repérage du logement indigne (DDE, DDASS, CG, ADIL, CAF, MSA, Conseil général et SCHS).

Les services se sont réunis pour élaborer un dispositif spécifique de prise en charge des plaintes et signalements pour garantir la meilleure efficacité possible de la lutte contre l'habitat indigne dans l'ensemble du département. Ce dispositif est articulé autour d'un centre de ressources multi-partenarial qui devrait à terme être l'observatoire du logement indigne.

La DDASS et la DDE, fortement impliquées dans la mise en place de cette nouvelle façon de travailler espèrent qu'elle permettra à terme de clarifier les missions de chacun, d'améliorer le repérage⁷ et de permettre le traitement dans les meilleures conditions de tous les cas repérés.

La dernière réunion de mise en place a eu lieu en avril dernier. Depuis, Clermont Communauté a décidé de mettre en place un dispositif similaire mais indépendant pour les 21 communes concernées. Le dispositif de centre de ressource ne concernera plus que les communes hors Clermont Communauté. Les services de l'Etat espèrent que cette montée en charge en parallèle permettra de tester la procédure avant de l'étendre in fine à l'ensemble du département.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Comme il vient d'être décrit, le partenariat entre l'ensemble des acteurs existe théoriquement dans le département et pourrait conduire à une appréhension globale de la lutte contre l'habitat indigne par l'ensemble des acteurs⁸.

Toutefois, le poids important de Clermont-Ferrand et de Clermont-communauté et leur prise de position pour la mise en place d'une MOUS parallèle au dispositif partenarial pourrait dans un premier temps mettre à mal la volonté de l'Etat, fortement appuyée par le préfet, de mettre en place une organisation départementale.

La DDASS se positionne nettement sur la santé. Elle veut conserver le traitement de l'insalubrité et du saturnisme pour lesquels il faut un cadre légal et une responsabilité bien identifiée. Elle a traité environ 60 signalements en 2007 et a conduit 6 procédures d'insalubrité. 42 signalements ont été renvoyés aux communes. A la DDASS, 3 personnes (2 techniciens et 1 ingénieur) interviennent pour 0,1/0,2 ETP sur le sujet, focalisé sur la question de l'insalubrité et de la lutte contre la plombémie. Leur rôle est de faire les visites sur place et de rédiger les rapports sur les cas d'insalubrité qui sont ensuite présentés en CODERST. Ils reconnaissent que la lutte contre l'habitat indigne n'est pas leur cœur de métier et qu'ils sont un rouage d'un partenariat qu'ils jugent important.

De plus une conseillère technique en travail social de la DDASS fait le lien entre les instances sociales de la ville, du département et la DDASS. Son positionnement au cœur du sujet de l'habitat montre que dans les services de l'Etat aussi le mode d'intervention auprès des habitants est social avant tout. Elle reconnaît le travail important fourni par le SCHS de Clermont-Ferrand.

La DDASS a mené un travail de mise à plat des procédures et de formation auprès des élus et des techniciens des collectivités locales à partir de documents méthodologiques. Elle a la conviction que la procédure qui sera mise en place permettra d'augmenter le nombre de signalements et améliorer le traitement de l'habitat indigne grâce au rôle d'une MOUS focalisée sur l'accompagnement social.

Les relations du SCHS avec la DDASS ne font pas l'objet d'une convention ou d'un protocole. Le SCHS n'adresse pas de rapport annuel à la DDASS depuis 2005. Néanmoins, les relations entre la DDASS et le SCHS sont bonnes. Des réunions annuelles sont organisées pour préciser les objectifs à atteindre pendant l'année.

⁷ Comme dans les autres sites visités, les travailleurs sociaux ne veulent pas mettre les personnes en difficulté dans des situations plus difficiles encore : ainsi, ils ne signalent pas les cas lorsque la situation financière des propriétaires occupants ou des locataires est trop précaire pour qu'ils puissent envisager un relogement ou des travaux, même aidés.

⁸ A l'exception de l'ANAH dont les financements ne seraient pas mobilisés dans l'organisation théorique décrite par les services de l'Etat.

Une mission interservices (MISDAL) réunit la DDE, la DDASS et la préfecture et traite des dossiers DALO9 à l'échelle départementale. Le PDALPD est co-piloté par la DDE et le conseil général, en association avec la DDASS, les collectivités concernées, les associations, les bailleurs sociaux et une équipe technique pluri-institutionnelle. Il est considéré comme le « nid » du partenariat. La version 2006/2008 du PDALPD a intégré le schéma d'hébergement d'accueil et d'insertion et traite de l'hébergement et du logement dans sa totalité, à la fois sur le bâti et sur l'accompagnement social. La fiche 13 du PDALPD a pour objet le logement décent : à partir d'une analyse multicritère des zones potentielles d'indignité ont été distinguées sur le territoire. Cette fiche représente l'engagement partenarial entre Etat et Conseil général pour parvenir à mettre en place une action efficace. Il reste théorique à ce jour.

La DDE est fortement moteur dans le domaine de l'habitat indigne. Elle gère les différents dispositifs et mobilise les financeurs publics et privés. Elle est le chef de file de la MISDAL et monte les dispositifs spécifiques de lutte contre l'insalubrité avec les partenaires. Elle joue pleinement son rôle d'ingénierie de projet.

La DDE n'a jamais financé de travaux d'office. Dans le cadre du bilan des arrêtés depuis 2001 (sur 20 arrêtés, soit les travaux ont été faits, soit les appartements sont vacants, soit les logements sont occupés par des propriétaires occupants), les relogements ont pris le pas sur les travaux d'office malgré une volonté concertée de la DDASS, des services fiscaux et du procureur pour mettre en place les procédures nécessaires.

L'entrée sociale permet au conseil général¹⁰ d'être présent dans toutes ces actions. La DDASS forme les travailleurs sociaux afin que les signalements soient effectués le plus en amont possible, soit dans le cadre d'une situation de logement insalubre ou indigne, soit dans le cadre du DALO, afin de pouvoir aboutir à un relogement avant passage en commission de médiation.

Les services de l'Etat sont attachés à l'action préventive. Ils comptent effectuer un bon suivi des logements grâce au fichier unifié.

L'appréciation de la direction santé-environnement de la ville vis-à-vis des services de l'Etat est mesurée : le partenariat n'avance pas assez vite et les informations dont ils auraient besoin pour mener leurs missions à bien ne leur sont pas communiquées. L'élue, quant à elle, demande une convention de transfert de compétences claires de la part de l'Etat afin que la ville puisse avoir tous les moyens dont elle a besoin pour traiter les missions que l'Etat lui a donné. Cette convention permettrait de clarifier ces missions que l'Etat ne paraît plus avoir les moyens d'assumer.

6. EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE :

Objectif : développer la connaissance fine du bâti et de la situation sociale des habitants avant le lancement de dispositifs ad hoc de lutte contre le logement indigne¹¹.

Une étude pré-opérationnelle sur la résorption du logement vacant et la lutte contre l'habitat indigne va être menée par le pays d'Issoire val d'Allier Sud à partir du diagnostic territorial établi par un bureau d'études en partenariat avec la DRE et la DDE et d'un important travail de recensement et de qualification des logements vacants du territoire.

L'étude a pour objet principal l'élaboration d'un programme opérationnel qui devra permettre au territoire de contractualiser avec l'ANAH afin de mobiliser les moyens techniques et financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs. Elle porte sur un territoire de 1 048 km², 93 communes et 8 communautés de communes en dynamique démographique importante avec un fort pourcentage d'actifs qui travaillent hors de la zone.

⁹ Au titre du DALO, 70 à 80 dossiers ont été enregistrés à ce jour dont aucun n'a fait l'objet d'une procédure d'insalubrité.

¹⁰ Le conseil général finance la moitié des nuitées d'hôtel pour les demandeurs d'asile et complète les PLAI alors qu'il ne dispose pas de la délégation de l'aide à la pierre.

¹¹ Source : cahier des charges de l'étude pré opérationnelle sur la résorption du logement vacant et la lutte contre l'habitat indigne, Pays d'Issoire Val d'Allier Sud.

Le parc de logement locatifs, privé ou public y est bien inférieur à celui qui existe sur le reste du département, avec un parc vétuste et vacant et un parc de logements neufs défiscalisés très important qui peut brouiller les équilibres, notamment en zone urbaine. Dans une zone où l'offre d'habitat est inadaptée à la demande et aux besoins des nouveaux habitants, la réponse du pays est celle de la lutte contre la vacance et l'indignité de l'habitat en s'appuyant sur le SCOT en cours, dont le périmètre correspond à celui du pays.

La DDE a fait un travail important pour repérer et caractériser le parc potentiellement indigne dans la zone qui est évalué à 11,9% du parc des résidences privées, avec de nombreux propriétaires occupants âgés. Néanmoins, la confrontation de ces résultats avec la réalité donne des résultats nettement inférieurs. D'autre part, un travail de qualification des logements vacants a été conduit en parallèle pour identifier plus précisément la vacance réelle.

La première phase de l'étude vise, au-delà du travail sur l'offre et la demande en matière d'immobilier, à préciser le volume du logement indigne et les caractéristiques sociales des habitants afin de pouvoir déterminer dans une seconde phase les meilleurs dispositifs à mettre en place avec les partenaires (MOUS, PIG ou OPAH) en s'assurant ainsi d'en tirer la plus grande efficacité.

Conclusion

Le Puy de Dôme se caractérise par une volonté forte de l'Etat et des collectivités locales de gérer de façon globale et partenariale la politique de lutte contre l'habitat indigne. Néanmoins, l'habitude des différents acteurs de terrain d'agir indépendamment des autres ne contribue pas à atteindre cet objectif.

Les services de l'Etat, ont particulièrement insisté sur l'intercommunalité en soulignant que le pays constitue le territoire pertinent pour traiter de l'habitat indigne. En effet, le territoire du pays correspond au périmètre des SCOT¹². On y trouve une réelle réflexion sur l'habitat et l'ingénierie qui fait souvent défaut ailleurs. Reste à trouver des financements à cette échelle très large.

L'ANAH est fortement mobilisée mais il faudrait modifier ses règles d'intervention.

L'action de lutte contre le logement insalubre de la ville de Clermont-Ferrand est caractérisée par un travail social en profondeur, privilégiant systématiquement le partenariat avec les bailleurs sociaux, qui sont un des acteurs incontournable du dispositif. Le choix des élus successifs de privilégier le logement social a favorisé une certaine détérioration du parc privé ancien, plus difficile et plus coûteux à réhabiliter que le parc public. Les opérations en cours montrent que la municipalité a pris conscience de ce problème.

On voit au travers de l'organigramme des services de la ville de Clermont-Ferrand que la direction environnement-santé a inscrit la lutte contre l'habitat indigne dans ses axes d'intervention. Les agents sont très attachés à la médiation et à la résolution des problèmes dans le délai le plus bref possible pour satisfaire les habitants. Faute d'une ingénierie suffisante la ville a dû recourir à une MOUS pour un premier traitement des plaintes et signalements sur l'habitat. La procédure de travaux d'office n'a pas été engagée par la municipalité, qui n'a pas de service habitat/logement.

En face des collectivités locales, l'Etat parle d'une seule voix. Les services de l'Etat sont très appuyés par le volontarisme qu'affiche le Préfet.

¹² 3 SCOT sont en cours sur le département.

Contradictoire

La mission a accepté la totalité des corrections de faits et de forme proposées par la mairie de Clermont-Ferrand. Elles sont intégrées au texte du rapport.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MONOGRAPHIE

SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE GRENOBLE

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

- OCTOBRE 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs.....	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	7
3. EVOLUTION DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>L'évolution des activités</i>	8
3.3. <i>Le suivi des activités</i>	8
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	8
4.1. <i>Effectifs</i>	8
4.2. <i>Activités</i>	8
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	10
4.4. <i>résultats</i>	11
4.5. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	11
5. INTÉGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL.....	11
6. EXEMPLES D'UNE BONNE PRATIQUE.....	12
CONCLUSION	14
CONTRADICTOIRE.....	14
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	15
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DES YVELINES	17
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DU SCHS ET DE LA DIRECTION SANTÉ PUBLIQUE ET ENVIRONNEMENTALE	19
ANNEXE 4 : MISSIONS DU SERVICE	23
ANNEXE 5 : FICHE DU PDALPD (PALDI) PREVOYANT LA MISE EN PLACE DE L'OBSERVATOIRE DEPARTEMENTAL	29

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS (service communal d'hygiène et de santé) de Grenoble qui s'est d eroul e les 1ers et 2 octobre 2008. Elles ont rencontr e les responsables du SCHS et de la direction Santé publique et environnementale de la ville de Grenoble et se sont également rendues à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l' equiperment (DDE) et  a la préfecture de l'Isère.

1. LE CONTEXTE

Le département de l'Isère compte plus d'un million d'habitants, et 533 communes. Grenoble, ville de 155 100 habitants, est la principale ville du département de l'Isère. Elle est incluse dans la communauté d'agglomération, Grenoble Alpes Métropole (la METRO) qui réunit 26 villes et 398 906 habitants. Le SCHS de Grenoble est l'un des 5 services communaux d'hygiène et de santé du département (voir liste en annexe 2), dont 3 se situent dans l'agglomération grenobloise (Grenoble, Fontaine et Saint Martin d'Hères). 23 % de la population du département est couverte par un SCHS. L'ensemble de ces SCHS perçoit une DGD de 2 644 310  .

Les SCHS de Grenoble ont été choisis par la mission pour quatre raisons majeures : la politique urbaine menée par Hubert Dubedout dans les années 1970 a profondément marqu e le territoire de la ville ; Grenoble fait partie d'une agglomération importante mais qui ne couvre pas l'ensemble du territoire du département, ce qui laisse un rôle important à jouer pour les services de l'Etat, notamment au nord du département ; les modes de relations en Isère entre les services des collectivités et de l'Etat ont toujours été remarquables, ainsi que l'action des associations sur le territoire. Enfin, parmi les SCHS de l'Isère, celui de Grenoble est un des principaux utilisateurs des procédures d'insalubrité.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. Historique du service

Le bureau d'hygiène municipal a été crée en 1889 sans qu'il ait été possible de retrouver ses effectifs à cette date. Son périmètre d'activité recouvrait un laboratoire d'analyse de l'eau, la dératisation et l'enlèvement des déchets. Les premiers documents qui retracent l'activité du BMH datent des années 1930.

Les informations disponibles sont directement liées à la mémoire des personnes qui travaillent encore  a ce jour dans le service. Celui-ci aurait compt e, outre un médecin, 4 inspecteurs de salubrité et 1 ingénieur en 1977.

Une nouvelle municipalité élue en 1965 initie une nouvelle politique : la réhabilitation des quartiers anciens, avec pour but de r ehabiler les logements sans faire partir les locataires de leur habitat et de leurs quartiers alors que le maire précédent avait choisi de raser les quartiers insalubres². Un nouveau médecin de santé publique est alors nomm e pour s'occuper de cette problématique avec la création du service municipal des vieux quartiers (1971) et le démarrage des opérations de réhabilitation. En 1980, le nombre d'inspecteurs aurait été port e à 6 du fait de la montée en charge de cette dynamique portée par le service d'hygiène.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

L'habitat est resté une priorité jusqu'au changement de municipalité en 1983 et l'est redevenu depuis.

En 1984, la DGD correspond à de 75 % des charges du service par la dotation générale de décentralisation, en 1984. Le budget du service a été évalué à 5,5 MF, dont 1,5 pour le service de désinfection (3D), 0,9 pour les vaccinations et 3 pour le contrôle des règles d'hygiène.

Le service s'est appelé SCHS jusqu'en 2002 ou 2003, date à laquelle il est devenu le service hygiène, salubrité et environnement. Il est connu par les habitants comme le bureau d'hygiène.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

Depuis 1984 le nombre d'inspecteurs de salubrité et d'agents administratifs serait resté stable alors que 3 nouveaux agents ont été recrutés au service de désinfection.

Depuis 10 ans, les effectifs sont stables au sein du service. Un inspecteur de salubrité est en cours de recrutement en remplacement d'un agent qui a obtenu sa mutation. Un médecin de santé publique est aussi en cours de recrutement pour encadrer l'ensemble des 4 services de la direction de santé publique et environnementale dont fait partie le SCHS.

Les effectifs représentent 17,3 ETP. Ils sont constitués d'un nombre important de cadres B, 9,3 ETP, inspecteurs de santé ou de salubrité et de cadres C, 5 ETP qui ont pour la plupart un rôle administratif. Les cadres A (3 ETP) qui encadrent cette équipe sont tous des ingénieurs.

2.2.2. Compétences et formation

Le service est dirigé par un cadre A qui encadre l'équipe mais qui intervient aussi sur les tâches pratiques du fait de sa compétence d'ingénieur. Un ingénieur sanitaire, cadre A, est chargé de la problématique liée à l'eau et à l'hygiène sanitaire (épidémiologie, déchets médicaux, antennes relais...). Un ingénieur chargé de mission, anime le plan local d'action en santé environnementale, spécificité grenobloise.

Ce sont les cadres B qui effectuent les tâches techniques du service (enquêtes, résolution des problèmes). Les inspecteurs de salubrité traitent les domaines de l'habitat, du bruit, des problématiques animales et d'hygiène alimentaire, chacun d'entre eux est pluridisciplinaire. Tous les inspecteurs sont assermentés et tous ont un grade suffisant pour que le décret du ne pose aucun problème au sein du service.

Les cadres C sont chargés des tâches administratives.

Le directeur du service souligne la difficulté qu'il y a à la fois à recruter des agents formés sur les problématiques spécifiques du service, même s'il existe une formation hygiène en IUT, et surtout, les écueils rencontrés pour trouver des formations continues de qualité. Les agents avant tout sont d'abord formés sur le tas par les personnels les plus anciens. Cet investissement important et chronophage au départ des carrières peut être un des facteurs explicatifs de l'ancienneté parfois importante des agents dans les services. Les formations sont presque introuvables dans le cadre du CNFPT. Lorsqu'elles existent, elles sont rares et coûteuses, notamment celles qui sont offertes par l'ENSP. Des formations sont assurées par les personnels de la DDASS à destination des agents des collectivités. Elles s'adressent plus particulièrement à celles qui n'ont pas de SCHS ou celles dont les agents ne peuvent être formés en interne, elles sont appréciées.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 982 000 € et les dépenses directes de fonctionnement à 285 000 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se

composent d'une dotation globale de décentralisation de 1 285 185 €. Le total des charges liées aux missions du SCHS est de 1 425 800€.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Le service hygiène-salubrité environnement est un des quatre services de la direction de la santé publique et environnementale dirigée par un médecin de santé publique. Les trois autres services sont la mission handicap, le service de santé scolaire qui fait l'ensemble du suivi de la santé scolaire et des vaccinations, spécificité grenobloise, et le service de promotion de la santé (7,75 ETP). Ce dernier service a des relations très suivies avec le SCHS un de ses rôles étant de donner des conseils aux habitants en ce qui concerne les comportements à adopter pour éviter les risques pour leur santé dans leurs logements (voir annexe 3)

La mairie compte 7 départements, dont le département de la solidarité qui comporte 4 directions (voir annexe 4). La direction du logement, interlocuteur fréquent du SCHS fait partie de ce même département. En revanche, la direction urbanisme, dont le service patrimoine urbain³ traite les aspects matériels des actions de la lutte contre l'habitat indigne est rattachée au département de la vie urbaine.

Les liens entre les différents services de la mairie semblent simples et aisés ainsi qu'avec le CCAS. Si le SCHS apparaît comme un service solide techniquement, la directrice du département solidarité, directrice générale adjointe a souligné que les actions les plus innovantes venaient parfois des autres services qui apportent leur compétence pour renforcer les actions du SCHS.

Deux élus couvrent les activités du SCHS, Patrice Voir, adjoint à la santé et Jean- Philippe Motte, adjoint à la politique de la ville et Vice président en charge du logement à la METRO.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

Les missions exercées par le SCHS par délégation de l'Etat conformément aux textes n'ont pas évolué profondément depuis 1984.

3.1. Les attributions du service

Les missions assurées pour le compte de l'Etat ne font pas l'objet d'une formalisation avec les services de l'Etat.

Certaines problématiques sont secondaires pour le service parce qu'elles ne représentent pas ou plus un enjeu pour la ville : il s'agit notamment des contrôle des hôtels meublés⁴ et des logements en garni loués meublés dont le suivi est délégué au service de sécurité civile de la ville et celle de la surveillance de la plombémie puisqu'elle a presque disparu dans les logements grenoblois. Depuis fin 2006, le service reçoit les certificats de risque d'exposition au plomb (CREP) lors des ventes de bien immobiliers, et sur les parties communes. A l'avenir, il recevra les CREP sur les baux de location.

Certaines compétences sont exercées par d'autres services, suivant que la compétence ait été prise par l'intercommunalité (contrôle de la collecte et du traitement des ordures ménagères), ou reprises par d'autres services, par exemple le contrôle et l'organisation des vaccinations par le service de la promotion de la santé.

³ Le service patrimoine urbain est celui qui a conduit les grandes opérations de destruction-réhabilitation de la fin des années 70 au début des années 90 en partenariat avec une SEM, régie foncière comme maître d'ouvrage. Il a compté 40 personnes et a traité 250 immeubles. Il a conduit 80 chantiers de travaux d'office avec beaucoup de maîtrise d'œuvre en interne. A ce jour, le service compte 15 personnes et ne fait plus de maîtrise d'œuvre en interne, mais agit en accompagnement pour la lutte contre l'habitat indigne. Il met aussi en œuvre les procédures de péril. L'habitat indigne mobilise 1 ETP dans ce service, (3/4 d'un cadre B et 1/4 d'un cadre A).

⁴ Les dernières fermetures d'hôtels meublés datent de 2004 (10 visites, 4 fermetures) et ont été effectués par le service de sécurité civile qui contrôle les établissements recevant du public.

D'autres enfin sont assurées par le SCHS en lien avec d'autres services, qu'il s'agisse de services de la mairie (contrôle de la pollution et de l'air avec le service environnement), de la communauté d'agglomération (contrôle de l'hygiène urbaine), du département (risques liés au monoxyde de carbone en lien avec le SDIS 38 et le centre de toxico vigilance du CHU), ou de l'Etat (risques liés à l'amiante en lien avec la DDASS et l'Inspection du travail) ou des relations multipartenariales (sur le contrôle de l'eau potable avec des liens SCHS, régie des eaux DDASS et laboratoire régional des eaux).

3.2. L'évolution des activités

Les activités du service ont peu évolué ces dernières années à l'exception du service 3D (isolement, désinfection, désinsectisation et dératisation) qui a été transféré au service de propreté de la ville. Celui-ci a abandonné le service aux usagers pour se polariser sur le traitement des espaces et bâtiments publics.

Les services d'assainissement municipal et des déchets ont été transférés à la METRO.

L'ensemble des missions est résumé dans un tableau disponible dans l'annexe 5. La plupart sont des missions exercées au titre des compétences dévolues par l'Etat. Seules certaines activités de veille sanitaire, de lutte contre le bruit (autorisations de fermetures tardives, délivrance des arrêtés de buvette) et toutes les activités liées aux rayonnements électromagnétiques ou liées au plan de santé environnementale sont remplies à la demande du maire.

3.3. Le suivi des activités

Les activités du service sont suivies sur le dossier Interdoss.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La ville de Grenoble est fortement mobilisée sur la lutte contre l'habitat indigne depuis plus de 30 ans. Plus de 240 immeubles ont été traités pour insalubrité remédiable ou irrémédiable durant cette période.

La charge de travail représentée pour le service par la lutte contre l'habitat indigne est évaluée à 3,3 ETP du SCHS (dont 2ETP au sein même du seul service HSE) par le responsable.

4.1. Effectifs

Les effectifs mobilisés par la mission de lutte contre l'habitat indigne (hors RSD et toute autre problématique habitat) sont évalués par le service à 3,35 ETP avec la décomposition suivante :

Cadres A (administratif et ingénieur) : 0,8 ETP.

Cadres B (Inspecteurs de salubrité, technicien territorial chef et administratif) : 2,35 ETP

Cadre C : 0,2 ETP (administratif)

Le nombre d'ETP mobilisé est en progression constante depuis 2005 (+ 0,2 ETP).

Au cœur de cette activité se trouvent les inspecteurs de salubrité qui se répartissent les plaintes et signalements, les enquêtes et les rapports. Tous les inspecteurs de l'équipe du SCHS sont compétents sur la lutte contre l'habitat indigne et ils sont tous assermentés.

En revanche, le chef de service estime à 50 % du temps travaillé par l'ensemble du service le temps passé sur la totalité des problématiques liées à l'habitat.

4.2. Activités

L'habitat représente la moitié des activités du SCHS. Son action est complétée par celle de la direction de l'urbanisme et de la direction du logement, le premier en aval des actions du service, l'autre en parallèle.

L'accent est mis sur la santé des habitants avec pour objet d'obtenir que les travaux soient exécutés par les propriétaires dans les meilleurs délais. Les délais dans lesquels le SCHS apporte des réponses satisfaisantes aux administrés sont suivis avec attention par les élus. Une réponse rapide de proximité est l'indicateur d'activité du SCHS.

Le SCHS travaille principalement sur plaintes et signalements. Les inspecteurs de salubrité se répartissent les plaintes, les visites et les enquêtes. Leurs tâches quotidiennes relèvent de la médiation auprès des propriétaires. Dans leurs missions ils sont en contact avec les autres services de la collectivité (le CCAS de Grenoble et le service de promotion de la santé dans les situations complexes qui mêlent problèmes sociaux et troubles du comportement) et avec la DDASS.

Le service répartit les plaintes avérées selon qu'elles relèvent de l'insalubrité (moins de 1 %) des infractions au RSD (plus de 80 %) ou de l'indécence (environ 15%). Dans ce dernier cas, les signalements sont transmis au service de l'habitat (Direction du logement) qui développe depuis 2006 une action innovante.

Pour les procédures d'insalubrité, qui relèvent du pouvoir de police des maires ou du préfet, le dispositif suivi est le suivant :

Si la procédure d'insalubrité débouche sur une interdiction d'habiter (insalubrité irrémédiable), ou ne concerne qu'un seul logement (et pas les parties communes) le dossier est géré entièrement au SCHS qui prépare le rapport pour la DDASS et le présente en CODERST⁵.

Si la procédure d'insalubrité conclut à une insalubrité remédiable pour un immeuble, le service continue à gérer la partie administrative du dossier. Le service du patrimoine⁶ se saisit de la gestion du bâti, de la négociation avec les propriétaires-bailleurs pour mener des travaux et exécution des travaux d'office. Le service du patrimoine intervient notamment dans le cas où les immeubles en infraction possèdent des parties communes dégradées sur lesquelles les propriétaires hésitent à intervenir

Pour les infractions au RSD, la procédure de médiation est toujours privilégiée.

Il est à noter que la ville de Grenoble a développé depuis les années 80 un savoir-faire en matière de travaux d'office ; elle récupère auprès des propriétaires les avances consenties. Le service du patrimoine conduit alors les travaux jusqu'à leur terme. Le service suit en outre les 6 OPAH sur la ville qui portent sur les copropriétés fragilisées, et il a suivi l'OPAH dans le quartier Berriat. Ces opérations, qui reposent sur la compétence et la mobilisation des opérateurs n'atteignent pas toujours leurs objectifs.

Le SCHS et le service du patrimoine mènent une action complémentaire.

Pour ce qui concerne le logement indécemment au titre du décret « indécence » du 30 janvier 2004, qui n'est pas dans le champ de compétence du SCHS, la direction du logement a mis en place depuis fin 2006 un dispositif partenarial expérimental de traitement du logement non décent, trop souvent confronté à la nécessité de reloger d'urgence dans le parc social des personnes en situation de logement indécemment, sans que les locataires aient saisi la juridiction civile compétente.

Une mission a été confiée au PACT 38 et à l'association Consommation Logement et Cadre de vie (CLCV) afin de traiter et résoudre les cas des logements indécemment d'abord par la médiation, et le cas échéant, en accompagnant une procédure contentieuse ; elle est suivie par un comité de pilotage

⁵ Depuis 2008, l'ensemble des SCHS prépare le rapport en CODERST et le présente. Auparavant, le rapport était préparé par les agents de la DDASS qui le présentait en CODERST. La multiplication des procédures d'insalubrité (10 en 2004 et 2006, 12 en 2005 et 20 en 2007 dont 9 sur zone SCHS) a conduit à mettre en œuvre ce nouveau dispositif.

⁶ Le service du patrimoine a géré l'ensemble des travaux liés à la réhabilitation des quartiers dégradés. Un bilan des procédures d'insalubrité entre 1973 et 2004 montre que 237 immeubles ont été traités, 52 ont été démolis, et 13 immeubles restent encore à traiter au titre des insalubrités remédiables.

multi partenarial⁷. Comme le SCHS, la mission travaille à partir de plaintes et signalements et répartit après une première visite conjointe les dossiers en fonction de leurs caractéristiques, les cas d'insalubrité ou d'infraction au RSD étant renvoyés au SCHS.

Le traitement effectif se répartit entre la CLCV chargée de la médiation avec le propriétaire et le PACT chargé du diagnostic technique sur la base d'un relevé d'observation du logement.

Entre fin 2006 et mi 2008, 130 plaintes ont été enregistrées, 18 dossiers ont été transmis au SCHS, 10 au service du patrimoine urbain, 8 ont été qualifiées hors champs et 94 ont fait l'objet d'un traitement. A ce jour, 50 dossiers sont en cours, 22 cas ont été traités définitivement, d'autres étant restés sans suite.

Le dispositif a permis de repérer plusieurs cas d'insalubrité, puisque les trois logements (pour deux procédures) en cours de traitement au SCHS sont issus des signalements de la mission, dont un avec interdiction d'habiter⁸. Il permet aussi au SCHS d'orienter ces dossiers d'habitat indécents à la mission. Cette mission est donc un maillon important pour le repérage. L'idée sous-jacente est aussi que l'accompagnement des occupants dès le début de la procédure peut être le gage d'une issue positive.

Plusieurs autres collectivités dans le département ont fait connaître leur intérêt pour ce type de dispositif. D'autre part, la DDE réfléchit à la mise en place d'un groupe de travail sur le thème de la non décence à l'échelle du département.

La CAF participa au partenariat local avec une chargée de mission qui peut suspendre la prestation versée directement aux propriétaires tant que celui-ci n'a pas remis le logement aux normes.

Trois services municipaux interviennent donc dans la lutte contre l'habitat indigne en bonne concertation et s'informent mutuellement des décisions qu'ils peuvent prendre. Ils collaborent en permanence.

4.3. Outils et méthodes de travail

Le repérage de l'habitat insalubre se fait essentiellement à partir des plaintes et signalements reçus dans les services de SCHS de la Ville, de la DDASS, de la CAF, de la METRO, des services sociaux du département, et de la mission logement décent. Tout signalement entraîne une visite.

Le SCHS n'utilise pas le fichier FILOCOM. Il connaît son existence mais n'y a pas accès et en est demandeur, comme la DDASS. Il reconnaît la difficulté de repérer l'habitat indigne quand celui-ci est diffus les quartiers lourds ayant été traités depuis une trentaine d'années. Il souligne, comme la DDASS, l'ambiguïté du terme de traitement de l'habitat indigne. En effet, alors que les services publics pensaient pouvoir éradiquer l'habitat indigne, celui-ci ne cesse de survenir du fait du mauvais entretien des immeubles ou des logements. Ce sont des comportements individuels qui sont en cause et non la qualité du bâti ce qui rend le repérage particulièrement difficile.

Les services de la ville ont signalé un problème spécifique qui concerne les logements étudiants pour lesquels le SCHS est interpellé en fin de bail par des étudiants qui veulent pouvoir récupérer leur caution. Ces logements, parfois en mauvais état, sont souvent loués sans état des lieux initial. Une action vis-à-vis des organismes étudiants est envisagée, une information auprès des services du CROUS et du pôle logement étudiant a déjà été réalisée.

De façon générale, le SCHS souligne la difficulté, sans lien institutionnels soit avec des syndicats, soit avec des associations de bailleurs, de pouvoir mettre en place des actions d'information des futurs locataires sur leurs droits et d'agir sur les propriétaires. Une action serait envisageable par le biais de l'ADIL qui vient de se constituer en Isère.

⁷ Ville de Grenoble (directions logement, urbanisme, santé/hygiène et environnement, METRO, CAF, DDASS, Conseil général, ANAH/DDE, ADIL et opérateurs.

⁸ Les habitants ont été relogés par le même service du logement.

De plus, sans nuisances avérées, il est presque impossible de pouvoir entrer dans un logement privatif.

Moyens informatiques de suivi :

Pour le suivi de ses activités, le service utilise Interdoss mais ne sort pas de tableaux de bord régulièrement, en dehors des délais de réponse aux plaintes établies par écrit demandés par les élus, et des données relatives aux flux qui sont mises en ligne sur l'intranet de la ville (nombre de plaintes toutes catégories confondues, nombre de dossiers traités par an,...). Cette base de données permet un suivi des logements par adresse de l'immeuble et localisation du logement

4.4. résultats

Comme pour les autres sites, il est difficile d'objectiver les résultats du service avec les indicateurs qui existent : en effet, il faudrait prévoir de faire le lien entre le nombre de plaintes et signalements et le nombre de dossiers faisant l'objet d'arrêtés. Le travail de médiation, qui représente l'essentiel des activités du service n'est pas comptabilisable. Le concept de logements « traités » qui devrait permettre d'appréhender les résultats des actions du SCHS ne distingue pas entre les types de problèmes rencontrés dans les logements au titre du RSD.

En 2007, le SCHS a reçu 191 plaintes et signalements et a pris en charge 185 logements, les autres ne relevant pas des activités du SCHS.

Le nombre de logements traités définitivement pour 2007 est évalué à 35 mais ce n'est pas une donnée suivie par le SCHS. 4 arrêtés préfectoraux insalubrité (dont un pour irrémédiable et 3 pour insalubrité remédiable ont été pris (soit 6 logements en tout) et un dossier est passé en CODERST.

4.5. Mise en œuvre de la loi ENL

L'observatoire départemental sur le logement indigne n'existe pas encore et la ville de Grenoble n'entend pas être moteur sur le sujet qui n'a pas lieu d'être pris en main par une structure différente de la structure départementale.

La mise en place de cet observatoire est inscrite dans le PALDI (Plan d'action pour le logement des personnes défavorisées en Isère), version locale du PDALPD, visant à impliquer l'ensemble des partenaires (dans lesquels n'apparaissent pas les SHRS). Ce dispositif devrait permettre une nette amélioration du repérage à l'échelle départementale. (Voir annexe XXX)

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Des relations très étroites existent entre le SCHS et la DDASS et entre la DDASS et la DDE.

A la DDASS, deux techniciens interviennent pour 1,4 ETP sur le sujet. Ils sont actifs comme relais avec un rôle d'information de la population à l'aide d'un film diffusé par des associations, de formation et d'information des personnels des communes, de sensibilisation d'acteurs relais (élus, travailleurs sociaux).

Les relations du SCHS avec la DDASS ne font pas l'objet d'une convention ou d'un protocole, ni d'un rapport annuel. Néanmoins, la direction de la santé publique et environnementale fait parvenir chaque année un rapport d'activité à la DRASS et le SCHS y joint ses éléments. Ce rapport n'est plus transmis à la DDASS depuis quelques années.

Des réunions sont organisées périodiquement entre la DDASS et le SCHS mais ce dernier souhaiterait que ces échanges soient plus formalisés et plus nombreux, notamment sur certains

sujets (intoxication au monoxyde de carbone par exemple). Ces réunions avec l'ensemble des SCHS sont l'occasion d'un échange d'informations sur les textes et les pratiques.

En ce qui concerne la lutte contre l'habitat indigne, les relations entre les agents du SCHS et de la DDASS sont régulières, notamment avant l'envoi des rapports sur les procédures d'insalubrité. Elles sont considérées comme très satisfaisantes.

Pour les services municipaux, le rôle de la DDASS est important comme centre de ressources (information sur les procédures), comme tête de réseau notamment pour les intercommunalités rurales et surtout comme garant d'une formation égale de tous sur les dispositifs.

La DDASS considère que le rôle du SCHS de Grenoble est efficace. Il est compétent et réactif sur l'ensemble des missions déléguées par l'Etat.

Elle-même est très impliquée dans la lutte contre l'insalubrité notamment par la présence de deux techniciens sanitaires en poste depuis plus de 20 ans. Un bilan d'activité sur une trentaine d'années montre l'engagement de la DDASS dans les procédures d'insalubrité avec un nombre d'arrêtés qui place le département de l'Isère en bon rang et sur le suivi de levées d'insalubrité qui permet de mesurer le chemin parcouru.

La DDE gère, pour sa part, les questions relatives au logement et à l'urbanisme : incitation des propriétaires à faire des travaux, incitations à faire du logement social, attribution de la majorité des aides financières, pilotage des programmes d'amélioration de l'habitat (OPAH, MOUS, RHI). Elle est l'interlocuteur privilégié de l'ANAH.

Ainsi en Isère la DDE a été pilote d'un programme d'intérêt général habitat précaire qui a permis de traiter 221 logements insalubres sur le département entre 1987 et 2006. Elle suit l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne du département notamment les OPAH et PIG (6 dispositifs en cours hors METRO et OPAH COPRO sur la METRO).

La DDE s'est beaucoup investie dans la mise en place de la MOUS départementale sur l'habitat indigne, considérée potentiellement comme un bon outil de repérage. La DDE n'a aucun lien direct avec les SCHS. Elle rencontre la DDASS chaque mois sur le suivi des procédures d'insalubrité.

Enfin, l'habitat indigne fait depuis mars 2008 l'objet d'un suivi plus coordonné des services de l'Etat au sein du pôle interministériel, interne aux services de l'Etat, créé en application de la circulaire du 14 novembre 2007 par le préfet, animé par le secrétaire général. Il réunit la DDASS, la DDE et les sous-préfectures. Ce pôle a comme objectif, outre la mise au point et le suivi du plan départemental de lutte contre l'habitat indigne, l'exécution des travaux d'office⁹. La formalisation d'une fiche de procédure sur les travaux d'office élaborée par la DDE devrait servir de point de départ à l'exécution des premiers travaux d'office pris directement en main par l'Etat dans le département. Il vise aussi à développer l'information auprès des maires et de les sensibiliser à la procédure des travaux d'office. Tel qu'il apparaît pour l'instant le pôle semble plus construit autour des aspects administratifs (procédures, élaboration de documents) que sur une approche opérationnelle. Pour atteindre cet objectif, il serait utile d'élargir le pôle aux autres acteurs locaux tels que les SCHS lors de discussions sur des adresses précises ou pour partager informations et bonnes pratiques.

6. EXEMPLES D'UNE BONNE PRATIQUE

Le partage des signalements avec le service de la promotion de la santé permet la prise en charge directe des situations complexes pour lesquelles des problèmes sociaux ont été identifiés.

Contexte : impossibilité pour le SCHS de conduire un suivi social et médical des habitants des logements signalés.

⁹ Les opérations envisagées pour les travaux d'office ont conduit pour la plupart les propriétaires à commencer les travaux. 8 logements ont été pris en charge par la DDE au titre des travaux d'office pour lesquels à ce jour aucune action d'office n'a dû être finalement engagée. Aucun de ces logements ne se trouve à Grenoble.

Objectif : prise en charge des problèmes de comportements des habitants lors du signalement dans le cadre de procédures d'infraction au RSD ou de procédures d'insalubrité.

Contenu et mise en œuvre : le service de promotion de la santé, qui comprend une infirmière de santé mentale peut mobiliser deux psychologues dans le cadre de prestations. Il permet, à la suite d'un diagnostic établi par l'infirmière qui se déplace en binôme avec les inspecteurs de salubrité, de faire le lien avec les services médicaux, de psychiatrie publique ou les services sociaux pour la prise en charge des personnes qui présentent des troubles du comportement. Un point sur les problèmes rencontrés est effectué tous les 15 jours. Cette activité est suivie par un comité de pilotage qui réunit les services de l'Etat, du conseil général, le CHU, le CCAS et le SCHS.

Les résultats ne sont pas mesurables par des indicateurs chiffrés.

Conclusion

Dans le département de l'Isère, le traitement de l'insalubrité fonctionne depuis longtemps grâce aux partenariats et aux dispositifs mis en place.

La procédure d'insalubrité est bien utilisée par la DDASS et par le SCHS de Grenoble notamment. Au total sur l'ensemble du département de 1994 à 2004, 327 procédures ont été établies. Le bilan établi sur ces procédures montre que 78 % de ces arrêtés d'insalubrité ont été réglés. Le réseau des acteurs locaux semble très mobilisé (PIG « habitat précaire, Mous insalubrité »). Il a contribué à résorber l'habitat insalubre.

La DDASS a souligné à plusieurs reprises un apport sur le domaine de la loi SRU qui a renforcé les moyens d'intervention des pouvoirs publics en précisant le pouvoir des maires et en assurant une meilleure protection des occupants. S'il en était besoin la procédure de suspension des loyers justifie à elle seule la nécessité de prendre des arrêtés d'insalubrité. Elle a également introduit la possibilité, qui a été utilisée en Isère, d'engager des procédures d'insalubrité sur un logement vacant.

Aujourd'hui, deux difficultés subsistent :

le repérage : Il reste insuffisant alors que l'insalubrité est de plus en plus diffuse et difficile à localiser. Les opérations de réhabilitation concernant les îlots ont été majoritairement réalisées. L'insalubrité ne concerne plus des îlots mais des immeubles et le plus souvent des logements isolés.

Les acteurs de terrain ont souligné l'efficacité du repérage mis en place dans les OPAH. Selon eux, ces opérations regroupent les clés d'une action efficace de lutte contre l'habitat indigne : repérage de l'habitat insalubre, volonté politique de la commune, moyens et financements pour suivre les dossiers. Ils regrettent qu'elles soient trop limitées dans le temps.

La seconde difficulté concerne le suivi des dossiers d'insalubrité des travaux d'office pour lequel le relais communal n'est pas considéré comme efficace. Le relais intercommunal souhaité par tous nos interlocuteurs (Etat et collectivité locale) renforcerait l'efficacité du traitement de l'insalubrité par une mutualisation des moyens et des compétences.

Il convient enfin de souligner que l'approche de l'insalubrité par le SCHS de Grenoble dans le sens d'une promotion de la santé publique apparaît intéressante.

L'appréciation de l'insalubrité dans la réglementation actuelle est évaluée par la voie d'entrée « bâti ». La dimension sociale liée à l'insalubrité est faiblement intégrée au long des procédures. Le SCHS de Grenoble veut mettre au centre de son action la prise en compte de l'occupant de son devenir et de ses attentes en termes de relogement, d'où le décloisonnement du SCHS en interface avec le service de promotion de la santé et les services habitat et patrimoine urbain dans la ville.

Contradictoire

L'ensemble des rectifications proposées par les services de la mairie ont été intégrées dans le texte.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Grenoble

Patrice Voir (adjoint à la santé)

Jean Philippe Motte (adjoint à la politique de la ville et Vice président en charge du logement à la Métro)

Joëlle Chenet, directrice générale des services adjointe, département solidarité

Catherine Venturini, responsable du patrimoine urbain à la direction de l'urbanisme

Edith Frezza, responsable de la politique de l'habitat à la direction du logement

Direction santé publique et environnementale

Isabelle Gamot, responsable de la promotion de la santé

Hugues Fradet, responsable du service hygiène salubrité et environnement

Catherine Bisotto, inspecteur de salubrité

Michèle Birgand, inspecteur de salubrité

Sabrina Reboulet, inspecteur de salubrité

Paul Algarin, inspecteur de salubrité

Alain Bissey, inspecteur sanitaire

Jean-Michel Lachaud, Inspecteur H.S.E

Adélaïde Briec, chargée de mission Plan local en santé environnementale. (PLASE)

Direction départementale des affaires sociales

Jean-Charles Zaninotto, directeur

Agnès Alexandre-Bird, ingénieur du génie sanitaire

Jean-Jacques Geymond, technicien sanitaire

Michel Carrier, technicien sanitaire

Direction départementale de l'équipement

Charles Arathoon, directeur départemental de l'équipement

Bernard Imberton, chef du service habitat

Martine Fugier, responsable du pole habitat

Préfecture de l'Isère

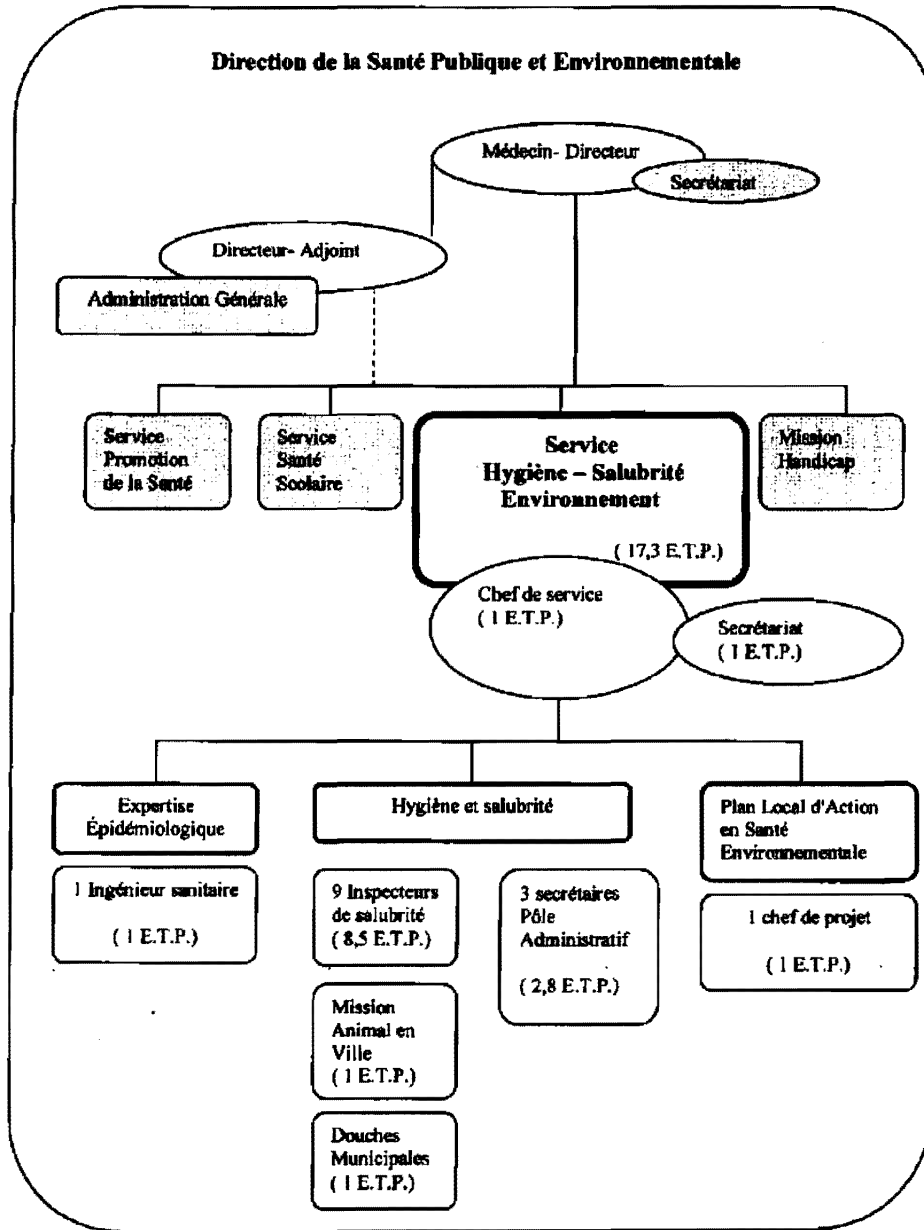
Gilles Barsaq, secrétaire général

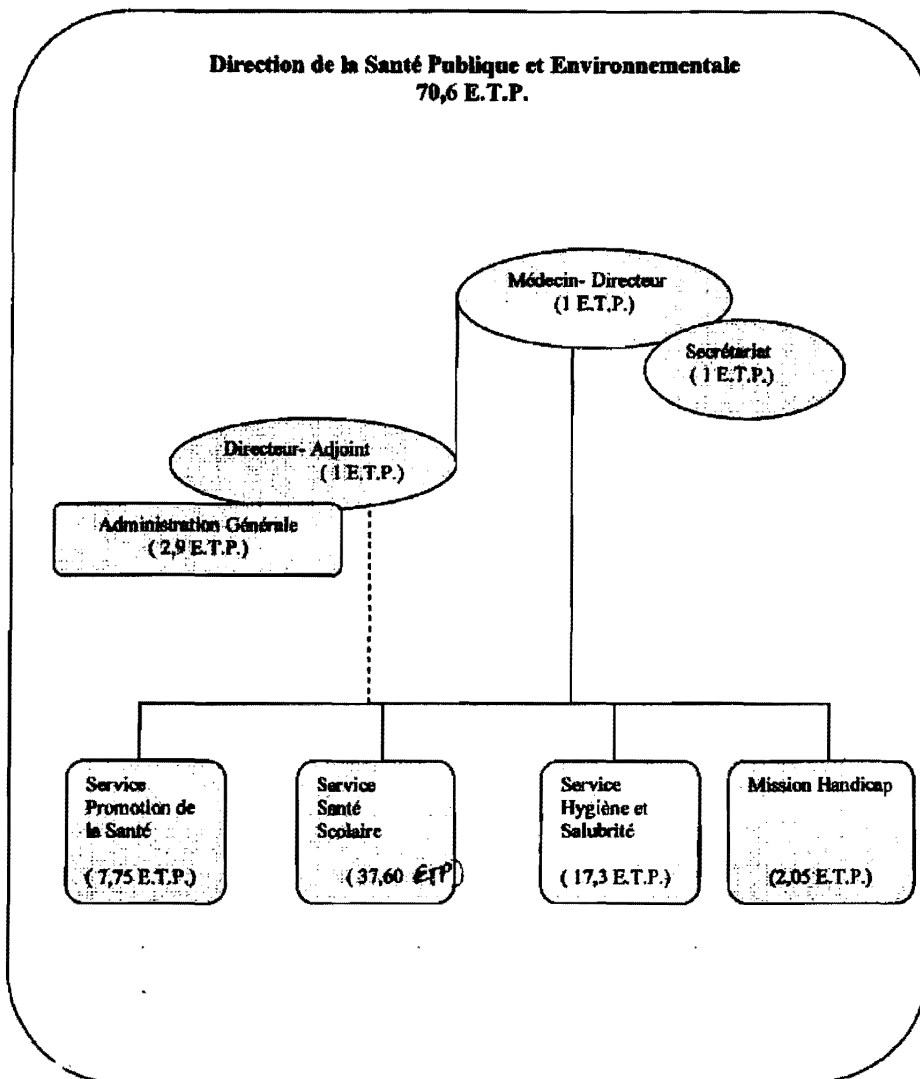
Annexe 2 : liste des SCHS du département des Yvelines

Ville	Nb Habitants
Grenoble	155 100
Fontaine	22 800
St Martin d'Hères	35 200
Bourgoin-Jallieu	23 757
Vienne	30 600

**Annexe 3 : organigramme du SCHS et de la direction
santé publique et environnementale**

Organigramme hygiène et salubrité



Organigramme global D.S.P.E.

Annexe 4 : missions du service

Les finalités du service HSE :

Faire appliquer les pouvoirs de police sanitaire du Maire, participer à la protection de la santé publique sur le territoire de la collectivité en réduisant l'influence de l'environnement urbain sur les populations et d'apporter une aide à la décision des élus, en matière d'hygiène et de santé.

Les missions exercées pour l'Etat sont notées O (Obligatoires), les missions exercées à la demande du Maire sont notées M (Municipales)

Les missions	O ou M	Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Partenaires municipaux	Partenaires institutionnels
Amélioration de la salubrité de l'habitat	O	Réglementation RSD/CSP	Application des mesures d'hygiène de l'habitation	Direction Logement DATD RPU Prévention Sécurité Urbanisme Rég. Sécurité civile	DDASS Bailleurs publics et privés SDIS 38
	O	Proximité Santé publique	Instruction des plaintes à motif sanitaire		
	O	Lutte contre le saturnisme	constats de risque d'exposition au plomb		
	O	Réglementation Santé publique	Surveillance sanitaire des hôtels participation à la CCS		
	O	Réglementation Santé publique	Avis sanitaire sur les autorisations d'urbanisme		
Prophylaxie de certaines maladies contagieuses ou non	O	Rechercher les causes de ces maladies, limiter leurs propagations et éviter les récurrences	Enquêtes environnementales et épidémiologiques intoxications CO légionelloses TIAC	Energie Sports Direction Bâtiment Santé Scolaire	DDASS DRIRE CHU InVS SDIS 38 Bailleurs publics et privés

	M	Connaître et identifier les nouveaux risques sanitaires	Veille sanitaire	PRP Sécurité civile Cabinet du Maire	Préfecture CG 38
	M	Assurer l'hygiène des populations en errance	Gestion des douches municipales	DAID	Associations
Hygiène de l'espace public	O	Faire appliquer les mesures d'hygiène urbaine	Gestion des déchets médicaux Action pour suppression des dépôts sauvages Animal en ville	DAID Vie Urbaine PM	METRO Bailleurs Propriétaires Associations
	OM	Eviter les propagations des maladies et la prolifération des animaux errants (rats, chats, oiseaux...)	Limitation des populations 3 D - Détratisation, désinfection et désinsectisation		
Qualité des eaux de consommations, de loisirs et eaux usées	O	garantir la qualité des eaux de consommation	Suivi du planning de contrôle de l'eau de consommation	REG Sports Energie	DDASS Laboratoire Régional des eaux METRO Industriels Gestionnaire d'installation privée
	O	garantir la qualité des eaux de loisirs	Surveillance de la qualité des Eaux de loisirs (piscines, spa, baignades)		
	O	Eviter la pollution de la ressource en eau	Examen des projets de captage, de traitement des eaux, des projets d'évacuation et d'épuration des eaux usées		

Qualité de l'air extérieur	O	Proximité Santé publique	suivi de la pollution de l'air et de la prolifération des pollinoses (ambroisie)	Espaces verts	Région CG METRO ASCOPARG CHU
Lutte contre le bruit	O	Préserver la tranquillité publique	Instruction des plaintes Contrôle du bruit (provenant du voisinage, des activités commerciales et industrielles)	Police municipale Sécurité civile Droit de voirie	Préfecture Police nationale DDASS Justice Experts Bailleurs
	O	Préserver la tranquillité publique	Examen des avis d'urbanisme (contrôle du bruit)	Urbanisme réglementaire Sécurité civile	
	M	Réglementation	Suivi et instruction des autorisations de fermeture tardive (Longue durée ou ponctuelles)	Police municipale Droits de voirie Associations d'habitants	Préfecture Police nationale Associations
Hygiène alimentaire	M	Réglementation	Délivrance des arrêtés de buvettes		
	O	Eviter les intoxications alimentaires	Surveillance des mesures d'hygiène de l'alimentation (de tous les établissements alimentaires soumis au contrôle de l'autorité sanitaire: restaurants, ambulants, marchés)	Droits de voirie Urbanisme Sécurité civile	MISSA CCI Chambre des Métiers Gérants d'établissements
Rayonnements électromagnétiques	O	Faire appliquer la réglementation	Avis sur projets d'aménagement, dossiers d'urbanisme et demande de terrasse		
	M	Maîtriser le niveau d'exposition de la population	Application de la législation Suivi des campagnes de mesures	Elus DSIT Urbanisme réglementaire	Associations Laboratoires agréés Opérateurs

Santé Environnementale	M	<i>Améliorer la prise en compte de problématiques au croisement de l'environnement et de la santé</i>	<p>Mise en œuvre du programme d'action du PLASE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Charte pour la qualité de la vie nocturne (en cours d'élaboration) - Actions de sensibilisation des scolaires à la problématique du bruit - Renforcement de la lutte contre la pollution de l'air intérieur dans les établissements accueillant de jeunes enfants - Amélioration de la prise en compte du risque de légionellose - Sensibilisation du grand public aux enjeux de santé environnementale 	Tous les services municipaux	Région METRO
---------------------------	---	---	---	------------------------------	-----------------

Annexe 5 : fiche du PDALPD (PALDI) prévoyant la mise en place de l'observatoire départemental

Fiche 5 - Agir pour la résorption de l'habitat insalubre
Axe 2 Développer une offre adaptée
Objectifs : Agir sur l'habitat insalubre pour permettre un maintien dans les lieux dans de bonnes conditions
Contenu de l'action
<p>Volet 1 : mise en place de l'observatoire de l'habitat indigne Observatoire à créer selon le dispositif retenu au niveau national, avec un double objectif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégrer les données des dispositifs d'observation des logements et ceux de la demande (PPPI, étoil.org, CAF, données opérateurs et associations, etc.), - Effectuer un suivi des logements pour éviter les répétitions de relogements issus du même appartement/bailleur <p>Volet 2 : Repenser un dispositif opérationnel MOUS insalubrité, ou autres dispositifs : définir des objectifs territoriaux et les liens avec les autres dispositifs opérationnels (OPAH, PST, Copropriétés), Poursuite de la réflexion en cours pour déterminer les améliorations à apporter au dispositif (DDE, Conseil Général, ANAH).</p> <p>Volet 3 : Information et sensibilisation de l'ensemble des professionnels en contact avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les occupants concernés : travailleurs sociaux, associations, agences immobilières, etc. - les propriétaires bailleurs : professionnels de l'immobilier, gestion et administration, artisans, chambres syndicales, notaires, etc. - Développer l'information sur le dispositif insalubrité et en parallèle une sensibilisation sur le volet prévention (le logement indécemment pouvant être - l'antichambre - de l'insalubrité, s'il n'est pas amélioré).
Maître d'ouvrage Volet 1 : DDE Volets 2 et 3 : Conseil général, DDE
Maître d'œuvre Volet 1 selon le dispositif retenu au niveau national Volet 2 opérateur (s) Volet 3 Opérateurs, ADIL, associations oeuvrant dans le domaine du logement,
Partenaires de l'action Conseil général, DDAS, Préfecture, CAF, EPCI et CLH Travailleurs sociaux et professionnels de l'immobilier
Partenaires financiers / coût de l'action ?
Bénéficiaires Occupants de logements signalés en insalubrité
Calendrier 1 ^{er} semestre 2008 choix d'un dispositif adapté et ciblage territorial, 2 ^e semestre lancement du dispositif (3 ans) 2 ^e semestre 2008 : Mise en place de l'observatoire

Indicateurs de suivi de l'action

Date de lancement du dispositif + bilan du dispositif (annuel et évaluation finale)

Par CLH et au niveau départemental :

- Nombre de situations repérées et qualification
- Nombre d'actions mises en place, dont travaux réalisés
- Nombre de relogements effectués
- Nombre de locataires ou propriétaires maintenus en place
- Nombre de logements conventionnés à l'issue

MONOGRAPHIE

**SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE
LYON**

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTION DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>L'évolution des activités</i>	7
3.3. <i>Le suivi des activités</i>	8
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	8
4.1. <i>Effectifs</i>	8
4.2. <i>Activités</i>	8
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	10
4.4. <i>résultats</i>	10
4.5. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	11
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	11
6. EXEMPLES D'UNE BONNE PRATIQUE.....	13
CONCLUSION.....	14
CONTRADICTOIRE	15
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	17
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DU RHONE.....	19
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DES SERVICES MUNICIPAUX ET DE LA DIRECTION SANTÉ PUBLIQUE ET ENVIRONNEMENTALE.....	21
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DU SERVICE DE L'HABITAT.....	23

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS de Lyon qui s'est déroulé les 30 septembre et 1 octobre 2008. Elles ont rencontré les responsables de la direction de l'écologie urbaine, SCHS de la ville de Lyon et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la préfecture du Rhône.

1. LE CONTEXTE

Le département du Rhône compte plus d'un million et demi d'habitants, et 533 communes. Lyon, ville de 450 000 habitants, est la principale ville du département². Elle est incluse dans la communauté d'agglomération, la COURLY ou Grand Lyon qui réunit 57 villes et 1 200 000 habitants. Le SCHS de Lyon est l'un des 4 SCHS du département du Rhône. La Communauté urbaine de Lyon détient la délégation des aides à la pierre. A ce titre, la LHI prévoit comme objectif de la convention 645 logements indignes à traiter entre 2006 et 2008. Pour la requalification du parc ancien privé, 150 logements indignes doivent être traités au titre de cette délégation. Enfin, le Grand Lyon doit financer la MOUS Saturnisme, insalubrité, indécence. Le PLH de la Communauté urbaine de Lyon prévoit explicitement les actions pour le traitement des situations d'habitat dégradé ou indigne, qui seront développées ci-dessous.

Vénissieux, Villefranche-sur-Saône, Villeurbanne ont un SCHS au même titre que Lyon. La DGD globale des 4 services représente 3 637 412 €.

Le SCHS de Lyon a été choisi par la mission pour deux raisons majeures : Lyon est une ville qui a mené depuis de nombreuses années une politique de lutte contre l'habitat indigne et à ce titre est remarquable ; le SCHS est connu comme étant un des plus importants et le plus structuré au niveau national autour d'activités liées à la santé publique et est dirigé depuis près de 30 ans par le docteur Ritter, représentant des SCHS auprès des autorités politiques ou administratives.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Le bureau d'hygiène municipal a été créé en 1890 avec 6 ETP, pour fédérer les services de la désinfection, de l'inspection médicale des écoles, de l'institut vaccinal et le laboratoire. La loi du 15 février 1902 rend le maire compétent en matière de santé publique et crée les BHM. Lorsque le décret du 14 mai 1962 précise les attributions des directeurs des bureaux d'hygiène, celui de Lyon comprenait toujours une blanchisserie industrielle et le service de médecine du travail. Le directeur actuel est recruté comme médecin de santé publique au sein du service en 1979. En 1984, le BMH prend la dénomination de SCHS. En 1993 la municipalité crée une direction de l'écologie urbaine. Depuis 1996, le SCHS en constitue l'essentiel. Elle inclut l'ensemble des contrôles des aspects environnementaux susceptibles d'influer sur la santé publique et la mise en place des moyens pour la préserver dans une perspective de développement durable.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

² Le recensement de 1999 dénombre 5 800 logements très inconfortables et 27 000 logements vacants, souvent du fait de leur état dégradé sur un parc de 230 000 logements.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

56 agents composent la direction, soit 52 ETP dont 7 cadres A (un médecin, 3 ingénieurs, 1 vétérinaire, 1 attaché et 1 IDE), 27 cadres B dont 23 techniciens et 4 rédacteurs et 21 cadres C (adjoints et agents administratifs et agents de désinfection principalement).

2.2.2. Compétences et formation

Le service est dirigé par un médecin de santé publique qui insiste sur la nécessité de garder des médecins à la tête de ces services pour permettre l'acquisition et l'échange d'informations relevant du secret médical, développer les problématiques de santé environnementale et permettre d'évaluer et d'organiser en permanence l'action municipale dans une perspective d'analyse raisonnée des risques sanitaires.

La spécificité de ce service est de réunir un nombre important de cadres de haut niveau et un éventail de spécialistes.

Le directeur insiste sur le fait qu'il est difficile de recruter des personnes dont les formations universitaires sont rarement adaptées aux spécificités des postes offerts. Il souligne le manque de candidats inscrits sur les listes d'aptitude. Le personnel n'a reçu aucune formation spécifique sur le domaine de la lutte contre le logement indigne. Les effectifs se forment sur le tas et sont inclus dans le plan de formation de la ville en ce qui concerne la formation permanente. Les formations sont suivies notamment à l'ENSP en santé publique et en convention avec le CNFPT. La ville a une volonté forte d'offrir à ces agents un bon niveau de formation permanente. Enfin des formations spéciales sont organisées pour la téléphonie mobile.

Le décret du 22 janvier 2007 et l'impossibilité d'habiliter et d'assermenter les agents autres qu'ingénieurs et techniciens supérieurs à la suite de ce décret risque de perturber l'activité du SCHS. Le directeur souligne qu'il est urgent de mettre en place une procédure de validation des acquis de l'expérience avec des tests d'aptitude pour les agents autres qu'ingénieurs et techniciens supérieurs territoriaux.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent 2 387 600 € à mettre en regard avec la DGD annuelle de 2 667 677 € qui est sensée couvrir l'ensemble des dépenses relatives aux charges énumérées par le code de la santé publique, qu'il s'agisse de la masse salariale, mais également des budgets de fonctionnement et d'investissement.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

La direction de l'écologie urbaine est une des directions de la délégation générale des services au public et à la sécurité. Cette délégation comprend 8 directions et fait partie des 7 délégations des services municipaux (voir annexe 3).

La direction de l'écologie urbaine comprend le service d'hygiène de l'habitat, le service d'hygiène urbaine et alimentaire et une cellule de santé publique, ainsi qu'un service administratif et une mission assistance et études appliquées. Elle couvre, entre autres, l'ensemble des compétences des SCHS. Elle est rattachée à quatre adjoints : à la santé, à l'écologie, à la sécurité et au cadre de vie.

Le service est dirigé par un médecin de santé publique. La mission assistance et études appliquées donne les avis sur les permis de construire, suit les installations classées, le SIG, la sécurité juridique et les problématiques liées aux champs électromagnétiques (champs d'extrêmement basse fréquence,

téléphonie mobile, télévision mobile personnelle etc). Le service administratif gère le budget, la logistique et les ressources humaines. Les trois services se répartissent ainsi les compétences : le service de santé publique est polarisé sur l'épidémiologie d'intervention, les statistiques sanitaires, le recueil des données sur les maladies transmissibles et le fichier vaccinal. Le service d'hygiène urbaine et alimentaire comprend quatre cellules sécurité de l'alimentation, urbanisation, contrôle des eaux, lutte anti-vectorielle et un service de lutte anti-termites. Il est dirigé par un vétérinaire. Enfin, le service d'hygiène de l'habitat est chargé de la lutte contre l'habitat indigne, de l'assainissement, les nuisances sonores, la lutte contre le saturnisme et les intoxications au CO². Il comprend une cellule habitat, une cellule bruit et une cellule saturnisme, son effectif est composé de 14 techniciens et est dirigé par un ingénieur.

Le fait qu'il existe un service spécifique pour l'hygiène de l'habitat montre l'implication importante du service sur ce champ de compétence.

La direction de l'écologie urbaine est en relation constante avec la direction de la sécurité et de la prévention, ainsi qu'avec la direction de l'urbanisme (notamment avec le service de l'habitat), qui fait partie de la délégation générale du développement urbain.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

Les missions exercées par le SCHS par délégation de l'Etat conformément aux textes n'ont pas évolué profondément depuis 1984.

Depuis 2001, la ville de Lyon a adhéré au programme « Villes-Santé » de l'OMS dans lequel la direction de l'Ecologie Urbaine s'est fortement impliquée. Cette activité devrait prendre de plus en plus de place dans les activités du service durant le présent mandat électoral.

3.1. Les attributions du service

L'analyse du positionnement de la direction de l'écologie urbaine montre que ses activités sont orientées dans 3 directions majeures : l'environnement et la salubrité publique, la protection de la santé publique et les études et veille sanitaire en santé - environnement.

Sa forte structuration et ses effectifs lui permettent de couvrir un large champ d'intervention et de remplir ses obligations légales.

La lutte contre l'habitat indigne est un des axes majeurs du service de l'hygiène de l'habitat. Le nombre d'interventions du service à ce titre dans les logements est très élevé (voir graphique). L'analyse des causes montre une nette prévalence de l'humidité comme désordre le plus fréquemment rencontré sur le terrain. Une action de pédagogie est entreprise par les techniciens auprès de la population pour lui faire comprendre les causes de ce désordre.

Dans le cas où des désordres d'ordre psychologique ou psychiatrique sont cause d'un comportement pathologique dans les logements, le service met en place une collaboration avec les services sociaux ou les centres médicaux psychologiques.

Le SCHS visite aussi des squats en lien avec la mission de coordination des actions de sécurité et prévention des délinquances de la ville et les services sociaux. Une cellule de veille des squats a été mise en place qui permet d'éviter les risques pour la santé des occupants et de travailler dès le début de l'occupation avec les propriétaires.

3.2. L'évolution des activités

Les activités du SCHS sont stables à l'exception de l'ensemble des actions qui pourraient être mises en œuvre autour du réseau villes-santé qui n'ont pas pris toute leur ampleur.

3.3. *Le suivi des activités*

Les activités du service sont suivies à l'aide de logiciels développés en interne, dont l'un a des fonctionnalités proches d'Interdoss®.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La situation très tendue du marché de l'immobilier conduit à rendre les occupants de plus en plus captifs de leurs bailleurs dans des situations parfois inextricables (revente de baux, sous-locations, personnes en situation irrégulière au regard du séjour,...) et dans des situations de plus en plus dégradées dans des logements remis à neuf : caves ou combles aménagées.

D'autre part, le relogement, presque impossible dans le logement social ou très social, rend de plus en plus difficile l'utilisation des procédures d'insalubrité irrémédiable avec interdiction d'habiter.

A Lyon, l'habitat indigne a été repéré dans les immeubles conjuguant les différents critères d'inconfort, d'insalubrité ou d'exposition au plomb. Il s'agit dans une grande majorité des cas d'un parc privé ancien lourdement dégradé. Les données du PPPI (FILOCOM 2003) font état d'une estimation de 31 000 logements indignes dans le Rhône dont 21 000 dans l'agglomération lyonnaise. La réalité des repérages est sans doute plus proche des 30% de ces chiffres, ce qui reste un enjeu important pour le département et l'agglomération.

Sur les territoires identifiés comme prioritaires dans le cadre du PLHI à Lyon (1^{er}, 3^{ème}, 4^{ème} et 7^{ème} arrondissement) des estimations plus précises ont été effectuées : 800 logements ont été recensés et sont à traiter pendant la durée du dispositif et environ 1000 logements au titre de la lutte contre le saturnisme.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de cohésion sociale en matière de traitement d'habitat indigne (insalubrité, péril ou saturnisme), les objectifs départementaux fixés sont de 150 logements par an dans l'agglomération lyonnaise et 120 hors Grand Lyon.

4.1. *Effectifs*

Au total 2 cadres A interviennent sur le sujet pour 1,6 ETP. Il s'agit **surtout** du directeur et de la responsable du service hygiène de l'habitat.

11,25 ETP cadres B sont aussi mobilisés, inspecteurs de salubrité et cadres administratifs et 3,85 ETP cadres C, notamment des cadres administratifs.

Au sein du service hygiène de l'habitat, un ingénieur chef de service a autorité sur 6 techniciens supérieurs habilités par le préfet et assermentés, répartis par arrondissements, au titre de l'habitat. L'équipe de terrain plomb comprend 4 techniciens (2 binômes).

Un peu plus de 30% du temps de travail de l'ensemble de la direction est dirigée vers la lutte contre l'habitat indigne.

4.2. *Activités*

Le service reçoit des plaintes et signalements et les techniciens constatent les problèmes liés au bâti et/ou au mode d'occupation des logements – problèmes de construction, problèmes d'entretien. Les partenaires sont les assistantes sociales de quartier, les associations d'insertion, les opérateurs du logement social, les services de police, les sapeurs-pompiers, les assistantes maternelles, les infirmières libérales, les voisins et les habitants eux-mêmes. Le service est connu et les gens y viennent spontanément. Les visites sont systématiques après une plainte ou un signalement.

S'il existe une présomption de risque pour la santé des habitants, une mise en demeure est adressée au propriétaire qui, en règle générale, effectue les travaux demandés au titre du RSD. Si ce n'est pas le cas, un rappel de mise en demeure est adressé au propriétaires, puis un procès-verbal d'infraction au

RSD est dressé. Le procureur est saisi. Si la situation le justifie, une procédure en insalubrité au titre des articles L 1331-26 ou L 1331-22 du CSP est systématiquement mise en œuvre. La malpropreté et l'humidité représentent 45% des instructions conduites par la cellule habitat. Dans le cadre des infractions au RSD, en effet, les problèmes les plus fréquemment rencontrés sont liés à l'humidité par manque de ventilation, sur occupation ou infiltrations.

Le service visite les squats (10 en 2006 et 2007) ce qui permet de prévenir les propriétaires de l'occupation de leurs immeubles et leur demande d'intervenir pour faire cesser les troubles causés par les occupants en matière d'hygiène. Le service peut entreprendre des travaux d'office. Cette action est menée au sein de la cellule de veille « squats » pilotée par la mission de coordination des actions de sécurité et de prévention des délinquances qui regroupe la direction de l'écologie urbaine, la direction de l'action sociale, les services de police municipale et la direction de la prévention et de la sécurité.

Dans les cas d'insalubrité avérée, un rapport est adressé à la DDASS pour application du code de la santé et prise d'un arrêté préfectoral.

Le service, très impliqué sur la lutte contre l'habitat indécents, se pose des questions sur le fait que des logements indécents et même insalubres puissent bénéficier de subventions de l'ANAH. Dans le même ordre d'idées il s'interroge sur la position du CODERST sur ce type de logements qui ne répondent pas aux normes minimales d'habitabilité, particulièrement en raison de leur volume. Il note aussi l'hésitation des occupants de logements indécents à engager des procédures contre les propriétaires.

La ville de Lyon est concernée par différents types de dispositifs spécialisés³, en déclinaison du PLHI signé le 20 mars 2002, dans lesquels le SCHS est investi. Il participe à la maîtrise d'ouvrage des MOUS et OPAH au même titre que le service habitat de la direction de l'aménagement urbain et à ce titre qualifie les situations, les mesures à prendre, la nature des travaux à effectuer et statue sur l'obligation à reloger si des risques pour la santé ont été identifiés. Ces actions sont menées en partenariat avec la direction de la prévention et de la sécurité publique qui intervient au titre du péril et avec les services de l'Etat. Le PLHI représente 16% des instructions menées par la cellule habitat.

Dans les faits, le partenariat avec cette dernière direction est délicat et le SCHS a des difficultés pour faire remonter le nombre d'arrêtés de péril pris par la ville et les signalements pour les immeubles dégradés.

Pour chacun de ces dispositifs, les rôles des différents acteurs ont été clairement répartis afin qu'il n'y ait pas deux services intervenant sur le même élément de chaque dispositif.

Le service intervient sur le PIG⁴ rive droite (2006-2010) pour lequel il doit traiter 10 adresses chaque année dans le 9^{ème} arrondissement et sur le PIG rive gauche (même volant d'intervention sur les 6,7 et 8èmes arrondissements). Les spécificités des immeubles visités sont le bâti en mauvais état, les propriétaires en difficulté et un parc social de fait. Ces immeubles avaient déjà été repérés lors d'OPAH antérieures dont le caractère incitatif n'avait pas suffi à contraindre les propriétaires à agir. L'animation confiée à une MOUS pluridisciplinaire (assistance technique, juridique, sociale, administrative et comptable) et l'implication de différents intervenants (bailleurs sociaux, réservataires, associations) permet une intervention efficace. 40 dossiers environ ont été ouverts depuis le début des PIG.

³ Il s'agit du plan de lutte contre l'habitat indigne (OPAH), des deux PIG rive droite et rive gauche, de la MOUS « saturnisme, insalubrité indécence », de la MOUS « Meublés ».

⁴ Dans le département un autre PIG « immeubles sensibles » couvre Villeurbanne.

Au titre du PLHI, les cellules habitat et plomb ont effectué 15 contre visites en 2006 et 7 en 2007. Le dispositif mis en place avec l'intervention rémunérée d'opérateurs n'a donc pas permis d'améliorer particulièrement les résultats de la lutte contre l'insalubrité des logements.

Le service intervient pour la MOUS « meublé » pilotée par le Grand Lyon en effectuant sur le secteur de la Ville des repérages et des visites communes.

Le service est intégré au réseau technique régional habitat indigne créé à la préfecture en 2006 qui regroupe des acteurs de l'Etat, des collectivités et des associations. Le service participe aux trois groupes de travail : connaissance du mal logement, formation et pratiques professionnelles.

Le service est très vigilant à la mise sur le marché de l'immobilier de logements très petits dont les normes minimales d'habitabilité ne sont pas respectées (hauteur sous plafond, surface minimale du logement, caves, combles). Le service utilise parfois la procédure d'insalubrité pour mettre fin à ces locations de logements.

Au titre de la lutte contre le plomb, la direction de l'écologie urbaine intervient pour effectuer des diagnostics et en aval pour le contrôle des travaux (recherches systématiques, signalements par les assistantes sociales, la PMI, les locataires,...).

Les dépenses de fonctionnement par activité montrent que la lutte contre l'habitat indigne représente 3% des dépenses du service (les dépenses les plus importantes étant le traitement des animaux, le contrôle de la qualité de l'eau et la lutte anti-vectorielle). En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'essentiel des dépenses relève de la masse salariale.

Le directeur insiste sur la bonne articulation du service avec tous les services sociaux sur le terrain, le SCHS n'ayant pas vocation à être un service social.

4.3. Outils et méthodes de travail

Les techniciens de la cellule habitat utilisent la grille-type pour la qualification de l'habitat insalubre. Le service dispose d'un logiciel de suivi à l'adresse et au logement ce qui leur permet en cas de signalement DALO de faire un croisement certain ainsi que MAPINFO[®] qui permet un repérage géographique.

4.4. résultats

Pour 850 affaires enregistrées après plaintes ou signalements, 715 dossiers ont été ouverts en 2007 suivis de 390 mises en demeure. 4 procès verbaux ont été adressés au procureur en 2007 à la suite d'infractions au RSD.

En 2006, 4 arrêtés préfectoraux ont été pris et 8 en 2007 au titre de l'insalubrité.

Au titre de la lutte contre le saturnisme, 110 dossiers ont été ouverts en 2007, 27 ont donné lieu à des mesures d'urgence, 4 diagnostics ont été effectués dans le cadre du PLHI, 352 prélèvements de poussière ont été réalisés pour analyses, 3 800 analyses en fluorescence X in situ réalisées.

Plus largement au titre des MOUS et OPAH sur les 1^{er} et 4^{ème} arrondissements et 3^{ème} et 7^{me} arrondissements, les résultats suivants ont été obtenus fin 2006 : sur 219 immeubles prioritaires, un taux de visite de 65% des logements a été effectué, ce qui a permis d'identifier 372 logements indécents et 357 logements indignes. Ces derniers ont tous reçu un traitement : 330 d'entre eux ont connu une réponse définitive (travaux engagés ou terminés), 25 sont démolis ou ont été frappés d'une interdiction d'habiter irrémédiable. Enfin 35 immeubles ont engagé des travaux sur les parties communes au bénéfice de 197 logements (notamment sur la suppression de l'accessibilité au plomb). 175 logements ont été aidés pour les parties privatives, 27% gardent une occupation modeste après les

travaux. Toujours dans ce cadre, 83 familles ont fait l'objet d'un accompagnement social et 54 doivent être relogées définitivement.

Un bilan des arrêtés d'insalubrité (1993-2003) a été effectué par la l'ALPIL pour la DDASS : 80 arrêtés seraient encore en cours dans le Rhône. Sur cet ensemble, les immeubles vacants sont les plus suivis pour éviter qu'ils soient réoccupés.

Le bilan 2001-2007 montre que sur cette période, 101 arrêtés ont été pris, touchant 365 logements. Pour 22 d'entre eux, le délai des travaux n'est pas expiré. Sur les 79 autres, 51 sont réglés et 7 en cours de travaux. 21 n'ont pas fait l'objet de travaux, dont 5 sont envisagés pour travaux d'office, aucun sur la ville de Lyon

4.5. Mise en œuvre de la loi ENL

L'observatoire départemental sur le logement indigne n'est pas mis en place et la ville de Lyon n'est pas moteur sur le sujet. Pour le service, cet observatoire devrait intégrer le logement indécet.

Pour la DDASS, l'observatoire ne peut régler le problème du repérage. Il ne peut être efficace que s'il est porté par des MOUS qui peuvent croiser les plaintes, les données FILOCOM, la connaissance tirée des dossiers DALO et l'expérience des MOUS en elles-mêmes. En revanche, il peut être un bon moyen pour définir des indicateurs de suivi d'activité de lutte contre l'habitat indigne.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Le partenariat local n'est pas structuré autour d'un pôle départemental unique, mais de l'ensemble des instances de pilotage et de suivi à l'échelle du département et des principales actions engagées, notamment à Lyon. Ce sont des groupes localisés géographiquement qui réunissent l'ensemble des acteurs et se réunissent, pour les comités techniques très régulièrement (réunions mensuelles) pour les opérations des PLHI, MOUS, PIG, OPAH et OPAH RU. Le partenariat est large et s'appuie notamment sur les financements des CAF.

Un comité technique plomb piloté par la DDASS existe à l'échelle du département avec les SCHS, les PMI, l'ALPIL, et les personnels hospitaliers.

Le PDALPD, antérieur à la loi ENL, ne définit par territorialement d'objectif sur les thèmes de l'habitat indigne, mais prévoit plusieurs dispositifs et notamment la MOUS saturnisme, insalubrité, indécence sur le territoire et la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon, étendue à l'ensemble du département avec des financements de la DDE. La MOUS Meublés, mise en place fin 2006 financée par le grand Lyon et la DDE. Une mission particulière confiée par la CAF au PACT ARIM sur Villefranche sur Saône pour lutter contre l'indécence.

Le partenariat entre les services de l'Etat d'un côté, entre ceux-ci et les collectivités locales, les associations, les opérateurs, les financeurs, les bailleurs, CAF et MSA paraît être particulièrement développé dans le Rhône. Il reste cependant à développer les liens avec le procureur afin que les procès-verbaux établis par le SCHS puissent bénéficier d'un suivi et d'une réponse, au delà de la rencontre qui a eu lieu entre procureur et services sur la lutte contre les marchands de sommeil à Lyon.

Le partenariat entre le SCHS et la DDASS est constant et de très bonne qualité : il repose sur des actions conduites en commun au titre des opérations de lutte contre l'habitat indigne et au delà à une bonne communication à tous les échelons hiérarchiques. Le rapport d'activité du service est envoyé chaque année à la DDASS. Le directeur du SCHS regrette que ce partenariat dépende des personnes plus que de liens institutionnels.

La DDASS considère que le rôle du SCHS de Lyon est très efficace. Les relations avec l'ensemble des SCHS sur le territoire sont formalisées. Celles qui existent avec le SCHS de Lyon sont différentes, du

fait de l'importance du service (Villefranche-sur-Saône ne compte qu'un seul technicien, Villeurbanne 7,5 ETP et Vénissieux 4 ETP).

La DDASS considère qu'elle doit demeurer pilote des activités des SCHS auxquels elle délègue un rôle technique et auprès desquels elle joue un rôle d'animation et de coordination. L'externalisation des procédures est ressentie comme une nécessité, alors que l'Etat doit conserver ses responsabilités de police de l'insalubrité pour assurer le contrôle. La DDASS avec 4 ETP dans le champ de l'habitat insalubre et le saturnisme mène 6 procédures d'insalubrité par an sur 18 pour l'ensemble du département. La ville de Lyon en conduit 8. La DDASS remarque la disparité des moyens entre les services de l'Etat et les services très bien dotés en personnel comme le SCHS de Lyon et souligne que les moyens des services de l'Etat ne sont pas en adéquation avec les priorités. Pour les procédures d'insalubrité remédiable, la procédure passe à la DDE qui peut engager des travaux. Ces procédures sont beaucoup plus coûteuses en suivi que celles d'insalubrité remédiable.

La DDASS s'interroge sur les limites entre l'application du RSD et la gestion des procédures d'insalubrité (5 ou 6 cas tangent par an) et est favorable à un toilettage du RSD. Elle souligne que quelle que soit l'ambiguïté dans les termes (indignité, insalubrité, application du RSD⁵) et dans les compétences, sur le terrain il n'existe pas de problème de répartition des compétences. La DDASS fait des visites conjointes avec les services des SCHS le cas échéant.

La DDASS remarque qu'elle manque de temps pour gérer les procédures d'insalubrité comme elle le devrait. Elle estime qu'elle devrait suivre « une centaine de procédures par an », ce que ne permet pas l'effectif actuel. De plus, une fois les procédures conduites, il est nécessaire de les suivre. La DDASS estime que le suivi est mieux effectué par les SCHS.

Ce bilan a été l'occasion pour la DDASS de mettre au point la procédure à suivre pour l'exécution des travaux d'office qui n'a jamais été utilisée jusqu'ici. Cette procédure est partenariale. La DDASS conduit l'ensemble des procédures administratives vers les propriétaires et les maires. La DDE prend le relais en tant que maître d'ouvrage et financeur. La préfecture saisit le juge des référés au moment de commencer les travaux et assure le recouvrement des frais auprès du propriétaire. Enfin, l'ANAH est sollicitée en tant que financeur. La CAF et les bailleurs sociaux peuvent aussi intervenir au cours de la procédure.

La DDASS gère les procédures de saturnisme et souligne les difficultés à intervenir lorsque les risques d'accessibilité au plomb sont situés dans les parties communes. Le problème rencontré par la DDASS est celui des délais qui sont nettement dépassés dans le Rhône.

Elle s'interroge sur les possibilités d'externaliser le suivi des procédures d'insalubrité et les procédures saturnisme mais souligne deux écueils : les moyens financiers et la perte de technicité qui rendrait le contrôle plus délicat et moins légitime. Elle reconnaît cependant ne pas se charger des procédures qui prennent du temps comme l'inscription aux hypothèques et, jusqu'ici, le déclenchement des travaux d'office qui seraient effectués par la DDE.

Le plan régional santé environnement est la première référence pour la lutte contre l'habitat indigne, avec des actions et des fiches de suivi. D'autre part, le plan de cohésion sociale comprend un volet habitat suivi par la DDE. Le PDALPD, suivi par la DDE comprend aussi des volets relatifs à l'habitat insalubre. En ce qui concerne le DALO, seuls 3,9% des dossiers DALO remontent en insalubrité. La commission de médiation est gérée par le service logement de la préfecture, le SIAL.

⁵ Pour la DDASS, l'indignité est une notion politique qui recouvre les hôtels et meublés dangereux, les immeubles touchés par les problèmes de saturnisme, l'ensemble des immeubles et logements touchés par des procédures de péril et d'insalubrité ; l'indécence une définition qui n'est pas administrative définie par les relations entre bailleur et locataire.

La DDASS travaille en partenariat étroit avec la DDE, alors que la préfecture n'intervient que pour les problèmes ponctuels, et le SIAL pour tout ce qui concerne le relogement.

A la DDE, une personne est responsable du suivi de l'habitat indigne en lien avec un agent de l'ANAH. Elle gère les financements de l'ensemble des dispositifs⁶ et les crédits des travaux d'office qu'elle peut déléguer à la demande, ainsi que les crédits pour les diagnostics plomb en partenariat avec la DDASS. Pour les travaux d'office, l'exécution est effectuée par des conducteurs de travaux du service de la construction en lien avec l'ANAH. Si une montée en charge très importante devait avoir lieu sur ces travaux, la DDE comme la préfecture s'interrogent sur le montant des financements disponibles et le respect des procédures d'appel d'offre des marchés publics tout en respectant les délais. A ce jour 5 opérations sont envisagées pour mener des travaux d'office qui porteraient sur 6 logements vacants et 1 logement occupé.

La DDE ne travaille pas directement avec les SCHS mais reconnaît leur rôle dans le repérage en interface avec les MOUS qu'elle finance. Elle travaille en revanche avec l'association ALPIL à laquelle elle reconnaît un rôle important de coordination puisqu'elle intervient dans l'ensemble des dispositifs.

Comme la DDASS, elle souligne la nécessité de mettre en place des MOUS, financées notamment par l'Etat pour obtenir un repérage de qualité. En ce qui concerne les données FILOCOM, comme l'ensemble des interlocuteurs de la mission, elle pense que le nombre de 3 000 immeubles indignes sur le département devrait être proche de la réalité (soit 10% des PPPI). Le repérage constitue son principal souci : elle note que dans le nord du département il pourrait être effectué à partir des données sur les procédures de péril, si celles-ci étaient systématiquement collationnées

Pour le repérage sur les hôtels meublés, qui sont des logements sociaux de fait, le problème principal n'est pas celui du repérage mais du relogement en lien avec la DALO. Le repérage s'effectue avec la protection civile à partir du suivi des ERP. Les personnes qui habitent dans ces hôtels sont souvent de vieux migrants, sans bail, mais avec les quittances qui leur permettent de percevoir l'APL.

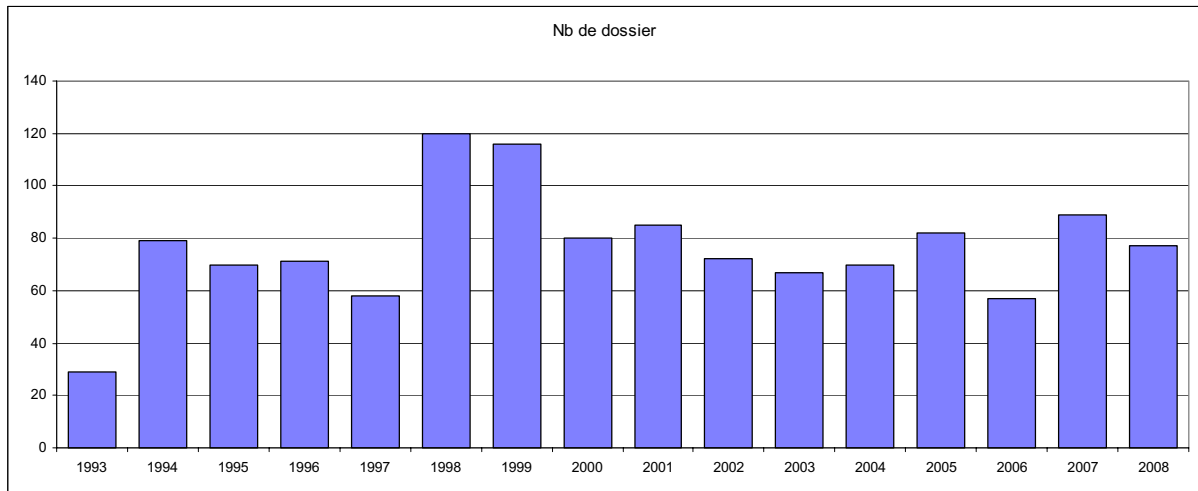
Le DALO est géré par le SIAL : il traite environ 150 demandes par mois. Le service du logement de la préfecture souligne le danger des procédures de travaux qui peuvent conduire les propriétaires à changer le type de location et à la perte de logements conventionnés dans un marché immobilier très tendu.

6. EXEMPLES D'UNE BONNE PRATIQUE

Le SCHS est un service de santé publique. A ce titre, il exerce, pour le compte de la municipalité une veille sanitaire permanente. Deux exemples peuvent illustrer cet aspect de sa fonction.

Lorsqu'à la fin des années 80, deux cas d'encéphalopathie saturnine ont fait l'objet d'une publication par des pédiatres hospitaliers parisiens, le SCHS de Lyon a réalisé une étude pour évaluer l'importance du problème à Lyon. Il s'est agi de déterminer un échantillon représentatif de l'habitat lyonnais au sein duquel une recherche de plomb a été menée au niveau des poussières, des écailles de peinture mobilisables et de l'eau du robinet. Cela a permis d'estimer à 3 000 le nombre de logements potentiellement concernés. Dans le même temps, une campagne d'analyse de plombémie chez de jeunes enfants menée au sein de la PMI a confirmé l'existence du risque. De sorte que, dès 1992, une action a pu être entreprise dans un cadre partenarial DDASS/SCHS/PMI. Depuis lors, le SCHS de Lyon réalise environ 80 enquêtes environnementales chaque année (cf graphe ci-dessous) et sans attendre les directives gouvernementales et la mobilisation tardive quoique spectaculaire du Ministère chargé du logement, le département du Rhône s'était mis rapidement en capacité de traiter le problème (cf . rapport MOISSONIER).

⁶ Pour le PLHI les financements s'élevaient à 240 000 € pour Lyon et 66 000 € pour Givors.



A la fin des années 90, le SCHS de Lyon s'est préoccupé des conséquences sanitaires éventuelles de la multiplication des installations de base de téléphonie mobile sur les toits de la ville. Il a élaboré et proposé une doctrine au Maire qui a fait l'objet, pour la première fois en France, d'une convention entre la Ville et les opérateurs, prévoyant les conditions de contrôle de l'exposition du public au champ électromagnétique du radiotéléphone avant même la transcription en droit français de la recommandation européenne. Le dispositif mis en place et animé par le SCHS est aujourd'hui encore, fonctionnellement le plus complet et le plus techniquement abouti.

Conclusion

A Lyon, la place du SCHS est reconnue. C'est à la fois un élément important des services municipaux, un conseil pour le maire en matière de risques pour la santé publique et un interlocuteur de la mairie vis-à-vis de l'Etat.

Pour les services de l'Etat, le SCHS est un partenaire important et reconnu. C'est un des éléments clés de la lutte contre l'habitat indigne dans le département puisqu'il intervient dans l'ensemble des dispositifs de la ville de Lyon.

Pour le SCHS, plusieurs difficultés ne sont pas encore résolues :

Le retrait de l'habilitation aux techniciens pose un réel problème pour les constats d'infraction, qui pourrait être résolu par une procédure de VAE. La création d'une filière spécialisée permettrait de pouvoir recruter des personnels déjà formés. Au delà, les personnes qui interviennent pour les opérateurs dans les dispositifs (MOUS, PIG), n'ont pas la même formation que les professionnels de la salubrité et ne conçoivent pas l'application des procédures de la même façon ce qui peut créer des heurts et allonger les procédures.

La procédure palliative en cas de risques d'accession au plomb permet effectivement d'éloigner les risques plus rapidement. Cependant, les travaux ne sont pas définitifs et il faut rester vigilants et refaire des travaux au bout d'une certaine période. Les travaux tels qu'ils étaient effectués auparavant permettaient de régler le problème et d'éloigner les risques une fois pour toute.

Le directeur du SCHS serait favorable à un service intercommunal qui pourrait alors regrouper les SCHS du Grand Lyon au service de l'ensemble des communes de l'intercommunalité.

Depuis plusieurs années l'Etat et les collectivités territoriales conduisent une politique de lutte contre l'habitat indigne en utilisant à côté des procédures coercitives les outils opérationnels ou dispositifs territoriaux spécifiques (PLHI et PIG) et les dispositifs de subvention de l'ANAH pour le parc privé.

Les interlocuteurs de terrain ont souligné que ces dispositifs ont permis de traiter bon nombre de situations. Toutefois, la multiplication de ces dispositifs et des sources d'information nécessiteraient semble-t-il d'améliorer le repérage, de mieux articuler entre eux les dispositifs existants et de mettre en place une coordination départementale intégrant l'ensemble des champs de l'habitat indigne.

Contradictoire

L'ensemble des remarques et modifications proposées par le service ont été intégrées dans le texte de la monographie à l'exception des phrases suivantes, qui viennent en complément du paragraphe 2.2.3 : « Les dépenses de personnel représentent 2 387 600 € à mettre en regard avec la DGD annuelle de 2 667 677 € qui est sensée couvrir l'ensemble des dépenses relatives au charges énumérées par le code de la santé publique, qu'il s'agisse de la masse salariale, mais également des budgets de fonctionnement et d'investissement ».

A la demande de la mission, toute la partie 6 sur les bonnes pratiques a été rédigée par le service.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Lyon

Sylvie Guillaume, adjointe au maire déléguée aux Affaires sociales et à la Solidarité, aux actions en direction des Personnes handicapées et à la Prévention-Santé

Direction de l'écologie urbaine

Philippe Ritter, directeur

Catherine Foisil, responsable du service d'hygiène de l'habitat

Direction départementale des affaires sociales

Joël May, directeur

Marc Maissonny, responsable du service santé environnement

Catherine Rousseau, responsable du service milieux de vie intérieurs

Direction départementale de l'équipement

Gisèle Hannah, responsable des politiques locales de l'habitat

Préfecture du Rhône

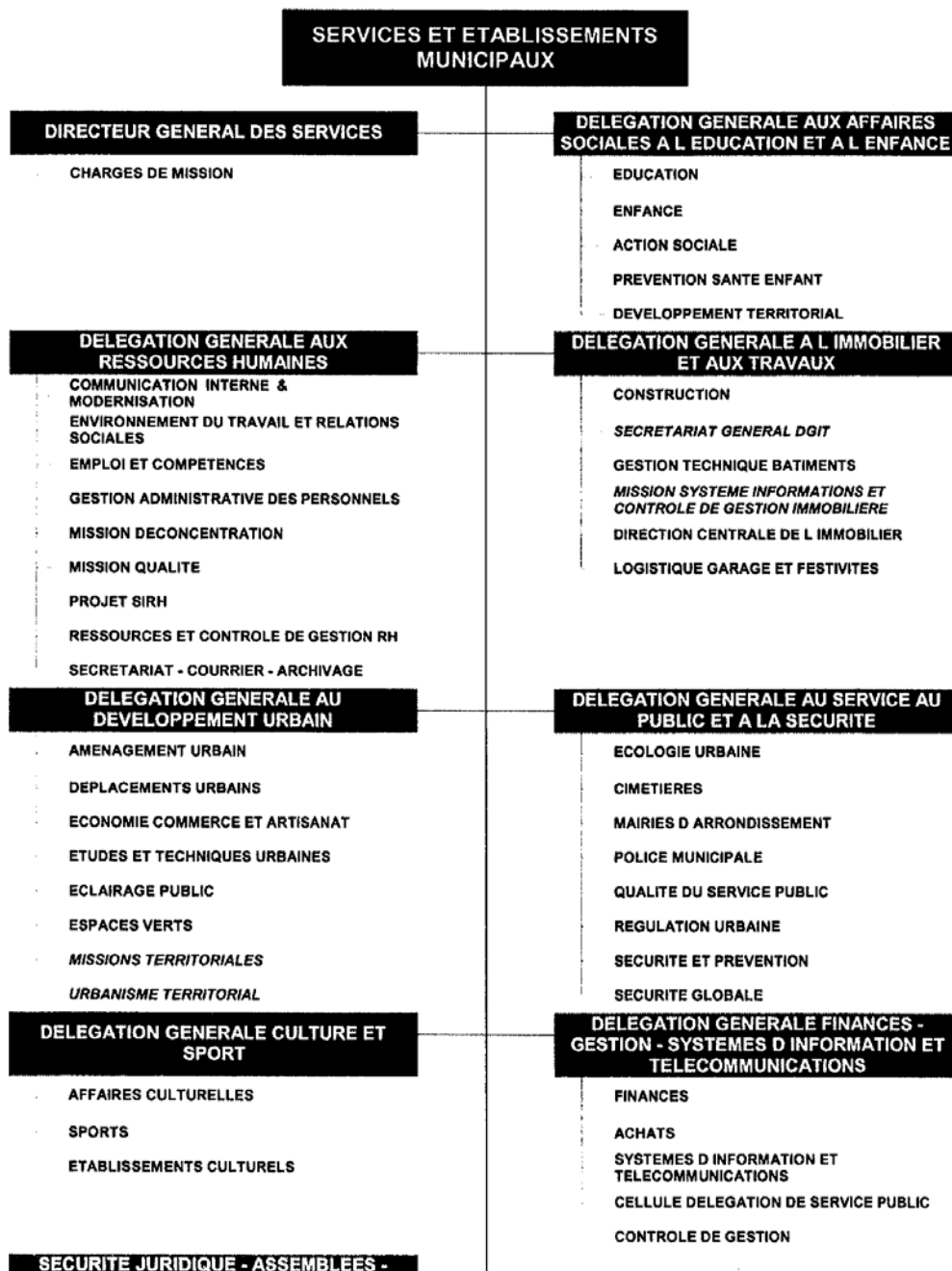
René Bidal, secrétaire général

Michel Rey, responsable du service inter-administratif du logement

Annexe 2 : liste des SCHS du département du Rhône

Ville	Nb Habitants	DGD (€)
Lyon	467 400	2 667 667
Venissieux	56 700	407 753
Villeurbanne	134 800	109 849
Villefranche sur Saône	31 700	452 130

Annexe 3 : organigramme des services municipaux et de la direction santé publique et environnementale



DEU Service Hygiène de l'habitat



Direction

Docteur Philippe RITTER

Fabienne CHEVALIER

assistante de direction

Pôle Secrétariat

Fabienne CHEVALIER

Service administratif

Martine VINCENT

Mission Assistance & Etudes appliquées

Florence PRADIER

Cécile VIGOUROUX

Service Hygiène de l'habitat

Catherine FOISIL

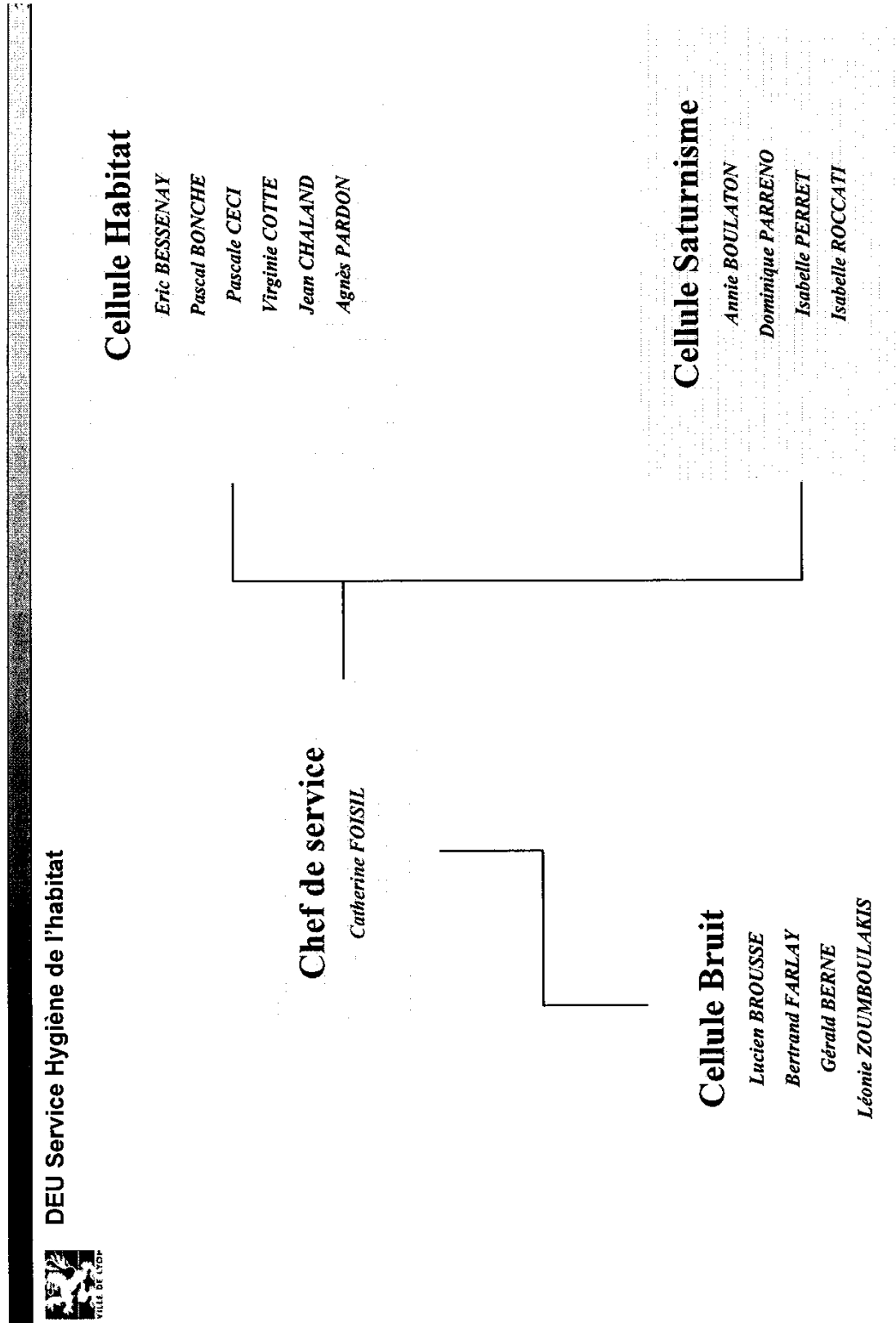
Service Hygiène urbaine & alimentaire

Docteur Gilbert GAULT

Service Santé publique

Sylvie CREVEAUX-MONESTIER

Annexe 4 : organigramme du service de l'Habitat





MONOGRAPHIE

LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DEPARTEMENT DE SEINE ET MARNE

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

- OCTOBRE 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D’HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE MELUN.....	5
2.1. <i>Les moyens humains</i>	5
2.2. <i>Positionnement dans l’organigramme de la collectivité</i>	5
2.3. <i>Les attributions du service</i>	6
3. QUELQUES DONNEES SUR LE TRAITEMENT DU LOGEMENT ET DE L’HABITAT DANS LE DEPARTEMENT ET A MELUN.....	7
4. LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE DANS LE DEPARTEMENT.....	7
4.1. <i>partenariat sur la lutte contre l’habitat indigne</i>	9
4.2. <i>resultats</i>	10
CONCLUSION	11
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	13

Introduction

Anne Merloz, Isabelle Massin et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit de la lutte contre l'habitat indigne dans le département de Seine et Marne qui s'est déroulé les 21 et 22 octobre 2008. Elles ont rencontré la responsable du service hygiène et prévention de la ville de Melun et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la préfecture.

1. LE CONTEXTE

Le département de Seine et Marne compte 1,2 million habitants et 514 communes. Melun, ville chef-lieu réunit 37 000 habitants. Elle est incluse dans la communauté d'agglomération Melun Val de Seine Sénart (CAMVS) d'environ 105 000 habitants, qui comprend 14 communes.

Le département ne compte aucun service communal d'hygiène et de santé. La mission a volontairement voulu auditer des départements dans lesquels les collectivités locales luttent contre l'habitat indigne sans avoir la délégation des compétences liées à la dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé qui fixe les obligations de l'Etat en matière de contrôle des règles d'hygiène, fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP).

Le département de Seine et Marne a été choisi par la mission pour trois raisons majeures : il n'a aucun SCHS et connaît des problèmes liés à l'habitat indigne. Il connaît une double problématique d'habitat indigne dans les villes centre et dans les arrondissements ruraux. Le nombre de logements indigne d'après FILOCOM est de 18 500, ce qui est un nombre très important sans être à la mesure des départements de la petite couronne parisienne.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE MELUN

2.1. *Les moyens humains*

Le service compte trois personnes, 2 techniciens salubrité et prévention et un agent administratif. Une quatrième personne, technicienne elle aussi, renforcera le service en janvier 2009.

2.2. *Positionnement dans l'organigramme de la collectivité*

Le service Hygiène et Prévention fait partie de la direction générale des services techniques qui est une des 14 directions des services de la mairie qui compte 31 services.

Le service Hygiène et Prévention est intégré à la direction des services techniques qui est une des 14 directions des services de la mairie. Une nouvelle élue, adjointe chargée du développement durable, de l'environnement, de l'hygiène, de la prévention et de la salubrité publique exerce la tutelle du service. Elle soutient l'action du service sans en connaître encore toutes les procédures en profondeur.

Le service est dirigé par une technicienne hygiène et prévention des risques. Ce service est en relation étroite avec le service de l'urbanisme, intégré à la même direction, qui gère les projets d'urbanisme et les opérations spécifiques dans le domaine de la réhabilitation de l'habitat (OPAH).

Les liens avec le CCAS pour le traitement social des situations sont naturels. Les situations les plus difficiles sont signalées à la directrice du CCAS.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

En revanche, les relations avec le service du logement sont plus distantes, le service Hygiène et Prévention ne peut qu'attirer l'attention sur les difficultés de logement rencontrés par certains riverains.

La difficulté majeure rencontrée par le service d'hygiène et de prévention concerne le relogement dans les cas de péril et d'insalubrité.

2.3. Les attributions du service

Le service a trois missions principales : l'hygiène et de la salubrité publiques, la gestion des risques majeurs et la sécurité incendie. Il gère donc à la fois l'insalubrité et le péril. Les problèmes liés à l'habitat représentent environ 1/3 du temps de travail des agents du service soit un ETP.

Au titre du traitement de l'habitat indigne, le service répond aux plaintes et signalements relatives à l'application du RSD. Il reçoit environ 3 visites par jour, qu'il traite de façon systématique après confirmation de la plainte par écrit. Il transmet les dossiers à la DDASS lorsqu'il y a suspicion d'insalubrité. Il traite alors le dossier en partenariat avec les techniciens d'insalubrité de la DDASS pour conduire la procédure

En 2007, le service a traité 161 demandes, effectué 89 visites, dont 1/3 portaient sur des problèmes liés à l'habitat. Ceux-ci sont traités à 85% par médiation entre le bailleur et le locataire. Toutes les visites font l'objet d'un rapport, puis d'un suivi auprès du locataire. Quelques situations résiduelles sont portées devant le tribunal pour obliger les propriétaires à réagir. La commune n'a pas obtenu satisfaction devant le juge.

Le service a dans ses autres attributions le suivi des visites et des commissions de sécurité et des procédures de péril (2 par an environ), 5 en 2008.

Le service d'hygiène et de prévention a signalé que le principal écueil dans l'application des procédures est la difficulté de procéder aux relogements dans un marché immobilier tendu, avec une vacance inférieure à 5% sur le logement social. Ainsi des familles occupent-elles des logements frappés à la fois d'arrêtés de péril et d'arrêtés d'insalubrité dont le dossier a été rejeté au titre de la loi DALO parce qu'il doit être pris en charge par le bailleur et à défaut par la municipalité au titre des procédures de péril.

La réflexion porte aujourd'hui sur la possibilité de mettre en œuvre les travaux d'office. Les élus sont cependant dubitatifs sur le fait qu'ils puissent effectivement récupérer les fonds avancés auprès des propriétaires. Cette procédure est envisagée dans un immeuble dont les propriétaires sont recherchés par un administrateur judiciaire nommé par le TGI.

Dans le même temps, le service de l'urbanisme a confié au PACT ARIM 77 une étude pré-opérationnelle sur la nouvelle OPAH qui couvre les quartiers du centre ville, de l'île et du sud. Un quart du territoire et 700 logements sont concernés, avec de nombreux propriétaires occupants. L'objectif de cette OPAH est de mener à la recomposition du marché locatif par la production d'une offre de logements correspondant aux besoins recensés, au travers de la revalorisation du centre historique. Cette OPAH repose sur plusieurs actions spécifiques dont la lutte contre la vacance et le traitement de l'insalubrité et du saturnisme.

Le PACT ARIM est chargé d'une étude statistique sur 20 immeubles dans lesquels les visites seront systématiques. Les constats opérés lors de ces visites permettront de définir quelles seront les opérations à mener sur le bâti dans ces quartiers. Une autre partie de l'étude portera sur le chiffrage des interventions que la commune devrait effectuer sur le domaine public. Cette étude de 72 000 € est financée à 50% par l'ANAH, 20% par la commune et 30% par le conseil général. Pour l'ensemble de ces opérations le service de l'urbanisme travaille en coopération avec le service Habitat et ville de la DDE.

Une opération de rénovation urbaine est en cours sur les quartiers nord. C'est une association spécifique (en cours de constitution) qui suit le programme de politique de la ville et les opérations ANRU. L'OPAH est bien coordonné avec l'ANRU puisque 20 relogements sont prévus dans le

cadre de l'OPAH pour prendre en charge une partie des locataires des 444 logements qui seront détruits dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine. Dans le cadre du Plan de rénovation Urbaine (PRU), la ville s'est engagée à recomposer une partie de l'offre locative sociale de centre-ville et s'appuiera sur l'OPAH pour ce faire.

3. QUELQUES DONNEES SUR LE TRAITEMENT DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DANS LE DEPARTEMENT ET A MELUN

La Seine et Marne connaît une situation tendue en ce qui concerne le marché immobilier. Avec environ 400 000 logements sur le département dont 90 000 logements sociaux. L'office départemental gère une partie importante de ces logements qui pendant longtemps n'ont pas été entretenus. Il rénove les logements au fur et à mesure des vacances pour rendre son parc plus attractif.

25 000 personnes sont inscrites sur le fichier du numéro unique, dont 75% ont des revenus en dessous du PLAI. La préfecture gère un contingent préfectoral de 2100 logements par an et les derniers accords collectifs reposent sur l'attribution de 1250 logements sur 4 ans. Le taux de rotation sur le département est de 8%. La préfecture gère les procédures du DALO : 1 500 dossiers ont été reçus, 500 traités. A la suite des commissions de médiation, 285 dossiers ont été qualifiés d'urgents.

La CAMVS s'est vue déléguer les aides à la pierre et dispose d'un service habitat ainsi que d'un observatoire dont les données sur l'état du bâti ne sont pas assez précises pour la ville. Ce service a défini un PLH pour l'agglomération, dont un des éléments essentiel est la résorption de la vacance dans le centre-ville de Melun.

La connaissance des services de l'Etat comme des services de la mairie de Melun sur le parc privé potentiellement indigne reste assez peu précise.

La ville de Melun n'a pas de service habitat, mais uniquement un service logement qui gère le contingent municipal. Elle a des difficultés pour connaître précisément l'état du bâti et compte sur l'OPAH à venir pour produire une première étude fouillée. Les données de FILOCOM sont connues sur le département mais insuffisantes car trop peu détaillées pour la commune.

Plusieurs opérations ont été menées depuis 1990 : entre 1990 et 1992, une OPAH sur 131 logements vacants a permis leur réhabilitation ainsi que la réalisation de 39 logements sociaux. Cette OPAH a été prolongée sur l'année 1993. Entre 1995 et 1999, le PIG sur le centre et sud de la ville a concerné 181 logements pour réhabilitation (petits travaux) et 58 ravalements. Enfin, la dernière OCAH à partir de 2000 a permis la réhabilitation légère de 708 logements, le ravalement de 90 immeubles et la remise sur le marché de 78 logements. L'ensemble de ces opérations n'a cependant pas permis de prendre en compte les problèmes importants des petites copropriétés dégradées qui se paupérisent au fil du temps.

4. LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LE DEPARTEMENT

A la préfecture :

Le sous préfet à la politique de la ville suit toutes les opérations de rénovation urbaine mises en œuvre par l'ANRU ainsi que les enjeux liés à l'habitat et au logement. Le bureau du logement et des politiques sociales de la préfecture, qui comprend 6 agents sur la gestion du contingent préfectoral et la gestion du numéro unique (25 000 demandes) est compétent pour les actions de relogement. Le bureau gère aussi la commission de médiation du DALO. A ce titre, il connaît certaines situations qu'il peut transmettre à la DDASS lorsqu'il peut y avoir des soupçons d'insalubrité. Il suit un fichier de tous les arrêtés de péril et de main levées qui viennent des sous-préfectures même s'il a peu de remontées à ce jour.

A la suite une réunion multi-partenariale en mai dernier, le bureau a rédigé un plan de lutte contre l'habitat indigne qui trace les grandes lignes de ce qui existe et ce que pourrait être l'action de l'Etat dans un futur proche. Cependant, il ne constitue pas à ce jour un plan doté d'objectifs et

d'indicateurs mesurables et ne distingue pas des actions concrètes à conduire réparties par service de l'Etat. Le bureau du logement et des politiques sociales est aussi un des partenaires dans la rédaction du PDALPD² avec la DDE.

A la préfecture, un partenariat existe aussi avec le SIDPC qui informe le service sur les avis donnés en commission de sécurité sur les hôtels spécialisés dans l'hébergement social (désignés par assistantes sociales et DDASS). En cas de doute ou de délai trop long, le SIDPC déclenche des visites.

Dans les services de la DDE :

Pour sa part, la DDE envisage de gérer cette politique sous plusieurs aspects : le service habitat et ville est le référent et pilote de la lutte contre l'habitat indigne à la direction. Le service du droit de l'urbanisme et de la construction participera à l'élaboration des appels d'offre et au suivi de procédures d'attribution des marchés publics, si nécessaire en cas d'études et de contrats avec des opérateurs externes. Le service ingénierie et construction publique peut être mobilisé dans le cadre des travaux d'office. Enfin les subdivisions peuvent apporter de l'information sur l'état du bâti.

L'adjoint au chef de bureau de la politique sociale du logement est chargé plus spécifiquement de la lutte contre l'habitat indigne. Ce service est une interface entre la DDASS et les opérateurs qu'il mandate pour les mesures de la plombémie, pour lesquels la DDE détient les financements. Il met en place les interventions dans les logements pour la mesure du plomb dans les cas de saturnisme décelés par la DDASS.

D'autre part, il mandate les experts qui établissent des diagnostics à la demande de la DDASS sur les immeubles insalubres pour distinguer l'insalubrité remédiable de l'irremédiable. Il travaille actuellement sur la mise en place une maîtrise d'ouvrage pour les travaux d'office dans les cas d'insalubrité remédiable, avec deux projets en cours, l'un à Fontainebleau, l'autre à la Ferté sous Jouarre, en lien avec le service construction publique de la DDE pour la conduite d'opérations avec une maîtrise d'œuvre pour le suivi du chantier.

Ce service de la DDE reconnaît servir actuellement de boîte à lettre. Il travaille néanmoins en lien avec la DDASS avec laquelle il lui arrive de faire des visites dans le cadre de la procédure d'insalubrité (dernièrement à Melun). Il suit aussi le DALO et la commission de conciliation. C'est à ce titre l'interlocuteur naturel du bureau du logement de la préfecture. Tous les signalements dont la DDE peut connaître sont transmis à la DDASS.

La DDE cherche à monter une base de données partenariale pour le suivi des procédures de saturnisme et d'insalubrité (logiciel phy).

Dans le même temps le service de l'ANAH à la DDE (service Habitat et Ville) suit à la fois le PDALPD et de repérage de l'habitat indigne (FILICOM, PPPI). Ce service suit l'ensemble des procédures de lutte contre l'habitat indigne mises en place sur le département : un PIG qui couvre presque l'ensemble du département depuis 2006 et qui sera reconduit grâce au financement du Conseil général, 1 OPAHRU en cours, 4 OPAH en cours et une OPAH en projet, OPAH copropriétés habitat ancien à Meaux. Enfin, la mission politique de la ville, issue du même service, suit les projets ANRU sur le département.

Le DDE essaie de mobiliser les échelons territoriaux sur le repérage et pour donner des réponses précises aux élus qui le demandent : elle a pour objectif de constituer un centre de ressources pour les élus qui n'ont pas de services techniques.

La DDE comme la DDASS pensent que l'échelon indispensable pour la politique de lutte contre l'habitat indigne est la commune. Celles-ci apparaissent comme démunies, sans connaissance ni moyens particuliers pour mener à bien les actions dont elles sont responsables au titre du péril

² Au titre de la lutte contre de logement indigne, le PDALPD proposera trois actions majeures : organiser la détection, le diagnostic et élaborer une observatoire de l'habitat indigne en s'appuyant sur la sensibilisation de élus ; organiser un service d'appui pour la prise en charge des dossiers et l'intervention sur l'habitat indigne pour les communes dépourvues de services techniques ; permettre aux ménages les plus défavorisés de bénéficier des aides de l'ANAH en pré-finançant les travaux.

comme du RSD. Beaucoup de très petites communes ne sont pas encore entrées dans des intercommunalités qui pourraient soutenir une politique d'habitat fondée sur l'existence de services techniques et d'ingénierie.

Des informations sur la lutte contre le logement indigne ont été données aux maires durant le dernier congrès des maires au niveau départemental avec l'intervention du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, dont les documents, les outils méthodologiques et l'action sont généralement louées. Un atelier a été organisé auquel un nombre réduit de maires a participé.

Le rôle de la DDASS :

Le service santé environnement comprend, outre deux ingénieurs sanitaires, 6 techniciens polyvalents. La DDASS traite l'ensemble des plaintes et les renvoie aux maires quand elle considère qu'il s'agit d'infractions au RSD. Le taux de retour sur ces transmissions est presque nul. L'arrivée d'un nouvel agent à la DDASS devrait permettre d'exercer des relances à ce sujet pour assurer un suivi. Lorsqu'il s'agit de plaintes pour insalubrité, le service prend le plus souvent l'attache de la commune pour constituer le dossier et fait lui-même les recherches aux hypothèques. Leur activité est faible sur le saturnisme et s'appuie sur les services de la DDE.

Pour l'évaluation de l'insalubrité, les techniciens de la DDASS ne s'appuient pas sur la grille qui est pour eux un excellent instrument pour les débutants, mais est trop lourde et exhaustive pour des professionnels qui ont déjà une expérience importante dans le domaine. La limite de leur intervention se situe dans la connaissance du bâti : ils doivent alors s'appuyer sur les experts de la DDE pour caractériser et chiffrer les travaux nécessaires afin d'alimenter le dossier pour le passage en CODERST. Cela devrait être suivi, dans plusieurs cas par des travaux d'office (à Melun, 2 dossiers sont en cours). 400 arrêtés d'insalubrité, pris depuis 1948, sont encore en vigueur. Les maires ont été contactés pour obtenir des informations sur ces dossiers, mais ils sont réticents pour répondre sans une demande formelle. Un bilan devrait être établi par l'agent chargé du suivi.

Le service insiste sur le fait que les collectivités sont démunies tant en termes de connaissances qu'en termes de moyens, humains ou financiers pour traiter les problèmes. Les maires de communes rurales hésitent à stigmatiser des habitants avec lesquels ils ont des liens quotidiens. Il souligne le fait que le repérage, tel qu'est fait actuellement, ne permet pas de connaître les cas qui existent dans les secteurs ruraux avec beaucoup de propriétaires occupants âgés et que l'action sur l'insalubrité n'est pas à la hauteur de ce qu'elle devrait être.

Pour améliorer le traitement des problèmes par les mairies, les techniciens sont référents des 6 plus grandes communes du département dont les services techniques ont été formés sur les aspects techniques et réglementaires par leurs soins. Ces formations ne sont pas nouvelles, elles existaient déjà auparavant en direction des élus. Le service a moins de contacts avec les élus qui sont familiarisés à la problématique par le sous préfet ville. Les plus petites communes ont bénéficié de formations, appuyées sur le guide du PNLHI, particulièrement sur les procédures de péril.

Le service a formé les assistantes sociales de secteur afin qu'elles puissent remplir une grille très simplifiée pour remonter les signalements. Il a aussi conventionné avec une association d'insertion pour qu'elle puisse faire remonter les cas liés à l'insalubrité dont elle est avisée afin de renforcer le repérage dans le diffus.

La DDASS souligne que les procédures deviennent de plus en plus complexes en termes juridiques et que le service s'appuie sur le guide de jurisprudence établi par le club habitat Ile de France, groupe régional sur lequel ils s'appuient pour obtenir des informations et des compléments de formation.

4.1. partenariat sur la lutte contre l'habitat indigne

Le partenariat sur la lutte contre l'habitat indigne dans le département est encore à construire autour d'une stratégie à affiner. L'ensemble des interlocuteurs de la mission ont souligné que la politique de lutte contre l'habitat indigne était en train de se mettre en ordre de marche et que le partenariat

était encore à construire. Chaque acteur dans le département mène une politique définie qui représente un des pans de la politique de lutte contre l'habitat indigne, mais celles-ci ne sont pas encore intégrées pour constituer un ensemble cohérent.

Les services rencontrés à la mairie de Melun travaillent en partenariat avec les services de l'Etat. Entre le service de l'hygiène et de la prévention et la DDASS, les contacts entre techniciens sont très fréquents. Entre le service de l'urbanisme et la DDE, les contacts avec le service habitat sous son volet ANAH sont aussi réguliers. En revanche, les relations avec la préfecture sont peu nombreuses et le service logement de la préfecture n'est pas un interlocuteur naturel du service.

La DDASS et la DDE commencent à travailler en coordination, notamment sur le saturnisme. Elles vont rencontrer l'ADIL pour l'intégrer dans le partenariat local. De façon générale DDASS et DDE se plaignent de l'inexistence d'opérateurs compétents en matière de repérage pour lesquels la lutte contre l'habitat indigne n'est pas une priorité.

Le conseil général intervient comme financeur (étude pré-opérationnelle de l'OPAH sur Melun) et les assistantes sociales de circonscription ont été formés par le service compétent de la DDASS pour faire remonter les situations à partir de grilles simplifiées.

En décembre 2007 la DDASS a rencontré les substituts des trois TGI référents sur les problèmes d'insalubrité et qui veulent prendre une réponse pénale ferme lorsque les mesures ne sont pas suivies de faits. Néanmoins, pour que l'action de la justice soit utile, il est nécessaire que les services puissent assurer le suivi et l'application des arrêtés.

Pour la DDASS le partenariat reste à monter sur la lutte contre l'habitat indigne, que cela soit entre les services de l'Etat ou avec les partenaires comme le Pact Arim, l'ADIL et la CAF et surtout les collectivités locales. Le travail avec la DDE se met en place, avec la montée en charge du traitement du saturnisme qui reste un problème méconnu malgré des actions de formation en direction des médecins. Des travaux d'office devraient être effectués sur ce champ en interface avec la DDE qui contractualise avec les opérateurs, la DDASS étant donneur d'ordre.

4.2. *resultats*

En 2007, le service santé-environnement de la DDASS a reçu 363 plaintes dont 300 sont retransmises aux mairies. A la suite des visites, il a pris 6 arrêtés dont un pour insalubrité irrémédiable, 2 arrêtés pour insalubrité remédiable sans interdiction d'habiter et 3 avec interdiction d'habiter temporaire qui portent sur 23 logements et 47 personnes. (Source DDASS).

7 arrêtés pris entre 2001 et 2007 sont encore en cours de traitement. 400 arrêtés pris depuis 1948 ont été recensés et seront traités progressivement en appelant systématiquement toutes les mairies.

Dans le cadre des actions de l'ANAH, sur les années 2007-2008, en ce qui concerne les propriétaires bailleurs, 14 logements ont été traités au titre de l'insalubrité, 6 au titre du saturnisme et pour les propriétaires occupants, 9 traitements pour insalubrité et 3 pour saturnisme. Tous ces logements se trouvent hors CAMVS. Dans l'enceinte de la communauté d'agglomération, 4 logements de propriétaires bailleurs ont été traités pour saturnisme (source DDE).

Conclusion

Il est difficile de porter une appréciation sur l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne en Seine et Marne, qui constitue un projet qui ne se matérialise pas encore dans un partenariat efficace. Néanmoins, tous les acteurs travaillent sur le sujet et le traitent à leur niveau.

La DDE a mis en place une organisation interne qui lui permet d'envisager tous les cas possibles d'intervention sur le sujet pour pouvoir réagir avec le plus d'efficacité possible. La DDASS est déjà structurée sur le sujet. En revanche, les services de la préfecture ne sont pas directement mobilisés sur le sujet sinon sur l'aspect relogement.

La mobilisation des collectivités locales, sans SCHS et souvent sans services techniques, est délicate. Elle est plus facile sur les villes d'une certaine importance et doit donc être organisée pour les communes rurales. Le projet de centre de ressources à destination des élus des petites collectivités envisagé par la DDE peut constituer un exemple à ouvrir à l'ensemble des autres partenaires.

Comme dans les autres départements, le problème du repérage apparaît comme fondamental : certaines actions ont été mises en place pour l'améliorer qui reposent sur un partenariat avec les assistantes sociales de circonscription et la DDE attend des remontées d'informations de la part des agents territoriaux. L'OPAH à Melun permettra d'appréhender mieux l'état du bâti sur un périmètre limité. Toutes ces initiatives, pour intéressantes qu'elles soient ne permettront pas d'établir un repérage plus global des l'habitat indigne dans le département.

Autre écueil, le suivi des procédures en cours : le nombre d'arrêtés n'est pas très important, mais le suivi n'a repris qu'à l'instigation du PNLHI. Celui-ci nécessite effectivement un personnel disponible pour effectuer les relances.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Melun

Marie-Hélène Grange, Adjointe au Maire chargée du développement durable, de l'environnement, de l'hygiène, de la prévention et de la salubrité publique

Fatna Ouzzi, responsable du service hygiène et prévention

Eric de Oliveira, service urbanisme

Direction départementale des affaires sociales

Denis Pannetier, ingénieur d'études sanitaires

Jenny Perez, ingénieur d'études sanitaires

Laurent Henot, technicien sanitaire

Direction départementale de l'équipement

Virginie Champy, adjoint au chef de bureau politiques sociales de l'habitat

Préfecture de Seine et Marne

Abdel-Kader Guerza, sous-préfet chargé de la politique de la ville

Christiane Portelli, chef du bureau du logement



MONOGRAPHIE

SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE VERSAILLES

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

- Octobre 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	5
2.2.1. Effectifs	5
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTION DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les missions du service</i>	7
3.2. <i>Le suivi des activités</i>	7
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	7
4.1. <i>Effectifs</i>	7
4.2. <i>Activités</i>	8
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	8
4.4. <i>Résultats</i>	9
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	9
CONCLUSION.....	9
CONTRADICTOIRE	10
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	11
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DES YVELINES	13
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DU SCHS	15
ANNEXE 4 : TABLEAUX DE BORD 2007.....	17

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été charg es spécifiquement de l'audit du SCHS de Versailles qui s'est déroulé les 22 et 23 septembre 2008. Elles ont rencontré les responsables du SCHS et de la direction de l'environnement de la ville de Versailles et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹.

1. LE CONTEXTE

Versailles compte 90 000 habitants. Elle est la principale ville du département des Yvelines (1,4 millions d'habitants). Ce département est inclus dans la grande couronne parisienne au sein de la région Ile de France. Le SCHS de Versailles est l'un des 8 services communaux d'hygiène et de santé du département (voir liste en annexe 2)

La ville de Versailles et son SCHS ont été choisis par la mission pour trois raisons majeures. Versailles est une grande ville à proximité de Paris, dont l'ancien maire Etienne Pinte s'est impliqué fortement dans les questions d'habitat social et de lutte contre l'habitat indigne. D'autre part, les statistiques fournies à la mission par le pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) montrent que le département des Yvelines est à ce jour troisième au niveau national en ce qui concerne le nombre d'arrêtés préfectoraux en la matière. Enfin, la ville de Versailles perçoit une dotation générale de décentralisation dont le montant est inférieur à celui d'autres villes du département des Yvelines, notamment Sartrouville, alors que le SCHS de Versailles est cité en exemple par le PNLHI.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. Historique du service

Le bureau d'hygiène municipal a été crée vers 1920, les archives ne donnent pas trace de la date exacte de sa création. Son activité a été continue et intense jusqu'en 1950, notamment en matière de lutte contre l'habitat insalubre avec la prise de nombreux arrêtés d'interdiction d'habiter avec un inspecteur de salubrité dont la mission n'a pas été reprise lorsqu'il est parti en retraite. Il renaît sous le nom de bureau d'hygiène en 1976 avec le recrutement d'un inspecteur de salubrité et par le pilotage exercé par un médecin inspecteur de la santé de la DDASS. En 1978, un second inspecteur est recruté. En 1980 un médecin directeur exerce à temps non complet les fonctions de directeur.

Incorporé depuis sa création au sein des services techniques de la ville, le bureau d'hygiène retrouve son autonomie en 1981 par son rattachement direct au directeur général des services et son installation dans des locaux distincts permettant l'accueil du public.

Il a poursuivi son développement à partir de cette date pour remplir l'ensemble des obligations li es aux compétences d l gu es par l'Etat ainsi que des missions nouvelles demand es par les maires successifs.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

¹ Les noms et titres des personnes rencontr es au cours de cette mission figurent en annexe 1.

La mission a suivi la montée en charge des effectifs du service depuis 1984, date de création effective des SCHS par la loi de 1983.

En 1984, le service disposait de 4 ETP, 1 cadre A et 1 cadre B - le premier recruté en 1980, le seconde en 1978 et 2 cadres C. Il s'étoffe en 1985 avec l'arrivée de deux secrétaires à temps plein du fait de l'augmentation du nombre de plaintes en insalubrité. Au 31 décembre 1999, le poste d'inspecteur de salubrité est transformé en poste d'ingénieur, suite à réussite à concours de l'inspecteur de salubrité d'où 2 cadres A, un ingénieur et un médecin sanitaire, 1 cadre B, agent habilité à constater les infractions en matière de Règlement Sanitaire Départemental (RSD) et 7 cadres C dont un est habilité à constater les infractions en matière de RSD.

2.2.2. Compétences et formation

Le service est dirigé par deux cadres A qui assurent la compétence et la technicité nécessaire pour les missions.

Les cadres C ont une formation BAC + 2 qui leur permet de produire un travail de bon niveau, notamment en ce qui concerne les enquêtes et les rapports établis à la suite des plaintes et signalements pour insalubrité.

Le cadre C qui jusque là constatait les infractions au règlement sanitaire n'est plus habilité à le faire depuis la parution du décret n°2007-75 du 22 janvier 2007, car il n'est pas ingénieur ou technicien. Le service cherche à recruter un nouveau cadre B qui puisse recevoir cette habilitation mais se heurte à des problèmes de compétences dans les champs à couvrir et de financement.

Un effort de formation continue est poursuivi par la collectivité

Des formations spécifiques ont été suivies par les agents en matière de prévention des risques (auprès des sapeurs pompiers 7 ETP pendant 4 jours, avec la protection civile 3 jours auprès de l'ENSP 2 ETP pendant 10 jours), d'hygiène sanitaire (DSV 8 ETP 1 jour par an et stages auprès du CNFPT pour 7 ETP) et de lutte contre l'habitat indigne (DDASS, 7 ETP 1 jour par an).

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 441 600 € et les dépenses directes de fonctionnement à 103 600 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 160 000 €.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Depuis 2003, le service était rattaché à la direction de l'environnement et scindé en deux. Un service Hygiène, prévention des risques comprenant outre les missions déléguées par l'Etat sur ces sujets le secrétariat des commissions de sécurité et les arrêtés de péril, dirigé par un ingénieur principal. Un service Santé, dirigé par le médecin-directeur, qui travaille à 80% sur les sujets de santé publique et majoritairement le saturnisme, la gestion des vaccinations, le plan variole et les antennes relais. Depuis le 1er octobre 2008, le service dans la même configuration est rattaché à la direction générale des services techniques, qui comprend plusieurs services dont le service de la propreté, de l'hygiène et des ateliers dans lequel le SCHS s'intègre (voir organigramme du service en annexe 3).

Le service est sous la double direction d'un ingénieur de salubrité et d'un médecin sanitaire, dont l'antériorité et la compétence garantissent l'autonomie du service au sein du nouvel organigramme. On constate cependant que plusieurs autres services ont vocation à détenir une compétence dans le domaine de l'habitat et du logement.

Avant les élections de 2008, l'élue en charge du dossier était Monsieur MEZZADRI, marié adjoint délégué à l'environnement, au cadre de vie et au développement durable. L'élue actuellement en charge du dossier est Madame Magali ORDAS dont la délégation couvre l'environnement, la propreté et la qualité de vie.

Le service a des liens formalisés dans le domaine particulier de l'habitat avec les autres services concernés (CCAS, urbanisme et associations caritatives).

3. EVOLUTION DES MISSIONS

3.1. Les missions du service

Le service dès sa création était polarisé sur les missions liées à l'habitat insalubre. Sous l'effet de l'augmentation du nombre des plaintes et signalements pour insalubrité le service s'est étoffé. Il s'est aussi progressivement tourné vers d'autres activités.

En 1984, par exemple, les activités s'étendent à l'hygiène alimentaire. Il s'est diversifié du fait de demandes des services de l'Etat et de l'évolution des priorités des maires.

Dans le domaine santé-environnement, les missions du SCHS résultent d'un accord informel en 1980 entre l'Etat et le service, lui attribuant toutes les missions santé de la DDASS à l'exception du contrôle de l'eau potable et de loisirs. Le service a également en charge la prévention des risques. A ce titre il gère les procédures de péril et les commissions de sécurité pour les ERP. Le service se positionne de plus en plus dans la prise en charge des sans abris (activation du 115,...) et participe aux maraudes glissant ainsi sur de nouvelles missions d'accompagnement social.

La répartition des responsabilités sur les missions santé et prévention des risques est claire du fait de la double responsabilité du médecin et de l'ingénieur de salubrité dans le service.

Il assure aussi, par convention avec le conseil général, les vaccinations obligatoires et recommandées, gratuitement.

3.2. Le suivi des activités

Les activités du service sont suivies par des tableaux de bord mensuels, intégrés dans des tableaux de suivi annuels (voir annexe 4).

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Le nombre de logements indignes est évalué à 1600 environ (dont 148 frappés d'arrêtés d'insalubrité). La charge de travail représentée pour le service par la lutte contre l'habitat indigne est évaluée à 20% du temps de travail des agents du SCHS.

4.1. Effectifs

Le nombre d'agents spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne est évalué à 2 cadres C par la DDASS, plus un pourcentage du temps des deux directeurs (1 ETP cadre A). Néanmoins, si besoin est, l'ensemble des agents du service (6 agents polyvalents) peut intervenir sur le champ de la lutte contre l'habitat indigne.

Ces deux agents sont chargés des enquêtes sur site et de la rédaction des rapports. Les relevés d'infraction à la santé publique qui ne peuvent être effectués que par un agent assermenté ne peuvent l'être à ce jour que par le directeur technique du service, l'agent assermenté jusqu'alors n'a pas le

grade suffisant pour bénéficier d'une habilitation, alors qu'il a rempli ce rôle durant 15 ans et est parfaitement compétent à cet égard. Le SCHS a posé comme les autres le problème de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) par les agents concernés.

Il n'est pas possible d'assermenter le médecin-directeur territorial présent, conformément au décret du 22 janvier 2007

4.2. Activités

L'habitat insalubre est le cœur de métier du service depuis sa création. Les problèmes liés à l'existence de marchands de sommeil ont fait l'objet d'un traitement déterminant entre 1978 et 1982.

Le nombre de plaintes pour insalubrité a beaucoup augmenté au cours des années 1980 et connaît une relative stabilisation depuis. Ces plaintes font l'objet d'une enquête et d'un rapport effectués par le service qui sont envoyés à la DDASS, puis soumis au CODERST et donnent lieu ensuite à la prise d'un arrêté préfectoral.

Les plaintes et signalement qui relèvent de l'application du règlement sanitaire départemental sont traités, après enquête, par des procédures de médiation avec mise en demeure et fixation de délais qui permettent d'obtenir des résultats satisfaisants dans le traitement effectif des problèmes (notamment sur les problèmes d'humidité ou de ventilation). Le rôle de médiation du service est particulièrement efficace grâce à l'ancienneté des cadres qui leur permet d'être reconnus dans leurs compétences. Ainsi, les relations avec les syndicats ont été depuis longtemps clarifiées : le service n'a de rapports directs qu'avec les propriétaires avec lesquels ils parviennent à des résultats convaincants.

Un suivi de l'ensemble des procédures est effectué par des visites post travaux. Les procédures de suivi reposent sur des aspects techniques le service n'étant pas habilité à effectuer un suivi social.

4.3. Outils et méthodes de travail

Le repérage de l'habitat insalubre s'exerce à partir des plaintes des particuliers ou des signalements de la part des voisins, des services de police, des pompiers, du CCAS qui peut signaler des situations d'insalubrité à l'occasion du portage des repas à domicile et peu des services sociaux du département. L'ensemble de ces données est comptabilisé par le service mais la collecte n'est pas systématiquement organisée.

Le SCHS n'utilise pas le fichier FILOCOM. Les difficultés de relogement constituent la limite des interventions. Ainsi l'insalubrité de certains relogements est jugée, par le service, remédiable pour éviter les relogements pour lesquels il n'y a pas de solution.

La sur-occupation représenterait une cinquantaine de plaintes par an qui ne sont pas traitées directement par le service, mais font l'objet d'une note au bureau du logement.

Tout signalement entraîne une visite et une enquête immédiate. Les grilles type ne sont pas utilisées, elles apparaissent comme trop complexes pour les agents par rapport aux besoins relatifs au traitement des logements.

Par ailleurs, l'observatoire nominatif des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, volet du PDALPD en application de la loi ENL du 13 juillet 2006 permettra de repérer les situations à traiter. Il n'a pas été mis en place dans le département des Yvelines du fait de la non parution du décret d'application.

4.4. Résultats

Il est difficile d'objectiver les résultats du service avec les indicateurs existants : en effet, il faudrait prévoir de faire le lien entre le nombre de plaintes et signalements et le nombre de dossiers faisant l'objet d'arrêtés préfectoraux. Le concept de logement « traités » est difficile à définir, puisque l'on ne distingue pas les types de problèmes rencontrés dans ces logements en application du RSD . Le rôle du SCHS dans le repérage, le traitement des signalements, de médiation et le suivi dans le cadre de ces compétences a un impact réel sur la qualité de l'habitat à Versailles.

Le service a reçu 236 plaintes et signalements en 2007, 230 logements ont été visités et 195 logements ont été traités (les travaux ont été faits par les propriétaires avec un constat a posteriori par le SCHS). 4 arrêtés préfectoraux pour insalubrité remédiable ont été pris après passage en CODERST.

Il est possible de confronter ces chiffres à ceux de la DDASS qui a reçu 194 plaintes relatives à des situations d'insalubrité en 2007. 50 arrêtés ont été pris pour 2007, 4 à l'initiative du SCHS de Versailles, 46 instruits directement par la DDASS.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Des relations existent principalement avec la DDASS, ponctuellement avec la DDEA et le service logement de la préfecture.

La DDASS organise 2 réunions par an avec les 8 SCHS. Ces réunions sont l'occasion d'un échange d'informations sur les textes et les pratiques. L'habitat indigne fait l'objet d'un suivi plus précis. A cette occasion, le SCHS de Versailles transmet une note sur son activité en matière d'habitat indigne. A la dernière réunion la DDEA était représentée et la DDASS a demandé de pouvoir disposer d'un rapport d'activité de chacun des SCHS.

Les relations sont ressenties comme distendues par le SCHS qui semble demander des relations plus resserrées à l'instar de ce qui existe avec d'autres services de l'Etat sur le bruit ou l'hygiène alimentaire avec lesquels il se sent un partenaire reconnu.

La DDASS apprécie positivement le travail effectué par le SCHS de Versailles qu'elle considère comme le SCHS le plus performant dans le département. Elle s'interroge néanmoins sur les méthodes de repérage qui, d'après elles, pourraient être améliorées afin d'obtenir un nombre de traitement réels plus élevé que celui qu'elle constate au vu du nombre d'arrêtés préfectoraux pris après rapports du SCHS.

La DDASS reconnaît que les rapports avec ce service qui travaille essentiellement sur des missions de l'Etat devraient être plus formalisés, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici ni la volonté du service ces dernières années. Pour la DDASS, la fonction importante est de reconstruire les relations entre les services de l'Etat pour être en position de développer les liens avec les services à l'extérieur.

Conclusion

La présence de la DDEA à la dernière réunion de bilan qui s'est déroulée avec les SCHS le 17 janvier dernier et la demande d'un bilan d'activité sont le signe que la lutte contre l'habitat indigne fait l'objet d'un suivi plus organisé et qu'il est bien senti comme une priorité gouvernementale par la DDASS et la DDEA

La volonté de rechercher une cohérence entre les services de l'Etat (mise en place d'un pôle interministériel de lutte contre l'habitat indigne auprès de la préfète) en est aussi le signe.

La répartition des compétences entre le SCHS de Versailles et la DDASS des Yvelines suscite des interrogations de la part des responsables du service d'hygiène qui craignent que la disproportion entre la DGD et le montant des dépenses de personnel n'amène les responsables élus à s'interroger sur l'adéquation entre les compétences du service et les moyens consentis par l'Etat.

Du côté de la DDASS, la répartition des compétences apparaît claire. Là où il existe des SCHS, la DDASS n'intervient pas dans le domaine de l'habitat insalubre sauf sur les dossiers les plus lourds dont elle souhaite garder la maîtrise compte tenu du niveau d'expertise qu'ils réclament (par exemple les lingeeries insalubres). De même, elle considère qu'il relève de ses compétences l'action volontariste à conduire pour la levée des arrêtés d'insalubrité.

En effet, au 31 décembre 2007, 922 arrêtés préfectoraux sont toujours en vigueur, dont 626 ont été pris avant 1980. La DDASS a organisé le contrôle de ces arrêtés, qui a été confié au PACT ARIM 78 dans les communes relevant du contrôle sanitaire de la DDASS. Pour les communes disposant d'un SCHS, le préfet a demandé aux maires de placer le suivi des arrêtés préfectoraux d'insalubrité dans leurs priorités. Au SCHS de Versailles, cette nouvelle priorité a bien été intégrée.

La DDASS se préoccupe aussi de développer ses relations avec les communes qui ne disposent pas d'un SCHS pour y développer des compétences dans la lutte contre l'habitat insalubre, organiser des échanges d'information et des formations et disposer ainsi d'une proximité d'intervention sur les problèmes d'insalubrité mineurs.

Enfin, la mission a noté que si la notion d'habitat insalubre est claire et le déroulé de la procédure également même si elle est lourde, en revanche, le concept d'habitat indigne est source de complexité faute d'être suffisamment défini.

Contradictoire

L'ensemble des modifications proposées par les services de la mairie ont été intégrées dans le texte précédent.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Versailles

Magali ORDAS, élue à la propreté, l'hygiène et la qualité de vie
Joëlle PASQUALINI, directrice de l'environnement
Agnès BROQUEREAU, médecin-directeur
Philippe LAMY, ingénieur SCHS

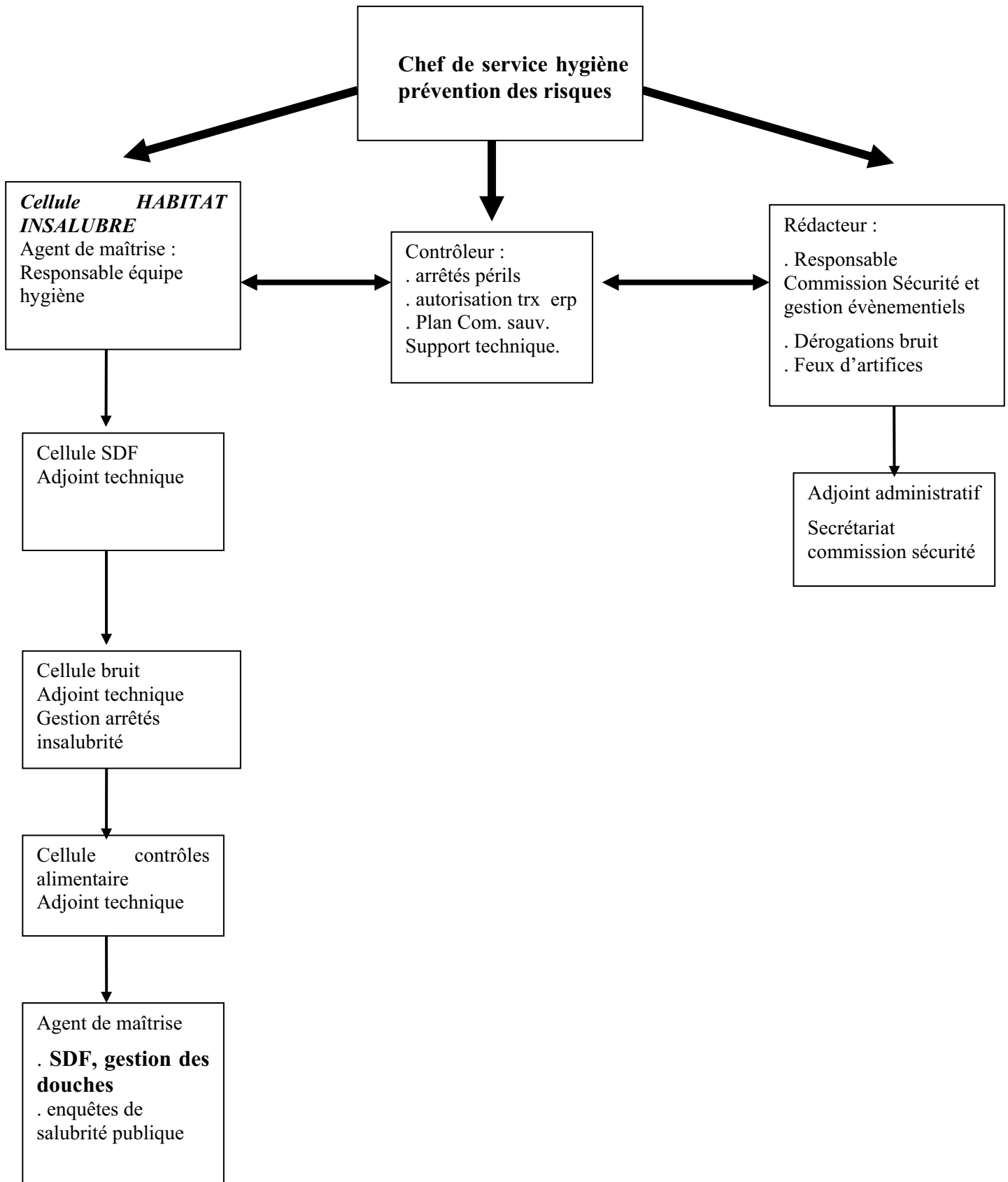
Direction départementale des affaires sociales

Luc PARAIRE, directeur
Sophie HERAULT, chef du service santé-environnement
Anne-Laure BORIE, ingénieur d'études sanitaires

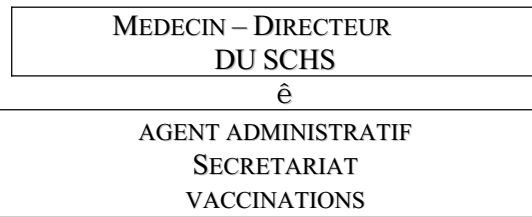
Annexe 2 : liste des SCHS du département des yvelines

Ville	Nb Habitants	DGD (€)
Versailles	87 200	160 000
Sartrouville	52 500	
St Germain en Laye	41 000	
Mantes La Jolie	40 900	
Poissy	35 600	
Les Mureaux	32 800	
Houilles	31 100	
Le Chesnay	29 600	

Annexe 3 : Organigramme du SCHS



ORGANIGRAMME SERVICE PREVENTION SANTE



Annexe 4 : tableaux de bord 2007

Année 2007

	HYGIENE	Nombre	m3	litres
COURRIERS				
	reçus	402		
	envoyés	987		
INSALUBRITES				
<i>logements insalubres</i>	débarras logements	34		
<i>suite à découverte personne décédée</i>	mesures sanitaires	1		
	Contrôle des arrêtés préfectoraux	64		
	arrêtés abrogés	44		
MESURES DE PROPHYLAXIE				
<i>en journée</i>	interventions SDF	94		
	grandes maraudes	46		
	petites maraudes			
<i>SDF</i>	fréquentation douches	390		
<i>Versillais</i>	fréquentation douches	990		
	Placements d'office	14		
	Ramassage de seringues	31		14275
	Désinfections	27	14540	
FOURRIERE				
	Prises en charge	176		
	transfert SACPA	76		
	animaux morts	66		
	déclarations chiens dangereux	8		
CONTROLES ALIMENTAIRES				
	restaurants	101		
	marchés	121		
	épiceries	16		
<i>boulangeries, boucherie..</i>	commerces de bouche	14		
BRUIT				
	médiations	2		
	mesures acoustiques	7		
	notification d'arrêtés	3		
POLLUTION				
<i>avec la prévention routière</i>	campagnes véhicules(2)	0		
<i>période ozone</i>	cars place d'armes	0		
	contrôles 2 roues	12		
	notification d'arrêtés	3		

Année 2007

SANTÉ		Nombre
COURRIERS		
	reçus	41
	envoyés	59
ETATS DE SERVICE		
VACCINATIONS	Naissances enregistrées	1234
	certificats délivrés	2131
	convocations 1er vaccins	2415
	CMS Nbre de vaccinations	349
DERATISATION - DESINFECTIONS DESINSECTISATION	Distribution raticides	1442
TERMITES PLOMBEMIES LEGIONNELOSE		x
ANTENNES RELAIS	Mesures de champs électromagnétiques	2
PIGEONNIER	Naissances	30
	œufs retirés	449
SUIVI MEDICO-SOCIAL	Placements d'office	14
	SDF	80
	signalements	35



MONOGRAPHIE

LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DEPARTEMENT DE SAINT-DENIS

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

- Octobre 2008-

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTION DES MISSIONS	6
3.1. <i>Les missions du service</i>	6
3.2. <i>Le suivi des activités</i>	7
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	7
4.1. <i>Contexte</i>	7
4.2. <i>Effectifs</i>	9
4.3. <i>Activités</i>	9
4.4. <i>Outils et méthodes de travail</i>	10
4.5. <i>Résultats</i>	10
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	11
6. EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE DANS LE DEPARTEMENT	11
CONCLUSION.....	12
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	13
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	15
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DE SEINE SAINT-DENIS.....	17
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DES SERVICES MUNICIPAUX ET DE LA DIRECTION DE LA SANTE	19
ANNEXE 4 : MISSIONS DU SERVICE HYGIENE.....	21
ANNEXE 5 : NOTE DE LA DDE SUR LES ACTIONS DEPARTEMENTALES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABIAT INDIGNE.....	23
ANNEXE 6 : RESULTAT DES ACTIONS DEPARTEMENTALES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	27

Introduction

Isabelle Massin et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS de Saint Denis qui s'est déroulé les 7 et 8 octobre 2008. Elles ont rencontré les responsables des SCHS de Saint Denis et d'Aubervilliers et se sont également entretenues avec les services de la préfecture, de la DDE, de la DDASS, du GIR 93, de la gendarmerie, des services judiciaires.

1. LE CONTEXTE

Saint Denis compte 96 600 habitants et 40 500 logements¹. 38% des logements privés du centre ville y seraient encore insalubres malgré le travail mené. La ville jouxte Paris et connaît à la fois des problèmes parisiens (manque de foncier, marché immobilier très tendu) et des problèmes spécifique au département de Seine Saint Denis qui compte 1 485 000 habitants (problèmes d'hébergement d'urgence liés à la présence d'une large population étrangère en situation irrégulière, squats,...). La ville fait partie d'une communauté d'agglomération, Plaine Commune, qui réunit les villes d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Ile-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse soit un ensemble de 338 009 habitants, qui a pris la compétence habitat.

On compte dans le département 16 SCHS pour 40 communes, soit une couverture de 60% de la population par des SCHS.

La ville de Saint-Denis et son SCHS ont été choisis par la mission pour plusieurs raisons. Saint-Denis est une des villes d'Ile de France qui connaît le plus de problèmes de logement indigne dans un département qui cumule toutes les difficultés en termes d'habitat ; la mission précédente avait déjà audité le SCHS d'Aubervilliers et il était intéressant de pouvoir faire une comparaison de deux services dans des situations similaires dans ce département.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Le bureau municipal d'hygiène de la ville a été créé en 1891 avec six médecins rattachés au service. Ils avaient notamment pour tâches la collecte des statistiques sur les maladies épidémiques et transmissibles, la surveillance des vaccinations et le contrôle des désinfections.

Le service a été spécialisé dans l'hygiène générale avant de prendre en compte plus tard l'hygiène de l'habitat.

Le service de l'hygiène a longtemps été inclus dans le service de l'habitat et l'aménagement urbain qui a été transféré à la communauté d'agglomération Plaine commune, mais qui reste physiquement installé à la mairie de Saint Denis, à côté du service d'hygiène.

A ce jour, le SCHS de la ville de Saint-Denis est inclus dans la direction de la santé, dirigée depuis 2004 par un médecin de santé publique et dont la préoccupation majeure reste la préservation de la santé publique. Son objectif est de protéger la santé de la population en contrôlant le milieu de vie et en promouvant l'hygiène générale de la ville. C'est une vision sanitaire de l'habitat.

¹ Source : INSEE Ile de France, faits et chiffres, juillet 2006.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

Le service de l'hygiène est composé de 13 agents dont un chef de service et son adjoint, 2 secrétaires, 3 agents d'enquête (dont un spécialisé dans le saturnisme) et 5 inspecteurs de salubrité qui sont répartis par secteur géographique.

2.2.2. Compétences et formation

La direction de la santé est dirigée par un médecin qui a le titre de directeur de la santé, dans l'organigramme des services municipaux.

Le service d'hygiène est dirigé par un attaché spécialiste en économie et urbanisme. Les cadres B ont tous une formation de technicien d'hygiène et de sécurité (niveau IUT). Ils ont suivi des formations spécifiques au CNFPT. L'équipe se caractérise par un turn-over relatif (renouvellement de moitié sur les 5 dernières années).

Le service d'hygiène compte 2 cadres A, 2 cadres B et 9 cadres C.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 786 116 € et les dépenses totales à 1 097 933€. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 726 743 €.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

La direction de la santé fait partie d'un des quatre pôles de la direction des services de la ville de Saint Denis, celui de l'action sociale et de la santé. Les trois autres pôles sont les ressources humaines, techniques et administratives, l'éducation et culture et le pôle quartiers, politique de la ville et tranquillité publique. Au sein du pôle action sociale et santé, il existe trois autres directions : la direction de l'action sociale, la direction retraite personnes âgées, la direction de la petite enfance.

La direction de la santé est structurée en trois grandes unités, deux services et deux missions. L'unité ville et santé est tournée vers l'éducation à la santé, avec un pôle qui réunit les référents de quartiers, l'unité mère-enfant regroupe les PMI, l'unité centres de santé gère différents établissements. Les services sont celui de la gestion et celui de l'hygiène. Les missions s'occupent l'une du handicap, l'autre du saturnisme.

La position de la direction dans l'organigramme de la collectivité est considérée comme satisfaisante par le service (voir annexe 3). En revanche, le directeur souhaiterait que les compétences de la communauté d'agglomération soient clarifiées par rapport à celles de la commune, notamment en termes d'habitat.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

3.1. Les missions du service

La direction santé au travers de l'unité ville-santé est très mobilisée sur les actions liées à la prévention et la promotion de la santé, en faveur des familles, des jeunes, des scolaires, des personnes âgées, ... De nombreuses journées de réflexion et colloques sont organisées en lien avec des professionnels (INSERM, CNRS) sur le thème de l'éducation à la santé. Cette unité représente le cœur des actions du service.

Un personnel important est mobilisé (référents santé dans les quartiers) tant sur l'éducation à la santé en général (avec un centre de ressources en éducation à la santé) sur la prévention de la toxicomanie,

l'alcool et le sida avec une animatrice, le développement des ateliers santé-ville, l'accès au soin des personnes en situation de précarité et une activité importante en santé mentale. Les activités des ateliers ville-santé sont appelés à se développer.

La ville s'inscrit dans la lutte contre le saturnisme depuis 1993. La mission saturnisme fait le lien entre les cas dépistés en PMI et le service d'hygiène et mène une action d'information des professionnels dans le cadre du programme de lutte contre le saturnisme infantile.

Le service d'hygiène est, lui, mobilisé sur la lutte contre l'habitat insalubre en y incluant la lutte contre le saturnisme et la prévention du risque d'intoxication au CO². Outre l'application du RSD, il est chargé des procédures de péril (voir annexe 4).

Les compétences en matière de nettoyage, voirie, droit des sols, assainissement et habitat ont été transférées à la communauté d'agglomération Plaine Commune. Ces compétences ne sont donc plus exercées par le service sans qu'il soit aujourd'hui possible d'évaluer exactement la façon dont elles sont mises en œuvre par la communauté d'agglomération.

Certaines activités sont menées en collaboration avec d'autres villes comme la dératisation, le contrôle des IPCE, le travail sur la santé mentale, le saturnisme ou la lutte contre les addictions.

3.2. *Le suivi des activités*

Les activités du service sont suivies par des tableaux de bord transmis aux élus et par des bilans d'activité annuels.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

4.1. *Contexte*

Dans le département, le nombre de propriétés privées potentiellement indignes d'après FILOCOM est de 38 000, soit 7% du total des logements et 10% du parc privé. Le nombre de logements effectivement insalubre est estimé à un chiffre compris entre 10 000 et 15 000. Les villes les plus concernées sont celles de la petite couronne² où une majorité de constructions est antérieure à 1948. Le plan d'actions territorialisé de grande ampleur fait de la Seine-Saint-Denis un département prioritaire du plan national de lutte contre l'habitat indigne. Une note de la DDE en annexe 5 rappelle l'ensemble des dispositifs en cours et en projet.

Le département concentre l'ensemble des problèmes qui peuvent être rencontrés lorsqu'il s'agit d'habitat indigne avec des co-propriétés dégradées, sur-occupation dans des pavillons occupés par plusieurs familles, des marchands de sommeil, des zones de taudis, des bidonvilles, des squats, des campements roms, mais aussi des problèmes d'insalubrité diffuse. Les cas de saturnisme y sont encore nombreux. Les élus y font du logement social et de la lutte contre l'habitat indigne un thème politique. Le conseil général n'est mobilisé ni sur les problèmes de logement en général, ni sur le renouvellement urbain, ni sur l'habitat indigne.

Depuis 2002, dans le cadre du PLHI, 6 protocoles ont été signés entre l'Etat et les collectivités locales : Aubervilliers, Montreuil, Pantin, Romainville, Saint Ouen et St Denis et sont arrivés à terme en 2007 ou 2008. Ils ont fait l'objet de bilans pour la mise au point de nouveaux protocoles avec une forte implication des sous préfets d'arrondissements. De nouvelles communes devraient être inscrites dans les nouveaux protocoles (La Courneuve, Drancy, Le Blanc-Mesnil, le Pré-St-Gervais) ainsi que la communauté d'agglomération la Plaine Commune. Les nouveaux protocoles sont en cours de signature, d'abord avec Aubervilliers, avec un volet pénal sur les arrêtés non respectés pour lesquels le procureur peut prononcer un contrôle judiciaire.

² Ce sont les villes d'Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen, Pantin, Montreuil, Romainville).

Plus que dans les autres départements encore, le problème crucial est celui du relogement dans des conditions financières acceptables par les personnes relogées³ : l'Etat a mené une opération spéciale avec l'ouverture d'une résidence temporaire⁴ de 46 logements sur la commune de Saint Denis, mise en service par ADOMA, dont le public prioritaire est celui des ménages occupant des logements indignes. La DDE a mobilisé le foncier et les financements dans le cadre du programme gouvernemental de logements d'urgence. Au 1^{er} septembre 2008, 50 personnes occupaient cette résidence. Une seconde résidence, toujours à Saint Denis a été ouverte en août 2008. Elle permet le relogement d'environ 20 ménages issus d'un squat. Des financements importants sont mobilisés qu'il faudrait pouvoir pérenniser (ALT pour les gestionnaires, crédits de relogement gérés par la DIDOL).

Le préfet conduit une politique volontariste de lutte contre l'habitat indigne en plusieurs directions : la mobilisation de l'ensemble des partenaires en s'appuyant sur toutes les bonnes volontés, ainsi le parquet et la gendarmerie sont-ils pleinement mobilisés sur le sujet ; un partenariat resserré avec les communes au travers de nouveaux protocoles de lutte contre l'habitat indigne ; une politique très déterminée de relogement.

Depuis fin 2006 un pôle mensuel⁵ co-présidé par la préfecture et le parquet se réunit avec la DDASS, la DDE, le service logement de la préfecture (attribution des logements du contingent préfectoral pour les sorties d'insalubrité), le GIR pour les études patrimoniales et fiscales, la police et la gendarmerie pour traiter des cas précis et donner des orientations à tous les acteurs publics dans ce domaine. Un sous-préfet⁶ et un substitut du parquet sont référents de ce dispositif. Dans le cas de procédures, le parquet entend les inspecteurs de salubrité pour connaître le dossier. Il y a des difficultés à faire participer les CAF à cause des croisements de fichier (adresses repérées/versement de l'APL) alors que des aides au logement sont versées à des propriétaires pour des logements non décentes ou à des marchands de sommeil.

Le GIR souligne les grandes difficultés à lutter contre les marchands de sommeil qui ont des SCI écran et qui réinvestissent leurs gains dans des entreprises ou de nouveaux biens. De plus, le travail sur les fichiers fiscaux induit un décalage important dans le temps. Il est donc nécessaire de mobiliser un arsenal juridique important pour attaquer les marchands de sommeil de tous les fronts.

Pour 2008, 150 logements sur 2200 du contingent préfectoral⁷ sont réservés aux relogements pour sortie d'insalubrité. Des actions récursives seront menées avec le trésorerie générale pour retrouver les propriétaires de ces logements et les faire participer financièrement à ces relogements.

Si cela est nécessaire, la police nationale, les sapeurs-pompiers ou la CAF participent à ces réunions dans le cadre des signalements et éventuellement, un SCHS ou un service communal pour présenter un cas spécifique. Une journée de formation en direction des personnels de l'Etat et des communes a été organisée en décembre dernier qui a réuni une centaine de personnes, dont de nombreux élus.

Dans le cadre du DALO, pour le premier semestre 2008, sur 1614 recours analysés, environ 30% faisaient apparaître le motif « insalubrité, péril ou impropre à l'habitation ». L'analyse des dossiers DALO par la DDASS et le secrétariat de la commission de médiation permet de faire remonter des situations de logement indigne, ce qui permet d'engager de nouvelles procédures. Cependant, même dans le cadre du DALO ou des accords collectifs qui privilégient les grandes familles et les ressources

³ Le relogement est particulièrement difficile lorsque les personnes à reloger sont en situation irrégulière ou qu'elles n'ont pas déposé de demande de logement.

⁴ 2 autres résidences sont en construction et 2 en projet.

⁵ Un sous-groupe pénal spécialisé se réunit tous les mois. Un guide pénal du pôle est en préparation auprès du substitut spécialisé.

⁶ Le sous-préfet de Bobigny, référent sur l'habitat indigne qui préside de CODERST.

⁷ Rappel : le nombre de demandeurs de logements sociaux inscrits au numéro unique en Seine St Denis est de 57 000.

qui correspondent aux minima sociaux, les bailleurs peuvent refuser des candidats en commission d'attribution.

Des résultats tangibles ont déjà été atteints : une remontée importante du nombre d'arrêtés d'insalubrité (+65% entre 2006 et 2007) notamment pour prévention des situations de danger grave et imminent pour la santé. Pour 2007, 7 M€ ont été mobilisés et cette enveloppe devrait augmenter de 30% en 2008. Elle comprend les subventions ANAH, les financements des MOUS, des crédits d'ingénierie, de lutte contre le saturnisme et les financements des protocoles habitat indigne.

4.2. Effectifs

9 ETP sont actuellement occupés sur la lutte contre l'habitat indigne. 1 cadre A, 4 cadres B, inspecteurs de salubrité et 4 cadres C, administratifs et agents d'enquête.

En 2004, trois architectes, une assistante sociale et un rédacteur ont été transférés à Plaine commune dans le cadre du transfert de l'habitat.

Le chef de service et les inspecteurs de salubrité sont assermentés. Le chef de service souligne la difficulté qu'il a à recruter du personnel formé : un inspecteur est toujours en cours de recrutement.

4.3. Activités

Les plaintes et signalements relatifs à l'habitat représentent entre 70% et 80% de l'ensemble des plaintes et signalements ces trois dernières années sur environ 500 plaintes ou signalements. Les signalements peuvent provenir des assistantes sociales, des pompiers, de la police, des élus eux-mêmes ainsi que des dossiers DALO.

En 2006, sur 419 plaintes, les problèmes dans l'habitat étaient liés notamment à l'humidité ou les infiltrations (environ pour la moitié d'entre eux) mais aussi le surpeuplement (8 cas) ou la saleté (11 cas).

La procédure se déroule ensuite en deux temps avec la visite par un agent d'enquête avant l'intervention d'un inspecteur de salubrité dans le cas où cela est nécessaire. Ce dernier relève les désordres et infractions lors de sa première visite avec le locataire. Lors de la seconde visite, il saisit le propriétaire en cas d'atteinte à la santé. Après rédaction d'un rapport, une mise en demeure d'effectuer les travaux de remise aux normes est alors adressée au propriétaire. S'il s'agit d'un cas d'insalubrité le rapport est étudié en CODERST après une relecture par la DDASS.

Les inspecteurs ont des difficultés pour qualifier les situations d'indécence (logement dans les caves) pour lesquelles il n'existe pas de procédure autres que civile.

Au titre des pouvoirs de police spéciale du maire, le service assure les procédures de péril sur les bâtiments qui comportent des désordres sur la structure même du bâti. Les bâtiments qui peuvent ainsi représenter un danger pour la sécurité des occupants et des passants sont encore très nombreux et la ville se substitue parfois aux propriétaires pour effectuer les travaux de sécurisation d'urgence (5 interventions en 2005 et 2006). Dans les cas d'extrême urgence, des travaux d'office sont conduits (péril imminent par exemple). Le service s'appuie alors sur les architectes du service habitat de la Plaine Commune et des architectes privés pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Après une période pendant laquelle le nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité a été très important (entre 2000 et 2003), le service a préféré se polariser sur le suivi des arrêtés et leur résolution définitive. Ainsi, en 2006, 11 arrêtés ont été abrogés, 27 en 2007. Dans le cas de l'insalubrité, la mobilisation d'une agence spécialisée de montage des opérations et les subventions de l'ANAH poussent les propriétaires à faire les travaux pour pouvoir remettre les logements sur le marché de l'immobilier. Le problème est alors le prix de sortie des logements. Dans le cas où le relogement des habitants n'est pas effectué par le propriétaire, le constat de carence est établi par le service qui le fait parvenir au procureur de la république. La procédure de DIA est utile pour mobiliser les nouveaux propriétaires afin qu'ils fassent les travaux mais elle est peu mobilisée à cette fin. Toutefois, certaines

familles achètent des logements insalubres et ne peuvent plus faire les travaux après avoir financé l'achat. Il serait alors nécessaire de leur apporter une assistance qui n'existe pas à ce jour.

Le principal problème de la poursuite des procédures, quelles qu'elles soient est celui du relogement⁸ : les deux premières résidences temporaires ouvertes sur le département l'ont été à Saint-Denis, mais elles ne sont et de loin pas suffisantes pour reloger l'ensemble des personnes dont les logements sont insalubres et sous interdiction d'habiter (1/3 des procédures). Il est aussi nécessaire de mobiliser les services sociaux du conseil général comme de la ville pour assurer et financer le relogement notamment lorsqu'il y a des enfants en cause. L'Etat est sollicité pour le relogement dans les procédures d'insalubrité ainsi que pour les travaux d'office.

Au titre de la lutte contre le saturnisme, le service effectue des dépistage dans les parties privatives et habitations individuelles, mais a aussi effectué des dépistages systématiques sur des quartiers ou les parties communes des immeubles (83 en 2006).

Dans le cadre du nouveau protocole dans lequel l'Etat, Plaine Commune et la ville sont partenaires, une OPAH devrait être mise en place sur le quartier entre la gare et la porte de Paris en lien avec les opérations de renouvellement urbain (revalorisation des quartiers et développement de l'activité commerciale). Les bailleurs sociaux sont partenaires de la SEM Plaine Commune pour mener des opérations d'acquisition amélioration. La ville table sur des actions massives pour avoir un réel effet de levier dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.

4.4. Outils et méthodes de travail

Le service utilise la grille-type de repérage pour déterminer les cas d'insalubrité. Il utilise une base de données sous Excel pour le suivi des procédures.

4.5. Résultats

Au titre des actions de prévention du saturnisme en 2007 : 83 prélèvements ont été effectués par le service d'hygiène dans l'habitat, 245 prélèvements ont été effectués sur des enfants, 11 d'entre eux présentaient des signes d'intoxication. 12 actions d'information collective ont été organisées dans les PMI. Trois familles dont les enfants ont été intoxiqués ont été relogés (squat).

15 procédures de péril ont déjà été effectuées en 2008. 200 procédures sont en stock.

Tableau 1 : Procédures engagées depuis 2001 :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Péril	16	6	13	12	10	7	6
Indignité	82	59	64	31	25	17	11
Dont interdiction d'habiter	55	46	58	30	20	27	11
Dont prescription de travaux	27	13	3	-	5	-	-

Source : bilan d'activité de la direction de la santé 2007-2008

⁸ Il y a 8 000 demandes de logements sociaux sur la ville, 20 000 sur l'agglomération.

Depuis 2004, le service est recentré sur le suivi des procédures déjà engagées afin de les faire aboutir. 575 procédures d'insalubrité (de 1 à 20 logements par procédure – soit 50 ans de procédures) seraient encore en cours, ce qui demande des moyens considérables de suivi.

Les chiffres de la lutte contre l'habitat indigne dans le département sont en annexe 6.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Le SCHS n'a que peu de relations avec les services de l'Etat. Il n'existe pas de relations formalisées avec la DDASS, mais des relations ponctuelles sur des affaires de marchands de sommeil avec le GIR (gendarmerie et police). Le SCHS reconnaît que la DDASS a fait de grands efforts dans le domaine du traitement e l'hygiène et qu'elle est à ce jour en avance sur les services municipaux.

Le SCHS souhaiterait que la DDASS organise des réunions plus régulières avec le service, notamment sur les bonnes pratiques et les échanges d'expérience. La DDASS devrait jouer un rôle de mutualisation. Le même besoin est ressenti par rapport à la DDE, notamment dans la perspective pour la ville de se lancer dans les travaux d'office ce qui n'est pas fait à ce jour. Les réunions ponctuelles qui peuvent être organisées sur les cas précis ne sont pas suffisantes.

Les services de l'Etat rencontrés lors d'une réunion du pôle n'ont pas été interrogés directement par la mission sur leurs relations avec le SCHS de Saint-Denis. En revanche, des relations de proximité existent entre les services de l'Etat et le SCHS d'Aubervilliers.

Le partenariat des services de l'Etat avec les villes dans le département devrait être resserré à la fois par la signature des nouveaux protocoles de lutte contre l'habitat indigne et par l'invitation des SCHS aux réunions du pôle interministériel pour évoquer les cas spécifiques traités par les SCHS.

6. EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE DANS LE DEPARTEMENT

Pour mettre en œuvre le plan d'action d'urgence contre les marchands de sommeil, le groupement de gendarmerie départemental a créé sur l'initiative du préfet et du procureur une première unité d'enquête spécialisée, la cellule « habitat indigne 93 » en décembre 2007⁹. Celle-ci est composée de 4 officiers de police judiciaire volontaires avec une montée en charge progressive et s'appuie sur les autres brigades territoriales et le GIR 93 pour les volets fiscal et patrimonial et sur les services fiscaux sur les aspects liés au train de vie des propriétaires et au blanchiment. Les gendarmes ont été formés sur le tas et bénéficient de l'appui de la DDASS en cas de doutes sur un constat (caractérisation RSD, décence ou insalubrité).

Les locaux aménagés à St Denis permettent les interrogatoires et les gardes à vue des personnes interrogées. Après signalement par la DDASS ou les SCHS, les affaires à traiter proviennent uniquement du parquet qui les transmettent à la cellule afin que toutes les affaires transmises relèvent bien de procédures pénales.

Les investigations commencent par l'audition des victimes, puis un constat est rédigé avec accord écrit de l'occupant, suivi de l'audition des inspecteurs de salubrité qui ont effectué les premiers constats. La cellule peut aussi entendre les agents des SCHS, les opérateurs (associatifs,...). L'audition des propriétaires suivie le cas échant par une procédure de garde à vue. Le but de l'institution de cette cellule est de réduire les délais de traitement des dossiers, notamment dans le cas de danger imminent.

⁹ Le groupement de gendarmerie était déjà spécialisé sur les problèmes de travail illégal et de récupération d'objets négociables dans le cadre du marché de Saint Ouen.

Pour 2008, la cellule a obtenu les résultats suivants :

Pour 43 demandes d'enquête¹⁰ transmises par le parquet de Bobigny (sur signalement d'un SCHS à la DDASS ou plainte d'un locataire), 22 ont fait l'objet d'investigations complètes dont les résultats ont été transmis au parquet, 74 délits ont été relevés, 112 familles ont été entendues, 17 bailleurs ont été mis en cause ou placés en garde à vue et 11 propriétaires ou logeurs ont été déférés ou ont fait l'objet d'une convocation par OPJ ou d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Des peines d'emprisonnement ferme et avec sursis ont été prononcées.

Conclusion

Le directeur de la santé de la ville de Saint-Denis a insisté sur le fait que la lutte contre l'habitat indigne devrait devenir la priorité du mandat pour la collectivité pour 2009, si les moyens financiers de la commune le permettent. Le dispositif est actuellement en gestation et il est prévu de renforcer fortement les relations avec les services de l'Etat.

Le but pour la direction de la santé est de revendiquer une vision sanitaire de l'habitat liée à l'application du RSD et non une vision d'urbaniste aménageur. Le service devrait pouvoir s'appuyer sur les équipes dédiées de la Plaine Commune pour faire aboutir des travaux d'office.

Cette détermination va dans le même sens que celle des services de l'Etat qui veulent à la fois renforcer la coopération entre les villes et l'Etat par le biais des nouveaux protocoles, médiatiser les cas traités afin qu'ils provoquent un signal pour les propriétaires et renforcer le taux de travaux d'office.

Le directeur du SCHS d'Aubervilliers a souligné l'importance de conserver une procédure qui dépend du préfet et une procédure qui dépend de la police du maire bien identifiées. Selon lui, les arrêtés préfectoraux ont plus de poids que les arrêtés municipaux.

Les deux directeurs des SCHS ont souligné l'importance de maintenir les services à un niveau communal pour pouvoir continuer à faire un travail de proximité et surtout pour conserver aux services leur lien avec la santé. Leur crainte est que l'émergence de services d'hygiène et de santé au niveau intercommunal alors que la santé n'est pas toujours une compétence intercommunale risque de rapprocher ses services soit des services techniques soit des services d'urbanisme. L'aspect santé publique des services, primordial selon eux serait alors perdu de vue.

En effet, le lien entre santé mentale, l'apprentissage de l'habitat, l'éducation à l'occupation des lieux est primordial et passe à la fois par le travail des inspecteurs de salubrité mais surtout par un travail en partenariat avec les services sociaux ou sanitaires (à Aubervilliers, les efforts conduits dans l'éducation au logement n'ont pas donné les résultats escomptés). Ces liens ne pourraient exister dans un service où les aspects techniques deviendraient primordiaux et où les aspects procéduraux risqueraient de primer sur la prise en compte des familles.

Les moyens humains et financiers mis en œuvre dans le département, de la part de l'Etat comme des villes, sont importants et la coopération entre les services est souvent exemplaire.

Cependant, comme dans les autres départements, le succès du repérage dépend des MOUS¹¹ qui sauront préparer l'accompagnement social des occupants et le succès du traitement réel des problèmes

¹⁰ 60 saisies au jour du passage de la mission.

¹¹ Dans le cas du SCHS d'Aubervilliers, certains membres des MOUS, financées par l'Etat sont de fait des personnels mis à disposition du SCHS pour renforcer les équipes de celui-ci.

de la mobilisation des acteurs pour mener des travaux d'office ce qui sous-entend la mobilisation d'intervenants pour l'ingénierie et le montage des dossiers (cabinets d'architectes) en même temps que les associations qui interviennent sur le champ social. Ces acteurs existent sur le terrain, encore faut-il qu'il existe une volonté politique de mener les procédures à leur terme et les moyens financiers pour entreprendre les travaux.

Procédure Contradictoire

La mission a fait parvenir ce rapport au directeur du SCHS de la ville de Saint-Denis le 16 décembre 2008. Celui-ci n'a émis aucune observation à la suite de cet envoi.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Saint-Denis

Rachid Boudjemai, chef du service hygiène
 Marc Schoene, médecin-directeur, directeur de la santé
 Mireille Zulkower, directrice-adjointe de la santé

Ville d'Aubervilliers

Luc Ginot, médecin-directeur

- Evelyne Yonnet, 1ere adjointe au maire d'Aubervilliers, 1er adjointe au maire
- Ressources humaines, conditions de travail et relations sociales
 - Santé et prévention sanitaire
 - Habitat et premier plan triennal de résorption de l'habitat insalubre et du mal logement

Direction départementale des affaires sociales

Susanne Kulig, responsable de la cellule habitat insalubre
 Hubert Valade, directeur

Direction départementale de l'équipement

Patrick Berg, directeur
 Bastien Dolla, adjoint au chef du service habitat et renouvellement urbain

Préfecture

Claude Balland, préfet
 Brigitte Kergeat, bureau du logement
 Florence Teulat,, chef du GIR 93
 Mathias Vicherat, sous-préfet de Bobigny

Gendarmerie

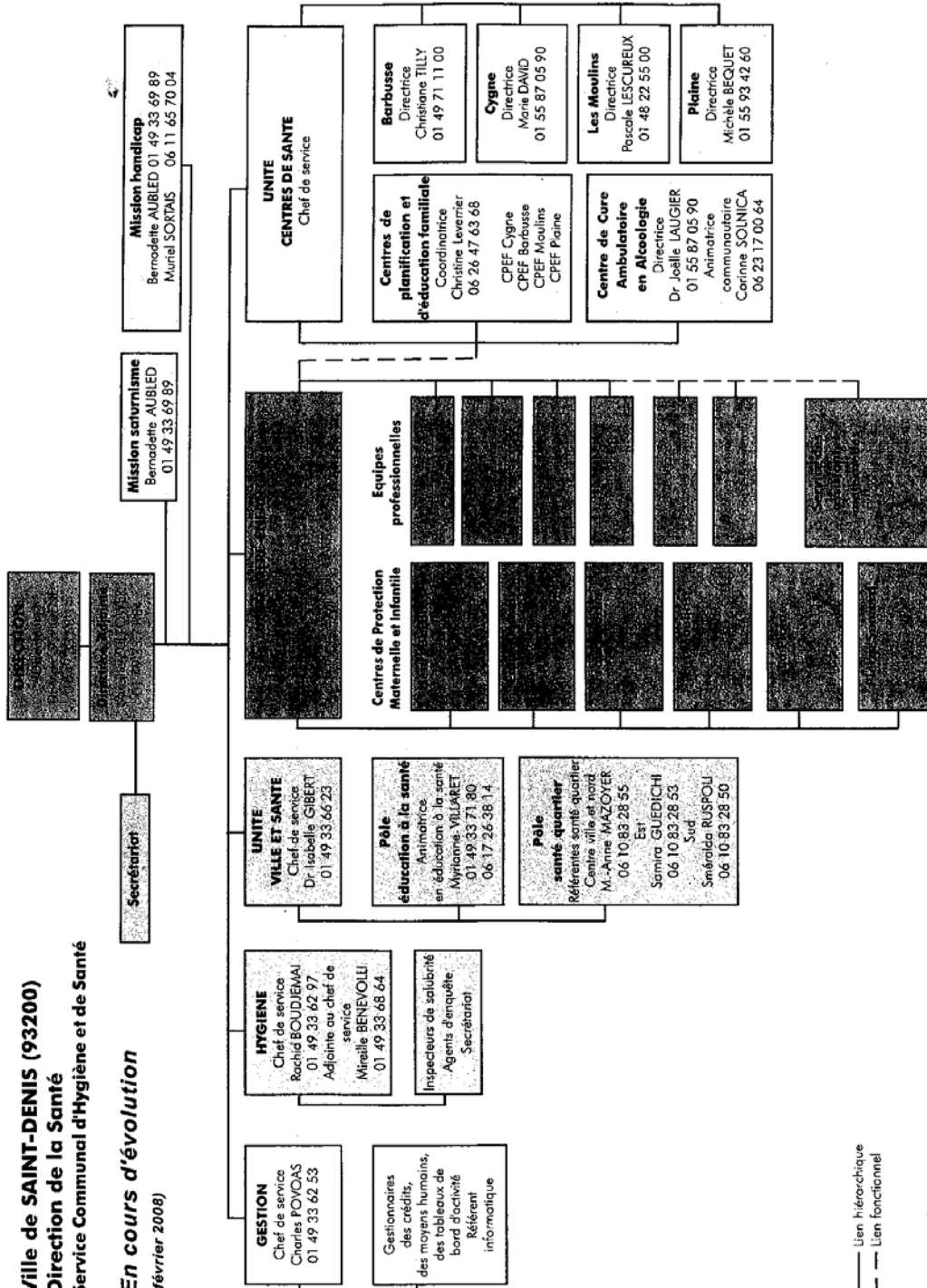
Raymond Mona, commandant du groupement de gendarmerie
 Nicolas Pegard, gendarme, cellule habitat indigne 93

Annexe 2 : liste des SCHS du département de seine Saint-Denis

Ville	Nb Habitants	DGD (€)
Aubervilliers	72 000	310 200
Aulnay-sous-bois	81 200	381 100
Bagnolet	33 900	248 168
Le Blanc-Mesnil	51 600	416 552
Bobigny	46 600	398 827
Bondy	53 600	150 673
Drancy	66 100	354 512
Epinay-sur Seine	50 800	106 359
Livry-Gargan	40 900	88 634
Montreuil	100 600	478 590
Noisy-le-Sec	38 600	203 849
Pantin	52 900	274 749
Romainville	24 900	327 923
Saint-Denis	96 600	726 743
Saint-Ouen	43 400	239 298
Tremblay-en-France	35 300	274 749

Ville de SAINT-DENIS (93200)
Direction de la Santé
 Service Communal d'Hygiène et de Santé

En cours d'évolution
 (février 2008)



— Lien hiérarchique
 - - - Lien fonctionnel

Annexe 4 : Missions du service hygiène

Ville de Saint-Denis
 Direction Santé
 Service Communal d'hygiène et de santé

au 6 octobre 2008



LE SERVICE HYGIENE AUJOURD'HUI

Octobre 2008

Les missions du service hygiène

- Missions effectuées au nom de l'Etat :
 - . prise d'arrêtés d'Insalubrité remédiable ou irrémédiable
 - . procédures de résorption des hôtels meublés et locaux impropres à l'habitation
 - . prévention du risque d'intoxication au CO
 - . saturnisme
 - . contrôle administratif et technique des règles d'hygiène
- Missions effectuées au nom du Maire (pouvoirs de police générale, salubrité, police de police spéciale ; obligation de faire respecter le RSD) :

Application du Règlement sanitaire départemental

- . immeubles menaçant ruine (périls)
- . contrôle de l'hygiène alimentaire
- . troubles de voisinage (nuisances sonores)
- . nuisances des entreprises
- . pollutions des sols
- . arrêtés de réquisition d'eau
- . nuisances des animaux
- . dératisation
- . coupures d'eau
- . nuisances des entreprises (bruit, déchets, pollution...)
- . contrôle du centre nautique
- . contrôle de l'hygiène de l'eau (lien avec DDASS, syndicat intercommunal)
- . terrains délaissés, dépôts sauvages
- . évacuation des eaux usées
- . contrôles, interventions, attestations sur DIA, FSL
- . attestations PPRI

Annexe 5 : Note de la DDE sur les actions départementales dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne

Rappel des actions menées par la DDE

~~En # ç v0x~~ Un plan d'actions territorialisé au moyen de protocoles de coopération Etat-villes en matière de lutte contre l'habitat indigne

Depuis 2001, la Seine-Saint-Denis représente un département prioritaire du plan national d'éradication de l'habitat indigne. Ce programme a été territorialisé au moyen de 6 protocoles de coopération pour la Lutte contre l'Habitat Indigne (PLHI), signés entre l'Etat et les collectivités locales les plus concernées par ces interventions : Aubervilliers, Montreuil, Pantin, Romainville, Saint-Denis et Saint-Ouen. Ces protocoles, d'une durée de 5 ans, sont tous arrivés à terme entre fin 2006 et mi-2007 et des comités de pilotage faisant le bilan de ces protocoles ont été tenus en 2007 et en 2008. Des discussions, sous le pilotage des sous-préfets d'arrondissements concernés, ont été engagées entre les villes et les services de l'Etat pour la mise au point de nouveaux protocoles en vue d'une conclusion rapide.

~~En # ç v0x~~ Les dispositifs de l'ANAH

La lutte contre l'habitat indigne constitue une des priorités de l'ANAH dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale (PCS) initié en 2005. La mise en oeuvre du plan de lutte contre l'habitat indigne dans le département passe donc par la réalisation et le suivi de différents programmes contractuels avec les collectivités, ainsi que par des subventions accordées aux propriétaires pour les travaux de sortie d'insalubrité ou de lutte contre le saturnisme.

En 2007, de nombreuses opérations conventionnées, qui présentent un volet habitat indigne en fonction de l'ancienneté des immeubles concernés, étaient en cours : 13 Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) - renouvellement urbain (RU) 6 OPAH-copropriété dégradées (CD) et 33 Plans de Sauvegarde. Depuis début 2008, de nouvelles opérations traitant de l'habitat indigne sont conduites : un diagnostic préalable sur la commune de Blanc-Mesnil, l'élaboration d'une OPAH-RU sur Noisy-le-Sec, de 3 Plans de Sauvegarde sur les villes de Sevran, Bondy et Le Bourget et le suivi-animation d'un Plan de Sauvegarde sur La Courneuve (ci-joint la liste des opérations conventionnées en cours ou en phase d'élaboration sur le département au 1er septembre 2008).

En ce qui concerne le montant total des subventions accordées par l'ANAH aux propriétaires, majoritairement bailleurs, dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, elles s'élevaient en 2007 à 1 932 785 € pour 877 logements concernés, soit une atteinte de 183% des objectifs du PCS définis pour l'année. Au 1er août 2008 le montant des financements accordés a atteint 2 066 133 € pour 650 logements, soit 245 logements de plus qu'en 2007 sur la même période.

~~En # ç v0x~~ La lutte contre le saturnisme infantile

La DDE poursuit son action aux côtés de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales en matière de lutte contre le saturnisme infantile pour réaliser les missions suivantes :

- [1] réalisation de diagnostics plomb conduisant à des injonctions de travaux envoyés par le Préfet aux propriétaires de logements présentant des risques d'intoxication plomb. En 2007, 304 diagnostics plomb ont été suivis de 410 injonctions de travaux (dont 57 % en parties privatives). Au 1er septembre 2008, le nombre de diagnostics plomb réalisés était de 134 ;

- [2] assistance à la réalisation de chantiers par les propriétaires : 165 missions d'accompagnement commandées en 2007, 77 au 1er septembre 2008 ;
- [3] réalisation pour le compte du Préfet de chantiers de travaux palliatifs en substitution des propriétaires défaillants : 78 chantiers en 2007 correspondant à un montant de travaux de 487 600 €, 61 au 5 septembre 2008 pour 272 966 € de travaux ;
- [4] accompagnement social des familles pendant la réalisation de travaux palliatifs réalisés par le propriétaire ou par l'Etat : 136 missions d'accompagnement commandées en 2007, 26 en 2008.

Les actions menées sur le département en matière de lutte contre le saturnisme ont connu une montée en charge progressive depuis 2001 avec un pic d'activité constaté en 2006. Sur 2007 et le premier semestre 2008, on constate un tassement de l'activité consécutif à une baisse des signalements enregistrés par la DDASS.

En 2008, Les autres dispositifs

4.1 Les opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable

La commission interministérielle de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI) accorde des subventions pour le financement de certaines opérations. La DDE assure l'instruction des demandes de subvention déposées par les collectivités.

En 2007, 4 dossiers ont été validés par la commission : 3 opérations sur la ville de Montreuil pour un montant total de subventions de 236 345 €, et une opération pour la commune de Pantin subventionnée à hauteur de 703 455 €. Un dossier a été validé à la commission interministérielle qui s'est tenue au printemps 2008 (dossier présenté par la ville de Drancy pour une subvention s'élevant à 221 500 €) et 3 trois nouveaux dossiers de la ville de Pantin seront présentés à la commission interministérielle devant se réunir à l'automne (montant total des subventions demandées pour les trois projets: 2 260 000 €).

Ainsi, au 1er septembre 2008, 12 opérations de RHI en cours sur le département ont reçu une subvention de l'Etat, correspondant à un montant global de subvention de 5 112 500 €.

4.2 Les maîtrises d'oeuvre urbaines et sociales (MOUS)

La DDE assure également l'instruction et le suivi des Maîtrises d'Oeuvre Urbaines et Sociales (MOUS) spécifiques à la lutte contre l'insalubrité et réalisées sous maîtrise d'ouvrage des communes: 3 MOUS spécifiques « insalubrité » sont actuellement actives sur le département (2 sur Montreuil, dont une consacrée aux hôtels meublés, et une sur Aubervilliers pour une durée de 3 ans soit 2005-2008), et 2 communes bénéficient de MOUS « saturnisme » par convention annuelle (Aubervilliers et Montreuil). Le montant annuel des subventions accordées par l'Etat au titre de ces MOUS s'élève à près de 450 000 € par an.

4.3 Les relogements et hébergements d'urgence – résidences ADOMA et subventions au titre du FARU

La résidence Toussaint Louverture, résidence temporaire qui comprend 46 logements, a été mise en service par ADOMA le 3 décembre 2007 sur la commune de Saint-Denis. Sa réalisation a été permise grâce à la mobilisation de foncier de l'Etat (DDE) et à une maîtrise d'ouvrage ADOMA dans le cadre du programme gouvernemental de logements d'urgence.

Cette résidence permet ainsi le relogement temporaire de familles avant relogement définitif, les publics concernés prioritaires étant: les familles issues du squat Anatole France (bâtiment de la DDE évacué en 2005), des ménages occupant des logements « indignes » et des ménages sans droit de relogement dans le cadre de PRU (surnuméraire, squats).

Au 1er septembre 2008, 33 familles sont présentes sur la résidence permettant l'hébergement de 50 adultes et 66 enfants, et 2 familles ont pu être relogées dans la poursuite de leur parcours résidentiel.

Une deuxième résidence de ce type a été ouverte en août 2008 à Saint-Denis afin de permettre la résorption du squat de l'immeuble, propriété de la ville, au 59-61 rue Charles Michel. Elle permet ainsi le relogement d'une vingtaine de ménages. Des discussions sont actuellement en cours avec la ville d'Aubervilliers et la ville de Montreuil pour la réalisation de résidences du même type. Je vais vous proposer prochainement une saisine formelle du DIDOL pour que ces deux projets soient financés.

En 2007 la DDE a instruit pour le compte de la DCS, les premiers dossiers de demande de financement au titre du Fonds d'Aide au Relogement d'Urgence (FARU) déposés par les villes de Saint-Denis (12 familles relogées), Aubervilliers (6), Monfermeil (9) et Pré-Saint-Gervais. Il appartient à la Direction générale des collectivités locales de statuer sur les suites à réserver à ces dossiers.

4.4 L'ANRU et l'habitat indigne

Trois projets de rénovation urbaine (PRU) portant plus spécifiquement sur le parc ancien dégradé ont été conclu sur le département. Ils permettent de mobiliser, en plus des dispositifs « classiques » d'autres dispositifs d'intervention tels que le curetage d'îlots par exemple. Les conventions relatives à ces projets ont été signées en 2007 et début 2008:

- 4 PRU des 4 chemins à Pantin, convention signée le 26/07/07 ;
- 4 PRU Cristino Garcia / Landy sur les communes de Saint-Denis et Aubervilliers, convention signée le 22/11/07 ;
- 4 PRU Villette – 4 chemins à Aubervilliers convention signée le 31/01/08.

Un avenant à la convention relative au PRU Franc Moisin / Bel Air à Saint-Denis est en cours de discussion pour étendre le périmètre d'intervention à l'habitat ancien dégradé rencontré sur le quartier Bel Air.

4.5 Les hôtels meublés

La mise au point d'un plan d'action spécifique sur les hôtels meublés est un objectif inscrit dans les projets de protocole de lutte contre l'habitat indigne en cours de renouvellement. Cette question revêt une complexité particulière dans le département compte tenu du volume d'établissements à traiter mais également des difficultés liées à la situation des occupants et des modalités d'organisation des travaux.

Seule la ville de Montreuil pilote depuis plusieurs années une MOUS spécifique sur les hôtels meublés. Il est à noter que ce sujet relève de la police du maire relative aux Etablissements Recevant du Public (ERP). La ville d'Aubervilliers a d'ores et déjà indiqué qu'elle souhaitait la mise en place d'un dispositif opérationnel spécifique qui reste à définir. Un groupe de pilotage vient également d'être instauré par la Préfecture afin de cibler les actions à mener sur des adresses prioritaires. Selon l'enquête annuelle réalisée par la Préfecture en 2007 auprès des 40 communes du département, le nombre d'hôtels meublés relevant de la catégorie 5 et de type O (« petits » hôtels meublés) s'élève à 347 dont 49 sous avis défavorable de la commission locale de sécurité et 38 sous arrêté municipal de fermeture (dont une grande majorité n'est pas respectée).

Actions nouvelles et perspectives pour 2008

IÈRE PARTIE Poursuivre l'objectif de réalisation de travaux d'office

La réalisation de travaux d'office (sortie d'insalubrité, péril) est un objectif inscrit dans les projets de protocole de lutte contre l'habitat indigne. La compétence relève du Maire (le Préfet n'intervenant qu'en cas de défaillance), l'article L.1331-26 du code de la santé public permet au Préfet d'intervenir sur les arrêtés d'insalubrité dits « d'urgence » concernant des désordres entraînant des risques imminents pour la sécurité ou la santé des occupants. Un chantier a été réalisé par l'Etat en 2007 et une dizaine d'arrêtés d'urgence sont en cours de procédure et aboutiront à la réalisation de travaux d'urgence dans les cas où les propriétaires ne donneront pas suite.

En ce qui concerne les actions des collectivités, seules les villes d'Aubervilliers et de Montreuil ont à ce jour réalisé des travaux d'office en sortie d'insalubrité. Le Conseil municipal de La Courneuve a délibéré en faveur de tels travaux, la ville devrait engager prochainement des travaux d'office. On peut noter que les villes de Drancy et Saint-Ouen sont intervenues sur d'importants chantiers de sortie de péril, chantiers qui ont été suivis de demandes de subventions auprès de l'ANAH.

Ø Etendre le dispositif des protocoles à de nouvelles communes

Les villes de La Courneuve, Drancy, Le Blanc-Mesnil et Le Pré-Saint-Gervais ont indiqué leur intention de conclure un protocole de lutte contre l'habitat indigne avec l'Etat. Des discussions sont actuellement en cours. La conclusion d'un protocole cadre avec la communauté d'agglomération de Plaine Commune est également en discussion.

Ø Exploitation des situations identifiées dans le cadre de l'instruction des dossiers DALO

Les obligations de relogement ou d'hébergement résultant du droit commun en matière d'insalubrité ou de péril ne sont pas remises en cause par la loi relative au droit au logement opposable et il n'y a pas de transfert des obligations des propriétaires ou des maires sur l'Etat. Ce n'est qu'à titre subsidiaire et compte tenu de l'urgence qui est réputée caractériser la situation des occupants qu'un relogement ou un hébergement pourra être proposé par la commission de médiation. Au cours du 1er semestre 2008, sur 1614 recours analysés, 492 faisaient apparaître un motif « insalubrité », « péril », ou « impropre à l'habitation », soit environ 30% des recours.

L'instruction des dossiers de recours déposés auprès de la commission de médiation permet ainsi de révéler des situations de logements « indignes » qui, selon les cas, nécessitent l'engagement d'une procédure d'insalubrité, la poursuite des propriétaires défaillants ou la substitution d'office par l'autorité publique. L'analyse des dossiers est faite en commun entre le secrétariat de la commission de médiation et la DDASS qui dispose ainsi de nouvelles informations sur les situations d'insalubrité, devant permettre d'engager de nouvelles procédures.

- Ø Mise en place du dispositif de recouvrement des indemnités dues par les propriétaires défaillants lorsque le relogement définitif des occupants est réalisé par l'autorité publique (cas des logements frappés d'une interdiction définitive à l'habitation). Le dispositif doit être précisé en lien avec avec les services de la trésorerie.

Le directeur départemental de l'Equipement,

signé

P. BERG

Annexe 6 : résultat des actions départementales dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE EN CHIFFRES

Nombre d'arrêtés préfectoraux pris annuellement

- situations de danger grave et imminent pour la santé (1311-4) :
19 arrêtés en 2006 ; 30 en 2007 ; 35 au 12/09/08
- locaux par nature impropres à l'habitation (L 1331-22) :
18 arrêtés en 2006 ; 28 en 2007 et 35 au 12/09/08
- locaux en sur-occupation manifeste (L1331-23) :
1 arrêté en 2006 ; 2 en 2007 et 5 au 12/09/08
- locaux présentant un danger pour la santé des occupants (L1331-24) :
4 arrêtés en 2006 ; 9 en 2007 ; 5 au 12/09/08
- logements ou immeubles insalubres (L1331-26 et suivants) :
43 arrêtés dont 26 prescrivant des travaux de sortie d'insalubrité en 2006
67 arrêtés dont 51 prescrivant des travaux de sortie d'insalubrité en 2007
36 arrêtés dont 32 prescrivant des travaux de sortie d'insalubrité au 12/09/08

NB : les 110 arrêtés d'insalubrité pris en 2007 (hors 1311-4) concernent 250 ménages

Arrêtés actuellement en vigueur

Depuis 1970, 2577 arrêtés d'insalubrité ont été pris, parmi lesquels :

- 660 arrêtés irrémédiables, interdisant définitivement à l'habitation des logements ou des immeubles (dont 265 après la loi SRU)
- 350 arrêtés interdisant définitivement à l'habitation des caves, combles ou locaux impropres à l'habitation
- 50 arrêtés demandant un retour à la destination première
- 940 arrêtés demandant la réalisation des travaux (dont 260 après la loi SRU)

Plusieurs procès-verbaux transmis au procureur pour infraction ont donné lieu à un arrêté d'insalubrité

- 11 procès verbaux en 2006 dont 9 par des services communaux et 3 par la DDASS
- 17 procès verbaux en 2007 dont 13 par des services communaux et 4 par la DDASS
- 7 procès verbaux jusqu'à mi-septembre dont 4 par des services communaux et 3 par la DDASS

La lutte contre le saturnisme infantile

- Nombre de déclaration obligatoire (cas déclarés de saturnismes)
109 en 2006 ; 83 en 2007 ; 47 au 1^{er} septembre 2008
- Nombre de signalements de risque d'accessibilité au plomb
257 en 2006, 192 en 2007, 122 au 1^{er} septembre 2008
- Nombre d'injonctions préfectorales pour travaux
305 en 2006 ; 410 en 2007 ; 243 au 1^{er} septembre 2008



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-132A

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Toulon

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- novembre 2008 -

Sommaire

AUDIT DU SERVICE COMMUNAL D’HYGIENE ET DE SANTE DE TOULON.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens</i>	6
1.2.1. Les composantes.....	6
1.2.2. L’évolution des dernières années	6
1.2.3. Le positionnement du SCHS	7
1.2.4. Les ressources.....	7
1.3. <i>Les missions exercées par le SCHS, l’évolution depuis sa création</i>	8
1.3.1. Les missions exercées par le SCHS sont en retrait relatif par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation	8
2. STRATEGIE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D’INSALUBRITE.....	9
2.1. <i>Les enjeux et les objectifs sur la ville de Toulon</i>	9
2.2. <i>La politique de la ville s’est peu à peu structurée afin de mettre en œuvre différents modes d’action pour requalifier et améliorer l’habitat dans le centre ancien</i>	10
2.3. <i>Le pôle habitat est chargé spécifiquement de la lutte contre l’habitat indigne</i>	10
2.4. <i>Place du SCHS, bilan et réflexions</i>	11
2.4.1. Place du SCHS	11
2.4.2. Bilan	12
2.4.3. Réflexions.....	12
3. ROLES DES SERVICES DE L’ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS	13
3.1. <i>Rôles des services de l’Etat</i>	13
3.1.1. Le rôle de la DDASS dans la lutte contre l’habitat indigne et ses limites	13
3.1.2. Le rôle de la DDE et ses limites	14
4. CONCLUSION	15
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	17

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Toulon

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des logements, immeubles et locaux utilisés aux fins d'habitation et dont la suppression ou la réhabilitation, au titre de l'insalubrité ou de la sécurité relève des pouvoirs de polices administratives exercés par les préfets et les maires. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Toulon, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS de Toulon, s'est rendu sur site les 6 et 7 octobre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe.

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Thiers, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint Denis, Creil, Beauvais, Thiers.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. *Le contexte*

[7] La ville de Toulon, chef lieu du Var², comprend 162 696 habitants³. La ville a connu des mouvements importants de population : diminution forte entre 1984 (179 400 habitants) et 1999 (160 712 habitants), puis progression entre 1999 et 2005 qui s'est accentuée depuis cette dernière date, les enquêtes annuelles de recensement montrent que fin 2007 la ville comptait 167 400 habitants. Toulon fait partie d'un ensemble plus vaste, la communauté d'agglomération « Toulon Provence Méditerranée ». Celle-ci regroupe 11 communes soit un total de 500 000 habitants⁴.

[8] Le SCHS de Toulon est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors les villes du VAR (Fréjus Saint Raphaël, Hyères, La Seyne, Toulon) disposant d'un SCHS, le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé est assuré par le service santé environnement de la DDASS.

1.2. *Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens*

1.2.1. **Les composantes**

[9] Le SCHS comprend deux pôles : « l'hygiène du milieu » et « la prévention santé ». Le premier pôle dispose de deux unités de travail : la lutte anti-vectorielle (captures de pigeons, dératisation, lutte contre les insectes, démoustication, désinsectisation) et le contrôle sanitaire (salubrité, eau, habitat, et hygiène alimentaire) dont les activités sont partagées avec les services de l'Etat. Le second pôle regroupe la protection de la santé (vaccinations, restauration municipale, lutte contre le saturnisme infantile) et la promotion de la santé (communication sur les risques sanitaires, bulletin pollinique hebdomadaire, conseil habitat concernant la qualité de l'air intérieur et la préservation d'un habitat sain mais aussi conseil à domicile aux personnes nouvellement relogées, actions en faveur de l'amélioration de la nutrition, notamment au niveau des écoles).

1.2.2. **L'évolution des dernières années**

[10] Certaines des activités du SCHS ont été réduites, d'autres au contraire ont bénéficié d'un apport de personnel. Ainsi, la tenue du casier sanitaire a été transférée à la DDASS (enquêtes épidémiologiques). La lutte anti-vectorielle comme l'unité de vaccinations ont perdu des effectifs. En revanche, l'unité hygiène du milieu a été renforcée notamment avec l'arrivée d'un ingénieur.

² 980 000 habitants.

³ Recensement de 2005, calcul fait sans doubles comptes.

⁴ Carqueiranne, La Garde, Hyères, Ollioules, Le Pradet, Le Revest-Les-Eaux, Saint-Mandrier-sur-Mer, La Seyne-Sur-Mer, Six-Fours-Les-Plages, Toulon, la Valette-Du-Var.

1.2.3. Le positionnement du SCHS

- [11] La direction de l'environnement et du cadre de vie dont dépend le SCHS est rattachée à la direction générale adjointe des services techniques. L'ensemble des pôles du service est clairement affiché dans l'organigramme de la mairie. Ce positionnement n'a pas eu de conséquences négatives sur le fonctionnement du SCHS, bien au contraire. En effet, et la mairie s'y était engagée dans le cadre du protocole d'éradication de l'habitat indigne signé avec l'Etat le 19 juillet 2002, un pôle habitat a vu le jour de manière informelle regroupant des techniciens du bâtiment qui instruisent les périls, des inspecteurs d'hygiène du SCHS, le responsable du plan de rénovation (PRU) du centre ancien et l'opérateur VAD titulaire de la convention publique d'aménagement pour le centre ancien.
- [12] Deux adjoints sont les référents du SCHS à la fois au titre de l'environnement et du développement durable⁵ et aussi de l'habitat⁶.

1.2.4. Les ressources

1.2.4.1. Les ressources humaines

- [13] Dirigé par une attachée territoriale de catégorie A, madame Tournier, et bénéficiant de l'appui d'un ingénieur responsable direct du pôle « hygiène du milieu », le SCHS comprend 26,3 ETP dont 8,05 ETP affectés à la lutte anti-vectorielle, 13 ETP en charge de l'hygiène du milieu, y compris les personnels du pôle prévention de la santé travaillant spécifiquement pour l'habitat, 3,38 ETP réalisant les vaccinations et 1,9 ETP assurant la gestion administrative de la structure. Les métiers exercés par ces personnels sont essentiellement ceux du contrôle (ingénieur, technicien, contrôleur), de la santé (IDE, cadres de santé) et du management (la responsable du service).

1.2.4.2. Les ressources logistiques

- [14] Le service a des moyens limités mais suffisants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 810 m² y compris la zone de stockage de produits de dératisation et de désinfection. Les locaux ne sont pas adaptés à l'accueil du public handicapé. Les outils d'investigation pour les enquêtes sont suffisants. Ils permettent d'assurer les missions pour lesquelles le SCHS s'est vu confier des compétences de la responsabilité de l'Etat. Le service dispose ainsi d'un sonomètre (contrôle du bruit), d'un détecteur de plomb (risque de saturnisme), de PH-mètres et de colorimètre (matériels pour le prélèvement d'analyse d'eau), de capteurs de CO et COV utilisés par les conseillères habitat, de frigos, d'aspirateurs et d'hygromètres pour mesurer le degré d'humidité d'un logement dans un contrôle d'habitat indécemment. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 9.
- [15] Le SCHS utilise deux logiciels informatiques en interne. Le premier permet la gestion et le suivi des vaccinations, le second facilite le suivi médical des populations quand il s'agit de traiter d'informations sur le risque de saturnisme. Il a accès par ailleurs aux systèmes d'information de la mairie (cartographies, bouches d'égouts) et aussi aux données du cadastre. Il n'a pas connaissance des données du fichier Filocom pour la commune mais bénéficie de toutes les études réalisées ces dernières années pour le traitement de l'habitat indigne, notamment dans le cadre de l'OPAHRU. Les agents du service ne peuvent se connecter au réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS.

⁵ Il s'agit de Monsieur Le Berre adjoint au maire pour l'environnement, le développement durable, la relation avec la marine nationale, l'hygiène et la santé.

⁶ Il s'agit de Madame Hélène Audibert adjoint au maire pour l'habitat, le logement, la politique de la ville, le renouvellement urbain.

1.2.4.3. Les ressources financières comparées aux dépenses

- [16] Jusque 2007, le SCHS disposait d'un budget propre, même si les dépenses indirectes de fonctionnement n'étaient pas connues du service. Les dépenses de personnel avec 1 077 504 €, spécifiques aux seuls agents ayant des activités liées aux compétences transférées en 1984, représentent en 2007 la part essentielle des charges de fonctionnement (78,7 %). Celles-ci ont atteint pour cet exercice budgétaire 1 368 054 €, les dépenses directement imputables au fonctionnement du SCHS (produits de dératisation et de désinfection, par exemple) se situant à 290 550 €.
- [17] Les dépenses d'investissement s'élèvent à 24 384 € pour le dernier exercice budgétaire connu.
- [18] Les ressources du service sont celles de la DGD. Elles se montent, en 2007, à 2 410 698 €. A priori, même si on calculait les dépenses indirectes de fonctionnement et qu'on les intégrait dans les charges globales, le service dispose d'une marge pour répondre aux missions qui lui ont été déléguées par l'Etat dans le cadre du transfert de compétences opéré en 1984. En particulier, il a la possibilité d'accroître les moyens humains de lutte contre l'habitat indigne.
- [19] Reste que le SCHS a développé des activités de santé (vaccinations) et contribue fortement à la lutte anti-vectorielle.

1.3. *Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création*

1.3.1. **Les missions exercées par le SCHS sont en retrait relatif par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation**

1.3.1.1. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences opéré par la loi de 1986

- [20] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat et de l'environnement⁷ (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité, application des mesures de désinsectisation, de dératisation et de démolition, production des documents d'urbanisme⁸, contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés avec la collaboration de la commission de sécurité et le service habitat de la ville (périls), contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb, contrôle des bruits techniques (climatiseurs par exemple) sachant que les contrôles des bruits de voisinage sont réalisés par le service de police, contrôle de l'eau potable en liaison avec les services de la DDASS⁹, contrôle des établissements de natation, des piscines des baignades et surveillance de l'eau de mer, contrôle de l'hygiène alimentaire dans les commerces.
- [21] Dans l'accomplissement de ces missions, le pôle « d'hygiène du milieu » est l'acteur principal, en particulier dans le contrôle sanitaire des risques liés à l'insalubrité. Sur 544 dossiers ouverts en 2007 dans ce cadre, 30 % de ceux-ci concernent des plaintes portant sur l'insalubrité du logement.

⁷ Il s'agit en particulier de la capture des pigeons, des ragondins, des chats errants, du suivi des dossiers pour des terrains non entretenus.

⁸ Le secrétariat du SCHS a produit 1496 certificats d'insalubrité, sollicités par les notaires lors des cessions de biens immobiliers.

⁹ Les programmes de contrôle des eaux sont établis par la DDASS. Les prélèvements (341 sur le réseau au point de distribution en 2007) sont réalisés par le SCHS. Le service en donne une interprétation sanitaire. Les synthèses sont établies par la DDASS.

1.3.1.2. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences

[22] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le SCHS. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité du SCHS sont traitées par d'autres services de la commune. Ainsi en est-il du contrôle de l'hygiène urbaine assuré par la direction de « la propreté, des espaces verts et de l'éclairage », du suivi des statistiques démographiques et de l'enregistrement des décès par le service de l'Etat Civil », du contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées dépendant du service municipal des réseaux jusque fin 2008¹⁰. D'autres compétences sont aujourd'hui exercées dans un cadre plus large que celui de la ville. Il s'agit par exemple du contrôle de la pollution de l'air réalisé par l'association « Atmo-Paca » sous la responsabilité de la communauté d'agglomération « Toulon Provence Méditerranée », du contrôle de la collecte et du traitement des ordures ménagères réalisé par le syndicat intercommunal de transfert et de traitement des ordures ménagères de l'aire de Toulon (SITTOMAN) comme d'ailleurs la collecte des déchets de soins¹¹. L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le contrôle des risques liés à l'amiante, celui concernant le radon mais aussi la réception des déclarations des maladies obligatoires sont directement traités par la DDASS. Le contrôle des tours aérorefrigérantes est assuré par la DRIRE. Certaines missions sont tombées en désuétude. C'est le cas du contrôle sanitaire aux frontières et de la tenue du casier sanitaire dont les dossiers ont été transférés aux archives.

1.3.1.3. Des interventions importantes sur des dossiers comportant une composante « santé »

[23] Elles concernent la protection de la santé et la promotion de la santé sur la ville de Toulon. Outre le service de vaccinations, l'action du pôle de prévention de la santé est importante dans plusieurs domaines : le contrôle sanitaire dans les écoles pour la restauration collective et la lutte contre le saturnisme infantile, le SCHS y participant dans le cadre des actions menées par la DDASS. Dans le domaine de la promotion santé, le conseil habitat par l'originalité et la qualité de son fonctionnement joue un rôle important vis-à-vis de populations à risques, notamment celles confrontées à l'habitat indigne¹². Il existe un plan de communication au niveau de la ville qui concerne les risques liés à l'accessibilité au plomb de jeunes enfants, les allergies dues aux pollens, l'organisation des vaccinations, les actions du conseil habitat.

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. *Les enjeux et les objectifs sur la ville de Toulon*

[24] Le centre ancien constitue depuis les années 1970 un enjeu considérable pour les diverses municipalités au pouvoir : paupérisation des populations, importance des logements insalubres. Entre 1990 et 1999, ce centre a perdu 30 % de sa population. Celle-ci est en très grande précarité avec un taux de chômage de 43%. L'enquête menée dans le cadre de l'OPAHRU¹³ en 2002 sur un échantillon de 401 logements révèle que seulement 34 % des ménages enquêtés ont une activité professionnelle et plus de 42% des foyers vivent de revenus de transfert.

¹⁰ En 2009, cette responsabilité appartiendra à la communauté d'agglomération.

¹¹ Sauf pour les déchets anatomiques.

¹² Le conseil habitat est composé de 5 personnes ayant une formation universitaire leur permettant de diagnostiquer certains risques (pathologies respiratoires, manifestations allergiques). Elles réalisent des visites à domicile afin de mesurer la qualité de l'air intérieur. Ces visites se déroulent sur prescriptions médicales.

¹³ Source ; Pact-Arim novembre 2002.

- [25] Le centre ancien représente une surface de 23 ha pour 5 941 logements. 31,8 % du parc est vacant (1887 logements) en raison de l'inconfort et du manque d'entretien de ces logements, et aussi, bien que certains aient été rénovés, de leur faible attractivité sur le marché locatif. Dans l'enquête citée précédemment, leurs auteurs indiquent une grande fragilité de l'état du bâti : 28,2 % est en bon état, 49,8 % présente des défauts d'entretien récurrents, 22 % est en mauvais état.
- [26] Le comité de pilotage stratégique pour la mise en œuvre du projet de rénovation du centre ancien de Toulon, réuni le 29 septembre 2008, rappelle les contraintes dans lesquelles il doit œuvrer : une trame urbaine serrée où les immeubles sont hauts ce qui a des conséquences sur l'habitabilité des logements (faible luminosité, promiscuité), une insalubrité diffuse sur l'ensemble du centre ancien et une indécence généralisée du parc de logements.
- [27] Dans ce contexte, la ville a deux grands enjeux : le projet habitat aménagement qui consiste à améliorer et requalifier l'habitat et les espaces publics et le projet de développement local qui vise à améliorer la qualité de vie des habitants du centre ancien.
- [28] Elle a, dans ce contexte, déterminé des objectifs quantitatifs et qualitatifs : enrayer le processus de vacance locative, lutter contre l'habitat insalubre par la résorption de 100 logements situés au sein d'immeubles meublés, mettre aux normes 350 logements, répondre à la demande de relogement des familles concernées par les opérations de rénovation urbaine ou de restructuration lourde, créer des logements plus grands, diversifier l'offre locative et répondre aux besoins en relogement spécifiques des personnes les plus défavorisées.

2.2. La politique de la ville s'est peu à peu structurée afin de mettre en œuvre différents modes d'action pour requalifier et améliorer l'habitat dans le centre ancien

- [29] La ville a été signataire d'un protocole de lutte contre l'habitat indigne en 2002. Des études ont été menées dans ce cadre permettant de situer l'importance de l'habitat indigne (confer supra) et de mobiliser les acteurs et les moyens financiers, techniques, juridiques nécessaires pour traiter de cet habitat.
- [30] Une convention d'opération d'amélioration de l'habitat (OPAHRU) a été passée entre la ville, l'Etat, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), le conseil général du Var, le comité interprofessionnel du logement et la caisse des dépôts et consignations en 2003 pour une période allant de 2003 à 2008. Une convention ANRU est signée par ailleurs en 2006 dont les objectifs portent sur la diversification des logements dans le centre ancien, et la mise à disposition des équipements nécessaires à ces populations.
- [31] Ainsi, la ville dispose aujourd'hui de différentes modes d'action pour requalifier et améliorer l'habitat en centre ancien : l'ensemble des outils de lutte contre l'habitat indigne (arrêtés de péril, arrêtés d'insalubrité) géré au sein du pôle habitat, la capacité de mettre en œuvre des mesures incitatives (OPAHRU et programmes d'intérêt général, déclaration d'utilité publique pour la requalification pour la requalification d'ilot ancien dégradé (DU) et déclaration d'utilité publique pour des travaux de restauration immobilière).

2.3. Le pôle habitat est chargé spécifiquement de la lutte contre l'habitat indigne

- [32] Il s'agit d'une initiative du service habitat. Le but de ce partenariat original est de conforter l'action du SCHS. Cette organisation comprend quatre partenaires. Outre les deux cités, s'y sont adjoint, le responsable du plan de rénovation (PRU) du centre ancien et l'opérateur VAD titulaire de la convention publique d'aménagement pour le centre ancien.
- [33] L'équipe actuelle se réunit chaque mois et étudie la pertinence des procédures à mettre en œuvre pour sortir les immeubles signalés de leur état de péril ou d'insalubrité. Les signalements proviennent de sources diverses : des particuliers qui ont alerté le SCHS, des visites effectuées par VAD, des visites réalisées par le PACT-ARIM pour un contrôle d'attribution du FSL.

- [34] Il s'agit donc d'un partenariat intelligent même s'il reste encore informel (absence de convention entre ces différents partenaires).
- [35] Chaque dossier fait l'objet d'une lecture croisée avec des solutions adaptées. Ainsi, il peut être décidé que l'opérateur acquiert des immeubles avec cession à un bailleur social qui portera le projet de réhabilitation. L'équipe peut également décider de mettre en œuvre les procédures coercitives prévues par la loi (péril, insalubrité) ou également assister les locataires afin que soit initiée une procédure aboutissant à une qualification d'indécence du logement habité.

2.4. Place du SCHS, bilan et réflexions

2.4.1. Place du SCHS

- [36] Dans le cadre du partenariat, explicité ci-dessus, le SCHS a un rôle propre dans la lutte contre l'habitat indigne. Il instruit les plaintes et signalements dont le nombre est inférieur à 200 (183 en 2005, 152 en 2006, 198 en 2007). Un premier tri est effectué (caractère non probant de la plainte, signalements relevant des compétences d'un syndic par exemple) avant que les agents du service ne procèdent aux visites (69,1% des plaintes ont été ainsi prises en charge en 2007).
- [37] Ce contrôle permet de qualifier la situation du logement et d'engager les procédures adéquates. S'il s'agit d'infractions au RSD, le SCHS formule un avis sanitaire dans lequel des travaux sont prescrits avec des délais pour leur réalisation. Si au terme des délais, les travaux n'ont pas été réalisés, le service donne un avis avant procès-verbal en octroyant au propriétaire de nouveaux délais mais plus courts que ceux accordés en début de procédure. Par la suite, dans la mesure où les travaux sont réalisés, le dossier est classé. Dans le cas contraire, les agents dressent un procès verbal qui est transmis au procureur de la république.
- [38] Si l'insalubrité est avérée, l'agent du SCHS rédige le projet d'arrêté d'insalubrité qui est envoyé à la DDASS (cette dernière vérifie la forme et la cohérence du rapport) avant d'être soumis au CODERST. Une fois l'arrêté notifié par la préfecture, les agents du SCHS vont en assurer le suivi. L'opérateur de la Ville pour le centre ancien (VAD) apporte un appui technique au propriétaire (permis de construire, aide pour le relogement du locataire, facilitation pour connaître les subventions publiques auxquelles suivant le dossier il peut prétendre). Si les travaux sont réalisés, le dossier est classé. Dans l'hypothèse où les travaux ne sont pas réalisés et que le locataire n'a pas été relogé, les agents du SCHS font un signalement au procureur de la république. Le locataire est relogé aux frais de la ville qui ensuite se retournera vers le propriétaire bailleur pour se faire rembourser ou directement aux frais du bailleur.
- [39] Les responsables techniques du SCHS ont une très bonne connaissance des risques encourus en termes de santé publique par les populations du centre ancien confrontés à un habitat insalubre¹⁴. Ils ont suivi de nombreuses formations pour accroître leurs compétences. Deux fois par an, quatre agents participent aux journées d'information organisées par le pôle de lutte contre l'habitat indigne. Les personnels ont également bénéficié des formations organisées au sein de la CNPF : « agir contre l'habitat indigne », « risques liés à l'accessibilité au plomb », « techniques sanitaires ». Plusieurs personnes sont assermentées et peuvent donc intervenir au domicile de ceux touchés par l'habitat indigne. Il s'agit de l'ingénieur territorial responsable du pôle « hygiène du milieu », de quatre infirmières territoriales faisant partie du conseil habitat, de deux techniciens territoriaux et d'un agent technique.
- [40] L'effort de la ville a été tangible ces dernières années pour que le SCHS remplisse mieux sa mission de lutte contre l'habitat indigne. Les effectifs sont ainsi passés de 2 ETP en 2005 à 2,6 ETP en 2006 puis à 3,75 ETP en 2007. Il existe un projet de création d'un poste de technicien supplémentaire pour 2009.

¹⁴ L'inspecteur a pu le constater lors de la visite effectuée avec le concours des responsables du SCHS dans le centre ancien lors de la mission.

2.4.2. Bilan

[41] Le tableau ci-dessous résume l'action du SCHS dans son rôle spécifiquement coercitif.

Tableau 1 :

Années	2006	2007	2008
Instructions des arrêtés préfectoraux (L.1331-26) ; passage en CODERST, nombre de logements ou d'immeubles concernés	1 logement	2 immeubles	3 immeubles + 1 immeuble dont la situation devrait être présentée au CODERST avant la fin de l'année
Interdiction d'habiter (L.1331-22) : nombre de logements concernés	0	4	2
Occupants concernés	0 le logement est vacant	30	40
Procédures engagées pour la lutte contre le saturnisme	0	4	1 en cours
Nombre de signalements au procureur concernant l'habitat et les marchands de sommeil	1	5	4
Travaux d'office	1 murage	2 murages	1 murage auxquels s'ajoutent des travaux de plomberie
Traitement des dossiers DALO classés mauvais (présomption d'insalubrité) après la première visite du PACT ARIM			10 logements

Source : Service communal d'hygiène et de santé

2.4.3. Réflexions

[42] Le plan d'action contre l'habitat indigne qui est une démarche globale intéresse plusieurs partenaires, ceux de la ville (Habitat, SCHS, PRU) mais aussi à des titres divers les services de l'Etat. Ces différents partenaires ont une triple mission : repérer les situations à risques, programmer les moyens à mettre en œuvre, suivre les situations.

- [43] Juger de l'efficacité du SCHS suppose, avant de se prononcer, de prendre en compte les activités des autres partenaires mais aussi les difficultés à reloger les populations concernées par les risques liés à un habitat insalubre ou à réhabiliter les logements.
- [44] Ainsi, en 2006 il y eu 22 procédures de péril et 27 en 2007. En 2006, 14 immeubles ou logements ont fait l'objet de travaux d'office et pour l'exercice 2007 27 immeubles ont ainsi été traités
- [45] Selon le projet de rénovation du cadre ancien de juin 2006, 750 ménages devaient être relogés. Ce nombre est tombé à 478 après le diagnostic de la MOUS relogement. A la fin de septembre 2008, 72 ménages avaient été effectivement relogés soit un écart de 406 par rapport à l'objectif initial.
- [46] L'offre de relogement est donc une limite importante de l'action du SCHS d'autant que très souvent le procès-verbal initial ne fait état que de l'obligation de travaux relatifs (infractions au RSD). Dans ce cas, les locataires n'ont pas de droit spécifique à être relogés.
- [47] Il en existe une autre lié aux comportements des occupants. Dans de nombreux cas, les locataires souhaitent être relogés ailleurs ; les travaux dans l'appartement qu'ils occupent ne les intéressent pas. Quand les entreprises se déplacent à leur domicile ils refusent de leur ouvrir.
- [48] Enfin, et même si ce rapport a montré que les moyens humains avaient progressé ces dernières années et que les personnels étaient extrêmement motivés, force est de reconnaître au regard de l'ampleur des problèmes posés que les effectifs spécifiquement chargés de la lutte contre l'habitat indigne sont encore aujourd'hui en nombre insuffisant se concentrant sur le centre ancien alors qu'il existe d'autres poches d'insalubrité dans d'autres quartiers de la ville qu'ils ne peuvent traiter (quartiers limitrophes du centre ville).
- [49] En même temps, la DGD dont dispose la ville, contrepartie des compétences déléguées en 1984, permet des marges de manœuvre dans l'action du SCHS dont une partie pourrait être engagée au bénéfice de la lutte contre l'habitat indigne.

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS

3.1. Rôles des services de l'Etat

3.1.1. Le rôle de la DDASS dans la lutte contre l'habitat indigne et ses limites

- [50] La DDASS instruit les procédures relevant de la police spéciale du préfet au titre des articles L1331-22 et suivants du code de la santé publique (salubrité des immeubles et des agglomérations). La DDASS n'est donc pas compétente quand le risque est celui du péril. Elle ne l'est pas plus, quand dans le cadre de l'arrêté préfectoral il est prévu des travaux d'office qui incombe au Maire ou à défaut au préfet (DDE) en cas de défaillance du propriétaire ou encore s'il existe une obligation de d'hébergement ou de relogement du ressort du préfet ou du maire dans le cadre d'une OPAH (cas de Toulon par exemple).
- [51] En 2007, la DDASS a reçu 275 signalements incluant les constats de risques au plomb (CREP). Un premier tri est effectué, les demandes ne relevant pas toutes de l'insalubrité sont réorientées vers le Maire ou l'opérateur compétent (OPAH, MOUS ou PDAPLD) quand il s'agit de désordres mineurs (indécence). Si des désordres majeurs font apparaître un risque de péril imminent ou ordinaire » les signalements sont également envoyés au Maire.

- [52] Ce tri est important puisque, en moyenne, seuls 20% des signalements font l'objet d'une présomption d'insalubrité et engage l'action du service santé environnement de la DDASS : enquête sur place, interrogation de la conservation des hypothèques, demande d'expertise complémentaire à un opérateur (faisabilité des travaux et leur montant, qualification de l'insalubrité, possibilité de réaliser les travaux alors que le logement est occupé), rapport et conclusion sur la procédure du code de la santé publique à mettre en œuvre. Par la suite, et dès lors que l'AP a été notifié, le service gère les délais : présentation par le propriétaire d'une offre d'hébergement ou de relogement s'il existe une interdiction temporaire ou définitive prescrite, réalisation de travaux dans le cas d'une insalubrité remédiable. Puis, il lui appartient de prendre les mesures de suivi de l'AP : dresser les procès verbaux (PV) en cas de non respect des obligations d'habiter dès lors que le propriétaire est manifestement de mauvaise foi et les transmettre au procureur de la république (3 PV en 2007), constater l'inexécution des mesures prescrites, proposer une AP de mise en demeure au préfet, puis dès lors que le délai est écoulé demander au préfet la mise en œuvre de travaux d'office (1 cas en 2007).
- [53] Sur le territoire des SCHS et donc de Toulon, la DDASS assure la cohérence de la réponse de l'Etat en validant la forme des projets élaborés par les SCHS, le cas échéant elle donne un avis sur le fond.
- [54] Pour autant l'action de la DDASS est limitée pour plusieurs raisons. Le PDAPLD, aux dires des responsables de la DDASS, ne fonctionne pas bien, la DDASS ne fait d'ailleurs pas partie du comité de pilotage et si le service santé environnement est appelé à siéger dans le comité de suivi il apparaît que celui-ci ne se réunit que très peu. Les moyens humains directement opérationnels de la DDASS dans la lutte contre l'habitat indigne restent faibles (1,5 ETP) et la DDASS a souffert ces dernières années d'une balkanisation des activités des personnels du service santé environnement.

3.1.2. Le rôle de la DDE et ses limites

- [55] En 2001, le département faisait partie des onze départements pilotes. A ce titre, il a obtenu un chargé de mission pour la lutte contre l'habitat indigne rattaché à la DDE. Placé à côté du service habitat de la DDE, son rôle de coordonnateur était de mobiliser les outils juridiques concernant les différents dispositifs traitant de l'habitat indigne (lois portant sur l'exclusion, décret de 2002 édictant des normes sur ce que doit être un logement décent, ordonnance contre les marchands de sommeil de 2005) et enfin de permettre que les outils financiers de l'ANAH soient opérationnels.
- [56] L'état des lieux pour le VAR a été validé en septembre 2001, lors d'une réunion en préfecture réunissant les maires les plus concernés du département. En a résulté un plan d'actions pour le VAR : protocole de lutte contre l'habitat indigne (6 pour le VAR dont Toulon, confer supra), des diagnostics insalubrité (centre ville de Toulon par exemple), des OPAH avec une mission prioritaire de régler ces situations d'insalubrité (cas de Toulon avec l'OPAHRU de 2003), une convention CAF/ville de Brignoles, d'autres conventions dans le cadre du PDALPD dont l'une sera signée avec le PACT ARIM pour l'expertise des immeubles et logements signalés « dégradés », l'autre entre la DDASS et l'ADIL pour l'accompagnement et le suivi des occupants des logements insalubres, un engagement de la DDASS avec le département et les villes de Toulon et la Seyne pour la lutte contre le saturnisme infantile, la mise en œuvre de PIG-AH sur les agglomérations de Toulon et Fréjus, la réalisation de contrats locaux, des plans de communications.
- [57] Pour autant, malgré le foisonnement des actions menées, les résultats concrets restent assez modestes au regard des enjeux. Au départ, le fichier « Filocom » faisait état de 5000 logements pouvant être considérés comme insalubres au niveau du département. Ce chiffre a été revu à la baisse (2720 logements) après les avis des maires et les diagnostics des différents opérateurs. A la fin de 2007, selon les dires du chargé de mission de la DDE, 390 logements avaient été « réparés » par sortie de péril ou d'insalubrité. Ils avaient mobilisés 5 M€ de subventions ANAH. On est donc loin du compte même si dans le même temps les mesures coercitives ont été nombreuses (164 arrêtés de périls pris par les maires entre 2003 et 2007 ayant conduit à des relogements dans de nombreux cas, 86 arrêtés d'insalubrité du préfet depuis 2003 portant sur 190 logements depuis 2003).

- [58] Les limites de la DDE se situe à ce niveau : il existe de nombreux guichets de traitement de l'insalubrité, chacun ayant sa logique, mais pas de coordination générale. Le système d'informations ORHEP qui pourraient mobiliser les différents partenaires n'est toujours pas opérationnel. Il n'existe pas d'observatoire départemental de lutte contre l'habitat indigne. Le rôle du conseil général qui gère le FSL paraît trop en retrait par rapport à ses compétences pour pouvoir être le maître d'ouvrage de la lutte contre l'habitat indigne.

4. CONCLUSION

- [59] Les agents du SCHS de Toulon affectés à la lutte contre l'habitat indigne sont fortement mobilisés. Un partenariat intelligent a été mis en place au niveau de la mairie. Il fédère les actions du service habitat (péril), du SCHS (insalubrité) et de celui du centre ancien. Reste que les moyens humains du SCHS dans cette thématique sont modestes au regard des enjeux. Le SCHS est un maillon de la chaîne. Les projets d'arrêtés d'insalubrité qu'il présente devant le CODERST ne peuvent être considérés comme le seul indicateur de son efficacité. Il est limité dans son action par l'offre de relogement et le caractère très complexe de la gestion de la lutte contre l'habitat indigne.
- [60] Qu'il s'agisse de ce SCHS ou des autres structures du même type dans le département, leurs actions ne pourraient être fondamentalement améliorées que s'il existe une véritable coordination départementale. Cela supposerait de repenser le PDALPD avec la clarification des rôles des différents partenaires dont notamment le conseil général qui apparaît comme le maître d'ouvrage naturel compte tenu de ses compétences dans la gestion du FSL. La création d'un observatoire de lutte contre l'habitat indigne s'appuyant sur le système d'information ORHEP enfin stabilisé devrait pour les services de l'Etat être un chantier primordial dans le deux prochaines années en collaboration avec le conseil général.

Gérard LAURAND

Liste des personnes rencontrées

DDASS

Monsieur Delga : directeur des affaires sanitaires et sociales

Monsieur Weicherding : Ingénieur de génie sanitaire

Madame Bonnans : Ingénieur d'études sanitaires chargé de l'habitat indigne.

DDE

Monsieur Sibertain-Blanc : chargé de mission sur l'habitat indigne

Ville de Toulon

Madame Hélène Audibert : Conseiller général, adjoint au maire avec comme délégation : l'habitat, le logement, la politique de la ville, le renouvellement urbain,

Monsieur Guy Le Berre : adjoint au maire avec comme délégation l'environnement le développement durable, la relation avec la marine nationale, l'hygiène et la santé.

Monsieur Philippe Bartolomo : direction de l'environnement.

Madame Chantale Biard : responsable du service habitat

Monsieur Jean-François Leu : Chef de projet de rénovation du centre ancien

Madame Monique Tournier : directrice du SCHS

Monsieur Emmanuel Kopp : Ingénieur au SCHS responsable du pôle hygiène du milieu

Madame Hebrard : technicienne supérieur au SCHS en charge de l'habitat indigne

Madame (à voir l'orthographe) : responsable du conseil habitat au SCHS.



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-133A

Audit du service communal d'hygiène et de santé d'Angoulême

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- novembre 2008 -

Sommaire

AUDIT DU SERVICE COMMUNAL D’HYGIENE ET DE SANTE D’ANGOULEME.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens</i>	6
1.2.1. Les composantes.....	6
1.2.2. L’évolution des dernières années	6
1.2.3. Le positionnement du SCHS	7
1.3. <i>Les ressources du SCHS</i>	7
1.3.1. Les ressources.....	7
1.4. <i>Les missions exercées par le SCHS, l’évolution depuis sa création</i>	8
1.4.1. Les missions exercées par le SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation.....	8
2. STRATEGIE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D’INSALUBRITE.....	9
2.1. <i>Les enjeux sur la ville d’Angoulême</i>	9
2.2. <i>La ville s’est engagée dans un plan d’aménagement urbain et a basé par ce biais sa stratégie de lutte contre l’habitat indigne</i>	9
2.3. <i>Place du SCHS dans la lutte contre l’habitat indigne et réflexions</i>	10
2.3.1. Place du SCHS	10
2.3.2. Réflexions sur le dispositif actuel.....	10
3. ROLES DES SERVICES DE L’ETAT ET DES AUTRES PARTENAIRES DANS LA LUTTE AVEC L’HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS	11
3.1. <i>Rôles des services de l’Etat</i>	11
3.1.1. La Direction départementale (DDE) anime le pôle de lutte contre l’habitat indigne, la stratégie adoptée tenant compte des réalités	11
3.1.2. La DDASS gère les procédures liées à l’habitat insalubre	12
3.2. <i>Les partenaires des services de l’Etat au niveau du département de Charente</i>	12
3.2.1. Le pôle habitat de lutte contre l’habitat indigne rassemble tous les partenaires intéressés.....	12
3.2.2. La MOUS insalubrité placée sous la responsabilité du conseil général intègre également les partenaires intéressés par la lutte contre l’habitat indigne en dehors des représentants de la ville d’Angoulême.....	13
3.3. <i>Le bilan des dispositifs de lutte contre l’habitat indigne</i>	14
3.3.1. L’importance des contrôles de décence des logements et leur impact sur la situation des habitants.....	14
3.3.2. Les résultats en matière d’insalubrité sont plus modestes qu’il s’agisse du nombre d’arrêtés que de sorties de l’insalubrité	14
3.4. <i>Relations du SCHS avec les partenaires au niveau départemental et réflexions</i>	14
4. CONCLUSION	14
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	17

Audit du service communal d'hygiène et de santé d'Angoulême

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Angoulême, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS d'Angoulême, s'est rendu sur site les 22, 23 et 24 septembre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la préfecture, de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS), à la direction départementale de l'équipement (DDE) et au groupement d'intérêt public (GIP) de Charente Solidarité.
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figure en annexe

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint Denis, Creil, Beauvais, Thiers, Melun.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. *Le contexte*

- [7] La ville d'Angoulême, chef lieu de Charente comprend 40 200 habitants². La démographie de la ville est légèrement décroissante depuis quelques années³. Angoulême fait partie d'un ensemble plus vaste, la communauté d'agglomération du grand Angoulême (Comaga). Le SCHS d'Angoulême est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors Angoulême, c'est la DDASS qui assure le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène.

1.2. *Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens*

1.2.1. Les composantes

- [8] Le SCHS comprend deux unités. Le champ de compétences de la première porte sur l'habitat et les infractions au règlement sanitaire départemental alors que la seconde unité travaille plus particulièrement sur le suivi des analyses d'eaux et le contrôle des mesures de désinfection et de dératissage.

1.2.2. L'évolution des dernières années

- [9] En 1996 le SCHS comprenait deux pôles d'activités. La cellule « santé » était investie de missions spécifiques : la tenue du fichier vaccinal, les études démographiques, la prophylaxie des maladies contagieuses et, dans la limite de ses moyens, de toute action de promotion de la santé sur la ville d'Angoulême. La cellule « hygiène du milieu » traitait des mesures de salubrité générale, des nuisances sonores, de l'habitat insalubre, des permis de construire, de l'hygiène alimentaire et du contrôle des eaux. En 2000, selon le rapport d'activités fourni à la mission, il y a peu de modification dans cette organisation, sauf à considérer les actions de promotion de la santé qui apparaissent en progression (forum sur la prévention du suicide, rendez-vous « alzheimer », informations sur les accidents d'exposition au sang, réactualisation avec le concours de la DDASS des procédures d'alerte pour le repérage des risques de méningite, réflexion sur les procédures existantes dans le domaine des intoxications oxycarbonée avec l'appui des pompiers, du SAMU du centre hospitalier d'Angoulême et de la DDASS. En 2006, le départ du médecin directeur du SCHS conduit à la suppression du pôle « santé », la restructuration se faisant au profit de l'unité habitat.

² Recensement de 2005, calcul fait sans double comptes.

³ 42 8876 habitants en 1990 ; 43 137 habitants en 1999.

1.2.3. Le positionnement du SCHS

- [10] Le SCHS est rattaché à la direction des ressources au même titre que « l'emploi et les recrutements », « la gestion des compétences » ou encore « la réglementation des domaines », par exemple. Ce positionnement ne paraît pas totalement pertinent si l'on considère les missions du SCHS (confer infra). Il existe par exemple une direction de la solidarité qui inclut les ateliers ville-santé, une direction opérationnelle urbaine en charge du suivi de l'opération de rénovation urbaine (OPARU), une direction de la cohésion sociale, chacune d'entre-elles traitant de sujets qui concernent à divers titres certains aspects des missions du SCHS (solidarité, urbanisme, vie quotidienne des habitants, animaux errants, police du maire). Le SCHS se situe ainsi en position transversale. Son rattachement à la direction générale des services serait sans doute dans ce contexte plus cohérent.

1.3. Les ressources du SCHS

1.3.1. Les ressources

1.3.1.1. Les ressources humaines

- [11] Dirigé par un technicien territorial de catégorie B, madame Elodie Fruchard, le SCHS comprend 7 ETP, la situation ayant évolué depuis deux ans : départ du médecin directeur, renforcement de l'unité habitat (+1 ETP entre 2005 et 2006). Les métiers exercés par ces personnels sont essentiellement ceux du contrôle (technicien, contrôleur) et du management (la responsable du service).

1.3.1.2. Les ressources logistiques

- [12] Le service a des moyens limités mais suffisants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 150 m² auxquels s'ajoutent 50 m² de stockage de produits de dératization et de désinfection. Les locaux ne sont pas adaptés à l'accueil du public handicapé, l'accès du service s'effectuant à partir d'un escalier. Les outils d'investigation pour les enquêtes sont peu nombreux. Ils permettent toutefois d'assurer diverses missions. Le SCHS dispose ainsi d'un sonomètre (contrôle du bruit), d'un PHmètre et d'un colorimètre (matériels pour le prélèvement d'analyse d'eau) et selon les besoins fait appel à des équipements du service technique quand dans un contrôle d'un habitat indécemment il est nécessaire de connaître son degré d'humidité. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 4⁴.

- [13] Le SCHS utilise deux logiciels informatiques en interne. Le premier permet la gestion des enquêtes (nouvelles demandes, classement par catégorie, suivi), le second facilite le traitement des informations portant sur les résultats des prélèvements d'eau. Il n'a pas accès aux données du fichier « Filocom » sur l'habitat indigne pas plus qu'il ne bénéficie du réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS.

1.3.1.3. Les ressources financières

- [14] Il n'existe pas de budget propre au SCHS (budget annexe). Les dépenses indirectes de fonctionnement ne sont pas connues du service. Les dépenses de personnel avec 331 453€ en 2007 représentent la part essentielle des charges de fonctionnement qui auraient atteint pour cet exercice budgétaire 359 383 €, la part des dépenses directement imputables au fonctionnement du SCHS se situant à 27 930 €
- [15] Les dépenses d'investissement restent faibles et aléatoires selon les années. Elles ont été nulles en 2007.

⁴ Deux affectés aux enquêtes, 1 au travail de dératization et 1 pour les divers déplacements de l'équipe.

- [16] Les ressources du SCHS sont inférieures aux charges. La dotation globale versée par l'Etat est de 265 886 € et, par ailleurs, certaines activités exercées par le SCHS apportent des ressources diverses à hauteur de 12 000 € en 2007. Le service n'équilibre donc pas le coût de ces activités.

1.4. Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création

1.4.1. Les missions exercées par le SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation

- 1.4.1.1. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences opéré par la loi de 1986

- [17] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat et de l'environnement⁵ (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité, application des mesures de désinsectisation et de dératisation, production des documents d'urbanisme⁶, contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle du bruit⁷, contrôle des établissements de natation, des piscines des baignades, participation au contrôle de l'eau potable⁸ (le SCHS assure les prélèvements, les analyses étant ensuite réalisées par le laboratoire départemental de la Charente), suivis des plaintes en matière d'hygiène alimentaire⁹.

- 1.4.1.2. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences

- [18] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le SCHS. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité du SCHS sont traitées par d'autres services de la commune. Ainsi en est-il du contrôle de la propreté urbaine assuré par le service « propreté environnement », du suivi des statistiques démographiques et de l'enregistrement des décès par le service de l'Etat Civil, du contrôle et de la surveillance sanitaire des hôtels meublés effectué par le service « proximité et sécurité » agissant en lien avec les services de la DDASS. D'autres compétences sont aujourd'hui exercées dans un cadre plus large que celui de la ville. Il s'agit par exemple du contrôle de la pollution de l'air réalisé par l'association « Atmo-Poitou-Charentes », de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, de la collecte et du traitement des ordures ménagères qui appartient à la communauté d'agglomération du grand Angoulême (Comaga¹⁰), des déchets de soins dont la responsabilité incombe à l'hôpital¹¹. L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le contrôle des risques liés à l'amiante, celui concernant le radon mais aussi la réception des déclarations des maladies obligatoires sont directement traités par la DDASS. Le contrôle des tours aérofrigorifères est assuré par la DRIRE. Certaines missions sont tombées en désuétude. C'est le cas du contrôle sanitaire aux frontières et de la tenue du casier sanitaire.

⁵ Il s'agit en particulier de la capture des pigeons, des ragondins, des chats errants, du suivi des dossiers pour des terrains non entretenus.

⁶ Il s'agit d'une part importante de l'activité du service : 555 dossiers de suivis de permis de construire en 2006, 466 en 2007 (source : rapport d'activité 2006/2007 du SCHS).

⁷ 5 enquêtes en 2006.

⁸ 171 prélèvements ont été effectués en 2006 par le SCHS, et 111 en 2007.

⁹ Les contrôles d'hygiène alimentaire sont organisés avec la direction départementale des services vétérinaires.

¹⁰ Mais le maire garde ses pouvoirs de police sur Angoulême.

¹¹ Les dépôts sauvages de déchets de soins sont ramassés par le SCHS qui les fait parvenir ensuite à l'hôpital.

1.4.1.3. Des interventions ponctuelles sur des dossiers comportant une composante « santé »

[19] Depuis le départ du médecin directeur, les actions dans ce domaine restent peu nombreuses. Le SCHS intervient toutefois dans des dossiers spécifiques : enquêtes lors de déclarations d'intoxication au monoxyde de carbone, travail en réseau avec les services de la DDASS (légionelloses), rappel des obligations des propriétaires quand la présence de plomb est diagnostiquée dans un logement contrôlé par le SCHS.

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. *Les enjeux sur la ville d'Angoulême*

[20] Il existe un habitat ancien sur Angoulême. Les éléments ressortissant du fichier « Filocom » font apparaître 1100 logements potentiellement indignes¹² sur le centre ville et les quartiers de « Lhoumeau », « Saint-Cybard » et « Saint Aussonne ». Afin de repérer la qualité des logements, la ville fait appel à un bureau d'études « Square » qui a établi une typologie des logements de l'aire d'étude et mis en place un « système d'information géographique (SIG) ». Dans cette analyse virtuelle (cartographie), 600 fiches d'immeubles ont été répertoriées. Le constat est le suivant : 50 % des bâtiments sont en bon état, 35 % dans un état moyen, le reste est médiocre, 600 logements constituant un parc privé fragile. Ainsi 40 immeubles sont considérés comme potentiellement indigne avec un noyau dur de 10 immeubles. Faisant partie de cet habitat ancien, 1850 logements (15% du parc) sont déclarés vacants et 30 bâtiments sont protégés.

2.2. *La ville s'est engagée dans un plan d'aménagement urbain et a basé par ce biais sa stratégie de lutte contre l'habitat indigne*

[21] Une convention publique d'aménagement (CPA) a été signée le 15 mars 2004 et pour 10 ans entre la ville et un opérateur « SEM Territoires Charentes ». L'objectif est de revitaliser les quartiers anciens à plusieurs niveaux : le commerce, les espaces publics, l'habitat, le foncier, le tourisme.

[22] La convention prévoit plusieurs outils pour cette revitalisation de l'habitat urbain à la fois d'incitation mais aussi d'accompagnement de tous ceux concernés par l'objectif cité. Il s'agit, en particulier, de l'opération de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH RU) pour la période 2007-2011¹³. Il est ainsi prévu que cet OPAH RU devrait concerner 450 propriétaires bailleurs pour lesquels 100 de leurs locataires vivent dans des habitats indignes. Le financement des travaux de sortie d'insalubrité prévu par la délibération du conseil municipal de la ville d'Angoulême du 7 décembre 2006 prévoit que la ville apportera 112 225 € et l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) 897 000€, sachant que dans la même délibération le conseil municipal soumettait ces orientations de l'OPAH RU à la Comaga permettant sans doute, en cas d'accord de cette dernière, un apport spécifique. Dans les faits, c'est ce qui se passera.

¹² Parmi les villes chef lieu de la région Poitou-Charentes, Angoulême est celle qui est la plus touchée par l'étendue du parc privé relevant de l'habitat indigne avec 9,9% des logements (Source : Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne).

¹³ Sont également prévus dans cette convention des actions pour les façades et les devantures (1000 000 € de financement), et des solutions spécifiques pour certains types de bâtiments (loi Malraux de 1962, recours au Borloo avec ou sans amortissement mais aussi des possibilités offertes de relogement en partenariat).

2.3. Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et réflexions

2.3.1. Place du SCHS

- [23] Le SCHS est un outil opérationnel qui intervient dans un cadre coercitif (plaintes, enquêtes rapport d'insalubrité devant le conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques –CODERTS- mais également joue un rôle plus qualitatif dans le suivi des procédures (relance des propriétaires). Lorsqu'il y a infractions au règlement sanitaire départemental un courrier est envoyé au propriétaire et des informations sur ses droits sont fournies au locataire.
- [24] Le SCHS intervient à partir des plaintes adressées directement à la mairie ou sur demande du PACT ARIM quand cet opérateur qui travaille pour le groupement d'intérêt public Charente Solidarité estime qu'il y a une suspicion d'insalubrité pour un logement situé sur Angoulême. Chaque plainte dans ce contexte de risque d'insalubrité fait l'objet d'une visite de la part du SCHS¹⁴. Le nombre de plaintes et de signalements a augmenté sur les trois dernières années (59 en 2005, 68 en 2006, 89 en 2007). Le nombre de logements concernés par ces contrôles a été respectivement en 2005, 2006, 2007 de 68, 26 et 17.
- [25] Si l'insalubrité est avérée, le SCHS engage la procédure (rapport devant le CODERST). En 2006, il y a eu 4 arrêtés d'insalubrité pris par le préfet sur la base du travail réalisé par le SCHS mais aucun en 2007. Ces arrêtés concernaient 5 immeubles déclarés insalubres remédiables dont 4 repérés par l'enquête menée par l'opérateur de la ville.
- [26] Le nombre de logements traités (classement après travaux) est loin d'être négligeable : 36 en 2005, 22 en 2006 et 12 en 2007. Ainsi, trois immeubles déclarés insalubres sont sortis de cette insalubrité entre 2007¹⁵ et 2008¹⁶.

2.3.2. Réflexions sur le dispositif actuel

- [27] L'entrée du dispositif de lutte contre l'habitat indigne est celui du bâti et d'abord de l'aménagement urbain. L'approche privilégiée est celle de la requalification du centre urbain. L'objectif de 100 logements après travaux de sortie de l'insalubrité est très ambitieux, les résultats actuels cités ci-dessus montre que sans doute il sera difficile de l'atteindre au cours de la période de mise en œuvre de l'OPAH RU.
- [28] Les enjeux de santé publique sont difficilement appréciables dès lors qu'il n'existe pas d'enquêtes épidémiologiques. Cette situation n'est sans doute pas propre à la ville d'Angoulême. L'accompagnement social est le fruit d'une concertation entre l'opérateur de la ville et le CCAS, le SCHS reprenant à son compte les données sociales nécessaires mais sa place n'y est pas clairement affirmée. Lorsqu'il est en dehors du périmètre de l'OPAH RU, le SCHS bénéficie de l'apport de la MOUS mais l'existence de deux systèmes peut interroger (confer infra le point 3 Partenariats) dans la mesure où le dispositif MOUS bénéficie d'une ingénierie de qualité tant en ce qui concerne l'état des lieux que le traitement des situations pour la mise en œuvre des actions de sortie de l'insalubrité.
- [29] Les limites de l'action du SCHS tiennent aux situations complexes des propriétaires occupants, tant sur le plan financier que social, et aussi aux nombreux changements de locataires d'habitat insalubre rendant très difficile la substitution de la mairie aux obligations des propriétaires bailleurs pour qu'elle engage la procédure de travaux d'office.

¹⁴ 3 suspicions d'insalubrité transmises par le GIP Charente Solidarité en 2005, 1 en 2006 mais aucune par la suite.

¹⁵ Cette sortie d'insalubrité en 2007 est lié à un arrêté de 2006 concerne un immeuble de 3 logements vacants en 2006.

¹⁶ Ces deux sorties d'insalubrité en 2008 sont liés à 2 arrêtés de 2006 concerne un premier immeuble de 11 logements avec 12 habitants et un second de 8 logements avec 5 habitants.

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT ET DES AUTRES PARTENAIRES DANS LA LUTTE AVEC L'HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS

3.1. Rôles des services de l'Etat

3.1.1. La Direction départementale (DDE) anime le pôle de lutte contre l'habitat indigne, la stratégie adoptée tenant compte des réalités

- [30] Depuis 2002, un pôle habitat indigne départemental rassemble les principaux intervenants dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne. L'un des objectifs du plan départemental d'action pour les logements des personnes défavorisées (PDAPLD) traite de manière spécifique du renforcement de la lutte contre l'habitat indigne¹⁷. La DDE pilote le fonctionnement du pôle (organisation des ordres du jour, rédaction des documents techniques et statistiques..). Deux plans ont été élaborés, le premier concerne les exercices 2005-2006, le second la période 2007-2008, 2006 étant consacrée à l'évaluation des résultats sur la période précédente et au lancement d'une nouvelle stratégie de lutte contre l'habitat indigne.
- [31] La stratégie mise en place comprend deux volets : améliorer la connaissance de l'habitat indigne et ensuite mettre en place des actions directement opérationnelles.
- [32] Au départ, les études de repérage s'appuient sur le fichier Filocom. Celui-ci fournit des informations globales qui permettent de définir les priorités par territoires d'intervention. Il est un préalable au lancement d'un dispositif opérationnel entre l'ANAH et les collectivités territoriales (démarche contractuelle).
- [33] Avant chacune de ces OPAH, le repérage plus fin de l'habitat indigne est mis en œuvre selon deux méthodes. En milieu urbain (c'est le cas d'Angoulême) on croise plusieurs systèmes d'information : le fichier Filocom, le fichier des taxes d'habitation, les résultats des contrôles de décence, et les éléments contenus dans les arrêtés d'insalubrité. Cette source globale permet de déterminer de manière précise et fiable les secteurs sensibles. En milieu rural l'approche est un peu différente. Il s'agit de territoires à faible dimension. Les élus connaissent bien leurs villages. Ils sont associés aux études. La DDE part des logements qui ont fait l'objet d'une rénovation ainsi que de la connaissance des permis de construire acceptés et détermine à partir de là une liste de logements susceptibles d'être considérés pour le moins comme fragiles. La liste est soumise de manière contradictoire aux maires. Au final, les logements à risques sont connus.
- [34] Les actions directement opérationnelles prennent en compte quatre dispositifs : les contrôles de décence, l'externalisation des constats d'insalubrité (le PACT ARIM a été attributaire du marché), le bail à réhabilitation¹⁸ et la convention avec le crédit immobilier¹⁹.

¹⁷ Parmi les objectifs du PDAPLD (2007-2011) on trouve entre autres : « maintenir voire renforcer la MOUS, contrôler des logements, mener une réflexion visant à réduire les délais de remise en état des logements non décents, mener une réflexion visant à la création d'une commission chargée de donner une réponse partenariale aux bailleurs de mauvaise foi, intégrer les diagnostics thermiques dans les contrôles de décence, développer le fichier nominatif tel qu'inscrit dans la loi ENL ».

¹⁸ Dans le bail à réhabilitation un preneur (un tiers) agit à la place du propriétaire occupant (réalisation de travaux, prise en charge pendant la durée du bail des frais d'entretien et d'assurance) sachant que ce dernier paie au preneur (il s'agit ici du PACT) un loyer mais bénéficie des droits à allocation logement.

¹⁹ La convention prévoit l'accord de prêts à 1% d'intérêt pour un montant maximum de 10 000€ dans le premier cas et 15 000€ dans le second en complément d'une subvention de l'ANAH pour le logement des propriétaires occupants ou pour des travaux réalisés par les propriétaires bailleurs dont les plafonds de ressources ne dépassent pas 80% des plafonds HLM.

- [35] L'évaluation du premier plan va montrer que l'insalubrité n'est pas le problème majeur sur le département dans le locatif mais qu'il l'est pour les propriétaires occupants. Par contre, le nombre de logements indécents reste très élevé. D'où la volonté de trouver des solutions encore plus opérationnelles et d'adapter la stratégie de lutte contre l'habitat indigne et indécents. L'idée est de développer une ingénierie au service des habitants à la fois technique, financière et sociale permettant les solutions les plus adaptées de sortie d'insalubrité.
- [36] D'où la création de deux outils : La MOUS insalubrité et le programme d'intérêt général (PIG). Les missions de la MOUS ont une portée générale²⁰ tant en ce qui concerne l'information, l'assistance administrative et technique, l'accompagnement social, les études et l'analyse et enfin le suivi de l'opération et son évaluation. Le PIG vient en complément du premier dispositif. Il traite du montage financier pour la réalisation des travaux.
- [37] Le maître d'ouvrage de la MOUS insalubrité est le conseil général. Il délègue cette responsabilité au GIP Charente solidarités en charge du FSL. La lutte contre l'habitat indigne fait ainsi partie d'une politique plus générale contre l'exclusion, 81% des ménages occupant un logement indécents sont bénéficiaires des minima sociaux ou de revenus très précaires²¹.

3.1.2. La DDASS gère les procédures liées à l'habitat insalubre

- [38] Le dispositif part des contrôles de décence. C'est le groupement d'intérêt public (GIP) qui en est responsable. Il utilise les services d'un opérateur (le PACT ARIM). Deux solutions sont alors possibles, le logement doit être réhabilité dans le cadre du décret de 2002 sur la « non décence » soit il existe une présomption d'insalubrité. La DDASS a externalisé ses missions, la pré enquête d'insalubrité étant réalisée par le PACT ARIM. S'engage alors une relation avec le propriétaire lui exposant la situation au regard de la réglementation et lui demandant de se plier à ses obligations. Un courrier ferme suffit parfois. Dans l'hypothèse où le propriétaire ne donne pas suite, le service santé environnement de la DDASS organise une visite du logement, écrit le rapport contradictoire soumis au locataire et au propriétaire, prépare l'arrêté préfectoral, en assure le suivi (prise en compte des délais pour réaliser les travaux) et gère la levée dès lors que les travaux sont réalisés. Le pôle santé environnement travaille de manière étroite avec le pôle social de la DDASS²². Les moyens humains de la DDASS affectés à cette gestion des procédures sont très relatifs (0,2 ETP)²³.

3.2. Les partenaires des services de l'Etat au niveau du département de Charente

3.2.1. Le pôle habitat de lutte contre l'habitat indigne intègre tous les partenaires intéressés

- [39] Il réunit tous les représentants des services de l'Etat (DDE, DDASS), du conseil général, de la Comaga, du SCHS de la ville d'Angoulême, du GIP Charente solidarités, de la CAF, de la MSA, du PACT ARIM, de l'ADIL et depuis 2005 de la SEM Territoires Charente.

²⁰ La MOUS dans sa phase initiale doit porter sur le diagnostic des situations (identification des situations d'insalubrité à traiter, constitution d'un dossier administratif), puis réaliser l'état des lieux du logement insalubre qui comprends un diagnostic technique (insalubrité, péril), un diagnostic social (situation familiale et financière du propriétaire, un diagnostic juridique, aborder la question du relogement. La seconde phase concerne les actions à mettre en œuvre pour la sortie de l'insalubrité (accompagnement du propriétaire occupant ou bailleur sur le plan financier, technique et l'occupant sur le plan social ; il s'agit ensuite de chercher les solutions selon que l'insalubrité est remédiable et que l'occupant est maintenu dans le logement ou que l'insalubrité est irrémédiable...

²¹ RMI 28%, ASSEDIC 16%, CDD 16%, AAH 12%, API 9%...(Source : PDAPLD).

²² C'est d'ailleurs le plus souvent le pôle social qui intervient pour le compte de la DDASS dans les réunions de la MOUS insalubrité.

²³ La partie santé habitat (risques liés au radon, aux légionnelles, à l'amiante, au monoxyde de carbone) comprend 1 ETP.

- [40] Comme l'a montré la description de l'animation de ce pôle (confer infra), c'est à ce niveau que se discute la stratégie de lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit ainsi d'un lieu de résolutions de situations particulièrement délicates pour lesquelles plusieurs intervenants disposent d'une partie de la solution, celle-ci ayant le plus de chances d'être trouvée quand les compétences s'agrègent.
- [41] Par ailleurs les rôles de chacun sont clairement définis. Le GIP Charente solidarité fait procéder au contrôle de décence en utilisant les services du PACT, puis le locataire, le propriétaire et le maire de la commune sont informés par le GIP du résultat du contrôle et des suites à donner ; la CAF et la MSA qui disposent de la même information peuvent agir dans ce cadre (suspension éventuelle de l'aide au logement). La CAF et le GIP interviennent auprès des propriétaires pour que les travaux soient effectués. Les logements présumés insalubres sont signalés à la DDASS. Le GIP tient à jour le fichier informatique départemental de des contrôles effectués et des suites données.

3.2.2. La MOUS insalubrité placée sous la responsabilité du conseil général rassemble également les partenaires intéressés par la lutte contre l'habitat indigne en dehors des représentants de la ville d'Angoulême

3.2.2.1. Le comité de pilotage détermine les grandes orientations du dispositif

- [42] Son rôle de stratège est important puisqu'il vérifie de manière régulière la pertinence urbaine des opérations ainsi que leur durabilité. Il évalue au moins une fois par an les actions menées par l'opérateur de la MOUS. Présidé par le président du conseil général, le comité comprend les deux directeurs des services de l'Etat (DDE, DDASS), le délégué local de l'ANAH, le président de la CAF et celui de la MSA

3.2.2.2. Le comité de suivi organise la mise en œuvre des orientations du comité de pilotage

- [43] L'ensemble des démarches entreprises pour chaque ménage et logement est formalisé dans une fiche de suivi. Sur proposition de l'animateur de la MOUS, le comité détermine la stratégie de sortie d'insalubrité à adopter, la nécessité d'un relogement ainsi que la nature des prestations d'assistance apportées au propriétaire bailleur, notamment. Présidé par le président du conseil général ou son représentant il comprend des représentants de la DDE, de la DDASS, de l'ANAH, du GIP Charente solidarités, de l'ADIL, de la CAF, de la MSA et des travailleurs sociaux territorialement compétents. Ce comité peut entendre en fonction des dossiers traités le maire de la commune où se situe le propriétaire du logement incriminé, des professionnels de santé, des bailleurs sociaux ou privés en cas de relogement, des associations intervenant dans le domaine de l'habitat.
- [44] Il s'agit donc d'un travail d'équipe.
- [45] La MOUS est compétente sur l'ensemble du territoire du département à l'exception du périmètre de l'opération d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain d'Angoulême. Le traitement de l'insalubrité constitue en effet un volet obligatoire des OPAH. A ce titre le maire ne fait pas partie du comité de pilotage de la MOUS pas plus que ses services n'interviennent au niveau du comité de suivi (SCHS en particulier).

3.3. *Le bilan des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne*

3.3.1. *L'importance des contrôles de décence des logements et leur impact sur la situation des habitants*

[46] Entre 2002 et 2007, il y a eu 2119 contrôles de logements sur le département. Sur ce total, 1003 ont été jugés indécents (47,3%). Le nombre de logements redevenus décents après que des travaux aient été réalisés par le propriétaire est de 360 soit 35,8% du total des logements indécents. Restent que les objectifs de retour à la décence tels qu'ils avaient été fixés par le pôle ont été atteints voire dépassés. Ainsi, pour 2004 l'objectif de logements recouvrant un caractère décent était de 115. le bilan est de 171 à la fin de l'exercice. Le même constat peut être fait en 2005 (objectif 160, réalisé 184).

3.3.2. *Les résultats en matière d'insalubrité sont plus modestes qu'il s'agisse du nombre d'arrêtés que de sorties de l'insalubrité*

[47] Sur la période considérée, le nombre de logements transmis à la DDASS pour présomption d'insalubrité est de 90 mais le nombre de logements déclarés insalubres est de 32. Si on prend en compte la période 2003-2008, au moment de la mission, le nombre d'arrêtés d'insalubrités pris est de 23 et concernent 60 logements dont 44 en 2006 et le nombre de situations d'insalubrité réglées par les arrêtés d'insalubrité est de 21 (40 logements).

[48] Il est possible de considérer dès lors l'impact favorable des arrêtés d'insalubrité. Mais en même temps ceux-ci ne reflètent que très relativement le travail accompli par les services de l'Etat, le SCHS et tous les partenaires cités au niveau du département afin que les habitants retrouvent un logement digne et décent.

3.4. *Relations du SCHS avec les partenaires au niveau départemental et réflexions*

[49] Le périmètre d'action du SCHS concerne l'OPAH RU et le reste d'Angoulême non compris dans cette délimitation. Dans le premier cas, il est exclu des services de la MOUS pour les raisons indiquées précédemment mais pas dans le second. Or rien ne dit que le SCHS puisse bénéficier d'une qualité d'expertise telle qu'elle apparaît dans le dispositif MOUS. La qualité de l'opérateur de la ville, ni de celle du CCAS (accompagnement social) sont en cause. Mais il est paradoxal que l'outil inventé pour dynamiser les solutions de sortie d'insalubrité ne puisse être utilisé par le SCHS quels que soient les lieux de son action alors qu'il a été décidé après évaluation des résultats du plan 2004-2005 par les membres du pôle de lutte contre l'habitat indigne dont fait partie le SCHS.

4. CONCLUSION

[50] En Charente, la lutte contre l'habitat indigne est fortement liée à la volonté des élus, des services de l'Etat, des associations, de la CAF, de la MSA, de l'ANAH... de traiter de manière coordonnée la problématique du logement indécents. Depuis 2002, le nombre de logements contrôlés et le nombre de logements non décents sont en augmentation, 2/3 des contrôles effectués se terminent par un constat de non décence. Les usagers, les travailleurs sociaux et les commissions FSL sont les principaux demandeurs de contrôles de conformité.

- [51] Au regard du nombre de logements indécents, celui des logements présumés insalubres est peu important. Dans ce contexte, le nombre de situations réglées est faible (18 sur la période 2003-2008). En revanche, le nombre de logements redevenus décents après travaux par les propriétaires est en constante progression depuis 2002 (7 en 2002, 27 en 2003, 39 en 2004, 53 en 2005, 83, 152 en 2007. Le nombre d'arrêtés pris pour insalubrité n'est donc pas un indicateur suffisant pour mesurer la capacité des collectivités de Charentes à lutter contre l'habitat indigne. L'arrêté d'insalubrité n'est pris manifestement que lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions.
- [52] L'augmentation du nombre de logements remis aux normes s'explique par le renforcement des interventions à caractère amiable que celles-ci soient réalisées par la CAF, la MSA, le SCHS sur la ville d'Angoulême et aussi à la mise en œuvre de procédures à caractère judiciaire menées par le GIP relayées tant par la DDASS que par le SCHS dans le suivi des arrêtés d'insalubrité.
- [53] Dans ce contexte, le SCHS est pour la ville un outil opérationnel aux moyens limités. Il n'a pas de rôle stratégique dans la lutte contre l'habitat indigne.

Gérard LAURAND

Liste des personnes rencontrées

PREFECTURE

Monsieur Séguy : sous-préfet président du CODERST

Madame Daubigeon : chef de bureau de l'environnement

Madame Razakandraibe : chargée de mission « cohésion sociale à la préfecture »

DDASS

Madame Thomes : Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de Charentes

Monsieur Kerspen : Ingénieur sanitaire

VILLE D'NGOULEME

Madame Elodie Fruchard : responsable du SCHS

Madame le docteur Mausset : élu, déléguée à l'hygiène.

DDE

Monsieur Véra : chargé de mission à la DDE

GIP CHARENTES SOLIDARITE

Monsieur Rougier : directeur de Charentes Solidarité



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-134A

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Nantes

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- novembre 2008 -

Sommaire

AUDIT DU SERVICE COMMUNAL D’HYGIENE ET DE SANTE DE NANTES.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville et moyens</i>	6
1.2.1. Dénomination et composantes.....	6
1.2.2. L’évolution des dernières années	7
1.2.3. Le positionnement des services issus de la séparation des activités de l’ancien SCHS	7
1.2.4. Les ressources.....	8
1.3. <i>Les missions exercées par le service d’hygiène, l’évolution depuis sa création</i>	9
1.3.1. Les missions exercées par le service d’hygiène ne recouvrent pas complètement la totalité des domaines délégués au moment de la décentralisation	9
1.3.2. Le service hygiène assure la gestion des périls	10
1.4. <i>La direction de santé publique par son réseau en santé mentale facilite le maintien dans un logement décent de populations particulièrement fragiles</i>	10
2. STRATEGIE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, PLACE DU SERVICE D’HYGIENE, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D’INSALUBRITE	11
2.1. <i>La stratégie contre l’habitat indigne</i>	11
2.1.1. Les enjeux et les objectifs.....	11
2.1.2. La mise en œuvre de la stratégie	11
2.2. <i>Place du service d’hygiène dans la lutte contre l’habitat indigne</i>	13
2.3. <i>Bilan des dispositifs dans la lutte contre l’habitat indigne et limites</i>	14
2.3.1. Au niveau des OPAHRU	14
2.3.2. Au niveau de l’action coercitive du service d’hygiène.....	14
2.3.3. Les limites des dispositifs.....	14
3. ROLES DES SERVICES DE L’ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, DIFFICULTES A SE COORDONNER, RELATIONS AVEC LE SERVICE D’HYGIENE DE LA VILLE DE NANTES.....	15
3.1. <i>Rôles des services de l’Etat</i>	15
3.1.1. Les interventions de la DDASS et les limites de son action.....	15
3.1.2. Les interventions de la DDE et les limites de son action	16
3.2. <i>Difficultés de coordination des services de l’Etat entre eux et avec le conseil général</i>	16
3.3. <i>Relations avec le service d’hygiène de la ville de Nantes</i>	17
4. CONCLUSION	17
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	19

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Nantes

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des logements, immeubles et locaux utilisés aux fins d'habitation et dont la suppression ou la réhabilitation, au titre de l'insalubrité ou de la sécurité relève des pouvoirs de polices administratives exercés par les préfets et les maires. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Nantes, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS de Nantes, s'est rendu sur site les 21 et 22 octobre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe.

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont Ferrand, Thiers, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint Denis, Creil, Beauvais, Melun.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. *Le contexte*

[7] La ville de Nantes, chef lieu de Loire Atlantique², comprend 281 000 habitants³. La ville a connu une période de décroissance démographique entre 1968 (260 244 habitants) et 1982 (240 539 habitants). Depuis, la progression est très forte. Entre 1990 et 1999, par exemple, elle sera de 8,9%. 24 communes forment depuis le 1^{er} janvier 2001 la communauté urbaine de « Nantes Métropole ». Son territoire s'étend sur 523 km² et connaît une urbanisation croissante. « Nantes Métropole » a un potentiel de développement important puisque 61 % du territoire communautaire est constitué de surfaces non urbanisées. « Nantes Métropole » compte 577 000 habitants et les projections démographiques à l'horizon 2020 tablent sur un scénario central d'un potentiel futur de 640 000 habitants. Selon l'agence de développement de la communauté urbaine celle-ci présente de nombreux facteurs d'attractivité (dynamisme de l'économie locale, qualité des ressources humaines, coûts d'exploitation particulièrement favorables au regard la situation enregistrée dans d'autres régions, qualité de vie à Nantes).

[8] Pour autant, la situation pour favorable doit tenir compte d'un contexte social spécifique sur la ville de Nantes qui concentre la moitié des allocataires du RMI de « Nantes Métropole ». Il existe ainsi une concentration d'habitants pauvres dans la ville pour qui trouver un logement décent sur le marché privé locatif reste difficile. De tout temps, la ville a tenté de répondre à cette situation. Elle possède, en effet, un parc social important (24 000 logements HLM) qui, à lui seul, représente 23,7 % du parc privé locatif. Le traitement de l'insalubrité n'est pas donc pas limité par la question du relogement, sauf s'il s'agit de résoudre la demande de grandes familles, dans la mesure où les logements offerts ne sont pas très grands.

[9] Le SCHS de Nantes est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors les villes de Loire Atlantique (Nantes, Saint-Nazaire) disposant d'un SCHS, le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé est assuré par le service santé environnement de la DDASS.

1.2. *Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville et moyens*

1.2.1. *Dénomination et composantes*

[10] Le service est dénommé « Hygiène, manifestations festives et sécurité civile ». Il comprend ainsi trois pôles. Seul, le premier, « Hygiène » traite des missions régaliennes telles qu'elles ont été confiées par l'Etat dans le cadre des premières lois de décentralisation. Les deux autres sont concentrées sur des activités différentes : « études de l'ensemble des dossiers présentés par les organisateurs de manifestations qui se déroulent sur l'espace public nantais » pour l'unité Manifestations et « gestion des incidents, accidents, incendies... » qui affectent la vie des nantais pour le Secteur Sécurité Civile.

² 1 029 000 habitants (recensement de 2005).

³ Recensement de 2005, calcul fait sans doubles comptes.

1.2.2. L'évolution des dernières années

- [11] Plusieurs évolutions majeures ont concerné le service, certaines portent sur les pratiques, d'autres sur l'organisation.
- [12] En 1993, les agents du service ont proposé de gérer, outre les questions de salubrité, celles portant sur le péril. L'idée était de traiter l'habitat dans sa globalité et de rendre ainsi plus cohérent les pratiques avec l'avantage, pour les personnels, d'être réactifs aux risques encourus par les habitants en maîtrisant une procédure très encadrée ne dépendant que du pouvoir de police spéciale du maire. Ce fut accepté.
- [13] En 1996, sous l'impulsion d'un élu, chargé de l'environnement, le choix a été fait de recentrer les activités du service sur des enjeux d'environnement et de qualité de vie en créant une mission spécifique pour l'hygiène. Dès lors, le SCHS a été divisé en deux structures indépendantes : outre le « service d'hygiène, manifestations festives et sécurité civile » a été mis en place une direction de la « Santé publique » propre dont l'enjeu est de développer sur Nantes une politique de santé publique. Cette nouvelle structure est dirigée par un médecin et est scindée en deux pôles : la santé scolaire et les actions de santé. Elle bénéficie d'une cellule de gestion. Il s'agit d'une organisation importante, disposant de 44 ETP. Trois grandes missions lui sont dévolues : promouvoir la santé des enfants à l'école (8 200 bilans de santé ont ainsi été réalisés pour les enfants des écoles en 2007), soutenir les actions de santé à l'échelle des quartiers et de la ville (ateliers de santé ville sur quatre quartiers prioritaires, réseaux de prévention autour de priorités de santé publique- addictions, HIV, nutrition, santé mentale), favoriser l'accès à la prévention et aux soins notamment en direction des publics précaires et le suivi des situations de personnes touchées par des troubles du comportement, tant en ce qui concerne leur logement, que de manière plus aigüe de gérer les suites à donner aux troubles à l'ordre public qu'elles ont pu occasionner (90 arrêtés provisoires d'hospitalisation d'office ont ainsi été pris en 2007).

1.2.3. Le positionnement des services issus de la séparation des activités de l'ancien SCHS

- [14] Le service « Hygiène, Manifestations et sécurité civile » est rattaché à la direction de la réglementation et de la gestion de l'espace public. Il est ainsi positionné à côté de d'autres services comme le « stationnement », « la réglementation du commerce » ou encore « la commission de sécurité ». Ce qui relie cet ensemble est l'idée que chacune de ces structures contribue à la sécurité de la vie des nantais au sens large. Le service dépend de deux élus. Dans son rôle plus coercitif vis-à-vis des propriétaires bailleurs ou occupants il est en relation avec « l'adjoint⁴ délégué à la sécurité, tranquillité publique et sécurité » qui est son référent, alors que dans son action sur le logement il traite avec l'adjoint⁵ en charge de « l'urbanisme, du logement, du commerce et de l'artisanat » et lui rend compte de ses choix et de ses difficultés.
- [15] La direction de la « Santé publique » est intégrée à la direction générale adjointe « Actions Sociales »

⁴ Il s'agit de Monsieur Gilles Nicolas.

⁵ Il s'agit de Monsieur Alain Robert également conseiller général.

1.2.4. Les ressources

1.2.4.1. Les ressources humaines

- [16] Dirigé par un ingénieur de catégorie A, madame Plessis, et bénéficiant de l'appui de trois professionnels dont un ingénieur⁶ responsable de l'unité spécifique « hygiène », le service comprend 20 agents (19 ETP) dont 9,6 ETP affectés à la l'hygiène, 4,4 ETP pour les manifestations festives, 3 ETP traitant des questions de sécurité civile et 2 ETP assurant la gestion administrative de la structure. Les métiers exercés par les personnels propres à l'hygiène sont essentiellement ceux du contrôle (inspecteur de salubrité) et du management (la responsable du service). Un agent supplémentaire devrait être recruté en 2009. Tous les inspecteurs de salubrité sont assermentés. Les agents ont reçu une formation spécifique dans les domaines de lutte contre l'habitat indigne.

1.2.4.2. Les ressources logistiques

- [17] Le service a des moyens limités mais suffisants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 317 m² dont 180 m² affectés à l'unité « hygiène ». Les locaux sont adaptés à l'accueil de tous les publics. Les outils d'investigation pour les enquêtes sont suffisants. Ils permettent d'assurer les missions pour lesquelles le service s'est vu confier des compétences de la responsabilité de l'Etat. Le service dispose ainsi de sonomètres (contrôle du bruit), de PHmètres et d'un photomètre (matériels pour le prélèvement d'analyse d'eau), de détecteur de gaz carbonique, d'analyseurs de combustion et de tirage, d'appareils photos, de distances mètres. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 9.

- [18] Le service d'hygiène utilise deux logiciels en interne. Le premier dénommé « Esabora » permet la gestion et le suivi des plaintes (instruction, faits essentiels, décisions prises, délais..). Il comprend une base de données qui facilite les extractions utiles lors de recherches. Ce logiciel est à la disposition des deux opérateurs choisi par la ville, facilitant les échanges entre tous les professionnels travaillant sur l'habitat indigne. Le second est un logiciel acoustique.

- [19] Les agents de l'unité hygiène ont connaissance des résultats du fichier « Filocom » pour la commune et bénéficie de toutes les études réalisées ces dernières années pour le traitement de l'habitat indigne, notamment dans le cadre des OPAHRU. Les agents du service ne peuvent se connecter au réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS.

1.2.4.3. Les ressources financières comparées aux dépenses

- [20] Au sens comptable, le service n'a pas de budget propre mais, à l'exception des dépenses indirectes, est en capacité d'identifier ses charges de fonctionnement. Les dépenses de personnels avec 410 987 €, spécifiques aux seuls agents ayant des activités liées aux compétences transférées en 1984, représentent en 2007 la part essentielle des charges de fonctionnement (85,9%)⁷. Celles-ci ont atteint pour cet exercice budgétaire 478 413 €, les dépenses directement imputables au fonctionnement du service hygiène se situant à 67 426 €.

- [21] Aucune dépense d'investissement n'a été effectuée pour le dernier exercice budgétaire connu.

- [22] Les ressources du service sont celles de la DGD. Elles se montent, en 2007, à 1 400 000 €. A priori, même si on calculait les dépenses indirectes de fonctionnement et qu'on les intégrait dans les charges globales, le service disposerait d'une marge substantielle pour répondre aux missions qui lui ont été déléguées par l'Etat dans le cadre du transfert de compétences opéré en 1984. En particulier, il aurait la possibilité d'accroître les moyens humains de lutte contre l'habitat indigne.

⁶ Il s'agit de Monsieur Frank Olivier.

⁷ Hors imputation des dépenses indirectes.

[23] Reste que la ville de Nantes a développé les missions de la direction « Santé publique » de manière importante. Le budget de cette direction se révèle déficitaire avec un solde de fonctionnement négatif de 1 487 432 € sans compter les charges indirectes non connues (source rapport d'activité 2007 du service de santé publique).

1.3. Les missions exercées par le service d'hygiène, l'évolution depuis sa création

1.3.1. Les missions exercées par le service d'hygiène ne recouvrent pas complètement la totalité des domaines délégués au moment de la décentralisation

1.3.1.1. Les missions aujourd'hui exercées par le service d'hygiène dans le cadre du transfert de compétences opéré par les lois de 1983 et de 1986

[24] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité, contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés, contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle du bruit (comportements, chantiers publics ou privés, activités professionnelles, culturelles ou de loisirs⁸), contrôle de l'eau potable à la demande d'un usager s'il y a présomption de non potabilité mais les contrôles d'eaux sont de la responsabilité de la DDASS, le service d'hygiène y étant associé (résultats des analyses d'eaux fournies par le laboratoire départemental pour lesquels le service prépare les avis au public), contrôle des établissements de natation, des piscines des baignades (qualité de l'eau, des sols et des vestiaires), contrôle de l'hygiène alimentaire dans les commerces.

[25] A défaut d'informations précises pour recenser le nombre de dossiers traités et leur spécificité dans tous les domaines, le logiciel utilisé actuellement ayant été changé en 2007, l'unité « hygiène » aurait à sa charge 35 % des dossiers traités par le « service hygiène, manifestations festives, sécurité publique ». Mais ceux-ci de par leur complexité engendreraient 70 % de l'activité du service.⁹

1.3.1.2. Les missions non assurées par le service hygiène dans le cadre du transfert de compétences

[26] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le service hygiène. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité des « SCHS » sont exercées par d'autres services de la commune.

[27] Ainsi en est-il du contrôle de l'hygiène urbaine assuré par la direction de la police mais aussi par la communauté d'agglomération « Nantes Métropole », du suivi des statistiques démographiques par le service « Santé publique » qui organise également la réception des déclarations de maladies obligatoires et aussi procède aux enquêtes épidémiologiques.

[28] D'autres compétences sont aujourd'hui exercées dans un cadre plus large que celui de la ville. Il s'agit par exemple du contrôle de la pollution de l'air réalisé par l'association « Air Pays de Loire » sous la responsabilité de la communauté d'agglomération « Nantes Métropole ». Cette communauté intervient d'ailleurs pour contrôler d'autres risques environnementaux comme l'évacuation et l'épuration des eaux usées et l'hygiène urbaine (confer supra).

⁸ La ville a édité une plaquette simple à l'usage des nantais.

⁹ Source : entretiens de la mission avec les responsables du service.

- [29] L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le contrôle des risques liés à l'amiante, celui concernant le radon, les risques de saturnisme¹⁰ (plomb) ou encore le contrôle aux frontières sont directement traités par la DDASS. Le contrôle des tours aérorefrigérantes est assuré par la DRIRE. Certaines missions sont tombées en désuétude. C'est le cas de la tenue du casier sanitaire.

1.3.2. Le service hygiène assure la gestion des périls

- [30] Cette mission de sécurité qui est propre au maire (pouvoir spécial de police) est très souvent exercée par d'autres services des collectivités locales. Ce choix différent effectué en 1994 (confer supra) donne une légitimité accrue au service de l'hygiène dans ses actions contre l'habitat indigne (réactivité aux risques, maîtrise des procédures et qualité des pratiques).

1.4. *La direction de santé publique par son réseau en santé mentale facilite le maintien dans un logement décent de populations particulièrement fragiles*

- [31] La direction de la santé publique assure des interventions importantes qui sont rappelées ci-dessus et la conduit à favoriser la prévention et l'éducation à la santé à l'échelle de l'école et des quartiers et aussi à encourager l'accès à la prévention et aux soins de populations en difficultés. Dans ce contexte, elle a créé divers réseaux dont celui en santé mentale qui associe les services de psychiatrie du CHU, les bailleurs sociaux et la ville dans une volonté commune de favoriser l'intégration de personnes présentant des troubles mentaux dans la cité en les aidant à trouver un logement et en les accompagnant dans leur vie quotidienne.
- [32] Parmi les risques que peut connaître une personne confrontée à un handicap de cette nature (expulsion pour dettes, hospitalisation d'urgence pour troubles à l'ordre public, incapacité à maintenir dans un état convenable son logement, rupture de soins), l'état de faiblesse morale et de santé qui est le sien peut la conduire à accepter de vivre dans un logement insalubre voire indigne.
- [33] La direction de la santé publique est donc un témoin de cette réalité. C'est une source d'informations pour le service d'hygiène dans son repérage de l'habitat indigne même si pour les agents du réseau en santé mentale de la ville ce n'est pas la mission première.

¹⁰ Mais le service y est associé (confer le rôle de l'opérateur d'une OPAH et du service d'hygiène quand ils interviennent dans un domicile où il existe une suspicion d'insalubrité).

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SERVICE D'HYGIENE, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. *La stratégie contre l'habitat indigne*

2.1.1. Les enjeux et les objectifs

- [34] La Madeleine, le Champ de Mars, République les Ponts, l'île Feydeau, Chantenay et Bouffay sont des quartiers de Nantes où la ville intervient de manière régulière et ancienne dans la lutte contre l'habitat indigne. L'étude préalable à la mise en œuvre de l'opération de l'habitat de renouvellement urbain du secteur Chantenay rue de la Montagne (2005-2009) a montré que les enjeux dans ce domaine étaient à la fois urbains, économiques, sociaux et environnementaux. Au moment de la signature entre différents partenaires (Ville de Nantes, Etat, Conseil général, Nantes Métropole, l'ANAH, la caisse des dépôts et consignations), la convention d'opération a fixé des objectifs précis : soutien à la mixité sociale et maintien à domicile de personnes âgées, développement de l'offre locative à loyer modéré, lutte contre l'habitat indigne (détection et résorption de l'insalubrité), amélioration des parties communes des copropriétés privées. Dans ce contexte, divers dispositifs financiers sont prévus qui concernent les propriétaires bailleurs, les copropriétaires et les propriétaires occupants.
- [35] Une seconde OPAHRU pour le secteur Bouffay Decré (2007-2011) avec la création d'un périmètre de restauration immobilière (PRI) doit permettre la restauration et la mise en état d'habitabilité des immeubles les plus dégradés avec plus de réactivité. Si nécessaire, les travaux imposés peuvent être déclarés d'utilité publique. Ils sont notifiés aux propriétaires qui disposent d'un délai d'exécution. S'ils n'y répondent pas une procédure d'expropriation peut être engagée.

2.1.2. La mise en œuvre de la stratégie

2.1.2.1. L'information des populations

- [36] La ville cible tous ceux concernés par cette politique : les locataires, les propriétaires, les professionnels qui interviennent dans le secteur du logement (syndics, administrateurs de biens, agents immobiliers, notaires, ...), les associations de locataires et de défense des usagers. Les objectifs de cette information très large diffèrent selon les publics concernés. Pour les locataires, le but est de leur faire connaître leurs droits et les moyens de les exercer, pour les propriétaires le choix est de leur rappeler leurs obligations et de les inciter à agir faute de quoi ils seraient passibles de sanctions¹¹, pour les professionnels du secteur logement l'enjeu, pour la ville, est qu'ils participent à la politique de lutte contre l'habitat indigne alors que pour les associations de locataires l'objectif recherché est qu'ils relaient auprès de leurs mandants les informations utiles sur les droits et leviers d'action à leur disposition.
- [37] Le dispositif prend deux formes différentes selon qu'il s'adresse au grand public ou à des publics spécifiques. Dans le premier cas, la ville intervient sous la forme de brochures, d'articles dans « Nantes passion », d'informations par mels (réseau de la ville de Nantes), dans le second les brochures sont remises directement aux propriétaires quand ils font leur déclaration de mise en location ou encore des courriers sont envoyés aux professionnels du secteur du logement voire des rencontres sont organisées avec les associations.

¹¹ Une note a été réalisée à l'intention des propriétaires bailleurs (décence des logements, contraintes prévues par la loi, recours ouvert au locataire, l'aide au logement, les documents à joindre lors de la mise en location d'un logement, les adresses utiles).

2.1.2.2. Le repérage de l'habitat indigne

- [38] Il n'existe pas de repérage global de l'habitat indigne mais des sources de repérage multiples qui contribuent à une connaissance précise du terrain : les signalements reçus au service d'hygiène, les visites systématiques de l'opérateur d'une OPAH¹², l'examen des permis de construire¹³, les visites organisées par le service habitat dans le cadre de l'intention d'aliéner¹⁴, les signalements de la CAF dans sa mission de contrôle de l'habitat décent qui ont débouché sur une suspicion d'insalubrité¹⁵, les visites de l'habitat voisin de celui où une insalubrité est avérée et, depuis 2008, les déclarations de mise en location. Il s'agit d'un dispositif expérimental inscrit dans l'article 48 de la loi portant engagement national pour le logement. Six secteurs de Nantes sont concernés : les périmètres des deux OPAH (confer supra), les Hauts Pavés/Saint Félix, Barbusse/Joffre, Stalingrad/Dalby, Républiques/Les Ponts. Les logements soumis à déclaration de mise en location¹⁶ imposent qu'ils soient situés dans des immeubles construits depuis plus de trente ans et qu'il s'agisse de loués vides ou meublés appartenant à des personnes physique ou morale. Dans cette relation entre le service de l'urbanisme et les propriétaires, l'idée centrale est de faire prendre conscience aux propriétaires des évolutions réglementaires et de leurs obligations.

2.1.2.3. Les partenariats et les méthodes

€ Un partenariat interne ouvert aux autres collectivités

- [39] Un chargé de mission « Animation locale » coordonne l'action de divers services de la mairie (l'urbanisme, le logement, l'action sociale, la réglementation représentée par le service d'hygiène, le réseau de santé mentale de la direction de la santé publique) dans la lutte contre l'habitat indigne. Il veille au respect des objectifs, il est l'interlocuteur des bailleurs sociaux, des partenaires extérieurs (ANAH, DDASS, ADIL, opérateurs, associations).
- [40] Un protocole de lutte contre l'habitat indigne a été signé entre la ville de Nantes et le parquet. Il détermine la procédure engagée pour les infractions au règlement sanitaire départemental et prévoit comment, lorsqu'un arrêté de péril a été pris et que le propriétaire n'y répond pas, le procureur est alerté.
- [41] Une convention entre la ville et la CAF est en discussion afin de mieux organiser les échanges d'informations entre les parties (impact de la CAF quand elle décide de suspendre le tiers payant, par exemple).
- [42] Le lien avec les travailleurs sociaux du conseil général ou de la ville (CCAS) est primordial. Selon les informations recueillies au cours de la mission, les pratiques ne sont pas les mêmes au sein des deux collectivités. Les travailleurs sociaux du CCAS agissent sur des populations mieux connues, notamment les Rmistes isolés. Les relations de partenariats avec le CCAS sont donc plus simples et mieux organisées. Les travailleurs sociaux du conseil général interviennent selon des critères géographiques, les personnes concernées pouvant se situer dans n'importe quel lieu du département. Les enjeux ne sont pas les mêmes. La question du logement peut leur apparaître comme une priorité seconde au regard des autres enjeux auxquels ces travailleurs sociaux sont confrontés. A tout le moins, ils n'interviennent spontanément que si le demandeur fait valoir auprès d'eux ses droits alors que dans les faits beaucoup d'usagers n'en sont pas capables. Cette approche différente oblige les partenaires internes de la mairie à en tenir compte. Cette démarche prend beaucoup de temps.

¹² Elles ont donné lieu à des interventions des inspecteurs d'insalubrité du service d'hygiène pour 47 dossiers par exemple en 2006.

¹³ Trois dossiers

¹⁴ Cinq visites de ce type ont contribué à une ouverture d'un dossier au service d'hygiène.

¹⁵ Six cas en 2007.

¹⁶ Le formulaire de déclaration incombe au bailleur ou à la personne mandatée par le propriétaire. Il doit être rempli à chaque nouvelle mise en location d'un logement (premier locataire ou changement de locataire).

- € Des méthodes de travail qui fédèrent l'action de la ville dans sa lutte contre l'habitat indigne

- [43] Les missions des partenaires sont clairement identifiées. L'opérateur d'une OPAH assure une première visite dès lors que le repérage a été réalisé. S'il y a une suspicion d'habitat indigne, une visite est programmée. Elle s'effectue en présence d'un inspecteur de salubrité du service d'hygiène. L'évaluation s'effectue sur la base de la grille insalubrité prévue par les textes. Le risque de saturnisme et de péril est mesuré ainsi que le respect du RSD. Dans la mesure où l'insalubrité est avérée, l'opérateur transmet une note au service d'hygiène. Son rôle est ensuite de convaincre le propriétaire de réaliser les travaux. S'il échoue, le choix est alors de s'orienter vers des mesures plus coercitives. En même temps, s'il s'agit de reloger le locataire, les liens entre l'opérateur (ingénierie technique, sociale et financière) et les partenaires internes et externes sont organisées (service de logement de la ville de Nantes, CCAS, associations, centre médicaux sociaux, organismes financiers complémentaires).-
- [44] Pour traiter de la situation des locataires et des propriétaires, le groupe technique de la mairie se réunit en moyenne toutes les cinq semaines. Il dispose d'un tableau de bord qui, pour chaque situation à l'ordre du jour, identifie le propriétaire, les sources des signalements, le profil du locataire (nombre d'habitants dans le logement, enfants à charge, situation en terme d'emploi, obtention des minima sociaux, importance des dettes contractées, date d'entrée dans le logement, demande de logement social effectuée, bénéficiaire d'une allocation logement, suivi social proposé), les résultats de l'intervention de l'opérateur (diagnostic posé), les résultats de l'intervention du service d'hygiène, les étapes de la procédure coercitive si celle-ci a été engagée, l'avancement du dossier de travaux, le relogement selon les modalités retenues (dans le logement actuel, dans un autre immeuble de manière temporaire ou définitive..). Le tableau de bord comprend par ailleurs toutes les observations importantes synthétisées depuis le début du traitement des différentes situations des locataires et des propriétaires rencontrées.
- [45] Il s'agit donc d'un travail précis d'équipe qui met en exergue une collaboration forte entre les services internes de la mairie (service d'hygiène, d'urbanisme, logement, action sociale, réseau de santé mentale) avec les opérateurs de deux OPAHRU et les services d'Etat invités à toutes ces réunions.

2.2. Place du service d'hygiène dans la lutte contre l'habitat indigne

- [46] Le service d'hygiène est à la fois membre d'une équipe dont le mode de fonctionnement a été décrit précédemment et il a en même temps un rôle plus coercitif dans le cadre des pouvoirs de police du maire (code général des collectivités territoriales) et de la délégation reçue de l'Etat (respect du RSD, mise en œuvre des procédures de péril sur les immeuble menaçant de ruine mais aussi de la réglementation portant sur la sécurité des équipements collectifs des parties communes des immeubles d'habitation et également des procédures d'insalubrité et de non respect des normes d'habitabilité).
- [47] 9,6 ETP travaillent à cette lutte contre l'habitat indigne y compris les temps consacrés à cette problématique par les personnels de secrétariat et aussi par l'ingénieur responsable du service. La ville de Nantes a été divisée en deux secteurs d'intervention : est et ouest. Quatre inspecteurs interviennent sur ces zones pour l'ensemble des missions. Chacun peut avoir des spécialités spécifiques : péril, hygiène par exemple.
- [48] Le service agit presque exclusivement à partir des plaintes. Il y en a eu 370 en 2007, 330 relevaient d'infractions au RSD, le reste concernait l'habitat indigne.

2.3. Bilan des dispositifs dans la lutte contre l'habitat indigne et limites

2.3.1. Au niveau des OPAHRU

- [49] Au niveau de l'OPAHRU Chantenay rue de la Montagne (2005-2009) entre 2005 et 2007 le repérage s'est amplifié (34 immeubles en 2005, 52 en 2006, 62 en 2007). Le nombre de logements visités a cru également (31% en 2005, 49 % en 2006, 58% en 2007).
- [50] Sur l'exercice 2007, à titre d'exemple, sur 196 logements visités 28 ont été rénovés dans le cadre de l'OPAHRU, 21 hors de ce cadre et 34 faisaient l'objet d'études de travaux. Globalement sur les 196 logements, 121 étaient considérés comme « indécents » et 17 relevaient de l'insalubrité. Au total dans 42 % des logements repérés, qu'ils soient rénovés ou qu'ils fassent l'objet de travaux, l'impact positif des actions engagées dans la lutte contre l'habitat indigne est réel.
- [51] Au niveau de l'OPAH Décré Bouffay, les résultats sont moindres dans la mesure où la signature de cette OPAH date de 2007. Néanmoins, au 23 septembre 2008, lorsque les membres du comité de pilotage se réunissent, 10 copropriétés sont en cours de diagnostics sur les parties communes dont 6 sur les 17 immeubles prioritaires (dégradés avec suspicion d'habitat indigne). Pour ces 17 immeubles le projet de rénovation est plus ou moins avancé (travaux en cours, montage du dossier, diagnostic entrepris, médiation engagée...).
- [52] Au moment de l'engagement de l'OPAH, en termes d'objectifs, 460 logements de propriétaires bailleurs et 80 de propriétaires occupants sont concernés par la mission. En septembre 2008, 42 logements de propriétaires bailleurs ont fait l'objet d'une action (9,13% du total) et un logement de propriétaire occupant a été également dans ce cas (1,25% du total).

2.3.2. Au niveau de l'action coercitive du service d'hygiène

- [53] Le nombre de plaintes a cru régulièrement entre 2005 et 2007 (279 en 2005, 320 en 2006, 360 en 2007). Toutes les plaintes ont fait l'objet d'une visite. Le nombre de logement pris en charge par le service sur programmation (contrôle systématique) est fluctuant (9 en 2005, 54 en 2006, 28 en 2007).
- [54] En 2007, il y a eu 3 arrêtés d'insalubrité pris par le préfet sur proposition du service d'hygiène. Par ailleurs, le service a été à l'origine de 12 arrêtés de périls pris par le maire soit 5 logements concernés et 10 occupants. Enfin, en 2007, le nombre de procédures de travaux d'office engagés pour tous les types d'arrêtés a été de 8 sachant que le nombre d'arrêtés de main levée se situe à 5 pour 2007.

2.3.3. Les limites des dispositifs

- [55] La gestion du temps est un facteur très important. Les membres du groupe technique, interrogés lors de la mission, considèrent qu'entre le repérage de l'habitat indigne, les visites, la médiation, le dépôt du dossier à l'ANAH (4 à 6 mois d'instruction), les travaux et l'accompagnement social il faut en moyenne trois ans pour résoudre complètement un dossier.
- [56] A titre d'exemple, un groupe de travail sur le relogement des occupants d'une adresse précise de locataires de la ville de Nantes, piloté par le CCAS, a été constitué en 2007. L'objectif était de rechercher des solutions sur mesures et de négocier avec le propriétaire des solutions pragmatiques afin d'obtenir le relogement des occupants après travaux. Le groupe a pu juger des limites de son action. Elles sont dues à la fois à l'absence de places en structures adaptées (maisons relais) et de solutions temporaires pour un public fragile qui nécessite un suivi social important (accompagnement aux rendez-vous, assistance au déménagement ...).

[57] D'autres considérations peuvent expliquer certains retards. Des dossiers, même s'ils sont peu nombreux, présentés au CODERST fin 2007 (2 dossiers) et avril 2008 (1 dossier) par le service d'hygiène n'ont toujours pas été traités par cette instance.

[58] Mais sans doute une observation générale peut être faite de nature à comprendre que les dispositifs actuels mériteraient d'être plus encadrés. La mission a pu mesurer l'énergie et la qualité professionnelle des intervenants internes et leur capacité à se coordonner avec les autres intervenants. Reste qu'au niveau de la mairie il n'existe pas de directeur de projet en charge de l'habitat indigne susceptible, au travers d'une évaluation globale des activités des uns et des autres effectuée de manière régulière, d'orienter les priorités de la lutte contre l'habitat indigne de la ville. Tout se passe bien aujourd'hui parce que les personnes habilitées à intervenir au sein de la mairie ont des cultures et des valeurs communes, une volonté de bien faire. Cette situation positive tient aux très bonnes relations entretenues entre les personnes mais pourrait se déliter si pour des raisons personnelles les uns et les autres étaient appelés à d'autres fonctions ou faisaient des choix professionnels différents.

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, DIFFICULTES A SE COORDONNER, RELATIONS AVEC LE SERVICE D'HYGIENE DE LA VILLE DE NANTES

3.1. Rôles des services de l'Etat

3.1.1. Les interventions de la DDASS et les limites de son action

[59] La DDASS intervient sur les zones autres que le champ de compétences des deux services d'hygiène du département (Nantes et Saint-Nazaire). La DDASS reçoit 270 signalements par an qui induisent 230 de visites, 40 étant réorientées vers les mairies (friches, écoulement d'eaux usées). 30 % de ces visites correspondent à une suspicion d'habitat insalubre ou indigne, le reste porte sur des infractions au RSD. Elle assure une présence dans les comités de pilotage et techniques des OPAH, celles de Nantes et celle de Saint-Nazaire (La Carène).

[60] Son fonctionnement dans le contrôle des règles d'hygiène est classique (envoi d'un courrier au propriétaire, information du Maire). Dans la plupart des cas, la médiation est suffisante et les travaux sont réalisés. Dans le cas contraire, le service santé environnement de la DDASS propose un échéancier au propriétaire. La DDASS dispose d'une base de données qui lui permet ensuite d'opérer les relances. Si l'insalubrité est avérée, une visite contradictoire est effectuée avec le propriétaire. Il lui est fourni des explications sur la réglementation, des délais lui sont donnés pour réaliser des travaux. C'est la phase de concertation. Dans le cas où le propriétaire est manifestement de mauvaise foi et ne souhaite pas faire de travaux un rapport est transmis au CODERST qui statue. Un arrêté préfectoral d'insalubrité est pris. Il impose des délais au propriétaire. Au moment de la mission la quasi-totalité des dossiers pour lesquels a été pris un arrêté d'insalubrité réparable était close.

[61] Au cas par cas, les personnels de santé environnement affectés à la lutte contre l'habitat indigne participent aux rencontres organisées par la ville de Nantes pour la gestion des situations des locataires ou les propriétaires (confer supra).

[62] La DDASS assure le suivi des dossiers présentés au CODERST par le service d'hygiène de la ville de Nantes (notification, inscription aux hypothèques, contentieux) à l'exception du relèvement assuré par le service habitat de la ville.

- [63] La DDASS dispose de moyens limités dans la lutte contre l'habitat indigne. 2,6 ETP technique et administratif travaillent sur l'habitat (RSD et habitat indigne). Dans un département de 1,2 million d'habitants, les moyens affectés ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Les priorités du service santé environnement portent sur l'eau (façade maritime importante). Les ingénieurs de santé environnement ont conscience de leurs faiblesses pour traiter de la problématique de l'habitat indigne. Entre 2000 et 2007, une analyse statistique montre que le nombre de visites réalisées sur l'ensemble des territoires du département, hors champ de compétences des deux SCHS, s'élève à 1822 alors que le nombre de logements estimés indignes par le service de la DDASS est de 15 474. L'action de la DDASS n'a porté, dans cette période, que sur moins de 12 % du besoin.

3.1.2. Les interventions de la DDE et les limites de son action

- [64] A titre principal la DDE intervient sur son cœur de métier qui est le financement des opérations de travaux pouvant être subventionnés. Elle instruit techniquement les dossiers pour les délégataires (Conseil général, Nantes métropole) avec l'appui de l'ANAH. Elle oriente les communes sur les dispositifs adéquats en matière de traitement de l'habitat indigne (PIG, OPAH) et sur les sources financières dont elles peuvent avoir besoin.
- [65] La DDE qui dit connaître les lieux de l'habitat indigne n'a, pas plus que la DDASS, les moyens humains suffisants pour faire face aux enjeux. Au mieux, 1 ETP à la DDE travaille sur la problématique habitat indigne et 0,6 ETP est consacré aux activités relevant de la délégation des « aides à la pierre ».

3.2. Difficultés de coordination des services de l'Etat entre eux et avec le conseil général

- [66] Des objectifs, qui touchent l'habitat indigne, sont affichés dans le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées¹⁷ (création d'un pôle de compétences « habitat indigne » avec la mise en réseau des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes intervenant dans le domaine du logement- CAF, MSA, ADIL, identification des territoires prioritaires d'intervention à partir d'un repérage précis, création d'une base de données interministérielles sur l'habitat indigne, soutien des personnes fragiles avec une mission de guidance).
- [67] Dans la réalité ces objectifs n'ont pas été mis en œuvre. Les premières réunions de réflexions sur la création d'un pôle de lutte contre l'habitat indigne qui associerait les services de l'Etat, la DDE et le conseil général datent de 2006. Depuis rien n'a abouti. Devant cette inertie, le conseil général a pris l'initiative de rédiger un document de propositions (lutte contre l'habitat indigne dans un cadre incitatif, structuration du dispositif autour d'une MOUS). Ces propositions ont fait l'objet d'observations de la DDASS notamment sur le fait que la MOUS n'est qu'un dispositif opérationnel qui ne peut apparaître comme structurant à lui seul l'organisation des relations entre les services de l'Etat et le conseil général. En juillet 2008 une autre réunion entre le conseil général et la DDASS a eu lieu. Elle portait sur l'organisation départementale de lutte contre l'habitat indigne mais aussi sur les dispositifs opérationnels adéquats (MOUS, PIG), la création d'un guichet unique, les missions à confier aux opérateurs. Le conseil général a produit par la suite un projet dans lequel il assurerait au niveau départemental, hors champ des zones de compétences des SCHS, le pilotage du système. La DDASS n'a pas adhéré à cette proposition. Depuis la rentrée de septembre 2008 les discussions sont au point mort.
- [68] De manière parallèle, la préfecture a demandé aux services de l'Etat (janvier 2008) de réfléchir à trois niveaux d'actions¹⁸ : la politique à mettre en œuvre pour la lutte contre l'habitat indigne, les objectifs à atteindre et la manière de réaliser sur le département une MOUS¹⁹.

¹⁷ PDALPD 2005-2009.

¹⁸ Source : DDE.

[69] En conclusion, tout reste à faire.

3.3. Relations avec le service d'hygiène de la ville de Nantes

[70] Les relations de travail entre les services de l'Etat et le service d'hygiène sont très bonnes aux dires des uns et des autres. La DDASS reconnaît de manière explicite que le service d'hygiène assure complètement ses compétences dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne et s'y implique totalement. Outre les partenariats qui se sont noués avec la DDASS, la DDE et les services de la mairie dans la gestion des cas particuliers (confer l'analyse sur les méthodes de travail) la DDASS réalise des visites conjointes avec les SCHS du département dont celui de Nantes.

4. CONCLUSION

[71] Le service d'hygiène est très actif. Son action s'intègre dans une organisation partenariale efficace des services de la ville de Nantes qui associe dans le même but l'urbanisme, le logement, le CCAS, le service d'hygiène, les opérateurs et en fonction du besoin les services de l'Etat voire d'autres partenaires. La ville a mis en place un dispositif original de repérage de l'habitat indigne.

[72] Au niveau départemental la gouvernance du pilotage de lutte contre l'habitat indigne reste à inventer.

Gérard LAURAND

¹⁹ Source : rencontre de la mission avec les responsables de la DDE en charge de la lutte contre l'habitat indigne.

Liste des personnes rencontrées

DDASS

Madame Taillandier : directrice de la DDASS de Loire Atlantique

Madame Gloaguen : Ingénieur de génie sanitaire responsable du pôle santé environnement de la DDASS

Madame Sadir : Ingénieur d'études en charge spécifiquement de la lutte contre l'habitat indigne

DDE

Monsieur Hatchikian chef de service adjoint chargé du logement

Monsieur Robin : chef de bureau chargé du financement du logement parc privé et public

Ville de Nantes

Monsieur Robert : adjoint au maire en charge de l'urbanisme, le logement et l'artisanat

Monsieur Nicolas : adjoint au maire délégué à la sécurité et à la tranquillité publique, sécurité civile et stationnement

Monsieur Théraud : direction de la réglementation et de la gestion de l'espace public

Monsieur Fillion-Nicolet : direction de la sécurité et la tranquillité publique

Madame Plessis : Ingénieur responsable du service hygiène manifestations et sécurité civile

Monsieur Olivier : Ingénieur responsable de l'unité Hygiène

Monsieur Bellamy : chargé de mission logement à la ville de Nantes

Madame Scouarnec : inspectrice de salubrité

Madame Mars : inspectrice de salubrité

Madame Genetay : inspectrice de salubrité

Madame Marchand : inspectrice de salubrité

Madame Lambert : mission santé publique

Madame Penard : mission santé publique

Madame Salvaneli : mission santé publique

Madame Giraud : chargée d'opération OPAH Chantenay-Urbana

Madame Vincent : chargée de mission logement DASI-CCAS

Opérateurs

Monsieur Gérineau : Urbanis opérateur OPAH Bouffay Decré

Madame Gaudier : Urbanis opérateur OPAH Bouffay Decré

Madame Laforge : CDH opérateur OPAH Chantenay



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-135A

Audit de la direction de la santé de Toulouse

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- novembre 2008 -

Sommaire

AUDIT DE LA DIRECTION DE LA SANTE DE TOULOUSE.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville et moyens</i>	6
1.2.1. Dénomination et composantes.....	6
1.2.2. L'évolution des dernières années	7
1.2.3. Le positionnement du service issu dans l'organigramme de la ville et la coordination avec les élus	7
1.2.4. Les ressources.....	7
1.3. <i>Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création</i>	9
1.3.1. Les missions exercées par le SCHS recouvrent presque la totalité des domaines délégués au moment de la décentralisation.....	9
1.3.2. Le SCHS a une activité importante dans le domaine de la santé publique.....	10
2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE.....	10
2.1. <i>La stratégie contre l'habitat indigne</i>	10
2.1.1. Les enjeux et les objectifs.....	10
2.1.2. La mobilisation des dispositifs d'intervention publique.....	11
2.1.3. Les avantages et les inconvénients de l'organisation actuelle.....	12
2.2. <i>Place du SCHS</i>	13
2.2.1. Son organisation dans la lutte contre l'habitat indigne.....	13
2.2.2. Son mode d'action	13
2.2.3. Ses partenariats.....	13
2.3. <i>Bilan des dispositifs et impact des arrêtés d'insalubrité sur instruction du SCHS</i>	13
2.3.1. Bilan du pôle habitat indigne.....	13
2.3.2. Nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité sur instruction du SCHS depuis 2002	15
3. ROLES SPECIFIQUES DES SERVICES DE L'ETAT, RELATION AVEC LE SCHS	15
3.1. <i>Organisation et rôle de la DDASS</i>	15
3.2. <i>Organisation et rôle spécifique de la DDE</i>	16
3.3. <i>Relation avec le SCHS</i>	16
4. CONCLUSION	17
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	19

Audit de la direction de la santé de Toulouse

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des logements, immeubles et locaux utilisés aux fins d'habitation et dont la suppression ou la réhabilitation, au titre de l'insalubrité ou de la sécurité relève des pouvoirs de polices administratives exercés par les préfets et les maires. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Nantes, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS de Toulouse, s'est rendu sur site les 3, 4 et 5 novembre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la préfecture, à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Thiers, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint Denis, Creil, Beauvais, Rouen, Melun.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. Le contexte

- [7] La ville de Toulouse, chef lieu de la Haute-Garonne², comprenait au dernier recensement 437 000 habitants³. Ce nombre serait en 2008 de 450 832 habitants. 891 000 personnes résident dans son agglomération. La ville connaît une croissance démographique très forte et continue depuis plusieurs années. Entre 1990 et 1999, la croissance moyenne par an de 0,9% l'a fait passer de 358 688 habitants à 390 301 habitants. Le phénomène s'est fortement accéléré dans les dernières années. Ainsi, depuis 2002, l'afflux de population est extrêmement sensible, par exemple plus de 18 000 habitants entre 2006 et 2007. Plusieurs facteurs l'expliquent : exode rural important, faible taux de mutation (6 à 8% par an), attractivité forte de Toulouse liée à la qualité de son tissu industriel (informatique, spatial).
- [8] Cette situation est un atout pour la ville. La population est jeune (la classe d'âge des 20-39 ans, au dernier recensement, représentait 41,1% de la population totale). La ville possède de très grandes universités. Elle représente aussi pour la ville une contrainte forte, notamment dans le domaine du logement avec des tensions sur le marché locatif des T2 et T3 pour des personnes seules ou des couples actifs sans enfant mais également pour les personnes les plus défavorisées. Le parc social avec 57 000 logements (11,6% du parc privé) est insuffisant au regard des besoins. Même si l'un des objectifs de l'activité du SCHS est la réhabilitation des logements cette réalité a eu et a encore un impact important dans la démarche des agents du SCHS pour la mise en œuvre des procédures d'insalubrité.
- [9] Le SCHS de Nantes est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors la ville de Toulouse, le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé est assuré par le service santé environnement de la DDASS.

1.2. Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville et moyens

1.2.1. Dénomination et composantes

- [10] Le service qui a gardé l'appellation d'origine comprend deux pôles « Santé environnement » et « Santé Publique ». Le premier est subdivisé en deux unités : l'hygiène urbaine et l'hygiène du milieu. Le second pôle comprend un service médical (vaccinations, conseil aux voyageurs, actions en faveur des enfants scolarisés et des enfants handicapés, contrôle et avis sur les créations de structures d'accueil de la petite enfance, pharmacie de secours pour répondre aux besoins des services municipaux, des écoles, des centres de loisirs et de vacances, participation au plan national de nutrition pour la santé, élaboration des plans d'urgence, veille sanitaire) mais aussi une unité organisatrice de prestations pour les associations d'usagers de la santé appelée « communauté municipale de santé ». Ces deux pôles bénéficient de manière transversale d'un secteur administratif important (12 agents) chargé des marchés publics, de la gestion financière et comptable du service et de la gestion du personnel.
- [11] Sur le plan des qualifications, il existe un déséquilibre entre les deux pôles. Sur 10 cadres A, 6 concourent à l'activité du pôle « Santé publique » et 2 seulement agissent dans le secteur « santé environnement » sachant qu'au moment de la mission, un de ces deux postes était vacant.

² 1 169 000 habitants (recensement de 2005).

³ Recensement de 2005, calcul fait sans doubles comptes.

1.2.2. L'évolution des dernières années

- [12] Globalement, entre 1984 et 2007, le nombre d'ETP du service est quasiment le même. Pourtant, il y eu des changements dans l'organisation du SCHS au cours des dernières années. Avant 1988, le service était composé de deux départements dont celui qui traitait de l'environnement (pollution atmosphérique, laboratoire acoustique, et mise en valeur de l'environnement). Cette unité d'activité a été transférée au service environnement de la ville. Le SCHS a donc vu fondre ses effectifs : 5 agents techniques, 3 laborantins, 2 ouvriers professionnels, 1 aide ouvrier professionnel. Ces effectifs ont été compensés avec un renforcement des deux unités de l'hygiène urbaine et de l'hygiène du milieu par la création de postes d'inspecteurs de salubrité.

1.2.3. Le positionnement du service issus dans l'organigramme de la ville et la coordination avec les élus

- [13] Dans le nouvel organigramme de 2008, le SCHS est rattaché au développement social et solidarité. Il côtoie dans cette organisation d'autres services comme le « CCAS », le « développement social » mais aussi la « démocratie sociale ». Ce nouveau positionnement peut sembler plus intéressant que celui qui préexistait auparavant. Le SCHS dépendait de la direction sécurité et domaine public avec une orientation « polices du maire ». Dans le nouveau contexte, la conduite des activités du SCHS, notamment dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne, paraît facilitée dès lors que les agents de ce service ont une relation de proximité avec les travailleurs sociaux. Cependant, il reste à le démontrer, le service n'ayant pas une réelle habitude de travail avec le CCAS (faiblesse des signalements provenant des travailleurs sociaux, par exemple, jusqu'à aujourd'hui).
- [14] Ce positionnement n'a par ailleurs d'intérêt spécifique que si les coordinations entre les divers services de la ville sont organisées. Les activités du SCHS, qu'il s'agisse de l'hygiène ou de la santé devraient conduire normalement les personnels à travailler avec leurs collègues des services de l'environnement, de l'habitat, des opérations foncières et de l'aménagement (direction du développement urbain et durable) et aussi avec ceux du service « sécurité civile et risques majeurs » de la direction sécurité du domaine public. La qualité de cette synchronisation dépend de la volonté du « politique » à définir des objectifs clairs pour ce service. Or il n'y pas actuellement d'affichage des priorités et des engagements que devrait tenir le SCHS dans le domaine du contrôle technique et administratif des règles d'hygiène. Cette situation est d'autant plus complexe pour le management du service que ce dernier dépend de plusieurs élus selon qu'il agit dans les domaines de la santé environnementale, de la santé publique voire de la sécurité et du domaine public.

1.2.4. Les ressources

1.2.4.1. Les ressources humaines

- [15] Dirigé par un médecin de santé publique, le docteur Cicchéléro, et bénéficiant de l'appui de plusieurs professionnels de catégorie A dont un ingénieur responsable du pôle « santé environnement » le service comprend au total 77 agents en exercice en 2007. 23 d'entre eux sont affectés à l'unité hygiène urbaine, et 16 à celle de l'hygiène du milieu. 16 agents exercent leur fonction au sein du pôle de santé publique. Le reste des personnels participe à l'administration du service et également à la gestion d'une unité spécifique « la fourrière animale. Les qualifications professionnelles sont restées stables au cours des vingt dernières années. Le service comprend ainsi en effectifs réels 8 agents de catégorie A, 23 de catégorie B dont 15 inspecteurs de salubrité, 46 agents de catégorie C. Les métiers exercés par les personnels du pôle « santé environnement » sont essentiellement ceux du contrôle (inspecteur de salubrité) et du management (l'ingénieur responsable du pôle). Tous les inspecteurs de salubrité sont assermentés.

1.2.4.2. Les ressources logistiques

- [16] Le service a des moyens importants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 1738 m² y compris les zones de stockage des produits nécessaires à la fonction de dératisation et de désinsectisation. Les locaux sont adaptés à l'accueil de tous les publics. Les outils d'investigation pour les enquêtes et contrôles sont suffisants. Le service bénéficie de sonomètres (contrôle du bruit), d'humidimètres, de capteurs de gaz carbonique, d'appareils photos, de mètres électroniques, de véhicules phytosanitaires (traitement de chenilles processionnaires). Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 20.
- [17] Le service d'hygiène utilise deux logiciels en interne. Le premier dénommé « Interdoss » est une base de données qui permet de suivre l'activité du service. Le second « Deb trait » assure de manière objective la mesure et le contrôle des bruits. Les agents du service n'ont pas la connaissance des résultats du logiciel « Filocom⁴ » pour la commune. En revanche, ils peuvent accéder à des logiciels dont la ville est propriétaire pour faciliter leurs tâches. C'est le cas du système d'information géographique (cartographies), de « Gimma » (patrimoine communal), « d'Archipel » outil du service architecture qui facilite les diagnostics des bâtiments pour certains risques, comme par exemple l'amiante. Les agents du service ont à titre expérimental accès au réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS.

1.2.4.3. Les ressources financières comparées aux dépenses

- [18] Au sens comptable, le service n'a pas de budget propre mais, à l'exception des dépenses indirectes, est en capacité d'identifier ses charges de fonctionnement. Les dépenses de personnels du SCHS, y compris celles concernant les agents exerçant leur activité au pôle « Santé publique », avec 2 958 812 €, représentent, en 2007, la part essentielle des charges de fonctionnement (72,9%)⁵. Celles-ci ont atteint pour cet exercice budgétaire 4 057 461€, les dépenses directement imputables au fonctionnement du service hygiène se situant à 1 098 649 €. Cette réalité pointe l'importance du poids de certaines activités assurées par le SCHS (dératisation, désinfection, dératisation, mission traitement des déchets, gestion de la fourrière animale, vaccination).
- [19] Les dépenses d'investissement ont atteint 49 165 € pour le dernier exercice budgétaire connu.
- [20] Les ressources du service sont pour une grande part celles apportées par la DGD. Elles se montent, en 2007, à 1 958 692 €. S'y ajoutent différentes ressources (taxe de désinfection, produits liés au service rendu aux usagers pour leurs vaccinations, recouvrement auprès des propriétaires du coût de travaux d'office) pour un montant de 261 827 €. Le budget est déséquilibré et les ressources ne permettent pas de couvrir les charges d'autant que les dépenses indirectes qu'il faudrait intégrer ne sont pas calculées.
- [21] Reste qu'il est difficile de comparer le niveau de la DGD avec les charges contrepartie des activités déléguées au moment des premières lois de décentralisation. Comme le montrera ci-dessous le rapport certaines missions du SCHS (mêmes si elles sont peu importantes) ont été transférées à d'autres services de la ville alors que dans certains cas le SCHS n'assure pas complètement les missions déléguées reprises pour partie par les services de l'Etat (contentieux des arrêtés d'insalubrité par exemple).

⁴ Qui fournit l'information sur l'importance de l'habitat indigne.

⁵ Hors imputation des dépenses indirectes.

1.3. Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création

1.3.1. Les missions exercées par le SCHS recouvrent presque la totalité des domaines délégués au moment de la décentralisation

1.3.1.1. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS sont organisées dans le cadre d'un protocole entre la DDASS et la ville de Toulouse

€ Les missions

[22] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité, contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés, contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb, réception des déclarations des maladies obligatoires et enquêtes, contrôle et application des mesures de désinfection, de dératisation et de désinsectisation, contrôle et organisation des vaccinations préventives, contrôle de l'hygiène urbaine, contrôle des risques liés à l'amiante⁶, contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle du bruit⁷ (comportements, chantiers publics ou privés, activités professionnelles) sachant que le contrôle des bruits liés aux transports aériens est réalisé par le service environnement, contrôle et surveillance des établissements de natation et des baignades, contrôle et surveillance des installations de camping, contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, contrôle de l'eau potable⁸, contrôle de l'hygiène alimentaire⁹ dans les commerces, tenue du casier sanitaire (installations, raccordements des bâtiments au tout à l'égout par exemple), déclaration d'avis dans le cadre de permis de construire, collecte et traitement des déchets d'activités de soins et de risques infectieux (déchets dangereux produits par les services municipaux¹⁰, déchets d'activité de soins à risques infectieux¹¹).

€ Le protocole

[23] Ce protocole, signé en 2006, entre le préfet et le maire de Toulouse précise les attributions du SCHS pour le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène dans plusieurs domaines (Contrôle de l'hygiène alimentaire¹², le SCHS faisant partie de la mission « Inter service de sécurité sanitaire », contrôle des DASRI, des bruits de voisinage -participation du SCHS à des études, réalisation de bilans-, contrôle de la pollution atmosphérique, contrôle des piscines avec l'application des décrets visés par l'article L.311-1 du CSP, et lutte contre l'habitat indigne).

1.3.1.2. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences

[24] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le service hygiène. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité des « SCHS » sont exercées par d'autres services de la commune.

⁶ Le SCHS est prestataire pour tous les bâtiments communaux pour le contrôle de ce type de risque. Il fait appel à un bureau d'études. Mais dans un avenir proche ce contrôle devrait être exercé par le service de l'architecture (réalisation de diagnostics).

⁷ Plus de 1400 enquêtes et mesures sonométriques en 2007.

⁸ 672 prélèvements ont été réalisés en 2007 dont 552 en point de distribution. 4 analyses ont présenté un point de non conformité biologique.

⁹ 1269 contrôles sur sites en 2007.

¹⁰ 131 tonnes de déchets ont été collectées en 2007, le SCHS a élaboré et organisé la filière d'élimination des déchets produits par les différents services de la mairie.

¹¹ Cette activité consiste à collecter les DASRI des services municipaux (vaccinations, centre de tri), des associations (Aides, Médecins du monde...), des totems (programme d'échanges des seringues des toxicomanes).

¹² Cela concerne le contrôle des restaurants, des marchés, des enquêtes réalisées en cas de TIAC (15 procédures ont abouti à une sanction pénale ou administrative)

- [25] Elles sont peu nombreuses à se situer dans ce cadre. Ainsi en est-il de la collecte des ordures ménagères assurée par le service municipal « la voie publique » et du suivi des statistiques démographiques par le service de l'Etat civil.
- [26] L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le contrôle de la pollution de l'air est de la compétence de la DDASS qui fait appel à une association de la surveillance de la qualité de l'air « la Dramip ». Le contrôle des tours aéroréfrigérantes est assuré par la DRIRE.

1.3.2. Le SCHS a une activité importante dans le domaine de la santé publique

- [27] Il dispose d'un centre de vaccination et de conseil aux voyageurs. En 2007, le centre de vaccination a accueilli 7 023 personnes et réalisé 10 903 vaccins dont 3 178 recommandés par le calendrier vaccinal.
- [28] Il assure une veille sanitaire (alertes, actions de prophylaxie, enquêtes). Par exemple, 14 foyers de toxi-infections alimentaires (TIAC) ont été ainsi investigués en 2007.
- [29] Le SCHS agit en faveur des enfants scolarisés (573 protocoles d'accueils individualisés ont été élaborés en 2007 et des enfants handicapés (49 projets d'intégration).
- [30] Le SCHS intervient dans d'autres domaines (pharmacie de secours pour les services municipaux, participation au plan national de nutrition de santé depuis 2006, collaboration au plan municipal relatif aux risques de pandémie grippale...).

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. La stratégie contre l'habitat indigne

2.1.1. Les enjeux et les objectifs

- [31] Il existe deux sources pour la connaissance de l'habitat insalubre : le fichier Flocom et des études pré opérationnelles pour la réalisation d'opérations programmées de réhabilitation urbaine (OPAH). Selon la DDE, 14 500 résidences médiocres voire très médiocres existaient sur le territoire de la communauté d'agglomération de Toulouse dont 8000 sur la commune. Fin 2007, le même service déconcentré de l'Etat considérait qu'il existait 20 000 logements vacants sur Toulouse dont plus de 5000 étaient considérés comme insalubres mais 2000 seulement pouvaient faire l'objet d'une action. Le choix a été fait de créer un programme d'intérêt général plan de cohésion sociale (PIG, PCS) avec un volet précis de traitement de l'habitat indigne, le périmètre de l'action étant le grand Toulouse qui regroupe 25 communes.

2.1.2. La mobilisation des dispositifs d'intervention publique

2.1.2.1. Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne

- [32] Ce pôle a été créé en 2005 à titre expérimental¹³ sachant qu'un nouveau protocole a été signé en 2008. Cette structure est pilotée par la DDE service du logement avec le concours du service santé environnement de la DDASS. L'équipe projet est constituée de représentants de la préfecture, de la DDE, de la DDASS, du SCHS et du conseil général ; les partenaires rassemblent les collectivités délégataires, les prestataires d'allocations (CAF et MSA), les organismes de tutelle aux prestations (UDAF) ainsi que le conseil juridique de l'ADIL. Le pôle s'est donné des moyens d'action à trois niveaux : des modalités de signalements normées, un traitement global des dossiers, un relogement organisé.
- [33] Dans la pratique, les logements qui peuvent faire l'objet d'un signalement concernent les logements insalubres remédiables ou irrémédiables, les habitats précaires (combles, sous-sols) ou suroccupés relevant dans tous ces cas de la police du préfet, les logements en situation de péril et les hôtels meublés dangereux dépendant de la police du maire. Les signalements peuvent théoriquement être réalisés par les occupants des logements, les travailleurs sociaux, les syndicats, les partenaires du protocole, les équipes d'animation des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (PIG, OPAH), la commission DALO, la préfecture...
- [34] Le pôle s'est doté d'un document unique de signalement. Il s'agit d'un relevé d'observation du logement (ROL) outil simple avec des questions fermées (alimentation en eau potable, aménagement du logement, présence d'humidité, équipement du logement, installation électrique, entretien du logement, chauffage dans les pièces, ventilation, assainissement des eaux usées, assainissement des eaux pluviales) utilisable par un non spécialiste. Tous les signalements sont centralisés au niveau du responsable du pôle.
- [35] Le pôle a mis en place un tableau de suivi des dossiers qui comprend plusieurs items (statut de l'occupant, source de signalement, diagnostic de la visite, décision du pôle, date de l'arrêté, conséquences sur le relogement, décisions du propriétaire, aides financières obtenues et type de loyers). Ce type d'outil facilite l'action des partenaires.
- [36] Au niveau du traitement, le maire avec son service communal d'hygiène et de santé, le préfet avec l'appui du service santé environnement de la DDASS qualifie le type de procédure à mettre en œuvre, des subventions par la DDE/service ANAH sont prévues pour le propriétaire ou à la collectivité si cette dernière doit mettre en œuvre des travaux d'office.

2.1.2.2. Les interfaces entre le pôle de lutte contre l'habitat indigne (PLHI) et les autres dispositifs

Les interfaces concernent le PLHI et le PIG du grand Toulouse et aussi le PLHI et le PDALPD.

- [37] Le relogement des occupants, dès lors que l'insalubrité est avérée, s'effectue de manière provisoire dans le cadre du PIG du grand Toulouse, les personnes étant réintégrées dans leur logement d'origine dès lors que les travaux ont été réalisés. Il existe un dispositif financier favorable qui permet l'obtention de subventions complémentaires à celles de l'ANAH dès lors qu'il y a sortie de l'insalubrité.

¹³ Sont signataires le préfet de région, préfet de la Haute-Garonne, le directeur de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le président du conseil général, le président de la communauté d'agglomération du grand Toulouse, le président du SICOVAL, le président de la communauté d'agglomération du Muretain, le Maire de Toulouse, le président de la communauté des communes du Saint-Gaudinois, le président de l'union départementale des associations familiales de la Haute-Garonne, le directeur de la caisse d'allocations familiales de Haute-Garonne, le président de l'agence départementale pour l'information sur le logement et le directeur de la mutualité sociale agricole.

- [38] Ce relogement présente un caractère définitif dans le cadre de la commission sociale d'examen (CSE). Cette dernière reçoit une centaine de signalements par an de logements dégradés. Son rôle est alors de vérifier la recevabilité et empêcher la relocation du logement en mauvais état à un nouveau locataire.
- [39] Les demandes de relogement adressées à la CSE comporte l'attestation d'insalubrité et font par là l'objet d'un relogement prioritaire.

2.1.3. Les avantages et les inconvénients de l'organisation actuelle

2.1.3.1. Les avantages

- [40] L'Etat, et en particulier la DDE, s'est saisi de la thématique de lutte contre l'habitat indigne de manière positive. Cette action présente un triple avantage. Il existe une volonté affirmée à appliquer les textes législatifs et les règlements en matière d'habitat insalubre (appui juridique sur l'interprétation des textes avec la contribution de l'ADIL), appui technique et financier de la DDE pour la mise en œuvre de diagnostics et de travaux d'office, mise en œuvre du plan d'action d'urgence contre les marchands de sommeil. Le pôle a permis de sensibiliser et de former les partenaires aux notions d'habitat indigne. Il a surtout conduit à une réelle coordination des services (services de l'Etat entre eux, services de l'Etat avec les collectivités délégataires et aussi avec le conseil général dans le cadre du PDALPD).

2.1.3.2. Les inconvénients

- [41] Le travail d'analyse et le fait que l'Etat apporte des solutions « clés en mains » peuvent présenter quelques inconvénients. D'autant, et c'est le cas de Toulouse, les quatre élus référents qui traitent de l'habitat ne se coordonnent pas forcément et n'éclairent pas l'action des personnels du SCHS. A défaut d'affichage de priorités claires, ces personnels sont enclins à additionner les procédures pour un même logement (partie communes, RSD, sur occupation) et non à engager une seule procédure plus globale mais aussi plus lourde à gérer.
- [42] Il existe d'autres difficultés. La légitimité d'intervention de la DDE mais aussi le positionnement de l'ANAH peuvent être discutés. La préfecture s'adresse systématiquement et directement à la DDE pour toute commande relative à l'habitat indigne. Bien que le travail collectif soit reconnu par les partenaires de l'Etat, ces derniers sont dans une autre logique politique qui ne les conduit pas forcément à accepter facilement les sollicitations de la DDE. Cela a été le cas du SCHS au cours des dernières années. La DDE (2006) a alors sollicité la préfecture afin que des actions de sensibilisation soient menées (DASS/SCHS). Elles ont permis de formaliser les relations et de désigner des référents « Habitat indigne » dans chaque service. Reste que l'ANAH continue d'être considérée comme un service technique qui n'a pas une position hiérarchique lui permettant d'intervenir directement et de passer commande à l'un ou l'autre des partenaires. Selon les responsables de la DDE rencontrés par la mission, l'efficacité du dispositif repose aujourd'hui sur la bonne volonté des différents partenaires. Cette situation a des effets négatifs notamment dans le plan d'urgence de lutte contre les « marchands de sommeil » qui fait appel à des compétences éclatées dépendantes de plusieurs services de la ville que seraient censées coordonner les services de la DDE.

2.2. Place du SCHS

2.2.1. Son organisation dans la lutte contre l'habitat indigne

[43] Le territoire d'intervention des personnels du SCHS comprend trois secteurs géographiques de Toulouse (Le Nord, le Sud et l'Ouest). 5 inspecteurs sont affectés à chacun des secteurs. Les agents sont polyvalents et peuvent intervenir pour tout contrôle des règles d'hygiène (alimentaire, habitat...). Mais la lutte contre l'habitat indigne mobilise la plus grande partie de l'activité des inspecteurs de salubrité. Au total, la force d'intervention est équivalente à 10,8 ETP.

[44] Les inspecteurs travaillent sur plaintes. Il n'existe pas de repérage global, ni de plan de contrôle (programmation des interventions), pas plus que de priorités géographiques. En moyenne, le SCHS reçoit autour de 600 plaintes par an. Toutes les plaintes font l'objet d'une visite voire dans certains cas de deux visites¹⁴. 80% de ces plaintes concernent des infractions plus ou moins importantes au RSD.

2.2.2. Son mode d'action

[45] Chaque visite fait l'objet d'un rapport avec mise en demeure du propriétaire de réaliser les travaux dans un délai précis (en fonction des travaux, en moyenne autour d'un mois). Au terme du délai, les inspecteurs vérifient la réalité des travaux effectués. Dans l'hypothèse où le propriétaire n'a pas tenu compte de ses obligations un procès verbal est dressé avec comme sanction possible 450€ d'amende par article du RSD non observé. Dans la pratique, selon les inspecteurs rencontrés, cette menace est virtuelle dans la mesure où dans la plupart des cas les propriétaires respectent la mise en demeure.

[46] Dans le cas d'une suspicion d'insalubrité, les inspecteurs vont obliger le propriétaire à engager les travaux demandés. Le plus souvent, par la médiation, ils obtiennent les résultats escomptés. Dans le cas de mauvaise foi manifeste, les inspecteurs présentent un rapport devant le CODERST afin d'obtenir du préfet un arrêté du préfet. Le nombre de cas reste faible (1 en 2002, 2 en 2003, 2 en 2005, 4 en 2007 (inhabitables par nature).

[47] Le rôle des personnels du SCHS dans la procédure RHI est défini de manière précise depuis une note de 2003¹⁵ de la DDASS. A l'exception du PV du CODERST, de la présentation de l'arrêté à la signature du préfet, de la notification de l'AP (propriétaire, locataire, de l'information des organismes mentionnés à l'article L.1331-28-1 (mairie et organismes sociaux) ainsi que de l'AP de main levée, les inspecteurs interviennent de manière autonomes à toutes les autres étapes de la procédure et notamment pour la publication aux hypothèques, le suivi des travaux par exemple.

2.2.3. Ses partenariats

[48] Le SCHS dispose de l'accès au réseau d'échanges en santé environnementale et participe aux PASE habitat et aux réunions de concertation DDASS/SCHS.

[49] Il fait partie de l'équipe projet du pôle départementale de lutte contre l'habitat indigne (confer supra).

2.3. Bilan des dispositifs et impact des arrêtés d'insalubrité sur instruction du SCHS

2.3.1. Bilan du pôle habitat indigne

[50] Le tableau ci-dessous rend compte de l'activité du pôle pour les trois dernières années (2005, 2006, 2007).

¹⁴ Ainsi, si en 2007 par exemple le nombre de plaintes a été de 580 celui des visites aura été de 880.

¹⁵ Selon les inspecteurs de salubrité rencontrés au cours de la mission ils n'ont eu connaissance de cette note qu'en 2005.

Tableau 1 : Dossiers traités

74 dossiers traités			
Evolution du nombre de signalements par année		Répartition géographique	
17	2005	42	Ville de Toulouse
17	2006	10	Grand Toulouse hors ville de Toulouse
40	2007	22	Reste du département

Source : DDE

Tableau 2 : Dossiers résolus

33 dossiers résolus		
13	Avec travaux et relogement	Dont 13 avec une subvention ANAH
14	Avec Travaux	
6	Avec relogement	

Source : DDE

- [51] Au final, 41 dossiers ouverts depuis 3 ans restent en cours de traitement à la fin 2008. Pour l'exercice 2006, 3 sont en passe d'être résolus et 5 sont bloqués (refus du locataire, insuffisance de financement pour le propriétaire occupant, difficultés à engager la succession). Pour les dossiers engagés en 2007, 11 devraient trouver une solution grâce à l'appui du PACT ARIM, 5 dossiers sont en attente d'aides financières au profit des propriétaires alors que 7 sont bloqués (dégradation du locataire, sur occupation, litige entre locataire et propriétaire, refus des locataires d'intégrer les lieux, surface et volume habitable insuffisants).
- [52] Ce bilan montre que selon la nature des problèmes les délais de traitement des dossiers sont plus ou moins longs et peuvent demander dans certains plus de quatre ans avant de trouver une solution définitive.

2.3.2. Nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité sur instruction du SCHS depuis 2002

Tableau 3 :

Année	Type	Nombre de logements concernés
2002	1 remédiable	1
2003	2 irrémédiables	2
2004	0	
2005	2 dont 1 irrémédiable et 2 irrémédiables	2
2008	3 remédiables	8

Source : DASSS

- [53] Le nombre d'arrêtés pris est très faible au regard du nombre de plaintes enregistrées. Le travail de médiation est donc important.
- [54] Reste que l'on ne peut qu'être frappé entre le nombre potentiel de logements insalubres tel que le rapporte la DDE pour Toulouse et ce résultat. Comme le SCHS est intégré dans le pôle, et qu'il a adopté les procédures et les modes d'intervention, la question de savoir si les dispositifs opérationnels sont aujourd'hui suffisamment efficaces mérite d'être posée. En particulier, l'évaluation du pôle devrait être réalisée rapidement.

3. ROLES SPECIFIQUES DES SERVICES DE L'ETAT, RELATION AVEC LE SCHS

3.1. Organisation et rôle de la DDASS

- [55] Le service santé environnement comprend 20 ETP répartis en trois cellules qui interviennent dans trois secteurs principaux : le contrôle sanitaire des eaux (6 ETP), la protection de la population dans les espaces clos (6 ETP) dont 3 ETP sont dévolus à la lutte contre l'habitat indigne et le saturnisme, et la protection de la population dans son environnement extérieur (5 ETP).
- [56] Dans leur activité de lutte contre l'habitat indigne, tous les techniciens sont répartis par secteur géographique. Un technicien référent assure un soutien à ses collègues tant en ce qui concerne les procédures que la qualité de présentation des dossiers devant le CODERST.
- [57] La DDASS travaille sur plaintes (locataires) ou signalements (travailleurs sociaux, maires, pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne). Les informations sont centralisées au pôle. Il y en a eu 130 en 2007 dont 3 concernaient des dossiers portant sur l'habitat indigne. Les infractions au RSD représentent ainsi l'essentiel des activités des techniciens de la DDASS. De manière comparable, à ce qui a été montré précédemment pour le SCHS, le nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité pris sur instruction de la DDASS est limité. Il y en a eu 10 entre 2002 et 2007.

- [58] Une des explications fournies par le service santé environnement à cette situation est celle d'une appréciation erronée entre le besoin de relogement et l'engagement d'une procédure lourde. Selon les interlocuteurs de la mission, pendant très longtemps les techniciens (mais cette approche était également partagée par les personnels du SCHS) considéraient très souvent que la finalité des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne était le relogement des occupants plutôt que la réhabilitation des logements. L'explication de cette attitude, selon eux, tenait au fait que jusqu'en 2002 les présidents des CDH/CODERST refusaient les dossiers de réhabilitation de l'habitat indigne qui n'offraient pas aux locataires une solution de relogement ou d'hébergement provisoire. D'où les changements de positionnement au sein du pôle avec la mise en place dans le cadre du PIG plan de cohésion sociale d'un dispositif de relogement provisoire ou définitif dans le cadre de la commission sociale d'examen (confer supra). Reste que ce dispositif n'a pas encore été utilisé quand l'autorité publique doit se substituer aux obligations du propriétaire.
- [59] Comme il a été dit précédemment il existe un protocole d'accord entre le préfet et le maire depuis 2006 sur le partage des rôles du SCHS et de la DDASS sur Toulouse. Ainsi la DDASS instruit les recours contentieux de lutte contre l'habitat indigne pour des dossiers présentés par le SCHS. Ce travail, selon les interlocuteurs de la mission, serait très consommateur en temps pour la DDASS.

3.2. Organisation et rôle spécifique de la DDE

- [60] Le service du logement de la DDE intervient à plusieurs niveaux : les politiques territoriales avec l'écriture de documents stratégiques comme le schéma de cohérence territoriale par exemple, des thématiques particulières comme la politique de la ville, les politiques de financement public et privé où sont déterminées les aides à la personne, l'accord récent sur le plan départemental de distribution de logements avec la prise en compte des besoins des personnes défavorisées (cet accord a montré son efficacité puisque si, en 2007, 250 logements leur avaient été affectés le chiffre est monté à 1800 en 2008).
- [61] Par ailleurs, comme il a été décrit ci-dessus l'animation et le portage du pôle est de la responsabilité de l'ANAH qui s'est fortement investie dans cette action, très au-delà de ses compétences traditionnelles. Selon les interlocuteurs de la mission, cette mission pèse de façon non négligeable sur la charge de travail des agents de cette structure avec notamment la mise en œuvre de la loi DALO pour laquelle la DDE sollicite fréquemment le SCHS afin de contrôler des logements prétendus indignes alors que la réalité s'avère plus prosaïque puisque l'enjeu de la demande est de nature conflictuelle entre les bailleurs et les locataires.

3.3. Relation avec le SCHS

- [62] Les relations avec le SCHS sont jugées par les responsables des deux services déconcentrés de l'Etat (DDE et DDASS) comme bonnes et de qualité. L'intégration de tous les techniciens dans un même pôle a joué un rôle positif. Il a permis de faire émerger une culture commune avec des partenaires très différents. Des présentations collectives sont ainsi de nature à rapprocher les partenaires (normes d'habitabilité, règles sur la sur-occupation) ou des notes de dossiers favorisent la réflexion de tous, (mise en œuvre du plan d'action contre les marchands de sommeil, procédures et programmation de travaux d'office).
- [63] Aujourd'hui, compte tenu des moyens humains de la DDASS, le service santé environnement serait dans l'incapacité d'assumer les missions de contrôle sanitaire de l'Etat sur Toulouse dans l'hypothèse d'une défaillance du SCHS.
- [64] Les deux services ont toutefois émis deux souhaits : il serait important que les élus référents de l'habitat déterminent une même vision de la politique qu'ils souhaitent mener en matière de lutte contre l'habitat indigne avec ses conséquences sur le fonctionnement du SCHS (repérage global, plan de contrôle) et que le SCHS crée un poste spécifique pour coordonner les actions des inspecteurs de salubrité.

4. CONCLUSION

[65] L'activité du SCHS est importante. Les relations entre le SCHS et les services déconcentrés de l'Etat sont bonnes. Les personnels du SCHS sont intégrés dans un dispositif départemental (PLHI) qui a permis des avancées non négligeables mais qui devrait être évalué afin de lui donner un nouveau souffle. La mobilisation accrue des pouvoirs publics dans le domaine de l'habitat indigne nécessite un renforcement de l'action du pôle départemental. Il oblige à s'interroger sur la légitimité d'intervention de la DDE (ANAH et logement) vis-à-vis des partenaires externes.

Gérard LAURAND

Liste des personnes rencontrées

Préfecture

Monsieur Bruno ANDRE : sous-préfet en charge de la lutte contre l'habitat indigne

DDASS

Monsieur Michel DMOCHOWSKY : directeur de la DDASS de Haute-Garonne

Monsieur Bruno LOPEZ : Ingénieur de génie sanitaire

Monsieur Jean-Sylvère ISNARD : : Ingénieur d'études sanitaires

DDE

Madame Kristina SPANECK : chef du service logement habitat

Madame Frédérique CHABIRON : déléguée ANAH

Ville de Toulouse

Madame Elisabeth BELAUBRE : adjointe au maire chargée de la santé environnementale

Madame Valérie CICCHELERO : médecin directeur

Madame Lucie MERIAN : inspectrice de salubrité au SCHS

Madame Monique CHEILLETZ : inspectrice de salubrité au SCHS

Madame Lina SUERE : inspectrice de salubrité au SCHS

Madame Carine MEVEL : inspectrice de salubrité au SCHS

Madame Emilie NEUHAUSER : inspectrice de salubrité au SCHS

Madame Corinne FAUROUX : responsable centre 3D

Monsieur Gil LE MOGNE : Mission Ville Habitat



Inspection générale
des affaires sociales

RM2008-136A

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable
N°005981-01

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Perpignan

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

**Membre de l'Inspection générale des
affaires sociales**

Isabelle MASSIN

Inspectrice générale de l'équipement

Sommaire

AUDIT DU SERVICE COMMUNAL D’HYGIENE ET DE SANTE DE PERPIGNAN	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Les composantes du SCHS, son positionnement au sein de la ville et ses moyens</i>	6
1.2.1. Les composantes	6
1.2.2. Le positionnement du SCHS	6
1.2.3. Les ressources	7
1.3. <i>Les missions exercées par le SCHS, l’évolution depuis sa création</i>	8
1.3.1. Les missions exercées par le SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation	8
1.3.2. Le SCHS assure diverses missions autres que celles prévues légalement	8
2. STRATEGIE DANS LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS ET REFLEXIONS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D’INSALUBRITE	9
2.1. <i>La stratégie de la lutte contre l’habitat indigne est portée par la direction de l’urbanisme opérationnel, de l’Habitat et de la sécurité civile</i>	9
2.1.1. L’importance des enjeux	9
2.1.2. Un partenariat engagé pour faire face à ces enjeux	9
2.1.3. La direction de l’urbanisme de la ville a une mission spécifique dans la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre l’habitat indigne ou pour les logements en situation de péril	9
2.2. <i>Place du SCHS dans la lutte contre l’habitat indigne et réflexions</i>	10
2.2.1. Place du SCHS	10
2.2.2. Réflexions sur le dispositif actuel	10
2.3. <i>Bilan général du dispositif OPAHRU et bilan spécifique de lutte contre l’habitat indigne</i>	10
2.3.1. Bilan général du dispositif OPAHRU	10
2.3.2. Bilan spécifique de la lutte contre l’habitat indigne	10
2.4. <i>Impact des arrêtés d’insalubrité comme outils de mesure de la lutte contre l’habitat indigne</i>	11
3. ROLES DES SERVICES DE L’ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE, COHERENCE DE L’ACTION PUBLIQUE ET RELATIONS AVEC LE SCHS	11
3.1. <i>Le rôle de la DDASS</i>	11
3.2. <i>Le rôle de la DDE et les relations avec la DDASS</i>	12
3.3. <i>Cohérence de l’action publique</i>	12
3.3.1. Au niveau de la ville de Perpignan	12
3.3.2. Au niveau des autres villes du département	12
3.4. <i>Relations avec le SCHS</i>	13
4. CONCLUSION	13
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	15

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Perpignan

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Perpignan, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Isabelle Massin et Gérard Laurand ont été chargés spécifiquement de l'audit du SCHS de Perpignan qui s'est déroulé les 15, 16 et 17 septembre 2008. Ils ont rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville et du SCHS. Ils se sont également rendus à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe.

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Creil, Beauvais, Rouen, Saint-Denis, Thiers,

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. *Le contexte*

- [7] La ville de Perpignan, chef lieu des Pyrénées Orientales englobe 115 000 habitants. La population a progressé de 6,4% depuis 1985². Le SCHS de Perpignan est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors Perpignan, c'est la DDASS qui assure le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène.

1.2. *Les composantes du SCHS, son positionnement au sein de la ville et ses moyens*

1.2.1. Les composantes

- [8] Le SCHS comprend deux pôles. L'un se dénomme « santé environnement » et l'autre « santé population ». Une unité administrative support à ces deux fonctions est chargée d'assurer l'accueil des usagers, la gestion des courriers, la gestion de congés, le suivi de la comptabilité et des marchés, le traitement des commandes, les relations avec les associations et de manière originale de suivre les procédures d'hospitalisation d'office en urgence pour le compte du maire.
- [9] Le pôle santé environnement dispose de deux cellules spécifiques : l'habitat indigne et l'hygiène urbaine.
- [10] Le pôle santé population est décomposée en trois unités : l'atelier santé ville, les vaccinations et le centre médico-social.

1.2.2. Le positionnement du SCHS

- [11] La direction générale de la ville de Perpignan est divisée en plusieurs départements : l'administration générale, les ressources, la gestion de l'assemblée et des personnels, les finances et les partenariats, l'animation urbaine, la cohésion sociale et les services techniques.
- [12] Le SCHS fait partie du département ressources au même titre que les affaires juridiques, la gestion immobilière, le contrôle de légalité et l'informatique. Le SCHS apparaît ainsi comme un prestataire de service dans le domaine de l'hygiène et de la santé.
- [13] La direction du service ne considère pas ce choix comme totalement pertinent. Avant 2001, le service était rattaché au département « animation urbaine et cohésion sociale » qui lui donnait une connotation sociale plus proche des besoins des populations, notamment celles particulièrement défavorisées. Selon la directrice du SCHS il y a eu débat au sein de la collectivité territoriale. Le positionnement du SCHS aurait pu être encore différent puisque d'aucuns considéraient qu'il fallait rattacher ce service au département « administration générale » identifiant ainsi comme essentiel son rôle opérationnel dans la mise en œuvre des politiques du maire.

² 108 049 selon les sources fournies par le SCHS.

1.2.3. Les ressources

1.2.3.1. Les ressources humaines

- [14] Dirigé par un médecin, le docteur Coulon, « la direction de l'hygiène et de la santé » comprend 24 agents dont trois professionnels vacataires (deux médecins et un psychologue). Le service bénéficie ainsi de 21 équivalents temps plein (ETP). Cette situation est favorable puisqu'il y a eu une progression sensible des effectifs par rapport à 1984. A cette date, en effet, l'ensemble des personnels permanents n'était que de 15. Cette évolution s'explique par l'ouverture du centre médico-social et du centre de vaccinations ainsi que par une meilleure structuration du pôle santé environnement. L'accroissement des effectifs s'est aussi traduit par un développement des qualifications. Le nombre d'ETP relevant de la catégorie B (techniciens et infirmières) a cru. Dans la dernière période citée ces personnels sont ainsi passés de 6 à 10 ETP. Un agent supplémentaire de catégorie A fait désormais partie de l'équipe.
- [15] 22,5 % des moyens humains sont affectés à la lutte contre l'habitat indigne (4,5 ETP).

1.2.3.2. Les ressources logistiques

- [16] Le service a des moyens limités. Il dispose d'une surface totale de 350 m². Les locaux ne sont pas adaptés à l'accueil du public. Les outils d'investigation pour les enquêtes sont peu nombreux. Ils permettent toutefois de pouvoir mesurer la teneur en monoxyde de carbone d'un logement et de contrôler la qualité des eaux potables. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 3.
- [17] Le SCHS utilise deux logiciels informatiques spécifiques : « Inter Doss » qui traite les dossiers du pôle santé environnement (enregistrements des plaintes et suites données) et « Inter vax » pour la gestion de l'unité vaccinations. Il bénéficie également de bases de données internes le « Livre Foncier » et le Cadastre ». Il n'a pas accès aux données du fichier « Filocom » sur l'habitat indigne pas plus qu'il ne bénéficie du réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS.

1.2.3.3. Les ressources financières

- [18] Il n'existe pas de budget propre au SCHS (budget annexe). Les dépenses indirectes de fonctionnement ne sont pas connues du service. Les dépenses de personnel, avec 661 887 €³ en 2007, représentent la part essentielle des charges de fonctionnement qui auraient atteint 740 041 €⁴ pour cet exercice budgétaire, la part des dépenses directement imputables au fonctionnement du SCHS se situant à 78 154 € (achats de vaccins, produits de désinsectisation, et de dératization, produits pour la mesure des eaux et ceux dévolus aux campagnes de démoustication...)
- [19] Les dépenses d'investissement restent faibles. Elles ont été de 2 450 € en 2007.
- [20] Les ressources du SCHS sont inférieures aux charges. La dotation globale versée par l'Etat est de 478 594 € en 2007. Le service bénéficie 5 843€ de recettes diverses⁵. Il n'équilibre donc pas le coût de ces activités.

³ Les 661 887 € correspondent aux agents rémunérés pour les missions transférées par l'Etat à titre dérogatoire en 1984. Si on prend en compte la totalité des missions le coût est supérieur et s'élève à 818 142 €.

⁴ Si on prend la totalité des dépenses de personnel y compris les charges liées aux missions autres que celles transférées, les dépenses de fonctionnement atteignent 896 296 €.

⁵ Une subvention de 15 000 € est versée par l'Etat pour le fonctionnement de l'atelier Santé-Ville.

1.3. Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création

1.3.1. Les missions exercées par le SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation

1.3.1.1. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences opéré par la loi de 1986

[21] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (infractions au règlement sanitaire départemental), enquêtes sur l'insalubrité, contrôle des mesures de désinsectisation et de dératisation, organisation des vaccinations préventives, production des documents d'urbanisme (avis sanitaire), contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle et surveillance des campings, contrôle de l'eau potable, contrôle de l'hygiène urbaine avec le concours de la police municipale et de la direction de l'environnement.

1.3.1.2. Les missions non assurées par le SCHS

[22] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le SCHS. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité du SCHS sont traitées par d'autres services de la commune. Ainsi, c'est la direction de l'urbanisme⁶ qui gère au niveau de la ville la politique de l'habitat, le SCHS n'étant alors qu'un outil opérationnel. Le contrôle du bruit est réalisé par la police municipale, celui des statistiques démographiques et de l'enregistrement des décès par le service de l'Etat Civil. D'autres compétences sont aujourd'hui exercées dans un cadre plus large que celui de la ville. Il s'agit par exemple du contrôle de la pollution de l'air, de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, de la collecte et du traitement des ordures ménagères, des déchets de soins dont la responsabilité incombe à la communauté d'agglomération. L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le contrôle des risques liés au plomb (saturnisme), celui concernant le radon sont directement traités par la DDASS. Le contrôle des tours aérorefrigérantes est assuré par la DRIRE. Certaines missions sont tombées en désuétude. C'est le cas du contrôle sanitaire aux frontières et de la tenue du casier sanitaire.

1.3.2. Le SCHS assure diverses missions autres que celles prévues légalement

1.3.2.1. Les missions exercées dans le cadre du développement de la santé publique

[23] Ces missions sont assurées dans le cadre du pôle santé population. Le centre médico-social répond à la volonté de la ville de permettre l'accès au droit de se soigner à des populations particulièrement défavorisées (sans papiers par exemple). L'atelier santé ville joue un rôle pédagogique dans la prévention. Il est un vecteur du développement de la santé publique.

[24] Le centre de vaccinations emploie 5 agents et 2 médecins qui travaillent à la vacation. Il est en concurrence avec le service de l'hôpital qui exerce au profit des populations une mission similaire.

[25] Le service participe à la gestion du centre médico-social de réinsertion, prépare pour le maire les dossiers concernant les hospitalisations d'office et participe au réseau interne de la ville de Perpignan « santé au travail »

⁶ De manière plus précise il s'agit de la direction de l'urbanisme opérationnel, habitat, sécurité civile.

1.3.2.2. Les missions liées à la vie quotidienne

- [26] Le SCHS assure des contrôles pour les antennes relais de téléphonie mobile, participe au plan de secours communal et fournit un avis sanitaire dans des enquêtes publiques de la ville.

2. STRATEGIE DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS ET REFLEXIONS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. *La stratégie de la lutte contre l'habitat indigne est portée par la direction de l'urbanisme opérationnel, de l'Habitat et de la sécurité civile*

2.1.1. L'importance des enjeux

- [27] En 2002, selon la directrice de l'urbanisme, 8000 logements pouvaient être considérés comme très dégradés au niveau de la ville de Perpignan dont 4000 relevaient de la notion d'habitat indigne. Les îlots prioritaires se situent dans quatre quartiers du centre ville : la Réal, Saint Jacques, Saint Jean et Saint Mathieu.

2.1.2. Un partenariat engagé pour faire face à ces enjeux

- [28] Dans le cadre du plan d'éradication de l'habitat indigne, l'Etat, la ville de Perpignan, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) adoptent en avril 2003 une convention d'opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAHRU). Les objectifs de cette OPAHRU sont multiples : lutte contre l'habitat indigne, restauration d'une trame bâtie viable, lutte contre les marchands de sommeil, renouvellement de l'offre de logements, diversification sociale, dé-densification du tissu bâti quand il génère une insalubrité structurelle, mobilisation massive de l'investissement privé lorsqu'il génère une insalubrité structurelle. Cette OPAHRU prévoit de traiter ainsi 1200 logements sur cinq ans.

2.1.3. La direction de l'urbanisme de la ville a une mission spécifique dans la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne ou pour les logements en situation de péril

- [29] La ville s'est engagée à se doter d'une équipe opérationnelle. Celle-ci doit assurer la coordination générale, l'animation et le suivi de l'opération. La politique conduite doit articuler les dispositifs d'incitation à la réhabilitation auprès des propriétaires privés mais aussi les dispositifs coercitifs de prescription de travaux...

- [30] Les différents partenaires ont créé plusieurs outils d'animation : le comité de coordination générale qui définit la stratégie et l'adapte en fonction de l'avancement des dossiers, le comité urbanisme du secteur sauvegardé avec des objectifs précis (régler les infractions aux règles de l'urbanisme et aux normes d'habilité et de décence, dissuader les marchands de sommeil à continuer leur activités et définir les programmes de travaux adaptés, réorienter les projets vers des architectes ou des maîtres d'œuvre), le comité MOUS habitat indigne. Le rôle de la direction de l'urbanisme est essentiel dans la qualité des travaux conduits au sein de ces structures. Dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne en particulier, elle conduit la politique de la ville (repérage de l'habitat indigne, coordination du dispositif notamment financier, politique des espaces publics, engagement des opérations d'aménagement, mobilisation des procédures coercitives).

- [31] Cette direction est également compétente pour prendre et suivre les arrêtés de péril. Elle arrête en liaison avec les élus, qui disposent d'une délégation en matière d'urbanisme et de logement, la procédure à utiliser pour atteindre les objectifs fixés dans la convention d'opération programmée de l'habitat de renouvellement urbain.

2.2. *Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et réflexions*

2.2.1. *Place du SCHS*

- [32] Le SCHS est un outil opérationnel qui intervient dans un cadre coercitif (plaintes, enquêtes rapport d'insalubrité devant le conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques –CODERTS- et suivis des procédures mais également joue un rôle plus qualitatif dans les « jeudi du secteur sauvegardé » puisque les représentants du SCHS y participent avec les autres représentants des partenaires institutionnels (signalements des logements indécents, rencontre avec les personnes concernées par une infraction). Ce sont, par ailleurs, les personnels des SCHS qui dans l'instruction des permis de construire fournissent un avis sanitaire.
- [33] Le champ de compétences spécifique du SCHS porte sur le périmètre vaste de l'OPAHRU qui recouvre une grande partie du centre ville. Il travaille de manière plus autonome sur le reste du territoire de la commune mais il ne dispose pas alors de moyens pour aider les propriétaires bailleurs ou occupants à monter leur programme de réhabilitation financièrement et techniquement.

2.2.2. *Réflexions sur le dispositif actuel*

- [34] L'entrée du dispositif de lutte contre l'habitat indigne est celui du bâti et d'abord de l'aménagement urbain. L'approche santé publique n'est pas privilégiée et reste marginale. Cette situation n'est sans doute pas propre à la ville de Perpignan. Le SCHS n'est pas reconnu dans son rôle d'accompagnement social soit que ces moyens restent faibles (techniciens) soit que cette approche est complexe à mettre en œuvre car elle aurait sans doute un impact jugé négatif sur les délais d'aménagement puisqu'il serait nécessaire d'intégrer des variables de santé publique à partir d'enquêtes épidémiologiques que le SCHS n'assure pas.
- [35] La légitimité d'intervention du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne n'est donc pas probante dans ce contexte. Il a un rôle technique. Si les 4,5 ETP faisait partie de la direction de l'urbanisme, leur rôle ne serait pas fondamentalement différent de celui qui est le leur aujourd'hui.

2.3. *Bilan général du dispositif OPAHRU et bilan spécifique de lutte contre l'habitat indigne*

2.3.1. *Bilan général du dispositif OPAHRU*

- [36] Selon le bilan (2003-2008) présenté par l'opérateur de la ville, 1229 logements ont été concernés par des travaux dans le cadre de l'OPAHRU pour un coût total de 35 245 803 €, la part la plus importante étant consacrée à des réhabilitations du parc privé (25 405 496 €). Le montant total des subventions accordées a été de 15 653 912 € avec deux financeurs principaux l'ANAH (8 203 204 € et la ville (5 339 180 €), s'y ajoute la subvention ville façade pour 1068409 €. Le nombre de logements réhabilités avec des financements publics atteint le chiffre de 750 sur un total de 1229 parmi lesquels 100 logements dont le financement a été accordée dans le cadre de la MOUS habitat indigne.

2.3.2. *Bilan spécifique de la lutte contre l'habitat indigne*

- [37] Dans le cadre des signalements d'habitat dégradé 580 visites ont été effectuées par les agents du SCHS. Elles ont donné lieu à une analyse de 111 dossiers examinés en comité MOUS. 183 infractions au RSD ont été relevées.
- [38] Les rapports présentés au CODERST ont conduit le préfet à prendre 72 arrêtés d'insalubrité qui concernent 72 immeubles et 147 logements, la forte proportion d'habitat insalubre se situant sur les quartiers de Saint Jacques et de Saint Mathieu (63 arrêtés sur 72).

- [39] 122 dossiers de relogement liés à un arrêté d'insalubrité ont été suivis. Ils correspondent à 122 ménages soit un total de 252 personnes. Dans les faits l'analyse de ces 122 situations montre que seulement 22 familles ont été relogées par le propriétaire.

2.4. Impact des arrêtés d'insalubrité comme outils de mesure de la lutte contre l'habitat indigne

- [40] Très peu de propriétaires réhabilitent leur logement à la suite d'un arrêté d'insalubrité. La procédure en elle-même peut être considérée comme un constat d'échec, celui pour les partenaires de l'engagement d'aménagement urbain de n'avoir pas pu convaincre les propriétaires avec les outils incitatifs. Cependant 100 logements ont fait l'objet de programmes de travaux grâce à la portée dissuasive de l'action coercitive sans qu'aucune procédure n'ait dû être menée. Les propriétaires ne voulaient pas courir le risque. Par ailleurs, et les données sur les arrêtés ne peuvent le prendre en compte, de nombreux propriétaires anticipent le risque d'une procédure en consultant spontanément l'équipe d'animation et engage les programmes de travaux nécessaires.
- [41] Au final, les 72 arrêtés ne peuvent traduire l'importance du travail effectué par les différents partenaires (opérateur, partenaires institutionnels, direction de l'urbanisme, SCHS).

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, COHERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE ET RELATIONS AVEC LE SCHS

3.1. Le rôle de la DDASS

- [42] La DDASS dispose d'un « mission habitat » compétente dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit d'une mission transversale qui situe son action entre le pôle social⁷ et le pôle santé environnement de la DDASS. Cette mission a été créée en 2001. Elle est composée de deux contractuelles⁸ et d'une secrétaire à temps plein. Elle devrait s'étoffer en décembre 2008 avec l'arrivée d'un technicien. L'objectif de cette mission est de prendre en compte les problèmes sociaux des habitants touchés par un habitat non décent ou indigne.
- [43] La mission participe étroitement à « la MOUS habitat indigne ». En effet, l'Etat s'est engagé de manière conventionnelle avec le département et la caisse d'allocations familiales afin de disposer d'une « MOUS habitat indigne », l'enjeu étant de regrouper tous les partenaires. A été ainsi créé un guichet unique qui centralise les signalements et plaintes par secteur géographique. Le périmètre d'intervention de la MOUS est le département. La MOUS est étroitement liée au plan départemental d'action pour les logements des personnes défavorisées (PDAPLD) puisque le comité de pilotage de la MOUS est assuré par celui du PDAPLD. Or dans ce contexte la « mission habitat » est le coordinateur du PDAPLD pour la lutte contre l'habitat indigne
- [44] Cette mission assure la gestion des procédures⁹ sur l'habitat indigne du département à l'exception de la ville de Perpignan et également organise l'accompagnement social. Elle s'est fixée plusieurs objectifs : faire sortir les populations du logement insalubre, expliquer l'intérêt d'un entretien du logement, sensibiliser les travailleurs sociaux aux risques encourus par les populations vivant dans un habitat insalubre.

⁷ Il participe à la commission d'attribution des logements au niveau de la préfecture.

⁸ Elles ne sont pas assermentées. L'ingénieur de santé environnement signe tous les rapports présentés par ces contractuelles.

⁹ Le dispositif est ainsi conçu ; à partir des plaintes le bureau d'études agréé assure la visite d'où peut découler un pré diagnostic d'insalubrité ; à ce stade deux solutions possibles en fonction de la gravité de ce pré diagnostic. Si celui-ci révèle des infractions importantes au RSD, la mission met en demeure le propriétaire de faire les travaux et contrôle la réalité de ses travaux par l'intermédiaire de l'opérateur. Si le pré diagnostic révèle une suspicion d'insalubrité, une procédure du même type est engagée. La mission visite le logement et écrit un rapport qui sera contradictoire. Dès lors

- [45] Avec l'appui du service santé environnement, la mission traite le contentieux des arrêtés préfectoraux.

3.2. *Le rôle de la DDE et les relations avec la DDASS*

- [46] La DDE est porteur de projet. C'est elle qui a écrit le plan d'éradication de l'habitat indigne dans lequel l'Etat, l'ANAH et la ville de Perpignan se sont engagés à partir d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de lutte contre l'habitat indigne (conférer supra).
- [47] Elle a mis à la disposition de la DDASS les crédits nécessaires à son action, notamment quand il s'est agi de rechercher un cabinet d'expertise lui permettant de poser objectivement le diagnostic d'insalubrité. La DDE a passé un marché avec un prestataire privé qui fait les visites et les pré-diagnostic d'insalubrité à partir desquels les personnels de santé environnement et de la mission habitat travaillent. Certes il n'existe pas de pôle interministériel de lutte contre l'habitat indigne. Mais le plan national de lutte contre l'habitat indigne est décliné au plan départemental. Il a fait l'objet d'arbitrage au niveau de la préfecture. Il rend cohérent les actions des deux services de l'Etat. Dans les faits les délégations entre la DDASS et la DDE sont claires. La DDE effectue les études globales (cartographies, impact des rénovations urbaines). La DDASS est légitime pour toutes les actions sociales. Dans le cadre de l'hébergement d'urgence, par exemple, la DDASS valide les projets et la DDE les finance.

3.3. *Cohérence de l'action publique*

3.3.1. *Au niveau de la ville de Perpignan*

- [48] Il existe une politique de rénovation urbaine importante sur Perpignan. C'est une des entrées du traitement de l'habitat insalubre. La préfecture a un rôle de cadrage du plan de rénovation. Elle cible un quartier, un immeuble pour lesquels la rénovation urbaine sera engagée. L'autre porte sur l'impact des arrêtés d'insalubrité Mais il existe un décalage entre le nombre d'arrêtés pris dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et le nombre de relogements effectifs des personnes concernées par ce risque. L'écart s'explique. La gestion du temps n'est pas la même entre prendre un arrêté (plaintes, enquêtes, arrêtés) et celle d'arriver à reloger les personnes (mises en demeure du propriétaire, obligation de faire des travaux, recours, blocages liés à l'occupant, organisation des financements, délais de toutes natures...).

3.3.2. *Au niveau des autres villes du département*

- [49] La lutte contre l'habitat indigne reste faible au regard des enjeux. Les réponses se font au coup par coup. Selon les dires de la DDASS, il n'existe pas de véritable politique dans ce domaine par les villes du département autre que Perpignan. La préoccupation santé ne serait pas une priorité de ces villes. En revanche, ils peuvent avoir une action négative. Par exemple, ce peut être le cas si un maire n'est pas en accord avec les propositions de la DDASS pour traiter dans sa cité l'habitat indigne, rien ne peut se faire.
- [50] Une des solutions pour que les arrêtés d'insalubrité ou les menaces de prises d'arrêtés soient efficaces dans ces villes serait que la « MOUS insalubrité » assure la médiation avec le propriétaire pour l'aider à monter son dossier financier et aussi pour son projet d'aménagement.

3.4. Relations avec le SCHS

- [51] Il existe un partage de rôles entre le SCHS et la DDASS sur Perpignan. Le SCHS réalise un travail préparatoire (plaintes, enquêtes, rapport) et présente le projet qui caractérise l'habitat devant le Coderst. Si la décision est prise par le préfet de prendre un arrêté d'insalubrité, le suivi de cette décision est assuré par le service santé environnement.
- [52] Les relations de travail sont correctes et confiantes entre le SCHS et le service santé environnement de la DDASS. Mais cette situation est due à la bonne entente entre les personnes. Il existe de facto, bien que non formalisé, une « sorte de protocole de fonctionnement entre les services ».
- [53] Le rapport d'activité du SCHS n'est pas envoyé à la DDASS. Il n'existe pas d'autorité de régulation au niveau de l'Etat des activités assurées par le SCHS, la coordination s'effectuant au fil de l'eau entre le médecin directeur du SCHS et le responsable de DDASS « santé environnement ».

4. CONCLUSION

- [54] Les missions exercées par le SCHS sont en retrait par rapport à celles transférées au moment des premières lois de décentralisation. Reste que le SCHS assure diverses missions autres que celles prévues légalement : celles exercées dans le cadre du développement de la santé publique ou encore au niveau de la vie quotidienne
- [55] La stratégie de la lutte contre l'habitat indigne est portée par la direction de l'urbanisme opérationnel, de l'Habitat et de la sécurité civile. Dans ce cadre, le SCHS est un outil opérationnel qui intervient dans un cadre coercitif. L'entrée du dispositif de lutte contre l'habitat indigne est celui du bâti et d'abord de l'aménagement urbain. L'approche santé publique n'est pas privilégiée et reste marginale. Le SCHS n'est pas réellement reconnu dans son rôle d'accompagnement social.
- [56] Cela n'enlève rien au fait que Perpignan a une véritable politique urbaine dans laquelle la lutte contre l'habitat indigne est une priorité mais le rôle du SCHS y est limité.
- [57] Pour autant, les relations entre les services de l'Etat (DDASS et DDE) et le SCHS sont bonnes et confiantes.

Gérard LAURAND

Isabelle MASSIN

Liste des personnes rencontrées

DDASS

Monsieur Keller : directeur de la DDASS

Monsieur Herman : Ingénieur sanitaire chef de service de santé environnement

Madame Cécile Dorlée : chargée de mission à la DDASS

DDE

Monsieur Casteran : chargée de mission habitat indigne la DDE

Ville de Perpignan et SCHS

Madame Jesus Prêt adjointe au Maire

Madame Michèle Campana : directrice de l'urbanisme opérationnelle de l'habitat et de la sécurité civile

Monsieur Gérard Saguy : directeur général adjoint du département ressources

Madame le docteur Françoise Coulon : directrice du SCHS

Madame Véronique Danoy : responsable du pôle santé environnement au SCHS



MONOGRAPHIE

LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DEPARTEMENT DE L'OISE VILLES DE CREIL ET BEAUVAIS

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

- DECEMBRE 2008 -

Sommaire

1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE BEAUVAIS	5
2.1. <i>Les moyens humains</i>	5
2.2. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	5
2.3. <i>Les attributions du service</i>	6
3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE CREIL	7
3.1. <i>Les moyens humains</i>	7
3.2. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	7
3.3. <i>Les attributions du service</i>	7
4. LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LE DEPARTEMENT.....	8
4.1. <i>La connaissance de l'habitat indigne</i>	8
4.2. <i>La lutte contre l'habitat indigne à Creil</i>	9
4.3. <i>L'implication des services de l'Etat</i>	10
4.3.1. Une forte implication de la DDASS avec des moyens limités	10
4.3.2. Une DDE focalisée sur des programmes de grande envergure	11
4.4. <i>Partenariat sur la lutte contre l'habitat indigne</i>	12
4.4.1. Un partenariat entre services de l'Etat récent mais déjà efficace	12
4.4.2. Un soutien réel mais insuffisant aux villes qui n'ont pas de SCHS	13
4.5. <i>Résultats</i>	14
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	17

INTRODUCTION

Isabelle Massin et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit de la lutte contre l'habitat indigne dans le département de l'Oise qui s'est d eroul e en plusieurs temps pour se terminer le 28 novembre 2008. A Creil, elles ont rencontr e la responsable du service de l'hygiène de la ville, le directeur général des services et le maire. A Beauvais, outre le responsable du service d'hygiène elles se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et  a la préfecture.

1. LE CONTEXTE

Le département de l'Oise comptait en 2005 789 738 habitants et 693 communes. Beauvais, ville chef-lieu réunit 54 962 habitants. Elle est incluse dans la communauté d'agglomération du Beauvaisis qui rassemble 79 070. Creil est une ville de 32 660 habitants, incluse dans la communauté de communes de l'agglomération creilloise qui compte 70 661 habitants avec trois communes de plus de 10 000 habitants (outre Creil, Nogent sur Oise et Montataire). Dans le département, les arrondissements de Creil et de Beauvais, ainsi que celui de Compiègne sont ceux qui comptent le plus de personnes démunies. Le parc locatif priv e est d evelopp e à Beauvais, mais très peu présent à Creil. Les données FILOCOM 2003 sur l'Oise estiment le PPPI à 14 643 logements dont 7 974 vétustes et 6 669 insalubres.

Le département ne compte aucun service communal d'hygiène et de santé. La mission a volontairement voulu auditer des départements dans lesquels les collectivités locales luttent contre l'habitat indigne sans avoir la délégation des compétences liées à la dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé qui fixe les obligations de l'Etat en matière de contrôle des règles d'hygiène, fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP).

Le département de l'Oise a été choisi par la mission pour deux raisons : il n'a aucun SCHS. Il appartient à la grande couronne de la région parisienne et connaît, notamment sur le sud du département un fort afflux de population qui provoque une tension importante sur le marché immobilier.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE BEAUVAIS

2.1. *Les moyens humains*

Le service compte deux personnes, un responsable qui effectue l'ensemble des visites de salubrité et une secrétaire qui est chargée du suivi des dossiers.

2.2. *Positionnement dans l'organigramme de la collectivité*

Le service accueil proximité fait partie de la direction générale des services techniques. Ce service est en relation très  etroitte avec le service juridique qui chaque semaine veille à ce que toutes les procédures (mises en demeure,...) du service soient bien correctes du point de vue juridique.

Les liens avec le CCAS pour le traitement social des situations sont directs. Les situations les plus difficiles en termes de relogement ou de comportement sont signalées à la directrice du CCAS qui cherche des solutions.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe

Le service n'a aucune relation avec le service de l'habitat de la communauté urbaine de Beauvais.

2.3. Les attributions du service

Le service Accueil proximité est chargé de l'ensemble des plaintes des habitants. Il est confronté aux problèmes de bruit et de déchets, d'entretien de propriétés et conduit aussi des procédures de péril et de salubrité. Il traite les problèmes d'hygiène de l'habitat depuis 2004. Ces demandes étaient auparavant prises en charge par le chargé de mission du service d'urbanisme de la ville.

Au titre du traitement de l'habitat indigne, le service est chargé de l'ensemble des procédures de péril. En général, sous la pression, les propriétaires font les travaux ou revendent le bien dont les travaux sont pris en charge par le nouveau propriétaire. Le cas où les locaux sont occupés par les propriétaires est toujours plus complexe, surtout lorsqu'il s'agit de personnes démunies ou qui se sont endettées pour acquérir le bien. Dans les cas où les immeubles sont très dégradés, le coût des travaux à entreprendre est très élevé et les aides de l'ANAH ne suffisent pas.

Dans tous les cas, les dossiers sont portés par la ville devant le tribunal administratif qui désigne un expert afin d'évaluer les travaux à conduire a minima. La mairie fait en cas de péril les travaux d'office dans le cas où le montant des travaux n'est pas trop élevé. Elle procède par appels d'offres et s'appuie sur la Trésorerie générale pour récupérer les fonds avancés.

Dans le cas d'infraction au RSD, les plaintes sont directes ou proviennent de la DDASS. Un premier rendez-vous est pris avec le locataire et le propriétaire. La police municipale est présente systématiquement : en effet 60% des plaintes sont relatives à des conflits entre locataires et propriétaires. Dans ce cadre, le service a relevé que les cas de locataires prétextant des problèmes de salubrité pour arrêter de payer leur loyer sont de plus en plus nombreux. Les policiers effectuent une main courante ou un procès verbal de visite, le service constate les infractions au RSD et fait des recommandations verbales aux propriétaires avec un délai d'action proportionné aux travaux et aux moyens. En général, ces infractions sont minimales.

Lorsque le propriétaire refuse de faire les travaux, le procureur est saisi par la direction juridique. La mairie n'a pas effectué de travaux d'office suite à une déclaration d'insalubrité. Un suivi est systématiquement effectué avec des courriers de rappel et des visites périodiques pour mesurer l'avancement des travaux.

Le service ne peut pas faire de repérage, ni accompagner les travailleurs sociaux dans leurs visites alors qu'il a été sollicité dans ce sens par la CAF. L'existence de marchands de sommeil est connue, mais n'est pas traitée par le service.

Le cas échéant, il transmet les dossiers à la DDASS lorsqu'il y a un soupçon d'insalubrité. Il travaille alors en partenariat avec les techniciens d'insalubrité de la DDASS pour chercher à résoudre les problèmes et à mener les procédures jusqu'à leur terme.

Le service considère que son rôle est d'abord de faire de la médiation et d'aider à trouver des solutions pour que cessent des situations dangereuses pour les occupants ou les voisins. Il lui est possible d'obtenir des relogements par l'OPAC mais dans une partie des cas le relogement en collectif est inenvisageable et il faut faire du sur-mesure (l'exemple a été donné d'une maison très dégradée en centre ville occupée par des rmisites, vendue à un acquéreur qui l'a démolie, dont le produit de la vente a permis l'acquisition à la campagne d'une maison en état correct, adaptée aux besoins du ménage concerné habitué à vivre avec plusieurs chiens et chats.)

Entre 2004 et 2008, le service a traité 222 dossiers sur des thèmes aussi variés que l'entretien de propriétés, les immeubles en péril, les conflits de voisinage, la lutte contre les nuisibles et la salubrité de l'habitat. 17 situations de péril ont été traitées depuis 2004, et 77 dossiers relatifs à la salubrité de l'habitat dont 6 sont encore en cours sur les 20 demandes reçues en 2008. Le nombre de demandes est d'ailleurs en légère augmentation par rapport aux années précédentes.

Au total, le service gère entre 53 et 36 demandes par an.

3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'HYGIENE ET DE PREVENTION DE LA VILLE DE CREIL

3.1. *Les moyens humains*

Le service des affaires générales et administratives compte 12 personnes dans une direction de 28 personnes.

Il est dirigé par une attachée territoriale. Pour effectuer les tâches de suivi des ERP et pour tout ce qui concerne le logement indigne, un rédacteur était en place jusqu'à début décembre, qui devrait être remplacé début janvier. Par ailleurs, un agent rattaché à la police municipale effectue les visites suite aux plaintes ou aux repérages.

3.2. *Positionnement dans l'organigramme de la collectivité*

Le service fait partie de la direction du secrétariat général de l'administration qui regroupe plusieurs services : les affaires générales et administratives, la gestion de deux mairies de quartiers et des deux cimetières communaux, la réglementation, le conseil municipal et les commissions.

Les dossiers de salubrité de l'habitat sont suivis directement par le maire.

3.3. *Les attributions du service*

Ce service exerce les fonctions suivantes : accueil, état civil, élections, CNI/passeports, affaires générales. Le suivi de la salubrité représente environ 2/5 ETP pour la collectivité.

Le fonctionnement du service sur plaintes et signalements, une quarantaine par an, est identique à celui de tous les services rencontrés. Chaque plainte fait l'objet d'une visite d'un agent, positionné à la police municipale. Celui-ci est employé à plein temps sur ces tâches de médiation et de constat.

Une fois le premier constat effectué, les dossiers sont soit envoyés à la DDASS pour cotation dans le cas d'une réelle insalubrité (cela devrait être le cas pour un des hôtels de la rue Jean Jaurès), soit sont traités directement par le service dans le cas des infractions au RSD.

La plupart des cas constatés relèvent soit de problèmes de voisinage, soit d'une infraction au RSD. Dans ce cas, le propriétaire fait l'objet d'une mise en demeure afin que les travaux soient effectués si la procédure de médiation a échoué.

Dans le cas où de mode d'habitation des locataires est à l'origine des troubles constatés, les locataires font aussi l'objet d'une admonestation et d'un rappel aux bonnes pratiques. Si les troubles s'intensifient entre voisins ou entre propriétaires et locataires, les personnes du service se font accompagner de policiers pour ne pas courir de risques.

Dans le cas de la lutte contre les marchands de sommeil, le service poursuit un travail juridique poussé afin de pouvoir présenter au procureur des dossiers étayés et rigoureux.

Le service s'occupe aussi des procédures de péril et intervient au titre des commissions de sécurité pour les ERP. Il n'y a plus de procédures de péril en cours sur la ville. En ce qui concerne la seconde attribution, elle représente l'instrument juridique d'intervention contre les propriétaires d'hôtels marchands de sommeil.

Le maire et ses services regrettent de disposer de peu de moyens financiers et juridiques pour préempter en cas de ventes de logements non insalubres mais en état limite qui le deviennent suite aux suroccupations et à l'absence de travaux d'entretien suffisants. Ils constatent que le 115 envoie des ménages dans des logements de ce type et fournissent « une clientèle » à des propriétaires peu scrupuleux. Ils s'inquiètent particulièrement de la transformation d'hôtels soumis à la réglementation ERP en logements meublés pour contourner les normes exigées alors que l'usage de fait est le même.

4. LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LE DEPARTEMENT

L'Oise connaît une situation tendue en ce qui concerne le marché immobilier du fait de la proximité de la région parisienne. Sur un ensemble de 300 000 résidences principales, 61,5 % sont occupées par leurs propriétaires, 16,4 % sont louées par des propriétaires privés et 20,5 % sont des logements sociaux.

Beauvais comprend 23 376 résidences principales et Creil 11 764. Le parc privé représente 61% de l'ensemble à Beauvais et 40% à Creil. Si, en moyenne, il est possible d'obtenir un logement social en huit mois sur le département, la durée d'attente s'élève entre 12 et 15 mois à Creil.

Dans le département, le conseil général, la communauté d'agglomération de Compiègne et celle de Beauvais détiennent la délégation des aides à la pierre.

4.1. *La connaissance de l'habitat indigne*

Les services de l'Etat sur le département (DDE et DDASS) et les responsables de la ville de Creil pour leur commune sont en capacité de fournir des informations sur l'habitat indigne. La DDE détient l'ensemble des outils d'analyse et des données de base sur le sujet. Elle effectue des croisements entre les données de l'INSEE, de l'ANAH et les données FILOCOM pour affiner les connaissances en termes d'indignité de l'habitat. la DDE estime à plus de 5 000 les logements suroccupés dont près d'un quart de façon lourde et à 9 200 logements locatifs privés manquant d'au moins un élément de confort.

Les opérations de rénovation et d'amélioration de l'habitat sont aussi suivies : entre 2003 et 2006, 29 propriétaires bailleurs et 7 propriétaires privés ont été subventionnés par l'ANAH pour mener des travaux dans un logement insalubre.

D'après les données de la DDE, le Parc Privé Potentiellement Indigne atteindrait 466 logements à Beauvais avec 37% de propriétaires occupants dont 52 insalubres et 337 à Creil avec 47% de propriétaires occupants, dont 116 logements insalubres.

A la DDASS les techniciens d'insalubrité comme les personnes rencontrées à Creil ont une connaissance pratique du territoire qui leur permet de repérer les zones d'habitat potentiellement indigne et dans Creil, les immeubles, un à un en centre ville.

Cette connaissance théorique et pratique est à mettre en relation avec les nombreuses opérations qui ont été effectuées ou sont encore en cours dans le département :

La MOUS CAL/PACT, axée sur l'habitat insalubre portait sur le relogement des personnes défavorisées dans l'Oise et visait à résoudre les situations particulièrement complexes au regard de la spécificité des familles (situation juridique de l'habitation, difficultés comportementales et financières des familles). Cette MOUS fonctionnait sur la base d'une convention entre le CAL/PACT et l'Etat renouvelée chaque année par avenant.

Le bilan de la MOUS en 2007 portait sur 18 dossiers à divers stades de résolution. dont un seul a été résolu entièrement (diagnostic et travaux effectués) fin 2007. A la suite des nouvelles conditions de mise en œuvre des MOUS (circulaire du 26 mars 2008 relative aux MOUS insalubrité) celle-ci n'a pas été reconduite en 2008.

9 OPAH sont en cours sur le département, ainsi qu'un PIG sur le pays du Valois, un PST départemental du conseil général de l'Oise. Plusieurs de ces OPAH, notamment sur la région de Compiègne ont pour but à la fois l'élargissement du parc social locatif privé par la remise sur le marché de logements vacants et la lutte contre l'habitat indigne. Ces OPAH sont multi-partenariales avec une implication à la fois des services de l'Etat et des opérateurs mais aussi des conseils généraux et régionaux. Sur le Beauvaisis, sur un objectif de 55 logements, 2 sorties d'insalubrité ont été effectivement réalisées. Sur un objectif global de 149 logements pour l'ensemble du département 30 sont considérés comme réalisés par la DDE au 31 octobre 2008.

Le repérage constitue, cependant, comme partout, un problème. D'après la DDASS, les données issues de FILOCOM sont connues sur le département mais donnent des résultats paradoxaux par rapport au ressenti des professionnels : alors qu'ils identifient le sud du département où la tension immobilière est grande comme la zone où les logements ont le plus de risque d'être indignes, les données FILOCOM, elles, désignent le nord du département, plus rural, comme la zone potentiellement la plus risquée. Il est indéniable que le repérage n'est pas effectué dans les zones rurales. Cela est dû, d'après un des techniciens de la DDASS à plusieurs facteurs (qui sont les mêmes que dans les autres départements) : la présence de propriétaires occupants peu fortunés qui ne se plaignent jamais, la frilosité des maires de ces petites communes pour signaler les cas qu'ils connaissent et l'impossibilité pour les services de l'Etat de mener un repérage systématique.

4.2. *La lutte contre l'habitat indigne à Creil*

A Creil, le maire et le secrétaire général que la mission a rencontrés connaissent bien le problème de la lutte contre l'habitat indigne, notamment sous l'aspect de la lutte contre les marchands de sommeil. Le logement social est considéré comme de bonne qualité et ne pose pas de problèmes d'insalubrité, sauf cas exceptionnels, liés aux infractions au RSD : suroccupation, modes d'occupation (occultation des aérations) ou stockage de déchets. Les liens avec les bailleurs sociaux et avec les services sociaux de la ville permettent le plus souvent de régler les problèmes de ce parc.

Les copropriétés sont sous surveillance très rapprochée de la part de la mairie qui s'est portée acquéreur d'immeubles pour éviter la dégradation du patrimoine. Elle aimerait disposer de plus de moyens pour pouvoir le faire plus systématiquement.

Les zones d'insalubrité potentielle sont bien identifiées et suivies par la mairie. Elles se situent notamment dans la zone nord ouest de la ville, autour de la gare et dans le nord et sont bien circonscrites. Elles correspondent alors à des hôtels ou des meublés, plus anciens. En ce qui concerne le centre ville, la ville connaît les propriétaires susceptibles de louer des chambres de mauvaise qualité dans des maisons de ville.

La mairie souligne la situation particulière de la ville de Creil, à moins d'une demi heure en train de Paris avec un parc social important. Il existe des filières qui font remonter des familles de Paris pour les installer soit dans des hôtels soit dans de chambres meublées de la ville. Ces

personnes se plaignent alors des conditions dans lesquelles elles sont logées et demandent un logement social. Pour certaines d'entre elles, la commission de médiation du DALO est actionnée pour prioriser leurs demandes. Une fois ces familles relogées, d'autres arrivent par la même filière. Cet état de fait a été mis en lumière par la municipalité qui a été obligée d'édicter des critères pour le relogement des personnes logées dans des conditions d'indignité afin de faire cesser le puits sans fonds d'arrivée et de relogement dans le parc social de la ville de nouveaux habitants qui entraîne l'enrichissement des marchands de sommeil. La commission de médiation du DALO a été informée de ces critères qui conduit la ville à refuser le relogement aux personnes qui ne les remplissent pas.

Néanmoins, la ville souligne la difficulté qu'il y a à identifier les marchands de sommeil dans les maisons de ville du centre ville. Une fois repérés, ils transforment rapidement la structure de leur patrimoine en créant des SCI. L'aide des services fiscaux et de la police nationale est alors indispensable à la ville pour pouvoir les identifier et les poursuivre en justice.

Dans les zones nord et gare, les hôtels, en tant qu'ERP, sont traités par des procédures relevant des commissions de sécurité. Lorsque le service affaires générales et administratives a un doute sur ces hôtels, la commission de sécurité est appelée à intervenir pour émettre un avis. Toutes les procédures sont ensuite mises en œuvre par la mairie afin d'obtenir si besoin est la fermeture des établissements. Néanmoins, les gestionnaires ou propriétaires, au fait de la législation, transforment souvent alors les hôtels en meublés. La réglementation est alors différente et moins protectrice des droits des personnes logées.

Le maire et les services déplorent qu'en dépit des arrêtés pris, les propriétaires continuent à exploiter leurs hôtels sans avoir pris les mesures prescrites et sans être rapidement poursuivis. Plusieurs procédures ont été engagées. Elles s'avèrent lourdes et il ne suffit pas que la justice se soit prononcée une fois pour que les infractions cessent. Il faut alors la ressaisir...L'exemple a été donné d'une procédure qui dure depuis plus de deux ans, tous les éléments ayant été transmis au procureur.

4.3. *L'implication des services de l'Etat*

Le rôle des différents services de l'Etat est bien délimité : la DDASS traite les problèmes d'insalubrité dans un objectif de préservation de la santé publique, la DDE analyse les données liées à l'habitat et gère les crédits alors que la préfecture effectue un rôle de coordination.

4.3.1. Une forte implication de la DDASS avec des moyens limités

(A la DDASS, le service santé environnement est dirigé par une ingénieure d'études. Trois inspecteurs de salubrité se répartissent le territoire du département par zone géographique. Les inspecteurs sont polyvalents (hygiène alimentaire, déchets, légionelle, ...). Les problèmes liés à l'habitat correspondent à 40% du travail des inspecteurs, auquel il faut rajouter 0,5 ETP de secrétariat et une fraction du temps de la responsable.

La cellule habitat reçoit environ 90 plaintes par an. Les signalements qui arrivent à la DDASS proviennent des travailleurs sociaux du conseil général, de la CAF, la MSA et l'ADIL (souvent au téléphone). Ce nombre est stable. Sur cet ensemble, un tiers est renvoyé aux mairies pour traitement (infraction RSD), un tiers est traité directement par le service et pour le dernier tiers, les plaignants reçoivent un courrier d'explications et d'informations sur les procédures à mettre en œuvre en cas d'indécence, avec les coordonnées de l'ADIL qui n'est pas très active en matière de lutte contre l'habitat indigne) sur le département et dont le rôle est plus important à Beauvais que sur le reste du territoire

En ce qui concerne les mairies, certaines d'entre elles, les plus importantes et notamment la ville de Beauvais, adressent un suivi à la DDASS. Les autres font l'objet de relances de la part des inspecteurs de salubrité.

Pour l'évaluation de l'insalubrité, les techniciens de la DDASS convoquent le propriétaire et les occupants sans faire participer systématiquement les services des mairies. Toutefois, pour les petites mairies, les services municipaux sont sollicités pour accompagner la DDASS afin qu'ils puissent ainsi bénéficier d'une formation de la part des agents de la DDASS.

Après la première visite qui a lieu dans les quinze jours après réception du courrier, un courrier recommandé est envoyé au propriétaire. Les inspecteurs s'appuient toujours sur les grilles d'évaluation de l'insalubrité qui constituent pour eux un excellent instrument technique et d'objectivation des situations. Néanmoins, les décisions sont prises plus en fonction de l'expérience des inspecteurs que par rapport aux cotations.

Les cas de médiation sont rares, car souvent les propriétaires ne sont pas présents lors de la première réunion et dans de nombreux cas les locataires ont cessé de payer les loyers depuis quelques temps ce qui constitue un facteur important de blocage. Le nombre d'arrêtés est très limité mais le suivi s'exerce sur l'ensemble des dossiers qui ont fait l'objet de visites. Le service évalue la rapidité de la levée de arrêtés par rapport à la possibilité de mobiliser des opérateurs rapidement ou au fait que les logements sont rachetés pour être rénovés avec des aides de l'ANAH. Dans ces cas, la levée des arrêtés peut-être rapide.

Le problème des marchands de sommeil est identifié notamment sur le sud du département (Creil, Senlis).

La DDASS tient à jour les fichiers partagés sur le logement indigne et sur le suivi des marchands de sommeil. Chaque situation est clairement identifiée, avec un résumé du constat et les actions mises en œuvre. Ces tableaux ont permis de mettre en valeur les projets prioritaires pour les travaux d'office.

A ce jour, aucun logement ni immeuble n'a encore fait l'objet de travaux d'office, mais 3 dossiers ont été sélectionnés pour faire l'objet de travaux en 2009. Le DDE est chargée de dossiers identifiés et doit indiquer au groupe de travail la marche qu'elle va suivre pour exécuter ces travaux.

Le saturnisme n'a jamais constitué un problème prégnant dans le département malgré les fichiers de la DDE qui identifient quelques potentialités. Jamais la DDASS n'a détecté plus de 2 cas par an de risque d'accès au plomb. Les signalements ont été effectués par les hôpitaux, mais la DDASS n'a jamais pu détecter de plomb dans les logements.

La DDASS s'interroge sur l'utilisation de la notion « d'impropre à l'habitation » qui est source de risques de contentieux. C'est cependant la notion utilisée pour qualifier notamment les logements trop petits.

Le DDASS déplore qu'il n'existe plus aucun moyen dans leurs services pour l'accompagnement social surtout dans les zones, au sud, où le relogement est un réel problème, alors que les crédits d'hébergement sont inférieurs à ceux qui sont aujourd'hui nécessaires.

4.3.2. Une DDE focalisée sur des programmes de grande envergure

La DDE détient une connaissance très étendue sur l'habitat indigne qu'elle partage avec les autres services de l'Etat. Elle commence juste à se structurer dans la lutte contre l'habitat indigne avec la mise en place d'un référent en janvier 2009. Elle joue pleinement son rôle d'information des services de l'Etat et est en pointe en ce qui concerne la négociation avec les collectivités locales.

Néanmoins, la vision de la DDE sur la lutte contre l'habitat indigne est très différente de celle des autres services de l'Etat avec une forte connotation aménagement urbain. Alors que la préfecture avec la DDASS a pointé des lieux précis pour une première intervention en matière de travaux d'office (3 sites), la DDE souhaiterait au contraire délimiter de larges zones d'intervention en partenariat avec les collectivités locales. Cela permettrait de déterminer des opérations en lien avec les procédures de rénovation urbaine de l'ANAH afin d'appliquer sur le territoire les méthodes de cette agence.

Cette vision d'envergure repose sur une analyse large des périmètres potentiellement indignes plutôt que sur une lecture plus restrictive de traitement de la seule insalubrité dans laquelle les autres services de l'Etat sont positionnés. Cette divergence de vue met en relief la difficulté de gestion globale des problèmes d'indignité lorsque la compétence et les instruments juridiques sont situés dans un service alors que les moyens humains et financiers de traiter le problème sont situés dans un autre.

Dans les actions de la future DDEA mise en place en 2009, la résorption de l'habitat indigne apparaît comme une action prioritaire transversale du domaine habitat et renouvellement urbain. Elle constitue un aspect prioritaire de cette future direction.

4.4. *Partenariat sur la lutte contre l'habitat indigne*

4.4.1. Un partenariat entre services de l'Etat récent mais déjà efficace

Le groupe de travail contre l'habitat indigne réunit, autour de la secrétaire générale de la préfecture, les services de la préfecture (service logement et SIDPC) de la DDASS, de la DDE et du SDIS 60 au titre des ERP. Il a pour rôle de suivre les actions de lutte contre les marchands de sommeil et a été mis en place à la suite de la circulaire du 14 novembre 2007.

Le suivi des dossiers est partenarial. Il est effectué à partir de tableaux élaborés par la DDASS et partagés avec la préfecture, la DDE et le SDIS. Ces tableaux « suivi habitat indigne » et « marchands de sommeil » permettent à chaque institution de connaître précisément l'état d'avancement de chaque dossier et l'action de chacun sur ce sujet. La DDE est chargée de mettre en place un fichier de suivi pour les arrêtés de péril, sur le même modèle. Les hôtels gérés par les marchands de sommeil sont repérés par le SDIS au titre des visites ERP et repris en charge par la DDASS lorsqu'ils présentent des risques pour la sécurité. A la suite de la mise en place du groupe de travail 16 visites ont été programmées en 2008 qui ont mis en évidence des infractions au RSD.

Les 17 visites effectuées par la DDASS sur les logements frappés d'un arrêté préfectoral avec insalubrité réparable ont permis de constater une mise en œuvre des travaux ce qui a entraîné la levée de 2 arrêtés préfectoraux. Le dialogue institué avec les propriétaires est donc efficace. De plus, 2 logements et un hôtel ont été choisis pour les travaux d'office à effectuer en 2009.

Les trois délégués ont été sollicités pour participer au groupe de travail contre l'habitat indigne qui prendrait alors le nom de pôle et le conseil général a déjà répondu positivement. Les relations avec les collectivités locales sont plus détendues du côté de la DDE que pour les autres services de l'Etat qui gèrent particulièrement les aspects sociaux du logement. La négociation sur le PDALPD a été longue et difficile et les objectifs qui y figurent sont inférieurs à ceux qui auraient été souhaités en matière de lutte contre l'habitat indigne². La tension entre les services de l'Etat et les collectivités locales s'explique en partie par la très forte inégalité de la répartition des logements sociaux sur le territoire

² La fiche action prévoit la constitution de l'observatoire des logements et locaux indignes et la constitution d'une cellule d'identification pour centraliser les signalements et les orienter vers un traitement adéquat.

et le préalable posé par le conseil général et les communes à fort taux de logements sociaux de voir respectée par toutes les communes du département l'article 55 de la loi SRU (20% de logements sociaux)

Le second lieu où sont évoqués les problèmes d'habitat indigne est la commission DALO. Le DALO est un bon moyen pour faire remonter des dossiers d'insalubrité mais aussi pour signaler des cas d'indignité (une des spécificités du département est la location ou l'achat de cabanes sans électricité ni eau ni tout à l'égout dans la forêt à Milly sur Therain³. Sur 250 de ces cabanes de chasse, une quarantaine sert de logement, parfois à des familles. La plupart sont des propriétaires occupants).

4.4.2. Un soutien réel mais insuffisant aux villes qui n'ont pas de SCHS

A Beauvais, le responsable du service souhaiterait des relations plus formelles avec la DDASS et surtout une aide méthodologique.

Le service rencontré à la mairie de Beauvais travaille en partenariat avec les inspecteurs de la DDASS. Ils se rencontrent une dizaine de fois dans l'année. Dans les cas d'insalubrité repérée par la mairie, les visites s'effectuent en commun. Les relations interpersonnelles sont bonnes.

Cependant, le service déplore que la DDASS n'apporte pas un soutien méthodologique plus actif au service technique pour lequel les procédures et les textes sont difficiles à appliquer. Comme tous les autres services rencontrés, le responsable du service déplore le manque de formations spécialisées notamment au CNFPT et souhaiterait pouvoir recevoir des informations et des formations de la part de la DDASS.

Il souligne que dans un contexte où les taches du maire sont de plus en plus lourdes, le service ne reçoit des services de l'Etat ni aide, ni formation, ni suivi. Le responsable s'appuie dans certains cas sur le SCHS d'Amiens.

La DDASS travaille bien avec la plupart des grandes communes du département dont elle connaît les élus. Cependant ce sont des relations au coup par coup à partir de plaintes sauf dans un cas, celui de la commune de Montataire : jusqu'à l'année dernière, le technicien référent de la DDASS participait une matinée par trimestre aux visites avec les services techniques de la mairie à la suite de la commission municipale d'hygiène. Cette coopération a pris fin, les techniciens de la DDAS jugeant que les services techniques de la ville étaient suffisamment formés pour ne plus avoir besoin de leur présence systématique.

Les techniciens de la DDASS connaissent bien les services des grandes villes et sont capables d'apprécier la qualité de leurs interventions de terrain. Certaines villes font un suivi sérieux et font remonter les résultats à la DDASS, d'autres sont en train de s'y investir.

En revanche les techniciens sollicitent toujours les élus des petites communes pour les accompagner lors de visite afin de leur apporter une formation sur le tas. Quelques villes sont plus réticentes que d'autres pour appuyer les procédures, notamment en ce qui concerne les hôtels meublés soupçonnés d'être tenus par des marchands de sommeil. Les techniciens soulignent les difficultés pour les élus des petites communes de comprendre les pouvoirs et responsabilités qui sont les leurs et les procédures à suivre dans les différents cas. Ils ont élaboré une grille simplifiée pour les élus afin que ceux-ci puissent s'appuyer sur des éléments tangibles pour mener les procédures de RSD.

³ Le cas des cabanes de Milly-sur-Thérain a fait l'objet de plusieurs réunions spécifiques. 8 familles ont été identifiées dont 2 devraient être relogées.

A Creil, le maire note qu'il lui est difficile de s'appuyer sur les services de l'Etat et notamment d'obtenir le soutien des forces de police pour fermer les établissements et surtout l'identification de référents au tribunal de Senlis pour condamner les propriétaires et les gérants des hôtels insalubres. La responsable du service souligne en revanche la coordination avec les services de la DDASS. Elle note cependant qu'un nombre plus important d'arrêtés d'insalubrité pourraient être pris si les inspecteurs de la DDASS étaient plus nombreux et moins polyvalents⁴.

4.5. Résultats

En 2007, le service santé-environnement de la DDASS a pris 5 arrêtés dont 4 arrêtés pour insalubrité réparable sans interdiction d'habiter et 1 avec interdiction d'habiter temporaire qui portent sur 10 logements et 23 personnes (source DDASS). 5 relogements définitifs ont été effectués en 2007. 33 arrêtés antérieurs à 2007 sont encore en cours dont 23 datant d'avant la loi SRU.

Concernant les locaux impropres par nature à l'habitation, 2 mises en demeure ont été émises en 2007.

Le repérage systématique des hôtels meublés a permis l'identification de 53 hôtels dont 17 hôtels meublés dangereux où des contrôles ont été effectués.

En ce qui concerne les arrêtés de péril, la DDE a effectué un recensement systématique auprès des mairies, mais à ce jour peu de réponses sont parvenues.

CONCLUSION

L'Oise est un département dans lequel la lutte contre l'habitat indigne est un sujet important et reconnu comme tel tant par les services de l'Etat que par les collectivités territoriales.

Alors que le partenariat entre les services de l'Etat est encore embryonnaire et qu'il se heurte aux différences de culture des services, il est important de maintenir une organisation solide après la reconfiguration des services de l'Etat sur le territoire. Ce partenariat doit aussi intégrer les collectivités territoriales, notamment les délégataires de l'aide à la pierre qui doivent alors réaliser les objectifs qui ont été fixés. Ainsi, le conseil général devrait-il être à l'origine d'un PIG insalubrité.

Ces services doivent pouvoir apporter aux services techniques et juridiques des villes dépourvues de SCHS un soutien méthodologique au travers de relations mieux formalisées. Cela permettra aux services de l'Etat dont les moyens sont réduits de s'appuyer plus qu'aujourd'hui sur les services des grandes villes ou, demain, des EPCI.

Dans ce département où les marchands de sommeil ont été repérés la mise en place d'un partenariat élargi aux services de police et de gendarmerie pour les enquêtes, aux services fiscaux pour les investigations et aux services judiciaires pour l'obtention d'une condamnation est indispensable.

Enfin, la question de l'habitat indigne dans ce département ne peut pas être examinée sans prendre en compte la situation du département en seconde couronne de la région parisienne et sa desserte à 30 minutes de la gare du nord de la ville de Creil et à 45 minutes de celle de Beauvais.

⁴ Par exemple, lorsque la mairie demande à la DDASS d'intervenir sur des visites de restaurants, il est signalé que quand « le quota » est atteint, il est répondu à la mairie que la DASS n'est plus en mesure d'instruire de nouveaux dossiers.

La demande de logements pour des ménages à bas revenus à proximité des gares est très forte, même pour des logements en mauvais état et le rythme de la réhabilitation ne suit pas celui de la détérioration par suroccupation ou entretien insuffisant.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Beauvais

Philippe Vaudrée, responsable du service accueil proximité.

Ville de Creil

Corinne Fablet, responsable du service affaires générales et administratives
Philippe Raluy, directeur général des services
Jean-Claude Villemain, Maire

Direction départementale des affaires sociales

Bernard Depret, directeur
Muriel Perez, ingénieure d'étude cellule habitat
Patrick Ferahian, technicien de salubrité

Direction départementale de l'équipement

Lionel Fraillon, directeur adjoint
Jean-Marie Demagny, responsable du service d'aménagement territorial de Beauvais et référent habitat indigne
Jean-Louis Llech, chargé d'études SLVH

Préfecture de Seine et Marne

Bettina Gillon, chef du bureau de la ville et du logement

MONOGRAPHIE

**SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE BOULOGNE-SUR
MER**

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS.....	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l’organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTION DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>L’évolution des activités</i>	7
3.3. <i>Le suivi des activités</i>	7
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE.....	7
4.1. <i>Le contexte</i>	7
4.2. <i>Effectifs</i>	8
4.3. <i>Activités</i>	8
4.4. <i>Outils</i>	10
4.5. <i>Résultats au niveau du département</i>	10
4.6. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	10
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	10
CONCLUSION.....	14
CONTRADICTOIRE	14
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	15
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS.....	17
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA MAIRIE	19
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DU RENOUVELLEMENT URBAIN.....	21
ANNEXE 5 : EXEMPLE DE ROL (RELEVÉ D’OBSERVATION LOGEMENT).....	23

Introduction

Isabelle Massin et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit de la lutte contre l'habitat indigne dans le département du Pas-de-Calais qui s'est déroulé les 19 et 20 novembre 2008. Elles ont rencontré le responsable du service communal d'hygiène et de santé de la ville de Boulogne-sur-mer, le directeur adjoint des services de la ville, la responsable du bureau du logement ainsi que le maire et ses adjoints et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la préfecture.

1. LE CONTEXTE

Le département du Pas-de-Calais compte 1 456 000 habitants pour 894 communes dont Boulogne-sur-mer 44 857 habitants. Cette dernière est incluse dans une communauté d'agglomération, la communauté d'agglomération du Boulonnais qui réunit 22 villes et 122 755 habitants. Le SCHS de Boulogne-sur-mer est l'un des 2 services communaux d'hygiène et de santé du département avec celui de Calais. L'ensemble de ces SCHS perçoit une DGD de 1 329 429 €.

Le département du Pas-de-Calais est un département où une grande partie de la population est défavorisée socialement. Le problème lié au logement y serait, d'après la préfecture, plus lié au « mal logement » qu'à une situation tendue sur le logement.

La ville de Boulogne-sur-mer a été choisie pour deux raisons principales : tout d'abord le département du Pas-de-Calais, territoire prioritaire et pilote en matière d'éradication du logement indigne depuis 2001, dispose d'un système de suivi de l'habitat indigne spécifique qui sera décrit plus loin, d'autre part, la ville de Boulogne-sur-mer se distingue par un des taux de DGD par habitant les plus élevés parmi l'ensemble des villes disposant d'un SCHS.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Le bureau d'hygiène municipal a été créé en 1894.

Il n'a pas été possible de trouver des éléments historiques sur le travail du bureau de l'hygiène antérieurs à l'arrivée du responsable du SCHS en 1988.

Les évolutions qui ont eu lieu depuis cette date sont de plusieurs ordres : informatisation du service, notamment pour le service des vaccinations avec Intervax en 1990 ; le service de vaccinations devrait être à nouveau mobilisé sur le BCG.

En 1995 un programme d'éducation sur le cycle de l'eau et le tri des déchets a été mis en place dans les écoles auprès de 300 élèves. Ce programme devrait être relancé sur le bruit en liaison avec le pôle compétence bruit de la DDASS auprès des écoles primaires. La création du pôle bruit en 1997 a permis de développer les compétences techniques du service. Son responsable apporte son expertise lors des réunions de police du maire sur les incivilités causées par le bruit.

Le contrôle de l'hygiène alimentaire a été mis en place en 2000 dans les boulangeries et les restaurants. Ce contrôle est actuellement moins systématique.

Le service est fortement polarisé sur les activités 3D notamment par la mise en place de conventions (avec habitat littoral en 1993, les entreprises alimentaires en 2002, avec l'hôpital municipal en 2005 entendu à tous les bâtiments gérés par l'hôpital en 2008 – maisons de retraite,...) sur les activités 3D en général. Trois techniciens conduisent ces opérations et sont

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

reconnus positivement par la population. Cette reconnaissance leur permet de pouvoir rentrer dans des domiciles dans des zones difficiles d'accès pour les autres services, notamment en lien avec les enquêtes sur le logement indigne.

Le service effectue les captations pour la vérification de la qualité de l'eau potable pour l'ensemble de la communauté d'agglomération du boulonnais jusqu'au 1er janvier 2009.

En 2003, un protocole interne de lutte contre la légionellose a été signé pour permettre une intervention en amont sur les bâtiments de la ville. Ces opérations préventives sont particulièrement importantes dans les salles de sport et les bains douches qui sont fréquentés par des populations fragiles.

En 2007, une action particulière a été menée pour la SIM SAGEM sur les prélèvements d'eau pour vérifier la qualité des eaux de baignade. Le responsable du service est impliqué dans une réflexion sur la provenance des problèmes de pollution menée avec Veolia.

Enfin en 2008, une convention avec le conseil général a conduit à des actions contre la gale norvégienne, très contagieuse.

Durant toutes ces années, les actions sur l'habitat ont été considérées comme importantes par le service qui a toujours exercé ses responsabilités en termes d'enquêtes.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

En 1984, le service était composé de 10 personnes, 9 cadres C et un cadre B.

Depuis, les effectifs ont augmenté avec un effectif de 12 personnes, 10 cadres C et 2 cadres B. Cependant, de nombreux congés maladies viennent perturber le service, notamment l'absence de la personne chargée particulièrement de l'habitat.

Le service comporte une cellule secrétariat-comptabilité logement indigne avec un rédacteur, un atelier désinfection, dératisation et désinsectisation, une cellule vaccinations et une cellule entretien.

2.2.2. Compétences et formation

La plupart des agents du service sont des agents qui sont compétents en 3D et reconnus pour cette compétence.

La formation, notamment sur l'habitat représente un réel écueil pour le responsable du service. Il reconnaît la qualité et la diversité des documents mis en ligne sur le site du pôle ainsi que la qualité des formations ad hoc fournies par le pôle. Néanmoins, il souhaiterait trouver auprès d'un organisme de formation plus général comme le CNFPT des formations adaptées sur les problématiques de l'habitat et du bâti en général.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 527 957 € et les dépenses directes de fonctionnement à 123 059 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 797 656 €. Le total des charges liées aux missions du SCHS est de 798 473 €.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Le service hygiène-salubrité environnement est un des six services de la direction des affaires juridiques et du renouvellement urbain, dirigée par un directeur général adjoint. Les autres services sont le service des affaires juridiques et de l'urbanisme, le service des affaires immobilières et du domaine public, le service de la commande publique, le service des subventions et fonds

européens, le service du logement et de l'habitat. Ce dernier service a des relations très suivies avec le SCHS.

La mairie compte 4 directions. Il faut noter que, contrairement à d'autres municipalités, le SCHS n'est pas inclus dans la direction générale des services techniques qui comprend un service de propreté urbaine, ni dans la direction des ressources dont un des services est celui de la médecine préventive.

Les liens entre les différents services de la mairie semblent simples et aisés ainsi qu'avec le CCAS. Si le SCHS apparaît comme un service solide techniquement, la chef du service logement et habitat a souligné que des actions innovantes venaient également d'autres services qui apportent leur compétence pour renforcer les actions du SCHS.

Deux élus couvrent les activités du SCHS, Jean Schouteden, adjoint à l'environnement urbain et au cadre de vie qui a dans sa délégation le bureau d'hygiène et Colette Petitbois, adjointe à la politique de l'habitat et plus particulièrement à l'insalubrité et la lutte contre les logements vacants. Elle est secondée par Dominique Lefebvre, conseiller municipal délégué qui s'occupe aussi des commissions de sécurité.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

Cette évolution a été décrite supra (historique).

3.1. Les attributions du service

Le responsable du service considère que ses attributions relèvent à la fois d'un aspect santé et d'un aspect technique. Il souligne que le fait que le service ne dispose pas d'un médecin a empêché la mise en place de certains dispositifs (lutte contre la tuberculose pour le compte du conseil général en 2002).

Le directeur des services adjoint estime que le service remplit l'ensemble des attributions traditionnelles d'un bureau d'hygiène et notamment en matière d'habitat indigne.

Un rapprochement physique en 2009 entre les services du logement et d'hygiène et de santé devrait permettre une meilleure coordination entre les services et un renforcement du rôle du SCHS en matière de lutte contre l'habitat indigne.

3.2. L'évolution des activités

Avec la signature du protocole de lutte contre le logement indigne le 27 juin dernier et la nomination d'une nouvelle adjointe chargée de la lutte contre l'habitat indigne et les logements vacants en mars 2008, la mobilisation du service sur le sujet est manifeste.

Contrairement à d'autres SCHS qui s'en sont dégagés, la fonction 3D reste très importante pour le service. Elle en constitue même la spécificité et permet au service d'être reconnu par la population.

3.3. Le suivi des activités

Les activités du service en matière de vaccinations sont suivies sur Intervax. Pour la lutte contre le logement indigne, le service suit les dossiers sur un fichier Excel. .

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

4.1. Le contexte

En 2005, l'ensemble des résidences principales du Pas-de-Calais représente 562 969 logements dont 18,8% de logements collectifs. La base de données FILOCOM indique un total de 53 721 PPPI sur l'ensemble du département, dont 20 386 occupés par des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds HLM (9,64% de l'ensemble des résidences principales). 55,1% de

ce PPI est occupé par des locataires. Les marchands de sommeil² sont peu nombreux et se situent essentiellement sur le bassin minier d'après la DDE, pourtant à Boulogne les services de la mairie se considèrent peu outillés pour faire face aux marchands de sommeil et ils considèrent le problème important sur leur ville. Le bassin minier regroupe 75 000 logements dont 60% sur le Pas-de-Calais. Ces logements ne font pas l'objet de procédures d'insalubrité, mais plutôt d'une politique de destruction avec relogement des familles.

Dans la commune de Boulogne-sur-Mer le taux de propriétaires occupants est faible (34%). les locataires HLM occupent 36% du parc. Le nombre des logements privés potentiellement indignes s'élève sur la commune d'après les chiffres de la base de données FILOCOM réactualisée en 2005 à 1 911 (soit 14,88% des logements privés)

Au delà des opérations ANRU, la ville de Boulogne-sur-mer a connu plusieurs programmes OPAH qui sont aujourd'hui terminés. L'une d'entre elle entre 1998 et 2000 a porté sur 537 logements. Elle a consisté notamment à des rénovations externes (ravalements de façade) et a bénéficié de près de 500 000 € de subvention ANAH, 60 000 € de l'Etat et 650 000 € de la ville. Cette opération a été appréciée par les élus.

Une autre OPAH a couvert les quartiers de Saint Pierre et Brequerecque de 2003 à 2006 avec un total de 302 logements traités (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs).

4.2. Effectifs

Suivant les sources, les ETP impliqués dans cette mission sont comptés différemment. Pour les services de l'Etat interrogés, 0,5 ETP seraient mobilisés. Pour le service, il s'agirait de 2,5 ETP. Sur le questionnaire, 3 ETP sont indiqués.

Dans ce service où le nombre d'ETP n'est pas très élevé et où le nombre de missions est important, les agents sont polyvalents. L'implication du chef de service sur le sujet est importante et tous les agents du service 3D sont à même de constater des infractions au RSD et de transmettre les informations au responsable si cela est nécessaire.

4.3. Activités

Le SCHS est destinataire des plaintes et signalements des locataires. Il a recensé 114 demandes directes de 2002 à 2007. Ces signalements sont toujours formalisés par un courrier. Chaque signalement donne lieu à une première visite par les techniciens. Ceux-ci font une première répartition des cas entre les logements indécents (90%) et les autres (10%).

Dans le premier cas, le locataire est informé de ses droits (lien avec des associations de défense de locataires, possibilité de faire appel au juge civil, possibilité de porter sa demande devant la commission de conciliation). Selon le responsable du service et l'adjointe au logement, nombre de plaignants ne donnent pas suite à cette information : soit qu'ils aient peur de perdre leur logement³, soit qu'ils ne paient plus leur loyer⁴, soit qu'ils n'aient pas la capacité de mettre en œuvre les démarches nécessaires.

Pour les procédures d'infraction au RSD, qui relèvent du pouvoir de police des maires le dispositif suivi est le suivant :

Le responsable du service se rend sur place pour établir les cotations, si besoin en s'aidant de la grille-type. Ensuite, le propriétaire est convoqué et sommé de faire des travaux avec, si besoin est, une mise en demeure. Les procédures sont longues mais une mobilisation auprès des propriétaires permet en général au service d'avoir gain de cause. Néanmoins, il est difficile de connaître les

² Un marchand de sommeil a été repéré à Lens sous la forme d'une SCI qui possède 15 immeubles. Les problèmes rencontrés dans ces immeubles relèvent tous d'infractions au RSD.

³ Personnes en situation irrégulière ou sans bail régulier.

⁴ Nombre de locataires arrêtent de payer leur loyer avant même d'avoir saisi leur propriétaire pour dégradation de leur logement.

suites données aux mises en demeure car le service n'effectue pas de visites de suivi systématique et ces données ne sont pas consignées dans un fichier informatique.

La procédure de médiation est la seule connue par le service qui affirme ne pas avoir eu affaire jusqu'ici à des cas d'insalubrité avérés. Il souligne que la tension du marché immobilier et la précarité de nombreux habitants qui conduit les plus démunis à ne pas signaler leurs conditions de logement, même déplorables, ce qui est aussi souligné par l'élue au logement. L'état du bâti est connu par le service et les élus qui savent que l'ensemble des cas n'est donc pas signalé. Cependant, les interlocuteurs de la mission ont souligné qu'ils n'ont pas vocation à intervenir hors plaintes.

La procédure de transmission des ROL (voir infra) au SCHS paraît ne pas avoir été clairement établie entre le guichet unique et le service. Seuls les dossiers avec soupçon d'insalubrité sont effectivement transmis au SCHS (comme à la DDASS sur le reste du territoire à l'exception de Calais). Le reste des dossiers fait l'objet d'une action de médiation directement mise en œuvre par les agents de la DDE pour le guichet unique. Ainsi, le SCHS a-t-il l'impression de ne pas être pleinement intégré dans le dispositif du guichet unique qui lui transmet un nombre de dossiers très inférieur au nombre de ROL réel. Le SCHS a eu dernièrement connaissance, par l'intermédiaire du CAL PACT de 135 ROL issus du guichet unique et a commencé à enquêter sur ces dossiers. Il est important qu'une meilleure coordination puisse exister entre le guichet unique et le SCHS afin que la transmission des ROL puisse conduire le service à exercer pleinement son rôle sur le territoire de la ville⁵.

La mission a pu constater au guichet unique qu'une dizaine de dossiers transmis au service depuis 2002 n'avaient pas fait l'objet d'une réponse du SCHS. Il s'agit, pour le responsable du service, de dossiers où les problèmes relevaient de l'indignité ou du RSD et non d'insalubrité. Aucun compte-rendu de visite n'a donc été renvoyé au guichet unique, puisqu'il s'agissait de l'application de la procédure civile ou de la police du maire. La mission a conseillé au responsable du service d'envoyer un compte-rendu de visite pour chaque ROL qui lui parvient du guichet unique, afin que le fichier de celui-ci puisse être mise à jour.

En 2003 un programme de réhabilitation des logements vacants a été mis en place par la mairie en s'appuyant sur l'agent habitat du SCHS. Malgré des démarches concertées de la DDE locale, de l'ANAH et du service aucun logement n'a pu être remis sur le marché et le programme a pris fin en 2005.

Partant de ce constat, la mairie a mis en place, autour du directeur des services adjoint un groupe de travail « logements vacants » auquel participe l'ensemble des chefs de service de la direction et dont le service logement assure le secrétariat qui va mandater le CAL PACT pour bail à réhabilitation par la remise en état de 6 logements, propriété de la Ville : pour info la ville gère en direct un parc de 200 logements. Le CAL PACT est également mandaté par la CAB pour mener une enquête et une action sur les logements vacants⁶privés. Il participe au groupe de travail dirigé par le DGA. Le SCHS apparaît dans ce cas comme un outil de politique urbaine qui s'effectue en fait au niveau de l'agglomération. En effet, si le repérage est effectué par le CAL PACT, les dossiers des logements vacants et indignes ou insalubres sont transmis au SCHS. 70 dossiers ont déjà fait l'objet d'un signalement et le SCHS a déjà effectué 10 visites. Ces visites sont rendues difficiles par le fait qu'aucune réclamation n'a été déposée pour ces logements. Les premiers constats ont été établis pour ces logements qui pourraient, pour certains, relever effectivement de procédures d'insalubrité⁷. La mission a conseillé au service dans le cas où il pourrait avoir des doutes quant à la qualification de l'état de ces logements de se rapprocher de la DDASS. Il est

⁵ Le passage de la mission puis du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à Boulogne-sur-Mer a eu pour effet de rétablir les relations entre DDE et SCHS. L'ensemble des ROL a bien été transmis au SCHS.

⁶ La ville perçoit la taxe sur les logements vacants depuis 2007. 277 logements sont ainsi taxés.

⁷ Ce qui tendrait à prouver, comme la mission l'a remarqué plus haut que les logements insalubres sont ceux pour lesquels il n'existe pas de plaintes.

maintenant important que le SCHS puisse continuer son action sur ces logements pour montrer la détermination de la mairie à aller jusqu'au bout sur leur traitement.

Enfin, après un premier essai de contractualisation⁸ entre la CAB et l'Etat pour la lutte contre le logement indigne en 2002, auquel le SCHS de Boulogne n'avait pas été associé, un nouveau protocole a été signé entre les services de l'Etat, le conseil général la CAF, la CAB et la mairie. Le SCHS a été associé à sa rédaction et participera activement à sa déclinaison sur le terrain.

4.4. Outils

Le service n'utilise aucun outil particulier pour le suivi de la lutte contre le logement indigne. Il serait nécessaire qu'un outil spécifique soit mis en place pour que le service puisse rendre compte et notamment assurer le suivi des dossiers de sortie d'indécence ou d'infraction au RSD.

4.5. Résultats au niveau du département

Les résultats en 2007 au niveau du département du Pas de Calais : 172 enquêtes habitat (2006-2007) ont été menées ayant conduit à la prise de 29 arrêtés préfectoraux pour insalubrité et une mise en demeure au titre de l'article L.1331-22 du code de la santé publique (impropre à l'habitation).

Les résultats du guichet unique depuis le 1^{er} janvier 2002 sont les suivants : 4312 dossiers ont été enregistrés sur la base dont 2853 par signalement (ROL), dont 1889 ont abouti positivement. En tout 55% des dossiers ont abouti à des travaux ou des engagements de travaux. 1781 sont en cours, 516 après une procédure répressive (transmis à la DDASS) et 1200 selon une procédure pédagogique. 243 n'ont pas abouti du tout. Les autres dossiers sont soit sans objet, soit en cours de conciliation par d'autres biais.

La MOUS insalubrité sur le territoire de la communauté d'agglomération de l'Artois prévoit la prise en charge de 90 familles en 4 ans.

En ce qui concerne la ville de Boulogne sur mer, les résultats sont les suivants pour 2007 : sur 38 plaintes et signalements, 38 logements ont été pris en charge et 35 ont été traités dans l'année.

4.6. Mise en œuvre de la loi ENL

L'observatoire départemental sur le logement indigne est lié au guichet unique du logement indigne. Il est géré par la DDE sur la base de la base de données du guichet unique.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Les relations entre les services de l'Etat et le SCHS de Boulogne-sur-Mer sont très distendues. Cet éloignement est probablement à l'origine des interrogations et du jugement défavorable que portent à la fois des responsables de la DDASS et de la DDE sur les actions de ce SCHS en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les raisons en ont été soulignées ci-dessus : utilisation systématique des procédures de médiation et non réponse à des sollicitations de la DDE dans le cadre du pôle, le SCHS n'estimant pas que les cas transmis relèvent de procédures d'insalubrité.

L'organisation du pôle de lutte contre l'habitat indigne du Pas-de-Calais est souvent considérée comme un modèle. Il constitue de fait un partenariat structuré et réunit un nombre d'acteurs⁹ important autour d'une démarche commune.

Le sous préfet à la cohésion sociale pilote le pôle dont les actions (le plan d'action d'éradication de l'habitat indigne) constituent un des volets d'actions du PDALPD. Le comité technique désigne des

⁸ Ce protocole n'a fait l'objet d'un suivi ni par les services de l'Etat, ni par les services municipaux. Il n'a donné lieu à aucune réalisation.

⁹ Préfecture, DDASS, DDE, conseil général, les CAF et MSA, les collectivités locales, les bailleurs, les associations. Le conseil général envisagerait la possibilité de s'impliquer plus qu'il ne le fait dans le dispositif.

groupes de travail ad hoc sur des sujets précis. Des comités locaux sont chargés du suivi des arrêtés préfectoraux et du relogement des personnes. Ces comités s'appuient localement sur les sous-préfets qui sont des relais appréciés par rapport aux élus.

Le PDALPD (en cours de signature après 2 ans de négociation) développe trois axes pour la lutte contre l'habitat indigne : l'élargissement du repérage, l'amélioration de la démarche pédagogique auprès des habitants et le déclenchement à bon escient des démarches répressives.

Les apports des collectivités locales¹⁰ et des CAF font l'objet de protocoles de coopération¹¹. Les CAF ont un rôle particulier puisqu'elles interviennent en amont avec des questionnaires ciblés sur l'état des logements à chaque ouverture de droit. Un effort particulier porte sur un meilleur recueil des informations sur le logement à l'aide de ces questionnaires.

Un des apports les plus essentiels du pôle est la mise en place d'un guichet unique dès fin 2001, géré par le service habitat renouvellement urbain de la DDE, qui centralise l'ensemble des plaintes et signalements (relevés d'observations logement (ROL) des locataires et acteurs sociaux). IL lance une procédure de médiation¹² en plusieurs phases¹³, puis éventuellement une procédure répressive avec transmission à la DDASS et aux deux SCHS pour cotation d'insalubrité et demande de levée du tiers payant à la CAF et œuvre transmission au procureur pour lutter contre les marchands de sommeil.

Le guichet unique est en lien avec l'observatoire départemental du logement indigne à la DDE. Il s'appuie sur la base de données constituée par les ROL et le suivi de ceux-ci. L'observatoire permet, outre le suivi de l'ensemble des dossiers, de mettre en lien indignité et FSL : les logements qui ont été repérés comme indigne ne pourront pas faire l'objet d'aides en accès par le FSL.

Le plan d'éradication est opérationnel : il comporte des fiches action dotées d'objectifs précis et d'indicateurs de réussite. Par exemple la fiche action n°2 porte sur le repérage et notamment l'élargissement des fournisseurs de relevés d'observation logement. Sapeurs pompiers, policiers, travailleurs sociaux de la CRAM participent à la démarche de repérage sur le terrain afin d'obtenir un meilleur quadrillage.

Le dispositif partenarial a abouti au traitement satisfaisant d'un peu plus de la moitié des cas répertoriés. Cependant, il a aussi conduit à une réflexion de fond sur les difficultés de repérage des marchands de sommeil en cas de vente ou de changement de locataires, sur le suivi en cas d'indécence, sur les nombreuses difficultés qu'induit la démarche répressive et celles qui proviennent des travaux d'office et, en aval, les difficultés du relogement. Ainsi, il est difficile de maintenir les locataires dans leurs logements une fois les travaux effectués en cas d'insalubrité réparable. Les propriétaires ne relogent pas les locataires qui font appel au DALO ou dans le cadre du relogement par la préfecture géré par la référente habitat indigne¹⁴. La procédure de récupération d'un an de loyer auprès du propriétaire, rappelée par le pôle de lutte contre l'habitat indigne est systématiquement indiquée aux collectivités dans le cadre du relogement.

Les travaux d'office n'ont toujours pas été effectués sur le département¹⁵, mais l'ensemble des partenaires espère que les actions commenceront en 2009. Malgré la formation de deux jours auprès du PNLHI et la forte implication du service de la construction publique de la DDE, les

¹⁰ On notera que la coopération est celle des élus, pas celles des SCHS.

¹¹ Protocoles avec les communautés d'agglomération d'Hénin-Carvin, de l'Artois (Artois comm), de Lens-Liévin et communauté urbaine d'Arras. Signature en cours avec la communauté d'agglomération du Boulonnais. Dans certains de ces EPCI ces négociations se déroulent en parallèle avec les réunions sur la délégation des aides à la pierre.

¹² Cette phase dite pédagogique permet de faire le tri entre propriétaires de bonne et de mauvaise foi.

¹³ Courrier au propriétaire, lancement d'une procédure contradictoire, établissement de recommandations de travaux, recherche d'un financement ANAH.

¹⁴ Il n'y a pas de contingent préfectoral dans le département, ni identifié, ni activé. Les accords collectifs permettent une gestion directe des priorités avec les bailleurs sociaux. Cette situation induit un écart important entre les objectifs et la réalité du nombre de personnes relogées.

¹⁵ Le pôle constate que si les travaux ne sont pas effectués, cela est lié à la situation économique des propriétaires. Le dispositif des baux à réhabilitation devrait être utilisé mais il suppose de trouver des opérateurs.

procédures complexes ont du mal à déboucher concrètement, surtout lorsqu'il s'agit de familles en difficulté.

Les services de justice ne sont pas encore très impliqués dans le partenariat avec 2 substituts référents sur 4 parquets. Peu de procès verbaux leur sont encore envoyés car les délais de réaction sont encore très longs.

La DDASS est très impliquée dans le dispositif. Néanmoins, cette participation repose sur les épaules d'une chargée de mission (habitat insalubre, saturnisme, intoxication au monoxyde de carbone) et d'un technicien dévolus à la lutte contre l'habitat indigne. Elle considère que le partenariat fonctionne de façon vraiment satisfaisante depuis 2 ans et que la préfecture apporte un réel pilotage du dispositif.

La moitié des enquêtes préalables aux déclarations d'insalubrité sont externalisées depuis 2005 au CAL PACT de Béthune, désormais affiliée à habitat et Développement. La convention avec le CAL PACT de Béthune a été reconduite en 2007 pour 62 enquêtes. Les dissensions à l'intérieur du mouvement des CAL PACT font que ce système est peu apprécié dans les secteurs comme celui de Boulogne sur mer où le Cal Pact est affilié à la fédération des Pact-arim

Dans le cadre du partenariat, la DDASS organise la formation spécifique du CODERST sur l'habitat indigne : en 2007, celle-ci a examiné 33 dossiers.

La DDASS a reçu depuis le 1er janvier 2002 560 ROL transmis par la DDE pour des risques touchant la santé et la sécurité des habitants, dont 80 en 2007. Un premier contact est pris par courrier par la DDE et en cas de non réponse, la DDASS prend le relais. 10 cotations ont été effectuées par an sur cette base, le délai de prise en charge étant de trois mois.

Il est très difficile de faire prendre en charge les infractions au RSD par les mairies, surtout dans le milieu rural. La prise en charge de ces cas en direct par la DDASS qui entame des démarches auprès des propriétaires est toujours difficile et ne donne pas beaucoup de résultats. Dans ce cas, la DDASS sollicite les maires afin qu'ils prennent un arrêté municipal et veille à leur accompagnement. La DDASS regrette de ne pas pouvoir, comme cela est le cas dans le Nord, s'appuyer sur l'ADIL16 pour la formation des élus ruraux. Elle considère qu'il existe dans les zones rurales un nombre important de cas inconnus et très difficiles à repérer hors MOUS, malgré une action volontariste de la DDE auprès des collectivités locales.

Les cas d'indécence sont traités par la DDE qui engage les démarches vers les propriétaires, anime la commission de conciliation et aide les locataires à engager les actions au tribunal.

La lutte contre le saturnisme, après une campagne systématique de trois ans a donné des résultats qui ont permis de cibler l'action dans le bassin minier¹⁷ avec une sensibilisation des écoles, des CAF et des mairies. L'action du technicien de la DDASS y est appuyée par une infirmière détachée du centre hospitalier. Des prélèvements vont être effectués dans l'eau autour de l'usine METALEUROP.

La DDASS observe que l'effectif très réduit a pour résultat un retard important dans le suivi et la rédaction limitée de PV d'infraction. Il est nécessaire que les collectivités s'investissent dans le suivi, notamment lorsque les locataires arrêtent de payer dans les cas d'insalubrité et qu'ils risquent d'être expulsés.

Les relations des SCHS avec la DDASS ne font pas l'objet d'une convention ou d'un protocole, ni d'un rapport annuel. La DDASS souligne qu'alors que le SCHS de Calais instruit de 2 à 5 dossiers d'insalubrité par an et que les rapports avec le service sont constants, les rapports avec le SCHS de Boulogne sont inexistantes (depuis une formation organisée en 2003). Les dossiers y sont traités sans procédure d'insalubrité.

¹⁶ L'ADIL serait en cours de constitution dans le département.

¹⁷ Autour du site de METALEUROP, 12 diagnostics environnementaux ont été conduits dans les écoles maternelles, et 8 visites à domicile suite à des déclarations obligatoires.

La DDE est le point d'appui de tout le partenariat départemental. Le DDE considère que le pôle a apporté une réelle coordination (entre DALO, commission de conciliation et lutte contre l'habitat indigne) et une répartition claire des rôles de chacun (par exemple pour les travaux d'office, préfecture et DDE se répartissent les rôles de « gentil » et de « méchant ». Ensuite, les démarches pédagogiques auprès des propriétaires ont permis d'éviter nombre de procédures plus lourdes, lorsque ceux-ci sont de bonne foi mais démunis. Le DALO est suivi par le même service : depuis début 2008, 226 recours ont été effectués. Les personnes sont effectivement relogées dans un délai raisonnable. 65 ont été considérés comme urgents, dont 17% occupants sans droit ni titre¹⁸.

La DDE coordonne aussi, au travers des financements de l'ANAH les dispositifs de type OPAH, MOUS, PIG. Elle leur reconnaît une certaine efficacité mais reconnaît qu'ils ont été jusqu'ici parfois utilisés à mauvais escient. Ils sont très ciblés et peuvent aider au repérage pour l'insalubrité diffuse. Le quota de 15 dossiers d'insalubrité à traiter par an pour mettre en place de nouvelles MOUS insalubrité pourrait empêcher la reconduction des MOUS.

La DDE est fortement impliquée dans la lutte contre les marchands de sommeil : elle remarque que, même si les enquêtes sont diligentées, il existe un problème de qualification du délit, puis de montage financier pour réaliser les travaux.

Le service habitat de la DDE gère le guichet unique avec un professionnalisme apprécié. Le suivi des dossiers est intransigeant et se poursuit jusqu'à la réception des factures des travaux effectués, même si la procédure de médiation est, elle, informelle. La base de données utilisée pour le suivi a été élaborée par le CETE.

Paradoxalement, la DDE connaît mieux les cas sociaux liés à la lutte contre l'insalubrité que la DDASS : ainsi, elle signale les cas d'insalubrité sans obligations de relogement (occupants sans droits ni titres, qui représenteraient 17% des cas d'insalubrité relevés).

La DDE connaît le SCHS de Boulogne sur mer auquel elle transmet tous les dossiers qui nécessitent une cotation en insalubrité. Elle considère que les réponses qu'elle reçoit ne sont pas satisfaisantes, trop succinctes, ou inexistantes. Elle compare les résultats de Calais qui a conduit 13 actions répressives depuis 2002 à ceux de Boulogne qui n'en a conduit aucune. Elle espère que le protocole en cours de signature permettra de préciser les contributions attendues des uns et des autres.

La référente de la préfecture en termes de logement indigne est aussi chargée du logement, du PDALPD, des gens du voyage, des expulsions locatives et du DALO, ce qui lui permet d'avoir une vision transversale du problème. Le rôle moteur de la préfecture est reconnu sur le champ du logement indigne. Elle souligne que les objectifs chiffrés du pôle sont loin d'être atteints. En matière de lutte contre l'indécence, le fait que le pôle permette de faire le lien entre PDALPD et FSL permet une meilleure gestion et d'obtenir une prise en compte des problèmes. La préfecture souligne que les travaux d'office qui devraient être mis en œuvre sur les petites communes seront en fait pris en charge par l'Etat et probablement gérés par le DDE. La préfecture connaît le « cas » du SCHS de Boulogne sur mer qui, considère-t-elle, ne positionne pas assez d'ETP sur la lutte contre l'habitat indigne.

En ce qui concerne la gestion du DALO, si l'indignité est invoquée, il est important de faire un relevé sur des plaintes qui ne sont que déclaratives.

¹⁸ Squatters mais aussi familles dans lesquelles la personne qui détenait le bail est décédée.

Conclusion

Le pôle d'éradication de l'habitat indigne dans le Pas-de-Calais est déjà considéré comme un modèle national. Leur maîtrise dans l'utilisation de l'ensemble des dispositifs disponibles, leur quadrillage du territoire pour le repérage, leur démarche à deux temps est effectivement remarquable.

L'intérêt de cette démarche partenariale de longue date est de révéler des problèmes présents et à venir.

Il faut néanmoins souligner la fragilité de cette construction qui ne tient que par une très forte implication de la DDE qui anime l'ensemble du dispositif alors que la DDASS voit ses moyens très réduits, la préfecture ne pouvant jouer qu'un rôle de pilotage limité.

Les reproches formulés par les services de l'Etat à l'égard du SCHS de Boulogne sur mer sont largement dus au fait qu'il n'y a pas de dialogue entre la DDE, pilote de fait de l'ensemble de la lutte contre l'habitat indigne et le SCHS, pour lequel l'interlocuteur naturel est la DDASS. Le responsable du SCHS de Boulogne sur mer ne comprend d'ailleurs pas pourquoi, alors que dans ses autres domaines d'activité ses liens sont étroits avec ses correspondants à la DDASS, ils n'existent pas dans le domaine de l'habitat indigne. Le service logement de la ville de Boulogne sur mer est dans l'ignorance totale de ce que les services de l'Etat peuvent lui apporter dans la lutte qu'il engage contre les marchands de sommeil. Dans un domaine où l'efficacité repose sur un partenariat étroit, là sans doute plus qu'ailleurs, il s'avère que la coordination de l'action contre l'habitat indigne ne peut se limiter aux seuls services de l'Etat mais implique un partenariat fort collectivités territoriales, Etat dans ses diverses composantes et Caf.

Contradictoire

L'ensemble des modifications proposées par la mairie de Boulogne-sur-Mer a été intégré au texte ci-dessus.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Boulogne-sur-mer

Frédéric Cuvellier, député-maire

Patrick Gens, directeur-général adjoint

Jean-Eric Loisel, responsable du SCHS

Direction départementale des affaires sociales

Sophie Lohez, service santé-environnement, spécialiste de l'habitat insalubre

Max Therouanne, responsable santé-environnement

Direction départementale de l'équipement

Dominique Caron, service habitat et renouvellement urbain, eradication de l'habitat indigne

Déborah Gary, service habitat et renouvellement urbain, droit au logement et logement décent

Dominique Vallée, directeur départemental

Préfecture du Pas-de-Calais

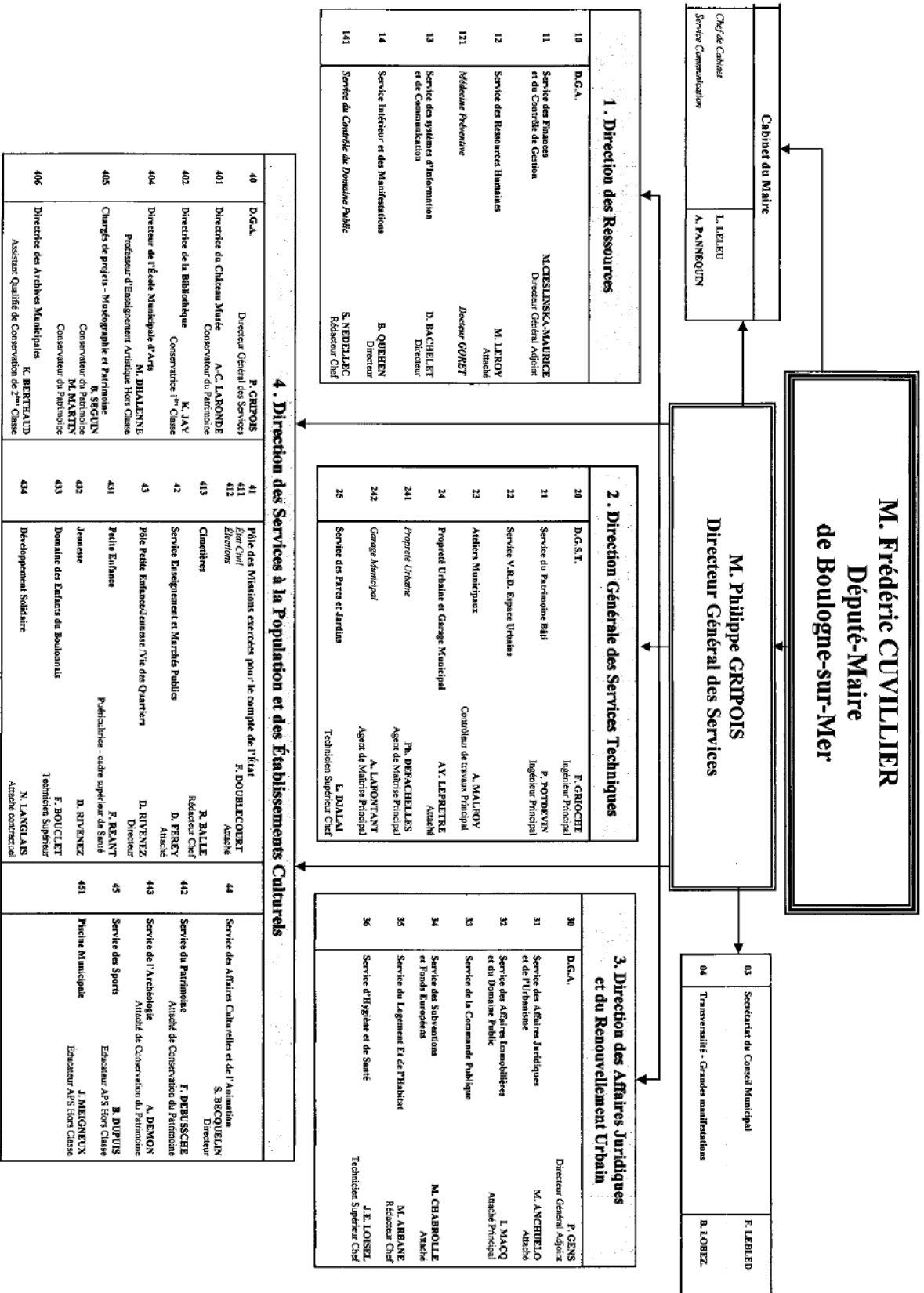
Stéphane Brunot, sous-préfet en charge de la cohésion sociale

Annick Menuge, DAECS, service du logement.

Annexe 2 : liste des SCHS du département du Pas-de-Calais

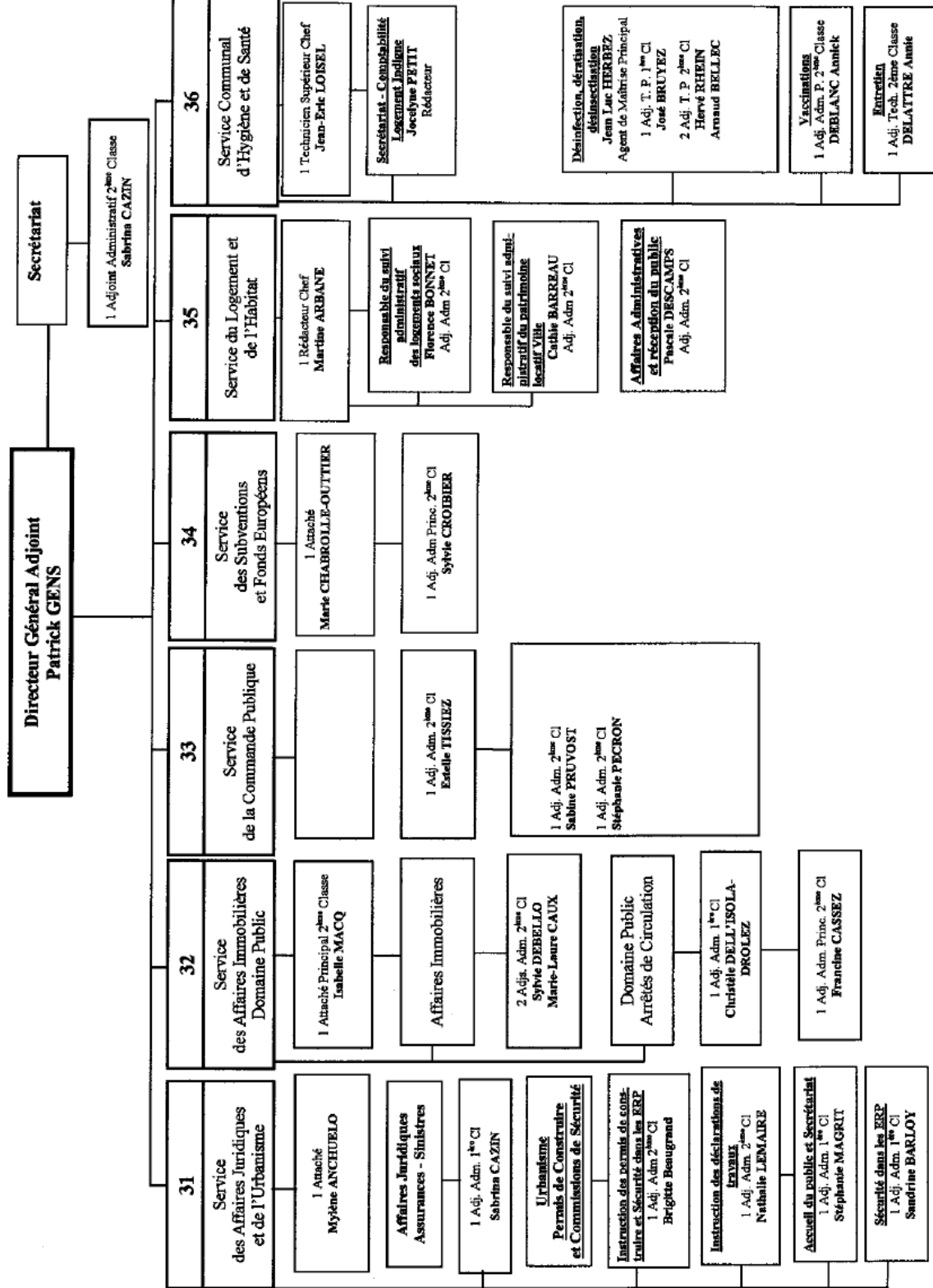
Ville	Nb Habitants	DGD (€)
Calais	77 329	531 773
Boulogne-sur-mer	44 857	797 656

Annexe 3 : organigramme des services de la mairie



Annexe 4 : organigramme des services de la direction des affaires juridiques et du renouvellement urbain

3. DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DU RENOUVELLEMENT URBAIN



Annexe 5 : exemple de ROL (relevé d'observation logement)

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Arrondissement de :

Date :

Logement repéré par :

CAF oui non
 dispositif FSL oui non
 association oui non
 opérateur OPAH R.R oui non
 P.R.S. E oui non

la collectivité oui non
 opérateur OPAH R.U oui non

autre oui non

préciser :

RELEVÉ D'OBSERVATIONS LOGEMENT (ROL)

N° Enregistrement 062-...-2008-.....(affecté par la DDE)

ADRESSE :

.....

NOM DE L'OCCUPANT : **Date d'entrée dans les lieux :**

..... Transmission des informations au propriétaire oui non

n° de téléphone :

COORDONNEES DU PROPRIETAIRE : Nom :

Adresse :

n° de téléphone :

IMMEUBLE COLLECTIF : Oui Non

CARACTERISTIQUES DE LA FAMILLE :

Nombre d'adultes : Nombre d'enfants mineurs : majeurs :
 Personnes handicapées : Si oui, nombre :

TITRE D'OCCUPATION : Locataire Propriétaire Sous-locataire

Logé gratuitement :

N° Allocataire CAF :

N° d'enregistrement FSL :

Montant du loyer :

Montant de l'Allocation Logement : ou Montant de l'Aide

Personnalisée :

Tiers Payant : Oui Non

Percevant RMI : Oui Non

COMPOSITION DU LOGEMENT : Nombre de pièces principales : dont chambres

Salle de bains Baignoire Douche

Cuisine Pièce d'au moins 9m2

WC

SUPERFICIE APPROXIMATIVE :

EQUIPEMENT DU LOGEMENT

MONOGRAPHIE

SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE ROUEN

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS.....	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs	6
2.2.2. Compétences et formation	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	7
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	7
3. EVOLUTION DES MISSIONS	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>L'évolution des activités</i>	8
3.3. <i>Le suivi des activités</i>	8
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	9
4.1. <i>Effectifs</i>	9
4.2. <i>Activités</i>	9
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	10
4.4. <i>résultats</i>	11
4.5. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	11
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL	11
CONCLUSION.....	15
CONTRADICTOIRE	16
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	17
ANNEXE 2 : LISTE DES SCHS DU DEPARTEMENT DE SEINE MARITIME.....	19
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DES SERVICES MUNICIPAUX 2001-2008.....	21
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME 2008-2013	23

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS de Rouen qui s'est déroulé les 9 et 10 décembre 2008. Elles étaient accompagnées de deux stagiaires de l'IGAT (inspection générale de l'administration territoriale marocaine) qui ont pris une part active à cet audit, Dounia Amid et Souad Chakib. Elles ont rencontré la responsable du SCHS et de la direction du développement durable de la ville de Rouen ainsi que l'adjointe au maire pour la santé et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) à la préfecture de l'Isère et au conseil général.

1. LE CONTEXTE

Le département de Seine Maritime compte 1 245 000 habitants, 745 communes et 40 intercommunalités. Rouen, ville de 110 000 habitants est incluse dans la communauté d'agglomération rouennaise (CAR) qui réunit 45 communes villes et 411 435 habitants. Le SCHS de Rouen est l'un des 5 services communaux d'hygiène et de santé du département (voir liste en annexe 2), dont un se situe dans l'agglomération (Sotteville les Rouen), particulièrement actif dans la lutte contre l'habitat indigne.

Le SCHS de Rouen a été choisi par la mission pour plusieurs raisons : la problématique de la lutte contre l'habitat indigne dans le département est encore très prégnante et l'action de la communauté de l'agglomération havraise est connue dans ce domaine : il était intéressant de voir comment était traité le problème en dehors de ce site au sein du même département. L'implication des acteurs et notamment du conseil général paraissait original et intéressant à étudier. Le lien entre la DGD importante et le faible nombre d'arrêtés préfectoraux (1 en 2006) à l'origine du SCHS de Rouen a aussi guidé le choix de la mission.

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Le bureau d'hygiène municipal a été créé en 1890. Il a été difficile de retrouver les archives du service, qui n'ont pas été consultées par la mission.

Dans les décennies 1950-1960, les activités statistique et vaccination constituent une part des activités du bureau, avec 26 infirmières scolaires rattachées au bureau d'hygiène ;

A la fin des années 1970, le bureau d'hygiène devient bureau habitat en intégrant une mission logement et en perdant les infirmières.

En 1987, la mission logement est à nouveau dissociée et le service devient SCHS.

Enfin en 2003, la mission de tenue des registres de vaccination est abandonnée au profit du conseil général et le SCHS porte le nom de SHSP.

4 responsables du service se sont succédé dans un temps limité (les 9 dernières années) avec des profils « administratif » ou « ingénieur ». Il a été impossible à la mission de préciser le moment où le SCHS a perdu son orientation « santé » pour prendre celle d'un service technique de la ville. Toutefois, l'adjointe au maire de Rouen pour la santé, qui est médecin, a précisé que les services de la ville ne sont historiquement pas tournés vers les problèmes de santé publique.

Le rapport le plus ancien remis à la mission concerne l'année 1994. En 1998, la structure du SCHS a été modifiée, en nommant à sa tête un ingénieur sanitaire qui assumait la coordination de

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

l'ensemble du service et des missions d'inspection technique, le service a vu aussi un développement dans différents secteurs, tels que l'évolution de la réglementation sur le bruit², qui devait être appliquée à partir de 1999 et qui avait entraîné une augmentation des tâches.

Le positionnement du service d'hygiène et de salubrité au sein de la municipalité a été remarqué. En effet, le SCHS a fait partie de la direction de l'administration générale durant la période 1995-2003, il a intégré la direction de l'accueil des publics au cours du mandat 2001-2008 et il fera partie de la direction du développement durable pour le prochain mandat.

A partir de 2004, le service est nommé Service d'Hygiène et de Salubrité Publique⁴, il dispose actuellement d'une structure d'accueil du public bien aménagée au sein des services d'accueil de la mairie, dans la logique de l'orientation donnée au service depuis 2001.

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

Actuellement, le SCHS est composé de 13 agents :

- € un ingénieur responsable de service ;
- € quatre techniciens supérieurs, inspecteur de salubrité dont deux temps partiels 80 % ;
- € deux adjoints administratifs dont un temps partiel 80 % ;
- € un agent de maîtrise chef de groupe ;
- € trois adjoints techniques agents de salubrité ;
- € deux adjoints techniques.

Depuis 2001 jusqu'à 2007, le nombre des agents a diminué de deux avec la suppression successive de poste d'adjoint administratif et de rédacteur. Un nouvel inspecteur de salubrité a été recruté à cette époque portant leur nombre à 4. La structure d'encadrement du service n'a subi aucun changement pendant cette période. Deux départs de techniciens (départ à la retraite et détachement) ont été remplacés par des contractuels, faute de postulants titulaires.

Les effectifs du service représentent 12,4 ETP. Ils sont constitués d'un nombre important de catégories C : 7,8 ETP agents de salubrité (techniques) et agents administratifs, et de catégories B : 3,6 ETP inspecteurs de salubrité (techniques). Une seule cadre A (1 ETP) (technique) encadre cette équipe.

2.2.2. Compétences et formation

Le service est dirigé par un cadre A ingénieur assermenté et rattaché à une adjointe municipale à la santé publique, médecin, qui développe ses compétences sur la problématique de l'habitat indigne. La santé est une nouvelle préoccupation de la mairie, avec un plan local de santé publique à créer.

La chef de service a une ancienneté de quatre années dans le service, son profil est spécialisé dans le domaine de l'environnement et sa compétence en matière d'habitat insalubre est acquise surtout par expérience.

Il existe des difficultés d'une part pour le recrutement des agents (manque de candidature et problèmes de formation sur les domaines spécifiques du service notamment celui de l'habitat), d'autre part pour la formation continue (lorsqu'elle existe, celle-ci reste d'un coût élevé et les agents du service n'ont pas encore reçu une formation spécifique dans les domaines de lutte contre l'habitat indigne). Le plus difficile est de trouver des formations adaptées aux besoins et de former les agents contractuels qui sont difficilement intégrés dans les programmes de formation continue.

² Cette nouvelle législation a porté sur les domaines de bruit ; lutte contre l'explosion au plomb, mise aux normes des marchés en matière d'équipement et la lutte contre les insectes xylophages.

³ La responsable du SCHS était jusqu'en 2004 à la fois responsable du SCHS et directrice adjointe de l'accueil du public.

⁴ Au sein de la direction, le SHSP a bénéficié des apports de la démarche Qualité relative à l'accueil du public qui avait été engagée pour le service de l'état civil (obtention de la certification Qualiville en novembre 2008).

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 475 000 € et les dépenses directes de fonctionnement à 90 000 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 1 019 300 €. Le total des charges liées aux missions du SCHS est de 567 000 €.

Il faut rappeler que la DGD est versée directement au budget général de la collectivité et que le service ne dispose pas d'un budget autonome.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Le service hygiène et de la salubrité publiques est rattaché actuellement à la direction de l'accueil des publics coiffée par le département des personnels et services de proximité qui se trouve directement supervisé par le directeur général des services de la mairie⁵. La direction de l'accueil des publics comporte six autres services : l'accueil multiservice, les mairies annexes, le service de l'accueil et de la citoyenneté, l'unité juridique, le service intérieur, le service des foires et occupations commerciales.

Du fait qu'il y ait une réorganisation des services de la mairie, le service va intégrer la direction du développement durable rattachée au pôle ville durable⁶. L'accès à la santé, la prévention et la sensibilisation en lien avec les risques majeurs devraient constituer une part importante de la future direction.

A côté de la ville durable, le projet d'organigramme comprend trois autres pôles.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

3.1. Les attributions du service

Les missions dévolues au service hygiène et salubrité touchent principalement les domaines suivants :

- la salubrité de l'habitat (voir infra) ;
- l'hygiène alimentaire ;
- la lutte contre le bruit ;
- la lutte anti-vectorielle ;
- la gestion des douches municipales.

En matière d'hygiène alimentaire, le service veille au respect de la réglementation en vigueur pour la surveillance sanitaire des commerces de bouche (restaurant, magasins d'alimentation...) et de tous les établissements soumis au contrôle de l'autorité sanitaire.

L'efficacité de l'intervention du service dans le domaine de l'hygiène alimentaire s'explique en grande partie par l'adoption d'une démarche partenariale impliquant d'une part le SHS et d'autre part la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) et la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) au sein de la mission interministérielle de sécurité alimentaire (MISA).

Dans le cadre de ses activités de lutte contre le bruit⁷, le service intervient auprès des auteurs de bruit à la suite de plaintes. Il travaille en concertation avec les services de la police municipale.

Par ailleurs, le service assure également la lutte anti-vectorielle (désinfection, désinsectisation, dépigeonnisation, dératisation), l'instruction des plaintes relatives aux pollutions

⁵ Voir organigramme mandat 2001-2008.

⁶ Voir organigramme mandat 2008-2013.

⁷ Les 4 inspecteurs de salubrité sont compétents en matière de bruit.

environnementales, la gestion d'équipement sanitaire (les douches municipales⁸), la mise en œuvre et la participation à la gestion des crises liées à la santé ou à l'environnement (grippe aviaire, canicule, légionelles, pollutions...) et la conduite de projets municipaux liés à l'environnement et à la santé publique.

La mission a constaté l'existence d'une réelle volonté de professionnaliser par le renforcement des procédures et des connaissances techniques le fonctionnement du service dans des domaines comme l'hygiène alimentaire, la salubrité et la lutte contre l'habitat indigne. Toutefois un réel recul des activités de santé publique est ressenti. Étant dirigé par un ingénieur de formation, le service intègre modestement dans ses préoccupations des actions de prévention et de promotion de la santé publique.

Dans le cadre de ses attributions en matière de lutte contre l'habitat indigne, l'intervention du service se fait de manière réactive (sur plainte ou sur signalement d'un tiers). Toutefois le service regrette l'insuffisance de ses effectifs pour assurer une gestion optimale des 250 plaintes reçues annuellement.

3.2. L'évolution des activités

L'activité d'inspection du service d'hygiène et de salubrité, durant la période 2001-2008, a été caractérisée par la prédominance des domaines d'intervention suivants :

- l'habitat ;
- les nuisances sonores ;
- les nuisances dues aux animaux ;
- l'hygiène alimentaire ;
- les nuisances environnementales.

En matière de lutte anti-vectorielle, les dératisations et les désinsectisations ont constitué les principales actions mises en œuvre au cours de la même période.

Globalement, les activités du service ont peu évolué durant les vingt dernières années. Toutefois, la mission a pu constater la suppression, respectivement en 2001 et en 2004, des activités de fourrière de meubles⁹, de tenue et de mise à jour des fichiers de vaccination, le service des vaccinations ayant été repris par le conseil général.

Le service est chargé des hospitalisations d'office (10 à 20 par an). La responsable du service ainsi que l'adjointe à la santé se posent de nombreuses questions sur les modalités et procédures de cette activité et y réfléchissent en lien avec deux médecins psychiatres.

Les modifications organisationnelles ont eu un impact sur la stratégie du service qui s'est orienté de plus en plus vers l'amélioration de l'accueil des publics.

3.3. Le suivi des activités

Le suivi des activités se fonde sur la comparaison des données des années antérieures et celles de l'année en cours (comparaison aussi entre les différents mois de la même année) et sur la définition d'objectifs simples.

L'analyse des objectifs du service a permis de formuler les constats suivants :

- les objectifs n'ont pas un caractère quantifiable ;
- ils ne sont pas adossés à des indicateurs de performance ;

⁸ Les agents techniques spécialisés (2 cadres C) dans l'accueil du public des douches municipales sont confrontés à une nouvelle population (personnes désocialisées) qui réclame une formation à un métier différent.

⁹ Activité organisée par la ville de Rouen en application d'un arrêté municipal du 04 juin 1942 et qui est destinée à recevoir provisoirement le mobilier des personnes expulsées de leur logement, est supprimée en 2001 puisqu'elle a enregistré des résultats pratiquement nuls en 1998, 1999 et 2000.

- ils s'apparentent plus à des activités.

Il n'existe aucun outil de suivi des activités du service en dehors de tableaux Excel.

Le service regrette le manque de relations avec la DDASS et notamment le fait de ne plus avoir de référent identifié au delà de la lutte contre l'habitat indigne et ce même avant le changement de responsable du service santé-environnement notamment dans le cas où des difficultés se font jour, pour lesquelles le service est à la recherche d'un support et de conseils. La DDASS est ponctuellement présente en support et conseil, le manque de soutien est plutôt ressenti en terme de collaboration sur le long terme et de collaboration avec les SCHS du fait même de leur statut particulier.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Le fichier FILOCOM fait état de 28 000 propriétés privées potentiellement dégradées sur le département. Actuellement, 8 dispositifs contractuels (OPAH et PIG) sont en cours. Le département a un long historique de dispositifs partenariaux : par exemple, la ville de Dieppe et ses environs avec plus de 700 logements traités depuis 1990 ou le traitement du tissu ancien de la ville d'Elbeuf, particulièrement touchée par les problèmes de saturnisme.

La ville de Rouen a fait l'objet de six OPAH successives depuis 1977¹⁰ qui ont permis un traitement de situations d'insalubrité. S'il reste difficile de désigner un quartier où les situations de logement indigne peuvent être plus nombreuses, l'Ouest de Rouen reste une priorité pour la municipalité (vallée du Cailly)¹¹. Le centre ville regrouperait aussi des logements occupés dans une situation indigne. Comme dans les autres départements, les efforts ont d'abord porté sur les immeubles vacants, il reste aujourd'hui à traiter les immeubles occupés, avec un travail beaucoup plus important à entreprendre. L'ensemble de ces opérations (OPAH, PIG) est piloté par le service du logement et de l'habitat.

Le service a reconnu que son rôle en matière de lutte contre l'habitat indigne est modeste. Il considère qu'il lui serait plus facile de travailler dans le cadre d'une intercommunalité¹², comme cela est le cas pour le SCHS du Havre, puisqu'un effectif plus important pourrait alors être mobilisé.

Le SCHS, le service logement de la ville et le service habitat de l'agglomération rouennaise sont impliqués dans le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne. Le pôle a dans un premier temps répondu à la première attente de la responsable du service, celle d'une connaissance partagée des acteurs et des compétences de chacun.

4.1. Effectifs

Pendant la période 2005 - 2007, on constate que 2 ETP ont été consacrés à l'habitat indigne dont 1,8 ETP de catégorie B et 0,2 ETP de catégorie A, chose qui reflète l'importance qu'on a donné à ce domaine que ce soit en matière d'encadrement ou en matière d'effectif d'ETP affecté.

4.2. Activités

Le service assure d'une part l'instruction des plaintes relatives à l'insalubrité de l'habitat et la prévention du saturnisme et d'autre part l'instruction des permis de construire au regard de la réglementation en vigueur en matière d'hygiène et d'accessibilité dans les logements.

¹⁰ Action sur les taudis avec incitations à quitter les quartiers.

¹¹ 2 OPAH RU sont en projet, l'une communale sur les quartiers proches du centre, l'autre intercommunale sur la vallée du Cailly.

¹² Note du service : à nuancer, certes plus de moyens et d'effectifs permettraient une plus forte mobilisation mais ces moyens doivent être définis en fonction d'objectifs à atteindre, de plus une intercommunalité implique un territoire d'intervention plus grand à couvrir

Le service reçoit entre 200 et 250 plaintes et signalements par an. La qualité de ces derniers s'améliore depuis la mise en place des grilles simplifiées de signalement utilisées par les travailleurs sociaux¹³ et les agents des CAF. Toutes les fiches de signalement dont l'adresse se situe à Rouen est envoyée au SCHS, quelle qu'en soit l'origine (DDASS, conseil général). 98 % des dossiers relèvent des infractions au RSD ou de situations d'indécence qui sont alors signalées aux maisons de justice et du droit pour prise en charge de la conciliation.

Les enquêtes sont menées par les inspecteurs de salubrité aux domiciles des locataires pour évaluer l'état du logement. Les mesures prises dans ce sens peuvent aller de la simple intervention auprès du propriétaire jusqu'à la prise d'un arrêté d'insalubrité. Le SCHS a pris un arrêté en 2006 après l'échec des procédures de médiation. L'immeuble de 8 logements, préempté par la ville a été repris par un bailleur privé qui a pu réhabiliter 5 logements conventionnés dans le cadre du PIG. Plusieurs interdictions d'habiter sans insalubrité ont été prises par le maire.

Le SCHS travaille en partenariat avec le CCAS en amont et le service du logement, situé en partie dans des locaux contigus, en aval, notamment sur les questions de relogement. Les informations sont partagées avec le service du logement dont le référent OPAH, une architecte, connaît bien la situation de l'habitat dans la ville. Elle souligne que les OPAH ont bien porté sur les points noirs de la ville en matière de logement indigne. La plus grande difficulté est de travailler sur des logements occupés avec maintien des locataires dans les lieux ou retour dans les logements une fois les travaux effectués dans le temps limité d'une OPAH.

La ville n'a pas encore eu recours aux travaux d'office pour lesquels elle considère ne détenir ni la compétence, ni les financements. Le service n'exclut pas de procéder à des travaux d'office dans le cadre de la nouvelle OPAHRU de Rouen en partenariat avec l'ANAH. En effet, la garantie d'un accompagnement social des habitants pourrait permettre ce type d'intervention. Il faut souligner que tant la DDASS que le SCHS ont insisté sur le fait que les OPAH, MOUS et PIG, du fait de leur caractère pluriannuel et des prestations d'accompagnement social, permettent de traiter les cas d'insalubrité sans avoir recours à des arrêtés qui sont alors réservés aux plus récalcitrants en cas d'échec¹⁴.

Certains marchands de sommeil sont connus. Dans un des cas identifiés pendant l'OPAH, l'immeuble a été repris par les successeurs qui ont réalisé des travaux.

4.3. Outils et méthodes de travail

La procédure en cas d'infraction au RSD est la suivante : un courrier est envoyé au propriétaire après constat et rapport établis par les inspecteurs de salubrité. Dans 50 % des cas, les travaux sont exécutés. Après la 2ème relance, une mise en demeure est envoyée avec mention d'un délai à respecter. Le service n'a pas les moyens de suivre l'ensemble des dossiers, mais compte qu'il recevra des réclamations des locataires si les travaux ne sont pas faits. Dans ce cas, il peut convoquer les propriétaires pour leur rappeler leurs obligations avant l'application des mesures coercitives. Les techniciens utilisent la grille-type. La cotation qui leur permettrait d'entreprendre une procédure d'insalubrité n'est que rarement atteinte, y compris dans des cas qui leur paraissent pourtant très lourds en matière de dégradation des conditions d'habitat.

Le SCHS n'utilise pas directement le fichier FILOCOM, considéré comme un fichier statistique qui ne pointe pas automatiquement les immeubles et quartiers les plus dégradés. Il se tourne vers le service du logement pour un point plus précis sur les zones à risque.

¹³ Les travailleurs sociaux du CCAS signalent des problèmes de logement des personnes isolées alors que les travailleurs sociaux du conseil général interviennent pour les familles.

¹⁴ L'OPAH 2002-2006 dont les travaux se poursuivront jusqu'en 2011 a permis de traiter 80 logements en « déplafonnement insalubrité », même des cas lourds, en mettant en place des procédures incitatives. Néanmoins, dans le cas de situations sociales difficiles, les personnes restent beaucoup plus difficiles à convaincre.

4.4. résultats

Les résultats du service en matière de lutte contre l'habitat indigne sont difficiles à présenter dans la mesure où les dossiers ne sont pas suivis sur une application particulière. L'ensemble des plaintes et signalements sont donc enregistrés indistinctement. D'autre part, la connaissance du service quant au suivi des arrêtés préfectoraux d'insalubrité est inexistante : une fois que les arrêtés sont pris, le suivi est de la compétence de la DDASS.

A partir de 2007, les résultats de la lutte contre l'habitat indigne sont réunis par le secrétariat du pôle : 1100 signalements ont donné lieu à 255 actes de police dont 13 arrêtés préfectoraux et une procédure d'urgence pour saturnisme infantile. 13 familles ont été relogées dans le cadre du PDALPD. Pour la ville de Rouen 215 signalements et 180 visites ont été enregistrés entraînant la prise de 2 arrêtés préfectoraux.

Dans le cadre des OPAH et PIG en cours en 2007, respectivement 298 et 14 logements locatifs ont été traités à Rouen. Le PIG du plan de cohésion sociale a pris fin le 31 décembre 2007 après avoir donné des résultats satisfaisants.

4.5. Mise en œuvre de la loi ENL

L'observatoire départemental sur le logement indigne pourrait être structuré autour de l'observatoire qui existe au département avec le déploiement d'un poste budgétaire. La DDE est associée à cet observatoire qui devrait constituer une base de données pour le suivi du PDALPD. Celui-ci permettrait, outre le recueil de l'ensemble des données, la mise en place d'indicateurs et une surveillance du territoire à partir des données remontées du terrain.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Le partenariat est organisé autour du pôle de lutte contre l'habitat indigne. Celui-ci est animé à la fois par la DDASS et la DDE, selon les instructions du préfet dans une lettre de mission du 4 octobre 2007. La lutte contre l'habitat indigne est l'un des trois piliers du nouveau PDALPD qui a été signé le 15 décembre et solennellement présenté à l'ensemble des partenaires le 19 décembre. Les instances de pilotage du troisième pilier du PDALPD valident les plans et objectifs du pôle, orientent le travail du comité technique et valident les propositions de modification du protocole. Le sous-préfet à la ville responsable de la lutte contre l'habitat indigne est présent à ces réunions.

Le comité technique du PDLHI se réunit trois fois dans l'année et prend les décisions opérationnelles. Il réunit des représentants de l'ensemble des partenaires. Le groupe « support » est constitué des agents compétents de la DDASS, l'ANAH et la DDE et prépare le travail des autres instances.

Le partenariat, qui existe dans les faits depuis le début de 2006 a été formalisé dans un protocole signé par l'ensemble des partenaires le 28 août 2007, qui prévoit dans le détail les apports de chaque partenaire. Un avenant est en préparation pour inclure de nouveaux partenaires (ADIL, associations de défense des locataires,...). Le protocole a été établi sur la base d'une note de problématique antérieure.

Ce partenariat a pour particularité d'être très étendu. Il réunit les services de l'Etat, les caisses l'allocation familiales du Havre, de Dieppe, d'Elbeuf, de Rouen, la MSA, les collectivités de Rouen, Fécamp, Sotteville, l'agglomération d'Elbeuf, la communauté d'agglomération du Havre, l'association des maires du département, et le conseil général.

Le protocole constitue la base d'un travail partenarial qui est organisé et formalisé dans un plan d'actions 2007-2009, dont certaines actions sont déjà terminées, d'autres en cours de mise en œuvre, d'autres encore en projet.

Les groupes de travail fournissent la réflexion qui servira de fondement au travail commun. Trois groupes de travail sont actuellement en activité : qui fait quoi¹⁵ ? réflexion sur la non décence et un troisième sur le repérage.

Le travail en commun a déjà porté quelques fruits : l'élaboration d'une grille de repérage simplifiée qui va être présentée à l'ensemble des travailleurs sociaux début 2009 au cours de formations. Enfin, un groupe de travail a réfléchi à une définition commune des termes (insalubrité, indignité, indécence) regroupés sous le vocable « habitat dégradé » dans le département. Un document est issu de cette réflexion qui doit être encore amélioré.

Cette réflexion en commun a conduit à l'identification d'un besoin important dans le champ de l'indécence. Le conseil général s'est positionné sur ce problème qui est souvent laissé de côté par les services (DDASS ou SCHS) qui n'ont aucun moyen pour accompagner les locataires puisque ce champ ne rentre pas dans leur compétence.

A partir du début de l'année 2009, suivant l'exemple des autres piliers du PDALPD, le pôle sera structuré en comités territoriaux (8 dont 5 sur des territoires couverts par des SCHS). Ces comités proches du terrain seront habilités à traiter les plaintes et signalements locaux. Leur mode de fonctionnement n'a pas été encore précisé. Ils seront pilotés par les services de l'Etat, les SCHS ou le Conseil général.

Pour les procédures les plus poussées, les dossiers sont présentés devant une formation spéciale du CODERST qui se réunit tous les deux mois. Cette formation permet de réunir des personnes qui sont impliquées dans la lutte contre l'habitat indigne et qui prennent les décisions en connaissance de cause. C'est un des outils important du pôle local.

L'observatoire de l'habitat existe déjà au conseil général. Il pourrait devenir le lieu de recueil et de suivi de l'ensemble des données de repérage et de traitement sur la lutte contre le logement indigne, avec la nomination d'un nouveau chargé d'études. Néanmoins, cette question est encore en discussion entre les membres du pôle.

Le pôle de Seine Maritime paraît être un outil utile et bien structuré pour la lutte contre l'habitat indigne. Si le temps d'installation et de réflexion a été long, cette période de maturation devrait conduire à un travail en commun très structuré qui repose sur une bonne articulation entre les partenaires. Il sera intéressant de suivre les activités du pôle qui pourrait être exemplaire, tant l'ensemble des acteurs partage une vision partagée des problèmes et une connaissance fine des procédures à entreprendre.

Il convient néanmoins de souligner que cet ensemble ne tient que sur l'implication de quelques personnes dans les services de l'Etat comme du conseil général.

A la DDASS, le responsable de la cellule habitat effectue le secrétariat du pôle. Il s'appuie pour le traitement de l'insalubrité sur trois techniciens habitat, qui traitent aussi les problèmes d'amiante, de plombémie, de légionellose. Ils représentent 2 ETP. De plus deux secrétaires (1,3 ETP) suivent les activités du service, dont une spécialisée dans le suivi de la rédaction des arrêtés d'insalubrité et l'organisation de la formation spécialisée du CODERST.

En ce qui concerne la conduite du pôle, la DDASS est satisfaite de la structuration. Elle note que la préfecture n'a commencé à s'impliquer réellement qu'après la circulaire du 14 novembre 2007 et apprécie le rôle du référent LHI. Cependant, elle attend de la préfecture une meilleure réactivité lors du traitement des arrêtés préfectoraux et un pilotage plus présent lorsque cela est nécessaire.

Le service reçoit environ 200 plaintes et signalements par an, dont 50 à 60 sont suivis par une visite. Depuis 2007, les grilles de signalement permettent un premier tri rapide et améliorent significativement la qualité des signalements. Le service peut s'appuyer sur la gendarmerie pour le

¹⁵ Un guide du « qui fait quoi » dans la lutte contre l'habitat indigne qui permet à chacun d'identifier selon le problème rencontré le bon interlocuteur et de connaître la procédure à suivre. Ce guide dont l'élaboration a été confiée à un bureau d'études pourrait paraître superfétatoire s'il n'avait été un bon instrument de connaissance réciproque indispensable au travail en commun sur le terrain. Il est urgent qu'il voie le jour alors que le travail concret va commencer.

repérage. Ces derniers n'hésitent pas à saisir le procureur en parallèle avec la DDASS (propriétaires bailleurs de caravanes dans des terrains non viabilisés). Les techniciens font, le cas échéant, les visites avec des élus lorsque ceux-ci le demandent. Les techniciens interviennent aussi dans le champ de la surveillance au monoxyde de carbone (19 foyers en 2007) pour lequel la prévention est organisée avec la distribution d'un dépliant au grand public. Les actions en matière de prévention de saturnisme ont mené deux enquêtes environnementales sur 405 CREP enregistrés. Une confirmation de saturnisme infantile a mené à une procédure d'exécution d'office de travaux. Enfin, l'incitation à l'application de la réglementation a été renforcée.

Le service s'est fixé comme objectif le suivi des arrêtés depuis le 1er janvier 2006 30 arrêtés dont 4 ont été levés (démolition, travaux exécutés). De nombreux logements font l'objet de succession ou de ventes qui ralentissent les procédures et demandent un rappel des travaux à exécuter aux nouveaux propriétaires avec allongement des délais. Dans un des cas, il a été nécessaire de reloger les occupants (en s'appuyant sur le PDALPD). Un tableau de suivi est établi par le secrétariat. La situation des arrêtés pris entre 2001 et 2006 est connue, mais suivie moins rigoureusement (certains immeubles ont déjà été détruits).

La DDASS est sceptique sur l'utilisation de la procédure d'insalubrité et préfère s'appuyer sur d'autres textes qui permettent des procédures plus rapides et moins contraignantes comme l'interdiction définitive d'habiter qui permet de mobiliser rapidement des travailleurs sociaux et de faire un travail concret, socialement plus efficace.

Comme dans les autres départements, les principaux problèmes identifiés sont ceux du repérage (notamment pour les situations d'indignité diffuse dans ce département rural), de la mobilisation des élus particulièrement dans les collectivités et les poursuites judiciaires. Le contentieux des arrêtés est suivi par la DDASS qui n'a pas de moyens juridiques particuliers : si les techniciens sont compétents pour tous les aspects techniques, il leur faudrait en revanche un soutien¹⁶ sur la stratégie juridique à suivre lors de ces contentieux qui ne manqueront pas d'advenir alors que le nombre d'arrêtés pris augmente et qu'ils visent des marchands de sommeil très au fait des textes et des règles.

En ce qui concerne le repérage, les opérations (OPAH, PIG cohésion sociale) sont considérées comme utiles du fait de la présence d'un opérateur qui a une approche directe notamment dans le secteur rural. Des sessions de formation communes avec la DDE et le conseil général sont prévues en janvier 2009 vers l'ensemble des travailleurs sociaux. L'implication de l'ADIL et des associations de défense des locataires devrait encore renforcer le dispositif. Après le repérage, la DDASS conserve tous les dossiers pour lesquels l'aspect coercitif est primordial.

La DDASS s'appuie sur les SCHS qui font partie du pôle et reconnaît, dans le département, deux SCHS comme particulièrement efficaces dans la LHI : ceux de la CODAH (le Havre) et de Sotteville-lès-Rouen. Elle reconnaît ne pas avoir mené de travail de concertation et d'échange en dehors du PDLHI et entend le souhait des SCHS de pouvoir échanger les bonnes pratiques et recevoir de la DDASS informations et lignes directrices pour leurs actions. La DDASS souhaiterait que les SCHS s'impliquent plus dans le pôle et qu'ils puissent animer des groupes de travail.

La DDASS considère que le travail de médiation des SCHS donne de meilleurs résultats qualitatifs que le travail coercitif qu'elle mène. Le SCHS de Rouen reconnaît que son rôle reste limité en termes de coercition et qu'il s'appuie sur la DDASS lorsqu'un travail coercitif important est à mener. En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux d'insalubrité, ils ne sont utiles que lorsqu'ils peuvent être suivis jusqu'au bout afin qu'ils puissent servir d'exemple pour les propriétaires indécis.

¹⁶ Ce soutien ne peut être trouvé ni à la préfecture, où la personne ressource n'a pas la compétence pour traiter ce type de contentieux. Bien que le pôle national de lutte contre l'habitat indigne soit identifié comme un centre de ressources d'une grande qualité et que les formations du pôle soient connues et suivies, celui-ci ne peut apporter localement des éléments stratégiques pour la poursuite des contentieux.

La DDASS et la DDE ont identifié des dossiers sur lesquels deux collectivités sont prêtes à lancer des travaux d'office. Dans le même souci de sécurité juridique que pour les contentieux, les services de l'Etat souhaiteraient, avant de se lancer, recevoir des réponses circonstanciées à leurs questionnements sur les procédures complexes qui doivent être mises en œuvre et surtout sur les suites judiciaires qu'elles risquent d'entraîner.

La réorganisation des services de l'Etat en trois directions avec un éclatement du traitement du logement indigne entre ARS, direction des territoires et direction de la cohésion sociale constitue pour les services déconcentrés une réelle préoccupation.

La DDE est impliquée depuis longtemps par le biais du bureau des politiques sociales et de la délégation ANAH. Cependant, 2 personnes, le directeur de l'habitat et la chargée de mission habitat indigne sont disponibles sur ce champ. Cette dernière est particulièrement impliquée sur tout ce qui concerne l'aspect bâti, statistique avec les données FILOCOM¹⁷, diagnostics locaux et études d'opportunité pour le lancement des procédures partenariales OPAH et PIG. La DDE a une bonne vision de l'avancée et la réussite de l'ensemble des dispositifs sur le département et souligne le travail très important mené sur l'agglomération du Havre.

La connaissance de la DDE en matière d'habitat indigne dépasse largement les aspects liés au bâti du fait d'une forte implication de ses acteurs dans la politique sociale du logement et de sa participation active au pôle départemental. La chargée de mission est d'ailleurs l'alter ego du chef du service habitat de la DDASS et ils représentent le groupe support du pôle. A ce titre ils seront chargés de la formation de l'ensemble des partenaires de terrain¹⁸ dès janvier. La DDE insiste sur l'aspect social du sujet qui regroupe à la fois la prévention des expulsions, la médiation, le relogement avec l'appui sur le PDALPD et l'accompagnement social des habitants.

Elle souligne que les dispositifs, quoiqu'efficaces, reposent sur des opérateurs qui connaissent toujours des difficultés à intervenir dans les territoires ruraux. Une fois les propriétaires bailleurs ou occupants sollicités, le degré d'implication des opérateurs pour pouvoir obtenir qu'ils fassent réellement des travaux demande un travail de longue haleine. C'est pourquoi la reconduite des dispositifs sur le même périmètre est souvent nécessaire¹⁹.

D'autre part, la DDE souligne que les dispositifs sont aujourd'hui beaucoup mieux ciblés qu'il y a une dizaine d'années (où il arrivait que les bailleurs subventionnés soient aussi des entrepreneurs) : on subventionne moins de logements, pour des travaux de fond en traitant l'insalubrité dans l'ensemble des immeubles, en veillant à ce que les habitants puissent rester sur place (en rajoutant par exemple l'adaptation des logements pour les personnes très âgées). Le financement de l'ANAH est complété par des subventions ou des prêts aidés du crédit foncier aux propriétaires occupants démunis.

La DDE est prête pour intervenir pour les travaux d'office²⁰ une fois bien déterminé le coût des travaux à effectuer. Le système de marchés à bons de commande auprès d'opérateurs privés leur paraît constituer le dispositif le plus efficace pour effectuer les travaux dans un délai raisonnable. Elle a participé au choix de deux localités où devraient être faits les premiers travaux (Bolbec et Sotteville-lès-Rouen à l'initiative du SCHS).

La DDE est associée au conseil général dans l'observatoire qui devrait permettre de réunir l'ensemble des données réunies par le pôle. Elle se pose la question de la déclaration du fichier à la CNIL dans le cadre d'une base de données nominatives pour le suivi de l'ensemble des dossiers de signalement.

¹⁷ Contrairement à ce que la mission a entendu dans les autres départements, la DDE estime que les chiffres de FILOCOM ne sont pas éloignés de la réalité de la situation sur le terrain.

¹⁸ Formation de 12 agents, avec étude de cas pratique du signalement à l'accompagnement au relogement.

¹⁹ La même remarque a été faite par la référente OPAH du service du logement de la ville de Rouen. Elle estime que l'OPAH 2002-2006 prendra fin en fait en 2011.

²⁰ Il existe déjà des travaux d'office au Havre dans le cadre des procédures de péril.

La DDE est chargée de la gestion du DALO²¹ dont elle anime la commission de médiation. 402 dossiers ont été déjà traités dans ce cadre, dont 13 % relevaient de l'indécence. La DDE souligne la difficulté dans ce cadre à rester objectif par rapport au locataire afin de le convaincre de rester dans les lieux après l'exécution des travaux. La DDE souligne la difficulté de travailler dans le milieu rural avec des personnes très désocialisées qui habitent des cabanes ou des caravanes pour lesquelles l'accompagnement social est primordial et antérieur à toute intervention sur le logement.

Le travail avec l'ADIL sur ce sujet et dans le cadre du « qui fait quoi » du pôle devrait permettre d'avancer sur cette problématique.

Au Conseil général²², la lutte contre l'habitat indigne a été prise en main par la direction de l'habitat. Le conseil général a toujours été impliqué dans le logement²³, avec pour objectif de renforcer l'offre en matière de logements sociaux (en s'impliquant au titre de la surcharge foncière). A ce titre, son implication dans le pôle s'appuie sur le PDALPD. Le conseil général insiste sur la dimension du traitement local des situations au travers des commissions locales du logement indigne qui devraient permettre de rapprocher le signalement du terrain.

Le conseil général a décidé de s'impliquer particulièrement sur le logement indécet et pilote un groupe de travail sur ce sujet. Un schéma permet de repérer les situations d'indécence par rapport aux autres procédures. A ce titre, le conseil général deviendra en 2009 maître d'ouvrage du nouveau PIG, qui s'étendra sur tout le département dans les zones non couvertes par les autres dispositifs (OPAH) avec le redéploiement d'un nouveau poste pour animer ce PIG. Le conseil général était aussi engagé à titre financier dans les OPAH. Il offrait aux propriétaires occupants démunis une bonification des aides de l'ANAH.

L'observatoire de l'habitat qui existe depuis octobre 2007 au département devrait être un outil d'observation et d'évaluation du 4ème PDALPD.

Conclusion

La structuration de la lutte contre l'habitat indigne dans le département de Seine Maritime avec un renforcement depuis la circulaire du 14 novembre 2007 est prometteuse. En effet, le pôle départemental devrait dès 2009, en s'appuyant sur les huit commissions territoriales mises en place et co-animées par le conseil général et l'Etat pour la gestion du PDALPD regroupant l'ensemble des partenaires, permettre un meilleur repérage et un traitement plus efficace des situations signalées.

La mission a relevé plusieurs points forts dans l'organisation mise en place pour lutter contre l'habitat indigne :

- un SCHS structuré, bien en lien avec le service logement de la collectivité et le service urbanisme, conscient qu'il doit faire porter l'effort sur le suivi des dossiers (tri des plaintes reçues, suivi des mises en demeure,...). Sur le repérage, il ne pense pas être le service le mieux positionné pour le rendre plus effectif compte tenu du rôle de contrôle (coercitif) des inspecteurs de salubrité et souligne qu'un appui juridique serait indispensable pour qu'il

²¹ Le marché de l'immobilier est relativement tendu dans le département, avec un délai de 18 mois pour obtenir un logement social. La zone de Dieppe est la plus difficile, avec une population plus précaire et peu de rotation, puisque peu de logements sociaux y sont construits.

²² Le conseil général n'est pas délégataire des aides à la pierre. En effet, les délégations prises par les EPCI couvrent presque l'ensemble des zones urbanisées du département. En revanche, le PDH a été défini et il est axé sur le développement du logement pour les plus défavorisés.

²³ En témoigne l'existence parmi les travailleurs sociaux de chargés de mission logement qui pourront siéger dans les commissions locales du PDALPD.

puisse aller plus loin sur les aspects coercitifs. En revanche, il pense que l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne dépend du repérage ;

- le service de l'Etat DDASS, DDE ont établi ensemble avec les autres partenaires une collaboration qui devrait porter ses fruits ;
- la complémentarité de l'action du conseil général est remarquable. Sa co-compétence sur le PDALPD justifie sa présence dans le pôle départemental. Il y pilote le groupe de travail sur la non décence et a pris la maîtrise d'ouvrage du prochain PIG insalubrité. La mise en place des 8 commissions territoriales assure un maillage du territoire qui devrait favoriser le repérage de l'habitat indigne ;
- une inquiétude demeure : la restructuration des services de l'Etat et « l'explosion » selon les termes même d'un fonctionnaire de l'habitat indigne dans les projets d'organisation suite à la RGPP.

Contradictoire

L'ensemble des rectifications et commentaires proposés par les services de la mairie ont été intégrés dans le texte précédent.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Rouen

Nelly Chatelain, responsable du suivi des OPAH au service logement habitat
Elise Decultot, chargée de mission santé-ville
Marie-Hélène Houalla, directrice du développement durable
Annie Lamarre-Daragon, adjointe à la santé.
Anne Melot, chef du SCHS
Vanessa Rapiteau, direction solidarité et cohésion sociale

Conseil général

Jocelyne Debray, directrice de l'aménagement, de l'économie et de l'habitat
Nicolas Guinguet, responsable de l'habitat

Direction départementale des affaires sociales

Jérôme Le Bouard, ingénieur du génie sanitaire
Eric Monnier, I.E.S
Christèle Rouault, technicienne sanitaire

Direction départementale de l'équipement

Dominique Lepetit, chef du service habitat
Catherine Rivalan, chargée de mission habitat insalubre

Préfecture de Seine Maritime

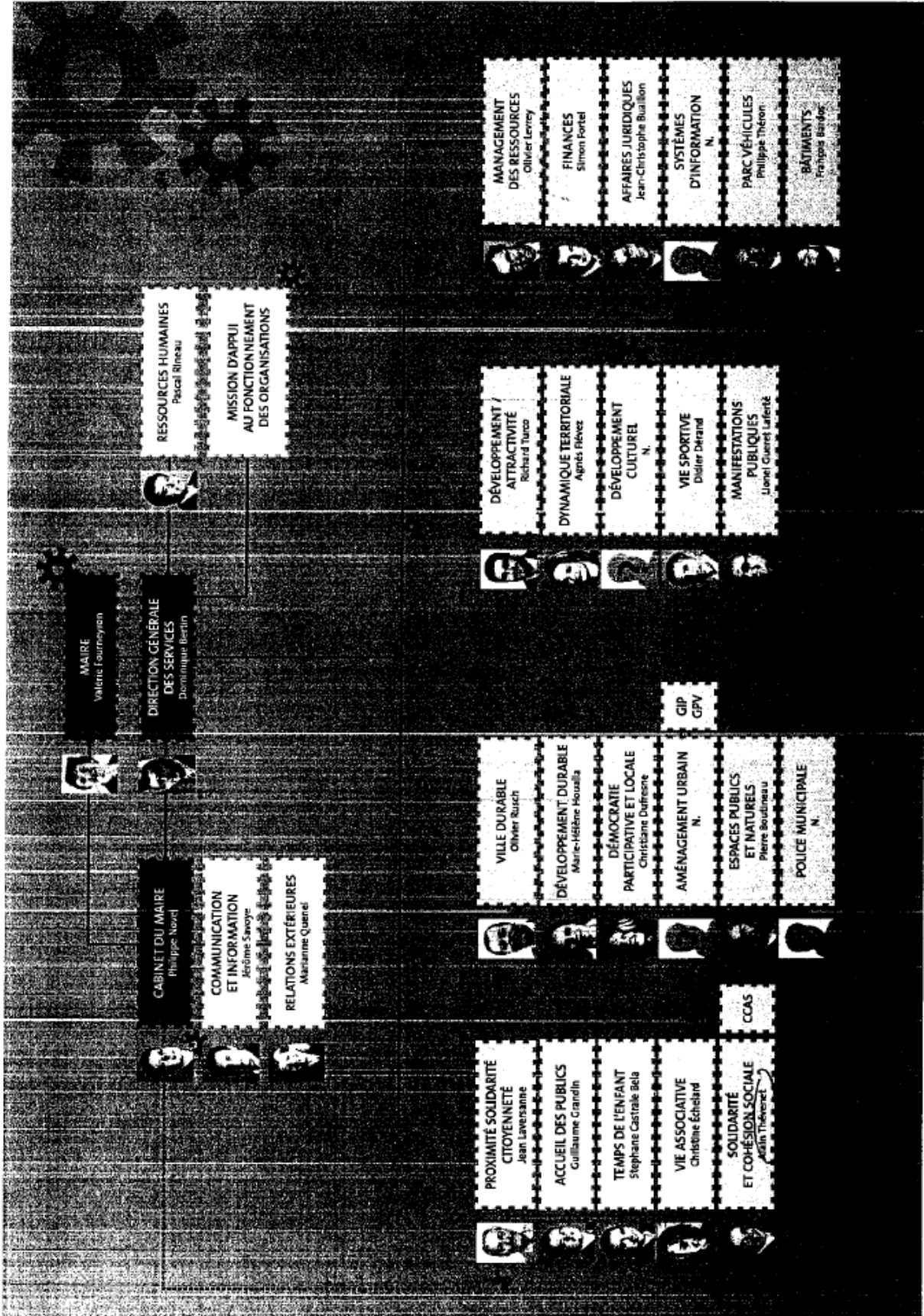
Mathieu Lefebvre, secrétaire général adjoint

Annexe 2 : liste des SCHS du département DE SEINE MARITIME

Ville	Nb Habitants	DGD (€)
Dieppe	35 894	248 175
Fécamp	21 027	17 518
Le Havre	253 627	1 817 037
Rouen	114 000	1 019 305
Sotteville les Rouen	29 553	141 768

**Annexe 3 : organigramme des services municipaux
2001-2008**

Annexe 4 : Organigramme 2008-2013



MONOGRAPHIE

SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE STRASBOURG

Anne MERLOZ
Inspectrice de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. LE CONTEXTE.....	5
2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS.....	5
2.1. <i>Historique du service</i>	5
2.2. <i>Les moyens humains</i>	6
2.2.1. Effectifs.....	6
2.2.2. Compétences et formation.....	6
2.2.3. Dépenses de personnel.....	6
2.3. <i>Positionnement dans l'organigramme de la collectivité</i>	6
3. EVOLUTION DES MISSIONS.....	7
3.1. <i>Les attributions du service</i>	7
3.2. <i>Le suivi des activités</i>	7
4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE.....	7
4.1. <i>Effectifs</i>	8
4.2. <i>Activités</i>	8
4.3. <i>Outils et méthodes de travail</i>	9
4.4. <i>Résultats</i>	9
4.5. <i>Mise en œuvre de la loi ENL</i>	10
5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL.....	10
5.1. <i>Les dispositifs locaux de partenariat</i>	10
5.2. <i>Le rôle du SCHS : un partenaire a part entière</i>	11
5.3. <i>Les services de l'état</i>	11
5.4. <i>Une forte implication des collectivités locales</i>	12
CONCLUSION.....	13
CONTRADICTOIRE.....	13
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	15
ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DU SCHS.....	17
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA MAIRIE.....	19
ANNEXE 4 : FICHE DE REPERAGE DU DDELIND.....	21

Introduction

Anne Merloz et Hélène de Coustin ont été chargées spécifiquement de l'audit du SCHS de Strasbourg qui s'est déroulé les 12 et 13 novembre 2008. Elles ont rencontré les responsables du SCHS de la ville de Strasbourg et se sont également rendues à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS)¹, à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la préfecture du Bas-Rhin.

1. LE CONTEXTE

Le département du Bas-Rhin compte plus d'un million d'habitants et 526 communes. Strasbourg, ville de 272 800 habitants, est la principale ville du département du Bas-Rhin. Elle est incluse dans la communauté d'agglomération, Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) qui réunit 28 villes et 454 809 habitants. Le SCHS de Strasbourg est le seul service communal d'hygiène et de santé du département. Il perçoit une DGD de 1 861 200 €.

Le SCHS de Strasbourg a été choisi par la mission pour deux raisons : la mission voulait rencontrer un SCHS dans un environnement où les missions sont étroitement mêlées entre la communauté urbaine et la ville, ce qui est effectivement le cas à Strasbourg. D'autre part, il existe entre les données du fichier FILOCOM, 16 900 logements privés potentiellement indignes dans le Bas-Rhin et le nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité (2 sur le département en 2007) une disproportion qui mérite d'être analysée.

La lutte contre l'habitat indigne ne constitue pas pour les services de l'Etat dans le département la première priorité : en effet, la qualité du bâti et les habitudes locales de préservation du patrimoine préservent les immeubles de la dégradation, du moins externe. Les problèmes prégnants sont d'une part la recherche de foncier pour la construction de nouveaux logements et notamment de logements sociaux mieux répartis sur l'ensemble du département, d'autre part, le traitement de camps de nomades sédentarisés. Ces deux sujets sont traités en partenariat avec les collectivités locales, conseil général et CUS. La mission interservices logements mise en place par le préfet a elle pour vocation de préserver une stratégie globale de résidentialisation pour l'ensemble des personnes mal logées, y compris les SDF.

Le département comprend 445 000 résidences privées, dont 80% dans le parc privé sur le territoire de la CUS et 96% dans le reste du département. La construction de logements sociaux s'est arrêtée il y a quelques années, alors que leur nombre n'est que de 53 000 et qu'ils sont à 80% situés dans la CUS (dont 60% à Strasbourg).

2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

2.1. *Historique du service*

Le bureau d'hygiène municipal a été créé en 1904.

Le chef du service actuel est entré à la mairie en 1981 alors que le service, une grande direction des affaires sanitaires et sociales et de l'hygiène publique, très orienté sur la gestion directe de la santé des administrés (vaccinations, PMI) était dirigé par un médecin inspecteur régional de la santé en détachement. A son départ, les compétences du service ont été réparties dans les diverses directions et le bureau municipal d'hygiène s'est transformé en un bureau administratif sous l'autorité d'un rédacteur. Il était chargé particulièrement de la gestion des budgets et des personnels ainsi que des investissements.

¹ Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figurent en annexe 1.

Le service tel qu'il existe aujourd'hui, avec la dénomination hygiène-santé a été créé en 1989 avec l'arrivée d'une nouvelle municipalité qui a voulu mettre à nouveau l'accent sur la santé publique et l'inclusion de ce service dans la direction de l'environnement et de la propreté. Le service a de nouveau été reconnu en tant que tel et le chef de service a pu conduire des politiques spécifiques avec le recrutement d'un ingénieur sanitaire dès 1994 et d'un ingénieur expert acoustique en 2000. Outre la poursuite de missions traditionnelles (application du RSD et habitat, sécurité alimentaire, avis sanitaires, gestion de crise et maladies à déclaration obligatoire, etc,...) un travail important en matière de lutte contre le bruit, problématique présentant une acuité certaine dans l'hypercentre, a alors été effectué avec les lieux musicaux privés et publics sur l'ensemble de la ville. Par anticipation au décret n° 98-1143, il repose sur la production d'études d'impact et la réalisation de travaux d'isolation acoustiques et à partir de 1998 sur le contrôle de l'application de la réglementation relative au bruit des lieux musicaux dans les établissements de la ville et une participation aux assises nationales du bruit. Depuis, le service s'est aussi investi dans une politique de pointe sur la lutte contre les risques d'intoxication au monoxyde de carbone avec des actions de sensibilisation du grand public, la gestion du risque légionelle dans le patrimoine de la collectivité (gymnases, piscines, hébergement d'urgence).

2.2. Les moyens humains

2.2.1. Effectifs

Le service regroupe 20 personnes : 4 cadres A, 9 cadres B et 7 cadres C. Cet effectif est relativement stable, mais sa structure évolue dans le temps avec un nombre moins important de cadres C et B qu'en 1989 et un passage de 1 à 4 cadres A.

L'effectif est passé de 18 à 20 personnes de 1989 à 2008 avec un renforcement du nombre d'ingénieurs. En revanche, le nombre d'agents de désinfection est passé de 12 à 5 entre 1981 et 2008, conséquence de l'évolution des missions du service.

2.2.2. Compétences et formation

Le service est dirigé par un médecin de santé publique, en poste dans le service depuis 1981. Il est secondé par un ingénieur sanitaire qui s'occupe plus spécifiquement des problèmes liés à l'habitat.

Les cadres B font l'essentiel des procédures et des constats. Ils ont bénéficié de multiples formations spécifiques à leur fonction tant techniques qu'administratives et juridiques. Ils se considèrent actuellement comme largement formés sur l'ensemble des problématiques liées à l'habitat. Ils bénéficient à la fois des formations qu'ils partagent avec les agents de la DDASS et ont assisté à des séances d'information du pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Le recrutement ne constitue pas un problème pour le chef du service. 6 agents sont assermentés ainsi que les trois cadres A.

2.2.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à ce jour à 882 944 €. Celles-ci sont à mettre en perspective avec les recettes qui se composent d'une dotation globale de décentralisation de 1 861 200 €.

Comme dans tous les autres services rencontrés par la mission, celui-ci n'est pas directement destinataire de la dotation qui est versée sur le budget de la ville. La dispersion des compétences dans d'autres services, qui découle de l'organisation historique des services de la mairie explique cet écart important.

2.3. Positionnement dans l'organigramme de la collectivité

Le service hygiène et santé est situé dans la direction de l'environnement et de la propreté de la communauté urbaine de Strasbourg qui compte 15 directions. Il a comme spécificité d'être un service communal dans une instance intercommunale (voir organigramme du service en annexe 2).

La direction de l'environnement et de la propreté comporte 4 services (voir annexe 3) : écologie urbaine, propreté urbaine, collecte des déchets et hygiène et santé. La direction de l'environnement et de la propreté est actuellement dirigée par un directeur commun avec la direction de l'exploitation et des réseaux qui gère entre autres l'eau et l'assainissement.

Ce positionnement particulier d'un service très orienté sur la santé publique dans des services à dominante technique est un héritage du passé. Il pourrait évoluer avec la nouvelle municipalité.

De même, le rattachement du service à l'adjoint en charge de la tranquillité publique, la prévention et la sécurité paraît-il un peu paradoxal. Ce rattachement s'explique cependant par les anciennes compétences de cet élu qui travaillait en lien avec un SCHS.

3. EVOLUTION DES MISSIONS

Les missions exercées par le SCHS par délégation de l'Etat ne cessent d'évoluer en fonction des priorités décidées par les maires successifs.

3.1. Les attributions du service

Les missions assurées pour le compte de l'Etat ne font pas l'objet d'une formalisation avec les services de l'Etat. Néanmoins ces derniers estiment qu'elles sont bien assurées par le service, notamment en termes de lutte contre l'habitat indigne.

De nombreuses attributions du service ont été déléguées au fil du temps à d'autres services de la mairie. Il s'agit notamment des vaccinations qui sont prises en charge par le service de promotion de la santé (2 ETP), des arrêtés de péril qui sont pris par le service de police des bâtiments (au sein de la direction du développement urbain), de la qualité de l'air (service de l'écologie urbaine), du contrôle de l'eau potable (service de l'eau) pour lequel le SCHS est associé en cas de pollution et sur le réseau de médecins sentinelles, des eaux usées traitées par le service d'assainissement de la CUS (8 ETP), des statistiques démographiques prises en charge par le service l'état civil, du ramassage des ordures ménagères (service de la propreté urbaine), et de la collecte des déchets ou encore du contrôle des tours réfrigérantes (DRIRE), du contrôle de la santé aux frontières (DDASS qui sollicite le SCHS en tant que de besoin : épidémies à norovirus dans des bateaux de croisière).

En revanche, d'autres activités supplémentaires sont effectivement importantes pour le service. Il s'agit notamment de toutes les activités de prévention, d'avis sanitaires, de formation et d'éducation à l'hygiène, du plan d'action de limitation des polluants intérieurs (formaldéhyde et autres polluants), de la politique de gestion du risque lié aux légionelles dans le patrimoine de la collectivité,...

3.2. Le suivi des activités

Les activités du service relevant des techniciens et notamment celles concernant l'habitat indigne sont suivies sur le progiciel Sequoia. De plus, 3 logiciels spécifiques sont utilisés pour le contrôle du bruit.

4. IMPLICATION DU SCHS DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Le logement représente un enjeu important pour le Bas-Rhin dont l'offre en logement sociaux reste nettement inférieure à la moyenne nationale. 90% des logements sociaux se trouvent sur les territoires de la CUS, Haguenau, Sélestat et Molsheim. Sur les 526 communes, moins d'un tiers compte des logements locatifs sociaux. En parallèle, la situation économique des habitants se dégrade avec 30% de ménages avec des revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM. Une proportion plus importante de ces derniers est située hors CUS. Il existe une forte tension sur le marché immobilier.

Les éléments de FILOCOM et une étude plus fine effectuée pour la DDE sur le logement indigne par un bureau d'études ont été partagés au sein de l'instance partenariale départementale. La lutte

contre l'habitat indigne est un sujet pris en considération par l'ensemble des acteurs de terrain avec un pilotage double par le conseil général et la DDASS.

Dans le cadre du repérage, la DDE considère que sur l'ensemble des 450 dossiers traités dans le cadre du DALO, 10% porteraient sur des problèmes d'insalubrité ou d'indécence.

La lutte contre l'habitat indigne constitue un des axes de travail du SCHS de Strasbourg qui s'est spécialisé sur le traitement de problèmes plus fortement en lien avec le bruit ou les risques d'intoxication au monoxyde de carbone.

En ce qui concerne la lutte contre l'habitat indigne en tant que telle, le service ne dispose pas de moyens spécifiques de repérage qui lui permettrait d'intervenir au delà de la réponse aux plaintes et signalements.

Le repérage représente un des problèmes principaux dans ce département dans lequel, hormis les campements ou bidonvilles, aucun îlot de logements insalubres n'est repéré et où les quartiers de logements sociaux font l'objet d'opérations importantes de rénovation urbaine.

Le service, qui travaille sur l'indignité sur plaintes et signalements est conscient qu'il peut exister derrière les façades en très bon état, des situations d'insalubrité. Toutefois, elles restent très difficiles à mettre en évidence.

4.1. Effectifs

Les effectifs mobilisés par la mission de lutte contre l'habitat indigne sont évalués par le service à 6 ETP avec la décomposition suivante :

Cadres A : 0,75 ETP médecin et ingénieur.

Cadres B: 3,5 ETP inspecteurs de salubrité, administratifs.

Cadre C : 1,75 ETP administratif et agent de désinfection animale.

Le nombre d'ETP mobilisés est en progression depuis 2005 (+ 0,75 ETP).

Au cœur de cette activité se trouvent les inspecteurs de salubrité qui se répartissent les plaintes et signalements, les enquêtes et les rapports. Tous les inspecteurs de l'équipe du SCHS sont compétents sur la lutte contre l'habitat indigne et ils sont tous assermentés ainsi que les deux cadres A.

4.2. Activités

Le travail sur le domaine de l'habitat représente environ la moitié des activités du SCHS. Le service travaille en partenariat très étroit avec les services sociaux de la CUS et du conseil général. Cependant, cette action est très concentrée sur des sujets en lien avec la santé publique, notamment le risque d'intoxication au CO. Ce choix a suivi une prise de conscience sur l'utilisation des modes de chauffage spécifiques au département où l'on trouve beaucoup d'immeubles avec plusieurs chaudières branchées sur un seul conduit de cheminée. Les nouveaux systèmes à basse température qui économisent l'énergie sont interdits sur ce type de conduits, mais ce fait est méconnu par les habitants et les professionnels. Après une campagne auprès du grand public qui proposait un diagnostic sur place en cas de doute, 400 situations ont été prises en charge et 1500 appartements ont été visités. Les actions vont aujourd'hui vers une information des professionnels (chauffagistes) et des bailleurs sociaux.

Comme les autres SCHS, les inspecteurs de salubrité travaillent sur plaintes et signalements (244 en 2007). Les inspecteurs sont polyvalents avec une spécialisation (eau, hygiène alimentaire, habitat,...) mais tous consacrent la moitié de leur temps de travail aux questions d'habitat. Toute plainte est suivie d'une visite au cours de laquelle un premier constat est effectué avec le plaignant. Le service rentre alors en contact avec le propriétaire. 75% des dossiers sont résolus en accord avec ces derniers.

Le service travaille en médiation avec les propriétaires et en lien avec l'ANAH. Certaines situations sont effectivement traitées dans un délai qui peut être long. Néanmoins, ce mode de fonctionnement, qui est aussi celui de la DDASS, permet de résoudre les situations d'infractions au RSD qui sont constatées. Les dossiers sont tous suivis sur le logiciel Sequoia jusqu'à constat que les travaux ont été effectués ou réception de justificatifs de travaux de la part des propriétaires.

Le service n'utilise pas prioritairement les procédures judiciaires. Il privilégie les mises en demeure pensant que le procureur ne donnerait pas suite aux dossiers transmis notamment sur des infractions au RSD. Les services judiciaires sont à présent inclus dans la mission interministérielle logement et le service espère que ce travail en réseau pourra donner des résultats tangibles.

Le DALO va devenir une source de plaintes. A ce jour, sur 9 situations relatives à Strasbourg signalées 8 sont inconnues du service et une seule est connue. Le premier trimestre 2009 devrait apporter de nouveaux cas parmi lesquels le service pense trouver de véritables cas d'insalubrité.

Le service est conscient que des cas d'insalubrité peuvent exister sans qu'il en soit avisé : un taudis a été récemment découvert dont les habitants ont été relogés par ADOMA. Il s'agit cependant une insalubrité diffuse dans des logements dont l'apparence extérieure peut être correcte. Le service a des suspicions n'a pas de certitudes quant à l'absence d'insalubrité dans certains immeubles du centre historique, mais il faudrait alors les visiter systématiquement logement par logement, ce que le service ne fait pas. Ceci pourrait être effectué par une MOUS dans le cadre d'une commande précise.

Le SCHS ne travaillait pas par le passé avec le service Développement de l'habitat de la CUS qui était plutôt polarisé sur l'aspect bâti et les logements sociaux. Un travail en transversalité se met en place avec ce service.

4.3. Outils et méthodes de travail

Le repérage de l'habitat insalubre se fait essentiellement à partir des plaintes et signalements reçus dans les services de SCHS de la Ville, et par le biais du DDELIND (voir infra).

Le SCHS n'utilise pas directement le fichier FILOCOM. Il reconnaît la difficulté de repérer l'habitat indigne quand celui-ci est diffus, les quartiers lourds ayant été traités. Les méthodes de travail sont partenariales avec la DDASS et l'ensemble des partenaires présents au sein du DDELIND (voir infra). Pour accélérer le traitement des logements, le SCHS est en lien direct avec l'ANAH pour mobiliser les propriétaires occupants et bailleurs sur une logique de réhabilitation.

Le SCHS souhaiterait avoir directement accès au RESE et aux bases de données existantes.

4.4. Résultats

En 2007, le SCHS a reçu 244 plaintes et signalements et a pris en charge 230 logements, les autres ne relevant pas des activités du SCHS. Le nombre de plaintes et signalements est en forte augmentation (doublement depuis 2005).

A l'échelle départementale, 162 arrêtés d'insalubrité sont encore en vigueur dans le Bas Rhin. Sur l'ensemble de ces arrêtés, 22 sont toujours considérés comme touchant des immeubles insalubres, 32 immeubles ont été démolis, 41 ont été réhabilités ou sont en travaux, sans qu'un arrêté de main levée ait été pris, enfin, la DDASS n'a aucune information sur les 67 dossiers restants.

Dans le cadre des programmes de lutte contre l'habitat indigne, les programmes pilotés par le conseil général et la CUS et financés par l'ANAH avaient pour objectifs en 2008 le traitement de 148 logements. Dans les faits, seulement 25 logements ont été traités et remis sur le marché. Ces résultats sont jugés insatisfaisants par le conseil général comme par la CUS qui vont lancer de nouveaux PIG avec des objectifs plus ciblés. De plus, 74 logements vacants ont été remis sur le marché.

4.5. Mise en œuvre de la loi ENL

La mise en place d'un observatoire est un des buts à venir du DDELIND (voir infra). Actuellement, la connaissance sur le logement indigne est produite et partagée par la DDE.

5. INTEGRATION DANS LE PARTENARIAT LOCAL

Deux dispositifs co-existent qui traitent de la lutte contre l'habitat indigne, l'un piloté par l'Etat, l'autre par le conseil général.

5.1. Les dispositifs locaux de partenariat

La Mission Interservices Logement est très récente et réunit les services de la DDASS, de la DDE, de la CAF, de la MSA, de la CUS, du conseil général, du SCHS de Strasbourg. Elle est pilotée par la DDASS pour mettre en avant le traitement social des populations dans la lutte contre l'habitat indigne. Elle travaille par l'intermédiaire de groupes de travaux techniques, dont l'un a pour sujet la lutte contre l'habitat indigne. L'objet de ce groupe de travail est notamment de trouver des outils pour améliorer le repérage et mieux traiter l'insalubrité. Il s'agit en fait de renforcer et de piloter le partenariat qui existe déjà par ailleurs en identifiant des actions qui n'ont pas vocation à être traitées à l'échelle du DDELIND (voir infra).

La MIL a pour vocation de suivre et de piloter l'ensemble des problématiques liées au logement qui sont beaucoup plus larges que la lutte contre le logement indigne. La directrice de la DDASS, qui dirige cette mission s'interroge sur la pérennité de la mission une fois que les personnes chargées du traitement du logement indigne dans les services seront affectés dans d'autres services après la réorganisation des services dans le cadre de la RGPP.

La MIL reconnaît le rôle important joué par le DDELIND (dispositif départemental d'éradication du logement insalubre et non décent). Ce dispositif partenarial, régi par un protocole (Etat/CAF/conseil général/ville de Strasbourg) regroupe les mêmes partenaires que la MIL auxquels s'ajoutent l'ADIL et les associations de défense des locataires, le crédit immobilier d'Alsace qui avance les subventions de l'ANAH aux propriétaires qui acceptent de faire de travaux, et l'association des maires du Bas-Rhin. Il a pour fondement le PDALPD² qui prescrit le rôle des différents partenaires et cible les publics du PDALPD (notamment les personnes ayant déposé une plainte pour insalubrité, les familles suivies par les travailleurs sociaux et les allocataires de la CAF).

Ce dispositif, animé et géré par la CAF jusqu'à fin 2008 existe dans sa forme actuelle depuis 2004. C'est un dispositif efficace et reconnu qui permet de partager une même culture du traitement de l'habitat indigne entre l'ensemble des partenaires, de créer une base de données à partir des plaintes et des actions de suivi, de mieux articuler les actions de chacun, puisque chaque partenaire conserve ses compétences propres et surtout d'exercer un suivi pérenne et systématique des actions. Jusqu'ici, la CAF assurait le secrétariat de ce dispositif avec une personne recrutée à plein temps. Le financement en était assuré à 75% par la CAF, à 15% par le conseil général et à 10% par la CUS. En 2009, le conseil général reprend la gestion et l'animation du dispositif, ce qui lui permettra de bénéficier de subventions de la part de l'Etat, dont la CAF ne pouvait bénéficier du fait de son statut. Le conseil général animera donc la MOUS insalubrité du département.

Les qualités du DDELIND, reconnues par l'ensemble des acteurs est qu'il permet une connaissance croisée de l'ensemble des cas signalés et un suivi jusqu'à l'extinction de toutes les procédures. L'objectif du dispositif est d'être transformé en observatoire.

² Le PDALPD est actuellement en cours de réactualisation. La version de 2004 avait été réalisée après un diagnostic de fond de la situation de l'habitat de personnes défavorisées.

Le fonctionnement du DDELIND est simple : toutes les fiches de repérage (voir annexe 4) qui remontent du terrain (travailleurs sociaux³, agents de la CAF, associations de locataires ou propriétaires bailleurs qui doivent décrire l'état du logement lorsque leurs locataires reçoivent une allocation logement) sont étudiées par le secrétariat qui les oriente vers les partenaires compétents en fonction de leur qualification : indécence, indignité (infraction au RSD), insalubrité. Des réunions mensuelles permettent de débattre des situations en suspens ou des cas les plus difficiles à traiter. 229 dossiers ont été jusqu'ici traités par le DDELIND, la plupart en 2007-2008. En fait, la plupart des plaintes continuent à être envoyées directement par les locataires à la DDASS ou au SCHS de Strasbourg (environ 400 par an) Le DDELIND permet un repérage indirect ce qui améliore la connaissance et le traitement de l'insalubrité sur le terrain. Il n'est pas un outil de relogement, le DALO prenant alors le relais.

La MSA devrait conduire une action de formation des travailleurs sociaux qui en dépendent. D'autre part, le conseil général souhaiterait qu'un croisement de données entre fichiers d'allocataires et fichiers impayés (notamment pour l'énergie) puisse être effectuée afin d'améliorer encore la finesse du repérage.

Dans le cadre du DDELIND, 82 dossiers ont abouti à des solutions définitives sur les 10 premiers mois de 2008, grâce à une meilleure réactivité des partenaires (notamment des visites plus rapides sur place, des diagnostics de meilleure qualité et une prise de conscience des propriétaires). Le secrétariat du DDELIND a mis en évidence un nombre important de déménagements des locataires : une fois que ces derniers ne sont plus sur place, il devient plus difficile d'intervenir.

5.2. Le rôle du SCHS : un partenaire a part entière

Le SCHS est un partenaire reconnu dans les deux dispositifs où il joue pleinement son rôle d'interlocuteur pour la ville de Strasbourg. Le partenariat est très valorisé par le SCHS qui reconnaît le bien fondé de traiter les dossiers simultanément par les entrées santé, bâti et sociale. Le positionnement du service est nettement technique.

Dans le cadre du partenariat, le SCHS considère que le service santé-environnement de la DDASS n'a pas suffisamment de moyens humains sur cette thématique. Le conseil général est pour lui un agent majeur de la lutte contre l'habitat indigne, mais ce sont pour le service les maires qui doivent se mobiliser en s'appuyant sur le RSD, notamment lorsqu'il existe des marchands de sommeil connus sur les communes. Le service pense qu'il pourrait être utile de travailler dans le cadre de l'intercommunalité, notamment pour apporter une compétence technique aux communes qui en manquent.

5.3. Les services de l'état

La DDASS joue pleinement son rôle à la fois d'études des plaintes et signalements, d'instruction des dossiers d'insalubrité, de conseil et d'accompagnement des maires (édition d'un guide avec sessions de formation, visites sur place avec les services techniques des mairies ou les élus, réponses aux questions par téléphone). Cependant la cellule du service bâtiment-santé qui traite directement la lutte contre le logement indigne ne comporte à ce jour qu'une ingénieure d'étude et un inspecteur de salubrité (1,8 ETP) et une secrétaire pour traiter les constats de risque d'exposition au plomb. Leur action est reconnue dans le partenariat départemental, mais il est évident que le nombre de dossiers traités par an correspond aux moyens dont dispose le service. Ainsi, le service reçoit environ 150 à 200 plaintes par an, dont 80% est renvoyé aux communes pour traitement des infractions au RSD. Les problèmes les plus souvent rencontrés sont l'humidité, le manque de ventilation, les problèmes liés au chauffage et aux déchets. Parmi les 20% des dossiers restants la plupart liés au logement indécemment. Ils sont renvoyés aux services sociaux par le biais du DDELIND.

Les procédures d'insalubrité sont rares : 2 en 2007, 4 en 2008. Les actions de médiation ainsi que l'aide apportée aux propriétaires occupants par l'ANAH suffisent à traiter la plupart des problèmes.

³ 120 assistantes sociales dont 40 sur le périmètre de la CUS. 72 assistantes sociales sur la ville de Strasbourg.

De plus, le relogement est effectué par le conseil général par le biais de l'application des accords collectifs (en renégociation) ou par le biais du contingent préfectoral géré par la DDASS. Il est nécessaire de se rendre plusieurs fois sur place lorsqu'un dossier est traité en totalité (une quarantaine de cas par an). La première visite permet un constat rapide, une seconde l'utilisation de la grille qui permettra le chiffrage des travaux à effectuer.

Les relations entre SCHS et DDASS sont étroites. Les informations sur l'évolution des textes et sur les pratiques sont partagées et échangées. Au delà, chaque service connaît les méthodes et les actions de l'autre et le SCHS n'hésite pas à s'appuyer sur les compétences de la DDASS (et même de la DRASS) en cas de doute sur un dossier. Le SCHS présente ses propres dossiers en CODERST. Ce partenariat rapproché montre qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place un dispositif d'échanges sophistiqué lorsque les relations interpersonnelles sont excellentes. Sur les problèmes de santé liés au bruit, le SCHS constitue la référence pour la DDASS.

La DDE considère que le logement indigne n'est pas le problème le plus prégnant du département dans le champ de l'habitat. Comme cela a été souligné dans le plan départemental de l'habitat, la construction de nouveaux logements constitue l'enjeu majeur de ces prochaines années. Cependant, alors qu'aujourd'hui le service de l'habitat au sein du service des politiques de l'Etat ne compte qu'une seule personne spécialisée dans le domaine de l'habitat indigne, un chargé de mission est en cours de recrutement sur ce thème (développement durable, économies d'énergies et habitat indigne).

Le service suit l'ensemble des procédures en cours, et notamment deux très importantes opérations dont les protocoles RHI viennent d'être signés après plusieurs années qui permettront d'offrir des logements à des nomades sédentarisés qui vivent actuellement dans l'habitat précaire ou des bidonvilles. Le service de l'habitat est aussi compétent en matière de repérage du logement indigne. Au delà des données de FILOCOM, une étude demandée à un bureau d'étude privé a montré que, s'il existe effectivement des « poches » d'insalubrité dans la CUS, les logements effectivement indignes n'y dépasseraient pas 3% à 16% dans le pire des cas. La DDE a aussi commandé à un bureau d'études une étude sur les marchands de sommeil en lien avec la CUS.

Le délégué adjoint de l'ANAH a une bonne connaissance du territoire et des dispositifs en cours. Il considère que le taux de logement indigne dans le département est effectivement faible mais qu'il existe des situations connues dans des communes riches qui manquent de logements sociaux. Cela conduit à la location par des populations défavorisées de logements en mauvais état, qui, suroccupés, continuent à se dégrader. Selon lui, l'action principale des services de l'Etat doit porter sur l'accompagnement des maires dans la lutte contre les marchands de sommeil. Il craint que les PIG, du fait de leur brièveté ne soient pas efficaces. Il pense que le SCHS de Strasbourg aurait intérêt à spécialiser certains de ses inspecteurs sur les questions d'indignité de l'habitat, ce qui leur permettrait de sortir plus facilement des cas d'insalubrité réelle qu'ils n'ont à ce jour pas le temps de traiter. Il a suivi les OPAH (9 sur le territoire du département) qui n'avaient pas pour vocation la lutte contre l'habitat indigne.

5.4. Une forte implication des collectivités locales

Le conseil général est délégataire des aides à la pierre, comme la CUS. Il est intéressé depuis plusieurs années par la lutte contre l'habitat indigne et à ce titre a mené sur plusieurs années un PIG (le PIG 3) dont les résultats n'ont pas été satisfaisants⁴. Il s'apprête en 2009 à lancer un nouveau dispositif alors qu'il prendra en main l'animation et le pilotage du DDELIND. Le conseil général dispose de deux ETP à plein temps sur la lutte contre l'habitat indigne. Les services de l'Etat considèrent que le conseil général est légitime dans le champ de la lutte contre de logement indigne, notamment du fait de la participation des assistantes sociales de terrain au DDELIND, des moyens et du personnel mis en place. Au titre du suivi territorialisé, le conseil général accorde un financement de 1 M€ sur 3 ans.

⁴ L'opérateur prestataire a été dépassé par l'ampleur de la tâche. Le résultat a été, plutôt que le traitement de logements indignes occupés, la sortie de vacance de logements qui ont été remis sur le marché.

La CUS quant à elle devrait dans le cadre d'un nouveau PLH lancer un programme habitat dégradé complété par une étude sur les copropriétés en difficulté et un autre pour le logement à loyers maîtrisés.

Deux PIG seront lancés en 2009 : le premier portera sur la rénovation de l'habitat et couvrira l'ensemble du département hors CUS. Le second, le PIG habitat durable sera mis en œuvre sur le territoire de la CUS. Cette séparation a pour but de mieux cibler les opérations, mais le portage, les financements et le lien avec l'ANAH au niveau régional sont communs aux deux PIG.

Conclusion

Le contexte de lutte contre le logement indigne est très spécifique dans le Bas-Rhin avec un repérage FILOCOM en décalage avec le ressenti des services impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne. Les dispositifs de type OPAH ou PIG n'ont pas à ce jour permis d'améliorer le repérage. Les opérations de rénovation urbaine n'ont pas impliqué de réhabilitation du bâti dégradé. L'habitat indigne dans les zones rurales est diffus et la présence de propriétaires occupants rend le repérage difficile et délicat.

Le SCHS de Strasbourg est bien intégré dans le dispositif de lutte contre l'habitat indigne dans le département. C'est un service qui a su évoluer avec le temps et qui à ce jour est prêt, grâce au recrutement de cadres jeunes et mobilisés à continuer à trouver de nouveaux axes de travaux dans la lutte contre l'habitat indigne.

La procédure d'insalubrité est utilisée par la DDASS et par le SCHS de Strasbourg en tout dernier recours, d'autant que les dispositifs actuels et notamment les aides de l'ANAH permettent de débloquer la plupart des dossiers qui relèvent pour la majorité d'entre eux d'infractions au RSD mais pas de l'insalubrité au titre du code de la santé publique.

Le partenariat local sur la lutte contre l'habitat indigne est structuré et commence à donner des résultats intéressants. Il manque pour compléter le dispositif un rapprochement avec les tribunaux d'instance pour la désignation de substituts référents qui puissent porter les dossiers et condamner les propriétaires peu scrupuleux.

Face au conseil général et aux moyens dont il dispose, les services de l'Etat, pourtant mobilisés et dynamiques et malgré la mise en place d'une mission interservices logement, paraissent démunis. La réorganisation de la DDE avec le recrutement d'un chargé de mission sur le thème de l'habitat indigne qui complétera les compétences sur l'ANAH pourrait améliorer la lisibilité de l'organisation de l'Etat alors que la mise en place de deux directions dans le cadre de la RGPP pourrait conduire à un éclatement des compétences de la DDASS.

Contradictoire

L'ensemble des remarques du service a été pris en compte et intégré par la mission dans le texte du rapport.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Ville de Strasbourg

Eric Acker, inspecteur de salubrité
Frédéric Hugel, chef de service
Pascale Rouillard, adjointe au chef de service
Elisabeth Schilt, inspectrice de salubrité

Conseil général du Bas-Rhin

Rémi Trocmé, direction de l'aménagement et des équipements, service de l'habitat et du logement aidé

Direction départementale des affaires sociales

Clémence de Baudoin, responsable du service santé-environnement
Marie-France Harmant, ingénieur du génie sanitaire, chef de la cellule Habitat
Frédéric Péron, technicien sanitaire
Corinne Wantz, directrice

Direction départementale de l'équipement

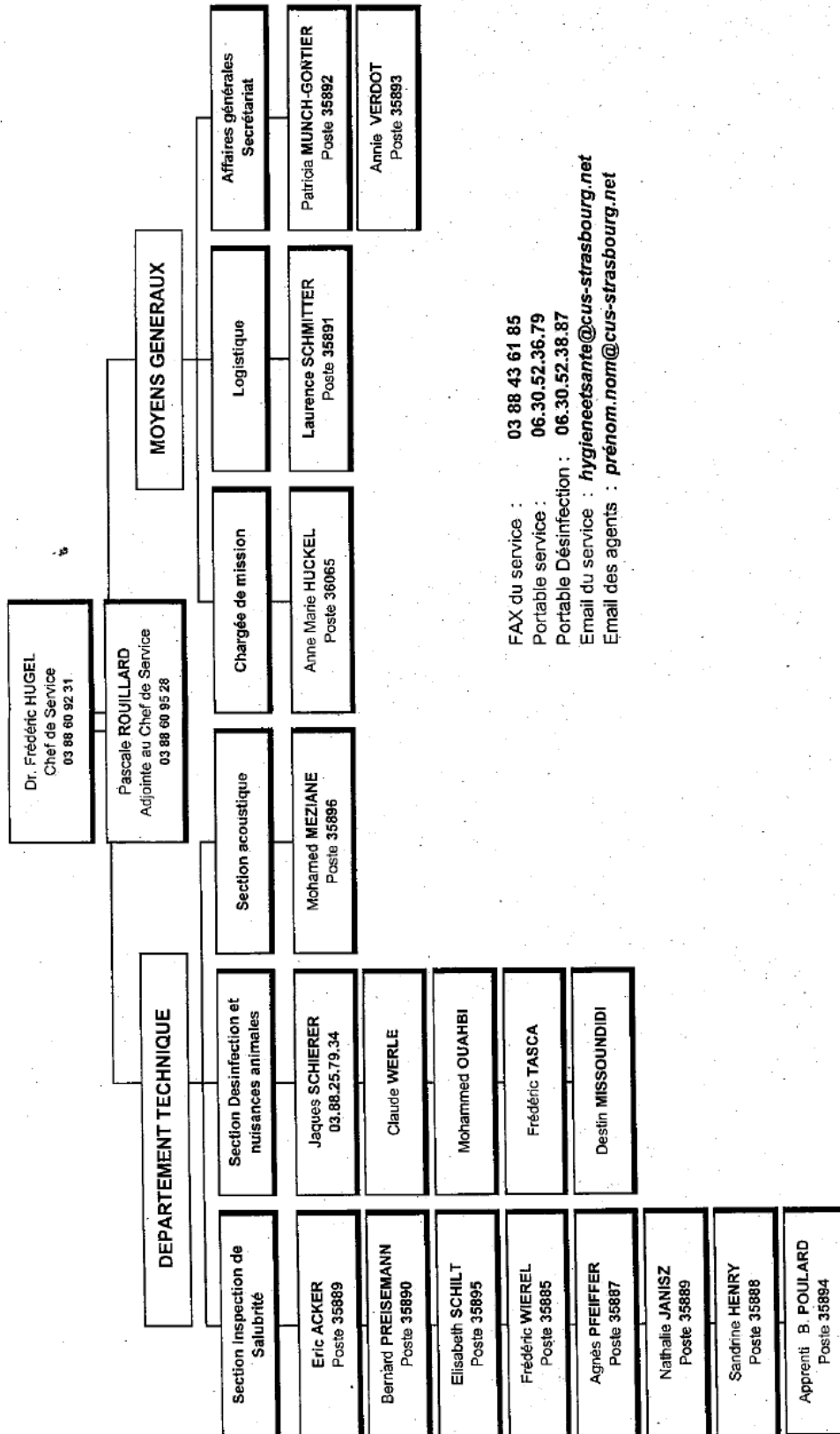
Romain Leboube, chef du pôle habitat
Florence Wiel, chef du service politiques de l'état

Préfecture du Bas-Rhin

Richard Boisson, sous-préfet chargé de mission politique de la ville
Raphaël le Méhauté, secrétaire général

Annexe 2 : organigramme du SCHS

ORGANIGRAMME DU SERVICE HYGIENE ET SANTE DE LA VILLE DE STRASBOURG



Annexe 4 : Fiche de repérage du DDELIND

Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Bas-Rhin



DDELIND

Dispositif Départemental d'Eradication du Logement Indigne
ou Non Décent

Fiche de repérage

A envoyer à : Secrétariat du DDELIND - CAF
18, rue de Berne - 67092 STRASBOURG Cedex

Cette fiche n'a pas pour but de faire un état des lieux exhaustif du logement, mais de repérer les situations d'insalubrité ou de logement non décent (voir page 4).

Observation réalisée par :

Nom : Prénom :
Organisme :
Coordonnées téléphoniques : Mél :

Visite à domicile effectuée dans le cadre :

ASLL déléguée par le FSL	<input type="checkbox"/>	Visite polyvalence de secteur	<input type="checkbox"/>	Visite PMI	<input type="checkbox"/>
Enquête Commune	<input type="checkbox"/>	Enquête CAF	<input type="checkbox"/>	Enquête DDASS	<input type="checkbox"/>
Enquête SCHS	<input type="checkbox"/>	Associations	<input type="checkbox"/>	Autres	<input type="checkbox"/>
				Préciser:.....	

Adresse de l'immeuble :

N° : Voie :
Code postal : Commune :
N° d'appartement si collectif : Bâtiment
Etage Palier

Caractéristiques du logement :

S'agit-il ? d'un immeuble collectif d'une maison individuelle
Surface approximative : m² Type :

Y a t il une pièce principale ayant au moins 9 m² et 2,20 m de hauteur sous plafond ? oui non

Le lieu d'habitation est-il un garage, une cave, un sous-sol, une grange, un abri de jardin, une cabane, etc. ?
Préciser :

Equipements du logement :

- Eau potable à l'intérieur du logement :	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>
- Eau chaude :	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>
- Raccordement à un dispositif d'évacuation des eaux usées :	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>
- Baignoire	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>
- Douche	oui <input type="checkbox"/>	non <input type="checkbox"/>

- cuisine (ou coin cuisine) oui non
 - WC oui non
 intérieur (séparé de la cuisine et de la pièce principale) oui non
 commun (facilement accessible) oui non
 - Installation électrique d'une puissance suffisante oui non
 (pour une utilisation courante)

Chauffage fixe équipant le logement : individuel collectif aucun dispos:
 Type de chauffage: électrique à combustion gaz fuel bois autre (précis

Chauffage d'appoint: oui non
 Si chauffage à combustion, est-il vérifié chaque année par un professionnel ? oui non
 Le conduit de fumée est-il vérifié chaque année par un professionnel? oui non

Etat général du logement :

- Défauts apparents :
- dispositifs de retenue des personnes mal fixés (garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias, balcons, etc.) oui non
 - Murs extérieurs dégradés: oui non
 - planchers dangereux : oui non
 - toiture défectueuse : oui non
 - présence de peintures écaillées oui non
 - Humidité visible (présence de moisissure par exemple, fuites) : oui non
 - Ventilation/aération:
 - existante oui non
 - non utilisée ou bouchée oui non
 - Portes et fenêtres non étanches : oui non
 - Eclairage naturel suffisant : oui non
 - Présence de fils dénudés : oui non
 - Prises électriques en mauvais état: oui non

Propriétaire du logement :

Nom : Prénom.....
 ou société :
 N° : Voie : Code postal : Commune :
 Eventuellement mandataire (agence immobilière, etc.) :
 Nom : Prénom.....
 ou société :
 N° : Voie : Code postal : Commune :
 S'agit il d'une copropriété ? OUI NON
 Nom du syndic le cas échéant :

Occupants du logement (si différent du propriétaire) :

Le titulaire du bail ou assimilé (si colocataires, préciser nom et prénom de chaque colocataire)

Nom : Prénom.....
 Date de naissance Numéro de téléphone :

Situation locative : Locataire Colocataire
 Logé gratuitement Sous-locataire
 Occupant sans titre ni droit

Données concernant les occupants du logement

Nombre d'adultes : Nombre d'enfants (- 18 ans) :
 Loyer : € Charges:€ Aides au logement:€
 Type de ressources:
 Part de loyer dans le revenu mensuel (pourcentage) :

Observations éventuelles du propriétaire ou des occupants :

Commentaires de l'auteur de la fiche (contexte de la situation, litige avec propriétaire, impayés de loyers, attente de la famille, difficultés particulières, ...)

Procédures éventuellement engagées :

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> DRP | <input type="checkbox"/> Inscriptions chez les bailleurs sociaux | <input type="checkbox"/> Accord collectif départemental |
| <input type="checkbox"/> Assignation au tribunal | <input type="checkbox"/> Procédure d'expulsion | <input type="checkbox"/> Procédure « logement décent » |

DATE :

SIGNATURE DE L'OCCUPANT :

L'occupant du logement accepte que les informations collectées ci dessus soient adressées et traitées par la CAF pour le compte du dispositif créé dans le cadre du PDALPD. Conformément à l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, il est informé qu'il peut exercer un droit d'accès et de rectification concernant ces informations auprès de la CAF - 18, rue de Berne - 67092 STRASBOURG Cedex. Il est également informé qu'en cas de refus de communiquer ces informations, le dispositif d'éradication du logement insalubre ou non décent ne pourra pas examiner sa situation.

POUR VOUS AIDER A COMPLETER LA FICHE

Important:

L'exploitation des fiches reçues pendant la période d'expérimentation du DDELIND conduit à préciser les points suivants:

- Le DDELIND n'est pas un dispositif de relogement, les actions s'attachent en priorité au bâti et à sa mise en conformité en privilégiant le maintien dans les lieux des occupants,
- Un dossier relatif uniquement à un problème de surpeuplement n'entre pas dans le champ de compétence du DDELIND,
- Afin de pouvoir orienter correctement et plus rapidement les dossiers il est indispensable d'avoir le maximum d'informations, c'est la raison pour laquelle un nouveau cartouche a été inséré dans cette fiche, intitulé "commentaires de l'auteur de la fiche", où vous préciserez de manière systématique, l'attente des signataires de la fiche,
- La fiche ne doit jamais être rédigée par le signataire.

Remarque générale: Il sera parfois difficile d'obtenir la totalité des renseignements demandés. En l'absence d'information, notez un point d'interrogation en regard de la rubrique.

Adresse de l'immeuble :

- En cas de logement collectif ne pas oublier de préciser l'étage et la porte (1^{ère} G, D,...).

Caractéristiques du logement :

- Type = T4, T5,...

Equipements du logement :

- Installation électrique: permet l'éclairage suffisant de toutes les pièces et les accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.
- Dispositif d'évacuation des fumées. Il s'agit de tout mécanisme ou équipement permettant l'évacuation des fumées issues de l'utilisation d'un moyen de chauffage (pour le logement et/ou l'eau).

Etat général du logement :

- Eclairage naturel suffisant = éclairage naturel au centre des pièces principales suffisant pour permettre, par temps clair, l'exercice de l'activité normale de l'habitation, sans recourir à un éclairage artificiel. La pièce doit être munie de baies donnant sur un espace libre.
- Défauts apparents:
Ceux-ci peuvent être: absence ou instabilité des gardes corps, murs lézardés, infiltrations d'eau, non étanchéité des ouvrants, absence d'un dispositif d'évacuation des fumées,...

Occupants du logement :

- Type de ressources = salaire, RMI, ASSEDIC, retraite, pension, etc...



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-152A

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Marseille

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2008 -

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville</i>	6
1.2.1. Dénomination et composantes.....	6
1.2.2. Evolution des dernières années.....	6
1.2.3. Positionnement de la direction de la santé publique (SCHS).....	7
1.3. <i>Les missions exercées par la direction de la santé, l'évolution depuis sa création</i>	9
1.3.1. Les missions exercées par la direction de la santé dans son activité « SCHS » sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation.....	9
1.3.2. La direction de la santé a une activité importante dans le domaine de la santé publique	9
2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, LES ETAPES DEPUIS 2002, PLACE DU SCHS.....	10
2.1. <i>La stratégie contre l'habitat indigne</i>	10
2.1.1. Le plan d'éradication de l'habitat indigne de 2002	10
2.1.2. Evaluation du plan (2002-207) et engagement d'un second plan (2008-2013).....	10
2.2. <i>Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne</i>	12
2.2.1. Un positionnement en retrait jusque 2006.....	12
2.2.2. Un engagement différent depuis 2006.....	12
2.2.3. Les modes d'intervention du SCHS : acquis et faiblesses.....	13
3. ROLES DE LA PREFECTURE ET DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT, REGARD PORTE SUR L'ACTION DU SCHS	14
3.1. <i>Le rôle de la préfecture et des services déconcentrés</i>	14
3.1.1. La mobilisation des sous préfets.....	14
3.1.2. L'implication de la DDASS	15
3.1.3. L'implication de la DDE	15
3.2. <i>Regard porté sur l'action du SCHS par les services déconcentrés</i>	15
4. CONCLUSION	16
PERSONNES RENCONTREES	17

INTRODUCTION

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des logements, immeubles et locaux utilisés aux fins d'habitation et dont la suppression ou la réhabilitation, au titre de l'insalubrité ou de la sécurité relève des pouvoirs de polices administratives exercés par les préfets et les maires. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Marseille, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS de Marseille², s'est rendu sur site les 8, 9 et 10 octobre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figure en annexe.

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Thiers, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint-Denis, Aubervilliers, Creil, Beauvais, Rouen, Nice.

² Ce dernier avait déjà été audité en 2004. Le présent rapport ne reprend pas l'analyse précédente, par exemple les outils de management jugés novateurs, ni l'étude détaillée des activités en santé publique. Ce rapport se concentre sur la thématique habitat indigne.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS³

1.1. *Le contexte*

- [7] La ville de Marseille, chef lieu des Bouches-du-Rhône⁴, comprend 820 900 habitants⁵. Ce chiffre est en hausse de 2,85% par rapport à 1999. Alors que la ville perdait 10 000 habitants par an, avant 1995, Marseille a retrouvé un vrai dynamisme démographique avec au moins 4000 habitants de plus chaque année.
- [8] Créée en juillet 2000, la communauté urbaine « Marseille Provence Métropole » regroupe 18 communes, dont Marseille. Elle s'est fixée trois objectifs : réaliser les grands équipements d'agglomération, moderniser les services urbains et développer l'économie locale. Entre dans ses missions la gestion de l'eau et de l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, le suivi opérationnel des mesures prises afin que l'air respiré par les populations de la communauté urbaine soit de qualité et la gestion des nuisances sonores pour lesquelles le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène sur Marseille est légalement dévolu au SCHS de cette ville. En effet, ce service est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984. Hors les villes des Bouches-du-rhône (Marseille, Aix-en-Provence, Arles, Salon) disposant d'un SCHS, le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé est assuré par le service santé environnement de la DDASS.
- [9] Au 1^{er} janvier 2008, « Marseille, Provence, Métropole » compte plus de 470 000 logements dont 78 500 logements sociaux.

1.2. *Dénomination et composantes du SCHS, évolution, positionnement au sein de la ville*

1.2.1. **Dénomination et composantes**

- [10] Le service est dénommé « Direction de la santé publique ». Il comprend trois pôles : « Hygiène publique environnement », « Centre de vaccinations internationales » et « Prévention et promotion de la santé ». Le pôle « hygiène publique environnement comprend trois unités : « Habitat assainissement », « Alimentaire, légionnellose, 3D⁶, Eradication de l'habitat indigne, études » et « eau, air, bruit et études ». Le pôle « Prévention et promotion de la santé est divisé en deux unités : « Populations, territoires et santé » et « Missions sida, toxicomanies, et prévention des conduites à risques ».

1.2.2. **Evolution des dernières années**

- [11] Les effectifs ont connu une double évolution à la fois en nombre et en qualité. Entre 1984, date de création du SCHS, et fin 2007 les effectifs en ETP sont passés de 50 à 67,2 soit une progression de 34,4 %. Plus intéressant encore le nombre d'agents de catégorie A (médecins et ingénieurs) a été triplé révélateur de la volonté de la mairie de professionnaliser les personnels afin d'assurer un meilleur management des organisations et des crises.

³ Dans la suite du rapport, les termes SCHS et direction de la santé seront utilisés indifféremment.

⁵ Recensement de 2005, calcul fait sans doubles comptes.

⁶ Dératisation, désinfection, désinsectisation.

1.2.3. Positionnement de la direction de la santé publique (SCHS)

[12] Le SCHS est intégré dans la direction de la santé publique qui elle-même est rattachée à la direction générale de la prévention et de la protection. La direction côtoie à ce titre les directions des affaires générales, de la sécurité, de l'assistance et de la logistique, de la police municipale et de la voie publique, de la police administrative, de la prévention de la délinquance, de la vidéo et la télésurveillance et de l'espace urbain. La pertinence de ce positionnement peut être discutée. Si les aspects sécurité au sens large (police sanitaire) sont une des finalités de la direction celle-ci agit dans d'autres domaines comme la prévention et la promotion de la santé. Son action suppose des collaborations avec d'autres services de la ville. Par nature la direction de la santé est en position transversale par rapport à d'autres domaines d'intervention de la ville : solidarité, lutte contre l'exclusion ou encore habitat et logement. D'ailleurs, l'élue « référent » de la direction de santé publique est adjointe au maire à la santé, à l'hygiène et à la prévention des risques sanitaires chez l'adolescent. Un autre élu chargé spécifiquement des activités liées à la prévention du sida et de la toxicomanie intervient également au niveau de la direction de la santé publique.

1.2.3.1. Les ressources humaines

[13] Dirigé par un médecin de santé publique, le docteur Baraize, et bénéficiant de l'appui de plusieurs professionnels de catégorie A dont un ingénieur en chef et trois ingénieurs qui interviennent dans le management du pôle « Hygiène publique et environnement » secondés par trois ingénieurs opérationnels. La direction comprend au total 68 agents en exercice en 2007. 28 d'entre eux traitent de l'habitat assainissement, de l'éradication de l'habitat indigne, de la dératisation, désinsectisation et désinfection, de l'eau, de l'air et du bruit. 13 agents exercent leur fonction au sein du pôle de santé publique. Le reste des personnels participe à l'administration du service (affaires générales, communication interne et externe, chargé de mission pour les crises sanitaires et secrétaire de direction). Les qualifications professionnelles ont progressé au cours des vingt dernières années (confer supra). Le service comprend ainsi 15,1 ETP de catégorie A, 18,3 ETP de catégorie B et 33,8 ETP de catégorie C. Les métiers exercés par les personnels du pôle « santé environnement » sont essentiellement ceux touchant à la santé publique (médecins, infirmières), du contrôle (inspecteur de salubrité), des études (ingénieurs) et du management (médecin directeur ingénieur responsable d'unités). Tous les inspecteurs de salubrité sont assermentés.

[14] La direction de la santé publique peut paraître à première vue comme importante en termes d'effectifs. Mais si on la compare à d'autres directions de la santé publique de villes ayant mis en œuvre des politiques de prévention, de promotion de la santé et aussi assurées les responsabilités inhérentes au contrôle administratif et technique des règles d'hygiène le jugement est plus contrasté. Ainsi, alors que la population de Toulouse est de l'ordre de 450 000 habitants la direction de la santé publique comprend 77 personnes. Nantes, si on cumule les effectifs de la direction de la santé et de celle du service d'hygiène, a des moyens humains comparables à ceux de Marseille. Les contraintes budgétaires auxquelles doit faire face la direction (confer infra) peuvent expliquer cette situation.

1.2.3.2. Les ressources logistiques

[15] Le service a des moyens suffisants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 1200 m² y compris les zones de stockage des produits nécessaires à la fonction de dératisation et de désinsectisation. Les locaux sont adaptés à l'accueil de tous les publics. Les outils d'investigation pour les enquêtes et contrôles sont liés à la nature des missions. Par exemple, le service n'intervient pas dans la détection du plomb et n'a donc pas l'outil correspondant. Il bénéficie de sonomètres (contrôle du bruit), de photochloromètres, de détecteur de gaz carbonique, de thermomètres. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 23.

[16] La direction de la santé utilise plusieurs logiciels en interne : « Siloxane » pour la gestion des plaintes, « Interdoss » qui permet de suivre l'activité du service (croisement des données de Siloxane et de celles concernant l'habitat), « Intervac » pour l'organisation des vaccinations. La direction de la santé partage également des logiciels avec d'autres services de la ville comme par exemple « Géoconcept » outil cartographique sur les liens pouvant exister entre les données géographiques et celles du cadastre. Les agents du service n'ont pas connaissance des données du fichier « Filocom » pour la commune ni ont accès au réseau d'échanges RESE des services santé environnement des DDASS⁷.

1.2.3.3. Les ressources financières comparées aux dépenses

[17] Au sens comptable, le service n'a pas de budget propre (budget annexe) mais, à l'exception des dépenses indirectes, est en capacité d'identifier ses charges de fonctionnement quand il est prestataire de services. Les dépenses de personnels oeuvrant pour des missions déléguées dans le cadre des lois de décentralisation avec 2 783 435 €, représentent, en 2007, la part la plus importante des charges de fonctionnement (83,5%)⁸. Celles-ci ont atteint pour cet exercice budgétaire 3 331 435€, les dépenses directement imputables au fonctionnement des activités « SCHS » se situant à 548 000 €.

[18] Les dépenses d'investissement ont atteint 2900 € pour le dernier exercice budgétaire connu.

[19] Les ressources du service sont pour une grande part celles apportées par la DGD. Elles se montent, en 2007, à 2 774 074 €. S'y ajoutent différentes ressources liées aux prestations exercées pour les usagers ou des organismes publics pour un montant de 261 827 € mais également des subventions d'organismes publics à hauteur de 57 895 €.

[20] Le budget est déséquilibré et les ressources ne permettent pas de couvrir les charges d'autant que certaines dépenses directes et les dépenses indirectes qu'il faudrait intégrer ne sont pas calculées. Ainsi, ne sont pas comptabilisées dans le coût du service les dépenses communes qui concernent le bâtiment (entretien et nettoyage), les véhicules (carburant et entretien), les fournitures de bureau, le matériel informatique, certains consommables comme le fuel, l'électricité et l'eau, le papier...mais aussi des charges indirectes comme celles imputables selon des clefs de répartition à définir au coût des services comptables, des services du personnel, des services de la logistique pour les prestations qu'ils assurent au SCHS.

[21] Le rapport de 2004 avait déjà montré que par habitant le montant de la DGD obtenue était faible si on le comparait à d'autres villes. La situation de Marseille n'a pas depuis évolué réellement.

⁷ Cette situation devrait changer en 2009 puisque il a été décidé que tous les SCHS auront accès dans un proche avenir à ce réseau d'échanges.

⁸ Hors imputation des dépenses indirectes.

1.3. Les missions exercées par la direction de la santé, l'évolution depuis sa création

1.3.1. Les missions exercées par la direction de la santé dans son activité « SCHS » sont en retrait par rapport à celles transférées au moment de la décentralisation

1.3.1.1. Les missions exercées par l'activité « SCHS »

[22] De manière concrète les missions suivantes sont assurées : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité⁹, contrôle et surveillance sanitaire des hôtels meublés, contrôle et application des mesures de désinfection, de dératisation et de désinsectisation¹⁰, contrôle des risques liés au monoxyde de carbone, contrôle du bruit¹¹ (alarmes sonores, climatisations, ventilation, chauffage, station de lavage, travaux de nuit, piscines, bruits routiers, travaux de bâtiments, voisinage, aboiement de chiens...), contrôle et surveillance des établissements de natation¹² et des baignades¹³, contrôle et surveillance des installations de camping, contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, contrôle de l'eau potable¹⁴ (cette activité implique une collaboration étroite avec la DDASS, la société des eaux de Marseille, le laboratoire départemental agréé du conseil général), contrôle de l'hygiène alimentaire¹⁵ dans les commerces, déclaration d'avis dans le cadre de permis de construire, collecte et traitement des déchets d'activités de soins et de risques infectieux.

1.3.1.2. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences

[23] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par la direction de la santé publique. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité des « SCHS » sont exercées par d'autres services de la commune. Ainsi en est-il du contrôle des documents d'urbanisme (permis de construire) relevant de la direction de l'urbanisme de la ville de Marseille alors que s'il s'agit de l'assainissement cette compétence est assurée par la communauté d'agglomération) mais aussi du suivi des statistiques démographiques par le service de l'Etat civil.

[24] L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. La réception des déclarations des maladies obligatoires est du ressort de la DDASS. Cette dernière assure également le contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb. Le contrôle des tours aéroréfrigérantes est assuré par la DRIRE.

1.3.2. La direction de la santé a une activité importante dans le domaine de la santé publique

[25] Il dispose d'un centre de vaccination et de conseil aux voyageurs. En 2007, le centre de vaccination a accueilli 7 023 personnes et réalisé 10 903 vaccins dont 3 178 recommandés par le calendrier vaccinal.

⁹ 3412 dossiers de plaintes ont été traités en 2007 par la direction de la santé dont 2159 nouveaux dossiers.

¹⁰ Il y a eu en 2007 1824 opérations de dératisation chez l'habitant (+26% par rapport à 2006), 798 opérations de désinsectisation (+21% par rapport à 2003).

¹¹ 796 plaintes pour nuisances sonores ont été reçues par le service en 2007.

¹² 580 prélèvements ont été réalisés en 2007. Ils concernaient 111 établissements. Les résultats sont les suivants : 79% concernent des eaux de bonne qualité, 3% des eaux à surveiller et 18 % des eaux non conformes.

¹³ Sur les 21 plages de Marseille, la direction de la santé a procédé à 437 analyses avec le laboratoire départemental agréé avec la méthode Colilert.

¹⁴ 1738 prélèvements ont été réalisés par le service en 2007.

¹⁵ 526 dossiers ont été traités en 2007, il y a eu 225 mises en demeure et 20 PV.

- [26] Il assure une veille sanitaire (alertes, actions de prophylaxie, enquêtes). Par exemple, 14 foyers de toxi-infections alimentaires (TIAC) ont été ainsi investigués en 2007.
- [27] Le SCHS agit en faveur des enfants scolarisés (573 protocoles d'accueils individualisés ont été élaborés en 2007 et des enfants handicapés (49 projets d'intégration).
- [28] Le SCHS intervient dans d'autres domaines (pharmacie de secours pour les services municipaux, participation au plan national de nutrition de santé depuis 2006, collaboration au plan municipal relatif aux risques de pandémie grippale...).

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, LES ETAPES DEPUIS 2002, PLACE DU SCHS

2.1. La stratégie contre l'habitat indigne

2.1.1. Le plan d'éradication de l'habitat indigne de 2002

- [29] Le 28 février 2002 le maire de Marseille et le préfet de région ont signé un protocole de lutte contre l'habitat indigne¹⁶. Un des enjeux majeurs de ce protocole était de lutter contre l'insalubrité. Les pouvoirs publics entendaient mettre en œuvre le droit au logement des marseillais, notamment pour les personnes les plus défavorisées ou en situation d'exclusion.
- [30] Recoupant une série d'informations (étude « Square », données sur l'habitat insalubre et à l'exposition au plomb, résultats des opérations d'aménagement de l'habitat), le PLHI fixait un territoire important pour la lutte contre l'habitat indigne : le 1^{er}, le 2^{ème}, le 3^{ème} et le 15^{ème} arrondissement dans leur totalité, les 5^{ème} et 6^{ème} partiellement. Le PLHI prévoyait diverses mesures de management : une structure de pilotage et de coordination, un plan d'actions prioritaires dont l'îlot Abadie, les hôtels meublés du centre ville, le périmètre Saint-Mauron Gaillard, les périmètres des PRI et des OPAH La Plaine/Notre dame du Mont et l'intervention sur le patrimoine des marchands de sommeil, un dispositif d'accompagnement (logements tiroirs estimés à 150) et un mode d'évaluation à partir d'une base de données.

2.1.2. Evaluation du plan (2002-2007) et engagement pour un second plan (2008-2013)

2.1.2.1. Evaluation du plan

- [31] Le traitement de l'îlot Abadie est considéré de manière positive : 74 ménages ont été relogés dont la moitié en centre ville, 8 ménages continuent de vivre sur le site dans un immeuble qui devait être réhabilité, 11 ménages n'ont pas fait valoir leur droit au relogement, 1 ménage a été accueilli dans un logement relais.
- [32] Les hôtels meublés du centre ville expertisés par la DDE ont connu des évolutions majeures. Sur 433 établissements repérés 251 ont été fermés ou transformés et 182 ont conservé une fonction de meublés, dont 161 qui accueillent des personnes de manière continue. Sur ces 161, 55 ont fait l'objet d'un suivi.
- [33] En mai 2008, les résultats pour 68 hôtels sont les suivants : 3 sont devenus des lieux d'accueil classiques (logements conventionnés), 3 ont évolué vers une fonction de tourisme, 10 pour lesquels des travaux ont été réalisés ont été maintenus dans leur vocation initiale, 8 ont été achetés ou par la ville, ou par des opérateurs, 14 sont sécurisés et 29 n'ont pas encore été traités.

¹⁶ Le conseil général est très peu présent dans la lutte contre l'habitat indigne.

- [34] Pour Saint-Mauront-Gaillard, les données faisaient état de 30 immeubles à rénover (soit 90 logements), et de 13 logements pour lesquels un arrêté de péril avait été pris, le nombre de ménages concernés étant globalement de 55.
- [35] La ville de Marseille peut se prévaloir d'une continuité dans l'action : elle a procédé à des acquisitions et pris en charge le relogement de 10 ménages dans le parc relai ; des démolitions ont été effectuées (4 immeubles) ou des bâtiments neutralisés (4 immeubles) ; la ville a délivré un permis de construire pour une première tranche de 28 logements et a cédé un immeuble afin que 4 logements soient améliorés.
- [36] Dans le cadre d'une concession d'aménagement, la ville a prévu de céder à l'opérateur choisi les biens acquis à l'amiable dans ce quartier.
- [37] Cependant, les résultats pour favorables restent insuffisants au regard de l'ampleur des besoins. L'intervention dans « le diffus » a fait l'objet d'un travail commun de divers services de la ville. Elle a permis de constituer une base de données. Parmi les 700 immeubles concernés, 70% présentent des risques en termes de sécurité et 38 % au titre de la salubrité. 27 immeubles sont très dégradés. 178 arrêtés de périls ont été levés pour des immeubles ayant fait l'objet de travaux partiels. Si les résultats sont indéniables il existe des limites à cette action : les travaux sont souvent réalisés a minima, la gestion de certains immeubles n'est plus assurée depuis de nombreuses années, après 5 ans de protocole 500 immeubles indignes seraient encore à inspecter.
- [38] Un parc de logement tiroirs a été réalisé au cours des années de mise en œuvre du plan d'éradication de l'habitat indigne. Il comprend 80 logements¹⁷ mis à la disposition par la ville mais aussi par les bailleurs sociaux voire des associations et bailleurs privés. Depuis sa création en 2003, ce parc a permis d'accueillir 231 ménages. Le CCASS assure la gestion de ce parc. L'occupation de ce parc à un taux élevé (80%) et son taux de rotation témoigne de l'efficacité du dispositif.

2.1.2.2. A partir de 2006 la mairie s'organise différemment et, en 2007, un nouveau plan d'éradication de l'habitat indigne est mis en œuvre

- [39] Ce nouvel engagement est lié à la volonté du maire. Il a souhaité que les services de la mairie la direction de la santé, la direction de la prévention et de la sécurité publique (DSP) et la direction de l'habitat et du logement (DHL) s'associent pour le traitement de l'habitat indigne. Les services ont reconsidéré les méthodes employées et les outils auxquels ils faisaient appel pour s'engager de manière plus globale dans leurs interventions. La DHL assure la conduite du dispositif municipal d'éradication de l'habitat indigne, pilote l'intervention des prestataires, notamment quand il s'agit de travaux d'office, anime les groupes de travail techniques. Elle gère les demandes de garantie d'emprunts, les subventions aux logements sociaux et la maison du logement ; l'évaluation de la sécurité des établissements recevant du public est du ressort de la DSP ; c'est elle également qui doit préparer les décisions de police du maire ; le SCHS est recentré sur la gestion des procédures coercitives liés à la salubrité des logements et à la protection de la santé des occupants.
- [40] Prenant acte des difficultés de la mise en œuvre du PLHI (2002-2007) trois objectifs ont été retenus pour le nouveau plan d'éradication de l'habitat indigne : confronter les propriétaires à leurs responsabilités par des actions coercitives adaptées, apporter une réponse¹⁸ en terme de logement aux besoins des ménages vivant dans l'indignité, assurer un traitement durable pour les immeubles concernés. La DHL se coordonne avec la direction de la santé (SCHS) quand cette dernière intervient sur un logement.

¹⁷ En 2008, 50 logements meublés dits « d'urgence » ont été livrés. Une seconde tranche de 50 logements est à l'étude.

¹⁸ Le contingent municipal compte 8500 logements pour 9000 demandes chaque année. Naît de cette situation des difficultés récurrentes. Une réflexion a été menée afin de trouver des solutions. Les critères d'attribution ont été redéfinis avec trois objectifs : obligation de relogement dans la mesure où l'insalubrité ou le péril sont avérés, engagement de reloger s'il s'agit de ménages pour lesquels une opération d'aménagement est en cours (OPAH), accompagnement du préfet dans ses obligations (DALO).

- [41] La DHL dispose de deux outils opérationnels ayant un impact territorial : les OPAH et l'OPAH dégradé. Elle a ainsi la maîtrise de la restauration immobilière, du plan de sauvegarde, du volet habitat dans la mission ANRU et des concessions réalisées dans le cadre de l'éradication de l'habitat indigne.
- [42] Mais les « OPAH » sont avant tout des outils incitatifs. L'action a été recentrée afin de prendre en compte les immeubles dégradés. Début 2007, la DHL met en œuvre une opération programmée d'amélioration de l'habitat dégradé. L'objectif sur 5 ans est de travailler à la sortie de péril, d'insalubrité ou de non décence de 1559 logements et de 302 parties communes (diagnostic global, proposition aux propriétaires d'un plan de redressement, assistance de ces propriétaires pour le montage opérationnel de ce plan de redressement. Au total, si on inclut les subventions de la mairie, de la région et du département le plan de financement des travaux s'établit à 25 762 000 €.
- [43] Le plan comporte d'autres enjeux : les hôtels meublés du centre ville, notamment avec l'expertise de 30 immeubles, le renouvellement du parc obsolète, les travaux d'office, la mobilisation de tous les acteurs publics, le partage des données concernant l'indignité, l'accueil et l'accompagnement des ménages, un programme de logements d'urgence.

2.2. Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne

2.2.1. Un positionnement en retrait jusque 2006

- [44] Selon la DDASS, dans le cadre de leurs missions de police sanitaire, les responsables du SCHS n'intervenaient jusque 2006 que sur sollicitations des occupants. Pour des raisons liées à la confidentialité ils ne cherchaient pas à engager une relation de travail coordonnée avec d'autres services de la ville avec le risque de s'isoler et de n'avoir qu'une vision partielle du contexte dans lequel ils intervenaient.
- [45] La mise en œuvre de la loi concernant la lutte contre les exclusions de 1998, notamment pour le contrôle des risques liés à l'accessibilité au plomb, la déclaration obligatoire des risques de saturnisme infantile et la réalisation des diagnostics nécessaires dans ce cadre n'ont pas été pris en compte par le SCHS. Selon la DDASS, l'argument invoqué serait que cette compétence ne faisait pas partie de celles exercées avant la loi sur la décentralisation.

2.2.2. Un engagement différent depuis 2006

- [46] Il est manifeste que les collaborations entre les divers services de la mairie sont aujourd'hui organisées. Le « SCHS » est sorti de son isolement (confer supra).
- [47] D'autres dispositifs que l'OAHD et le nouveau protocole d'éradication de l'habitat indigne ont un impact sur l'activité du service : la commission pour le logement décent de la CAF sollicite le SCHS sur la base des signalements qui lui sont adressés pour certaines situations relevant de l'insalubrité, et la commission départementale de médiation (loi DALO) recourt également au SCHS en cas de suspicion d'insalubrité.
- [48] L'articulation avec la DDASS s'est renforcée ces dernières années. Le sous-préfet coordonnateur de l'habitat indigne a ainsi signé une lettre circulaire destinée aux SCHS pour la constitution des dossiers d'insalubrité.

2.2.3. Les modes d'intervention du SCHS : acquis et faiblesses

2.2.3.1. Les interventions au titre du RSD (pouvoirs de police du maire)

- [49] Le rapport d'activité du SCHS de 2007 fait état de 1547 plaintes concernant l'habitat indigne dont le nombre est comparable à celui de 2006 (1515) mais qui est en retrait par rapport aux données de l'exercice 2005 (2089). Au total 16,1ETP¹⁹ interviennent dans la lutte contre l'habitat indigne. Les inspecteurs de salubrité (1 par arrondissement) assurent les visites, constatent les infractions et font les mises en demeure nécessaires aux propriétaires afin que ces derniers réalisent les travaux. Selon la direction du service, 900 dossiers auraient ainsi été traités en 2007.
- [50] Ce résultat mérite sans doute d'être interprété. L'origine des infractions est multiple et concerne essentiellement le règlement sanitaire départemental (RSD) : mauvais entretien des logements locatifs par les propriétaires, nuisances environnementales de proximité ou de voisinage, présence de parasites...Mais, selon la DDASS, les visites de contrôle après travaux restent exceptionnelles. L'affaire est considérée comme traitée quand la personne mise en demeure atteste de la réalisation des travaux sur la base de documents justificatifs. Lorsque le propriétaire ne répond pas à l'injonction qui lui est faite, et après constat, un procès verbal est transmis au procureur de la république (10 % des cas environ selon le rapport d'activité de 2007). L'impact de ces transmissions n'est pas connu (classement, ouverture d'une information judiciaire, autre...). Cette action administrative présente ainsi deux aspects : positif quand elle permet un traitement d'habitat dégradé, sans effet réel pour les propriétaires récalcitrants ou les marchands de sommeil.

2.2.3.2. Le repérage de l'habitat dégradé : une action forte du SCHS

- [51] Le SCHS, avec la direction de l'habitat et du logement et la direction de la prévention et de la sécurité publique, y joue un rôle important. Le service peut intervenir à plusieurs niveaux et notamment sans avoir reçu de plaintes au préalable. Il existe aujourd'hui un fichier de 1500 immeubles dégradés. 600 d'entre eux peuvent être considérés selon la DHL comme indignes. Le SCHS détermine avec les opérateurs les immeubles à traiter en priorité, il ne s'agit donc pas d'un repérage exhaustif. Le service agit de conserve avec eux lors de la phase de diagnostic technique approfondi²⁰ et participe au comité technique opérationnel²¹ qui décide du futur de l'immeuble diagnostiqué²².

2.2.3.3. Les interventions dans le cadre de la police spéciale du préfet

- [52] Les arrêtés préfectoraux pris avant la loi SRU étaient peu nombreux²³ et surtout non suivis d'effet²⁴ qui s'expliquait par l'insuffisance de relogements possibles pour des populations du centre ville vivant dans l'insalubrité, par l'absence de sanctions à l'égard d'un marchand de sommeil notoire et multipropriétaire et par la carence de la ville à ne pas engager les procédures d'expropriation simplifiées en application de la loi Vivien. Pendant des années, un ou deux arrêtés ont été pris, la plupart du temps à caractère irrémédiable, souvent sur des immeubles vides de toute occupation.

¹⁹ 2,3 ETP de catégorie A, 8,6 ETP de catégorie B, 5,2 ETP de catégorie C.

²⁰ Toutes les données sont récupérées aussi bien celles qui touchent à l'insalubrité qu'au péril. Un courrier personnalisé est fait à chaque propriétaire avec un enjeu précis « comment améliorer la situation ».

²¹ Dans ce comité siège également outre le SCHS, la DDASS, l'ANAH, l'opérateur, la communauté urbaine.

²² C'est ce comité qui prend les décisions lourdes : caractère d'insalubrité irrémédiable par exemple.

²³ Ce n'est toutefois pas propre au SCHS.

²⁴ Certains arrêtés pris dans les années 1980 ont eu un impact médiatique. Ils déterminaient le caractère irrémédiable de l'insalubrité d'immeubles situés en centre ville (quartier du Panier) habités par une population importante captive d'un marchand de sommeil notoire et multipropriétaire. Ce dernier fut condamné grâce à l'action d'associations.

[53] Le protocole d'accord entre l'Etat et la ville de Marseille relatif à l'éradication de l'habitat indigne de 2002 ne modifie pas la tendance, le nombre de procédures engagées par le SCHS devant le CODERST²⁵ reste faible. Il faudra attendre l'engagement de 2006 (confer supra) pour que l'évolution soit sensible notamment à partir de 2008. Depuis le début de cette année, sur 124 immeubles ayant fait l'objet d'un diagnostic approfondi devant le comité technique opérationnel, 59 sont considérés comme non réhabilitables de manière pérenne. 20 dossiers ont ainsi été présentés devant le CODERST.

2.2.3.4. Le SCHS n'intervient pas dans le contrôle des risques liés au saturnisme infantile

[54] La mise en œuvre de la loi sur la lutte contre les exclusions de 1998, notamment pour la lutte contre la présence de plomb dans les immeubles, la déclaration obligatoire des cas de saturnisme infantile et la réalisation des diagnostics nécessaires à cet effet ne sont pas pris en compte par le SCHS.

[55] Le refus de la direction du SCHS de s'engager dans ce type de contrôle est lié au fait que cette compétence ne « fait pas partie » de celles exercées avant les lois de décentralisation. C'est donc la DDASS qui, à ce titre, est intervenue de manière régulière sur Marseille. Les procédures prévues par les articles L.1334-1 et suivants sont ainsi prises en charges par la DDASS. Or des cas de saturnisme sont détectés chaque année à Marseille dans des immeubles dégradés du centre ville.

[56] Pour la mission l'attitude de la direction est discutable. Le risque lié au saturnisme est une réalité que ne peut méconnaître une direction de la santé publique d'une ville aussi importante que Marseille d'autant qu'il existe un lien fort entre les procédures gérées par le pôle saturnisme de la DDASS et celles engagées par la ville dans le domaine de l'habitat. Il serait nécessaire que la DDASS et le SCHS dans le cadre d'un protocole redéfinissent leurs compétences.

3. ROLES DE LA PREFECTURE ET DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT, REGARD PORTE SUR L'ACTION DU SCHS

3.1. *Le rôle de la préfecture et des services déconcentrés*

3.1.1. La mobilisation des sous-préfets

[57] Les MOUS habitat indigne qui concernent les villes du département, à l'exception de Marseille, ont mobilisé les sous-préfets. Ces MOUS avaient pour vocation de recevoir l'ensemble des plaintes et de les vérifier afin de savoir si elles étaient fondées. Il s'agissait d'un inventaire complet des situations. Il y a eu sur le département, entre 2002 et 2005, quatre MOUS financées. 1250 dossiers ont ainsi été traités en trois ans (préconisations des travaux, chiffrage de ces travaux, présentation du dossier aux propriétaires, accompagnement social, mise en œuvre). Les résultats obtenus sont liés à la qualité des opérateurs²⁶. En 2006 est créée la MOUS EHI. Elle intervient dans plusieurs grandes communes ou agglomérations (Aix-en-Provence, Istres, Port de Bou). Toutes les ressources sont mobilisées (CCAS, service du logement, opérateur).

[58] Toutes les données obtenues à partir de la vérification des plaintes mais aussi de celles liées aux risques de péril ont été mises à la disposition de la CAF et de la PMI. Une grille de cotation a été réalisée afin de faciliter l'action des travailleurs sociaux permettant de différencier l'insalubrité de l'indécence.

²⁵ Ou le CDH.

²⁶ Ce qui s'est passé à Aubagne s'est révélé très positif.

3.1.2. L'implication de la DDASS

- [59] La DDASS soutient le SCHS dans les procédures qu'il engage devant le CODERST. Elle assure le suivi administratif, les relances et la gestion des contentieux. Ce travail a des répercussions sur le fonctionnement du service santé environnement surtout si la montée en charge de l'activité du SCHS devait aller croissante. Dans le domaine du contrôle des risques liés au saturnisme comme on l'a vu précédemment le SCHS n'intervient pas alors même que 70% des dossiers « saturnisme » proviennent de Marseille. Cette activité incombe à la DDASS.

3.1.3. L'implication de la DDE

- [60] La DDE intervient à trois niveaux : les OPAH, les MOUS HI et les travaux d'office qu'ils soient liés à l'insalubrité ou à des risques spécifiques comme le saturnisme. Dans ce dernier cas, la DDE a passé un marché de prestataire. L'engagement de la DDE pour les travaux d'office est assez récent (une opération à Roquevaire). C'est le service de la construction publique qui assure cette responsabilité pour le compte de la DDE.
- [61] L'aide de la DDE dans les OPAH se situe à deux niveaux : la réalisation du cahier des charges et le diagnostic. Dans l'OAHD de Marseille, la démarche est territoriale. Elle prend en compte des enjeux généraux : la revitalisation urbaine, le marché immobilier, les transports, le commerce... La Mairie dispose des moyens opérationnels. Le soutien de la DDE est plus intellectuel. Elle finance par ailleurs le diagnostic. Quand ce dernier est réalisé, les études pré opérationnelles sont réalisées par le bureau d'études (repérage).
- [62] Les conventions OPAH ont une durée de cinq ans. La lutte contre l'insalubrité est un objectif essentiel. Les aides de l'ANAH permettent de sortir chaque année de 100 à 150 logements de l'insalubrité.
- [63] La démarche est différente pour les MOUS HI. Il ya autant d'opérateurs différents qu'il y a de MOUS. Ces opérateurs assurent les visites et réalisent les diagnostics. Un comité composé des services déconcentrés de l'Etat dont la DDE mais aussi d'autres institutions comme la CAF, par exemple, se réunit régulièrement pour assurer les suivis. De manière générale, selon la DDE, 2/3 des logements visités dans ce cadre relèvent de l'indécence alors qu'1/3 sont considérés comme insalubres.

3.2. *Regard porté sur l'action du SCHS par les services déconcentrés*

- [64] L'action du SCHS dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne est considérée aujourd'hui de manière positive par les deux services de l'Etat. Au cours des deux dernières années, en particulier, selon eux, le service s'est adapté pour pouvoir répondre aux exigences de la lutte contre l'insalubrité. Il a mis en place une cellule habitat composée d'ingénieurs et de techniciens spécialisés. Les objectifs en matière de lutte contre l'habitat indigne sont étroitement partagés entre les services de la ville dont le SCHS et les services de l'Etat. Pour ces derniers le SCHS est sorti de son cloisonnement.

4. CONCLUSION

- [65] La direction de la santé de Marseille (SCHS) a des activités importantes dans le domaine de la santé publique. Après avoir longtemps été en retrait dans la lutte contre l'habitat indigne elle s'est impliquée très fortement ces dernières années en se coordonnant avec d'autres services de la ville. Les services déconcentrés de l'Etat juge de manière positive l'action du SCHS. Cependant, elle n'intervient pas dans le contrôle du risque contre le saturnisme laissé au service santé environnement de la DDASS alors que l'essentiel des dossiers concerne Marseille.
- [66] Les moyens financiers dont dispose la direction de la santé publique peuvent en partie l'expliquer plus certainement que le fait de considérer que cette compétence n'était pas mise en œuvre par le SCHS avant les lois de décentralisation. La DDASS et le SCHS devraient envisager dans le cadre d'un protocole de redéfinir de manière explicite les rôles et les missions de chacune des deux structures.

Gérard LAURAND

Personnes rencontrées

DDASS

Monsieur Giacomini : directeur départemental adjoint des affaires sanitaires et sociales des Bouches-du-Rhône

Monsieur Garans : Ingénieur de génie sanitaire du service santé environnement en retraite

Madame Moissonnier : Ingénieur de génie sanitaire chef du service santé environnement depuis le 8 septembre 2008.

DDE

Monsieur Archelas chargé de missions « éradication de l'habitat indigne et loi DALO », délégué local de l'ANAH.

Direction de la santé publique

Elu

Madame Françoise Gaunet-Escarras : adjointe au Maire déléguée à la santé, à l'hygiène et à la prévention des risques chez les adolescents

Direction de l'habitat et du logement

Madame Nadine Ghiotto

SCHS

Monsieur Philippe Baraize : médecin directeur

Madame Bérengère Latil : ingénieure chargée de l'EHI

Monsieur Thierry Dalmas : ingénieur chargé de l'hygiène de l'habitat



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-146A

Audit du service communal d'hygiène et de santé de Bordeaux

RAPPORT

Établi par

Gérard LAURAND

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2008 -

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens</i>	6
1.2.1. Les composantes.....	6
1.2.2. L'évolution des dernières années	7
1.2.3. Le positionnement du SCHS	7
1.3. <i>Les ressources du SCHS</i>	7
1.3.1. Les ressources humaines	7
1.3.2. Les ressources logistiques	8
1.3.3. Les ressources financières	8
1.4. <i>Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création</i>	8
1.4.1. Les missions exercées par le SCHS font l'objet d'un protocole d'accord avec la DDASS	8
1.4.2. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences opéré par la loi de 1986.....	9
1.4.3. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences... 9	
1.4.4. Le SCHS assure des missions de santé publique et de médecine préventive et professionnelle.....	10
2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE.....	10
2.1. <i>Les enjeux sur la ville de Bordeaux</i>	10
2.1.1. Les données générales sur l'importance du parc potentiellement indigne	10
2.1.2. Les objectifs de la ville sur les dernières années	10
2.2. <i>Les méthodes mises en œuvre</i>	11
2.2.1. Un lien affiché entre le relogement et l'accompagnement social.....	11
2.2.2. Un partenariat complexe coordonné par l'opérateur : l'exemple de l'OPAHRU.....	12
2.3. <i>Le bilan et les limites du dispositif</i>	13
2.3.1. Le bilan dans la lutte contre l'habitat indigne : l'exemple de la requalification du centre historique.....	13
2.3.2. Les limites du dispositif.....	13
2.4. <i>Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et réflexions</i>	14
2.4.1. Place du SCHS	14
2.4.2. Réflexions sur la place et sur le rôle du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne	15
3. ROLES DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES AUTRES PARTENAIRES DANS LA LUTTE AVEC L'HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS	15
3.1. <i>Rôles des services de l'Etat</i>	15
3.1.1. La DDASS en miroir joue un rôle similaire au SCHS	15
3.1.2. La DDE est en charge d'animer le réseau de lutte contre l'habitat indigne en Gironde	16

3.2. <i>Bilan et limites de l'action des services de l'Etat</i>	17
3.2.1. Bilan	17
3.2.2. Les limites de l'action des services de l'Etat.....	17
3.3. <i>L'implication récente de la préfecture</i>	18
3.4. <i>Relations du SCHS avec les services de l'Etat</i>	18
4. CONCLUSION	19
PERSONNES RENCONTREES	21

Introduction

- [1] Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- [2] Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [3] La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- [4] Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 20 sites¹, dont Bordeaux, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.
- [5] Gérard Laurand, chargé spécifiquement de l'audit du SCHS de Bordeaux, s'est rendu sur site les 24, 25 et 26 novembre 2008. Il a rencontré les responsables concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la préfecture, de la ville et du SCHS. Il s'est également déplacé à la direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à la direction départementale de l'équipement (DDE).
- [6] Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figure en annexe.

¹ Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Boulogne-sur-Mer, Perpignan, Saint Denis, Creil, Beauvais, Rouen, Nice, Melun.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. *Le contexte*

- [7] La ville de Bordeaux, chef lieu de la Gironde² comprend 215 374 habitants au recensement de 1999. Bordeaux fait partie d'un ensemble plus vaste, la communauté d'agglomération de Bordeaux (CUB) qui atteint 660 091 habitants. La démographie de la ville est fortement croissante sur les dix dernières années. Elle se situe à 6,2%, soit le double de la moyenne nationale dans la même période.
- [8] La ville de Bordeaux a signé au cours des trente dernières années des conventions de prestations dans le domaine de l'hygiène publique avec 20 communes de la CUB dont Ambarès (11 206 habitants), Ambès (2 824 habitants), Blanquefort (13 901 habitants), Bouliac (3 248 habitants), Bruges (10 610 habitants), Carbon Blanc (6 620 habitants), Cenon (21 283 habitants), Eysines (18 407 habitants), Floirac (16 157 habitants), Gradignan (22 193 habitants), Le Bouscat (22 455 habitants), Le Haillan (8 133 habitants), Le Taillan (7 885 habitants), Lormont (21 343 habitants), Saint-Médard-en-Jalles (25 566 habitants), Saint-Aubin du Médoc (4 990 habitants), Talence (37 210 habitants), Villenave-d'Ornon (27 500 habitants). La population couverte par les activités du SCHS de Bordeaux est ainsi de 560 015 habitants³. Les conventions prévoient que le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène opéré par le SCHS pour une de ces communes s'organise dans les limites des pouvoirs de police des maires et sous leur responsabilité. Le SCHS es donc un prestataire de service. La ville de Bordeaux est dédommée des frais qu'elle engage (personnel, amortissement et entretien des véhicules, produits nécessaires aux activités).
- [9] La DDASS a signé avec le SCHS un protocole d'accord qui détermine les attributions du service, celles de la DDASS en propre et celles partagées dans divers domaines (eaux destinés à la consommation humaine, eaux de loisirs, protection de la population dans son environnement extérieur, dans les espaces clos, l'hygiène des collectivités, de l'habitat, la lutte contre les nuisances sonores, la sécurité sanitaire des aliments, la surveillance sanitaire des hôtels meublés, le suivi et le contrôle sanitaire des campings, le traitement des plaintes de voisinage, le contrôle des forages privés, l'urbanisme, le suivi de l'assainissement collectif, le contrôle de l'air extérieur, la gestion des échangeurs et récupérateurs de seringues, les rayonnements ionisants, le contrôle sanitaire aux frontières dans le sports de la CUB, la gestion des crises, le suivi et l'élaboration des plans).
- [10] Le SCHS de Bordeaux est l'une des 208 structures qui, sur le territoire national, se sont vues confier des compétences normalement dévolues à l'Etat et/ou aux départements. Celles-ci sont fixées par l'article L.772 du code de la santé publique (CSP) faisant référence à la loi du 16 janvier 1983 modifiée par la loi du 6 janvier 1986. Par dérogation à l'article 49 de la loi du 6 janvier 1986 ce SCHS, comme les autres services de ce type, continue d'exercer les attributions qu'il avait au 1^{er} janvier 1984.

1.2. *Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et ses moyens*

1.2.1. Les composantes

- [11] Le SCHS de Bordeaux comprend plusieurs secteurs. « L'hygiène publique » est subdivisé en deux unités principales : la « police sanitaire » et « la lutte contre les nuisibles en milieu urbain ». Le service dispose par ailleurs d'un secteur santé avec deux orientations spécifiques : « la santé scolaire » et la « médecine préventive et professionnelle ». S'ajoute à cet ensemble une activité de « sanitaires publics ». Le SCHS bénéficie pour sa gestion d'un secteur administratif étoffé.

² 1 287 532 habitants en 1999.

³ Recensement de 1999.

- [12] 73 ETP exercent leur fonction au SCHS, dont 21 inspecteurs de salubrité pour l'unité de police sanitaire et 18 ETP pour celle qui assure la lutte contre les nuisibles.

1.2.2. L'évolution des dernières années

- [13] L'évolution au cours des dernières années concerne principalement l'activité de sanitaires publics. Il y a eu une diminution importante du nombre de « chalets gardés », le choix de la ville étant de faire appel à un prestataire privé pour la gestion de sanisettes automatiques. Cette solution a entraîné des diminutions dans les effectifs des personnels d'entretien. Si on exclut le secteur santé, en 1984, l'organigramme du SCHS faisait apparaître 64 ETP (1 de catégorie A, 17 de catégorie B et 46 de catégorie C dont 23 pour les personnels affectés aux chalets de nécessité). En 2007, le nombre d'ETP passe à 52,5 avec une distribution des personnels très différente (4 agents de catégorie A, 21,5 de catégorie B et seulement 27 de catégorie C, le nombre de personnels travaillant à l'entretien des chalets gardés passant à 3. L'évolution est donc à la fois quantitative mais aussi qualitative avec une croissance forte des personnels de catégorie A et dans une moindre mesure de catégorie B.

1.2.3. Le positionnement du SCHS

- [14] Le SCHS est rattaché à « la direction générale de la vie urbaine et de la proximité » au même titre que « la direction de la propreté et de la vie locale », « la direction de la voie publique » ou encore « la direction de la prévention et de la sécurité ». Ce positionnement peut être discuté. Les autres directions ont un souci de résultats immédiats ce qui n'est pas forcément le cas du SCHS qui dans des domaines comme l'habitat indigne, par exemple, travaille sur le moyen terme. Par nature les personnels du SCHS sont confrontés à des thématiques traitées pour partie par d'autres directions (urbanisme, logement, développement social urbain, CCAS). Le SCHS se situe ainsi, pour différentes activités en position transversale ce que d'ailleurs reconnaît implicitement le conseil municipal puisque pas moins de 4 élus sont référents du SCHS (coordination de la politique de proximité, propreté, salubrité, et occupation du domaine public⁴, santé et prévention⁵, politique du développement⁶, biodiversité et la santé liées à l'environnement⁷).

1.3. Les ressources du SCHS

1.3.1. Les ressources humaines

- [15] Dirigé aujourd'hui par une attachée territoriale de catégorie A, madame Dunes, en l'attente du recrutement d'un directeur, le SCHS fait appel à des personnels de plus en plus professionnels « ingénieurs territoriaux, technicien territorial, inspecteurs de salubrité, agents de maîtrise, médecins, infirmières, administratifs ». Les métiers exercés par ces personnels sont essentiellement ceux du contrôle (ingénieur, technicien, inspecteur de salubrité), du management (la responsable du service), de la prévention et de la promotion de la santé (médecin, infirmière), de la gestion (administratif), de l'entretien (agent de maîtrise, adjoint technique). Les effectifs globaux en ETP sont de 73 (confer supra).

⁴ Il s'agit de Monsieur Jean-Louis David.

⁵ Il s'agit de Monsieur Charles Cazenave.

⁶ Il s'agit de Madame Anne Walryck.

⁷ Il s'agit de Madame Constance Mollat.

1.3.2. Les ressources logistiques

- [16] Le service a des moyens suffisants au regard de la réalité des missions exercées. Il dispose d'une surface totale de 800 m² y compris les locaux de stockage de produits de dératisation et de désinfection. Les locaux sont adaptés à l'accueil du public. Les outils d'investigation pour les enquêtes sont peu nombreux. Ils permettent toutefois d'assurer les missions pour lesquelles le SCHS est mandaté. Le service dispose ainsi de sonomètres (contrôle du bruit), d'analyseurs d'air, d'hygromètres, de tests colorimétriques pour le plomb, d'analyseurs de la qualité de l'eau. Le nombre de véhicules à la disposition des personnels est de 26. Ce nombre élevé se justifie en particulier par l'intervention des inspecteurs de salubrité (5) qui interviennent dans le contrôle des règles d'hygiène pour le compte des 20 communes ayant signé des conventions de prestations avec la ville de Bordeaux (confer supra) mais aussi par l'importance des traitements engagés dans les domaines de la dératisation et de la désinfection.
- [17] Le SCHS utilise un logiciel de suivi des dossiers « Idoss » qui lui permet de traiter les données des dossiers de l'habitat insalubre, du bruit, de l'hygiène alimentaire et des vaccinations. Il peut recourir à des bases de données internes gérées par d'autres services de la ville (le livre foncier, le système d'information géographique). En revanche, il n'a plus accès aux données des déclarations d'aliéner. Les agents du SCHS n'ont pas la connaissance des résultats du fichier FILOCOM pour leur commune ni pour les autres cités pour lesquels ils interviennent.

1.3.3. Les ressources financières

- [18] Il n'existe pas de budget propre au SCHS (budget annexe). Les dépenses indirectes de fonctionnement sont estimées de manière approchée à 265 471 €⁸. Les dépenses de personnels, exclusivement affectés à l'hygiène publique, avec 2 157 397,74 € en 2007, représentent la part essentielle des charges de fonctionnement (80,8%) qui auraient atteint pour cet exercice budgétaire la somme de 2 667 440,79 €, la part des dépenses directement imputables au fonctionnement du SCHS se situant à 244 572,05 €
- [19] Les dépenses d'investissement sont loin d'être négligeables. Elles ont été de 89 031,18 € en 2007.
- [20] Les ressources du SCHS sont inférieures aux charges. La dotation globale versée par l'Etat est de 1 754 845 € et, par ailleurs, certaines activités exercées par le SCHS, contrepartie notamment du concours apporté par les inspecteurs de salubrité aux communes ayant signé une convention avec la ville de Bordeaux, engendrent des ressources pour un montant de 172 245, 03 € en 2007. Le service n'équilibre donc pas le coût de ces activités⁹.

1.4. Les missions exercées par le SCHS, l'évolution depuis sa création

- [21] Les missions exercées par le SCHS sont en accord avec celles transférées au moment de la décentralisation

1.4.1. Les missions exercées par le SCHS font l'objet d'un protocole d'accord avec la DDASS

- [22] La DDASS a signé avec le SCHS un protocole d'accord qui détermine les attributions du service, celles de la DDASS en propre, et celles qui sont partagées dans divers domaines (confer supra).

⁸ Elles comprennent les dépenses des véhicules, les fluides (eau, gaz et électricité), d'entretien des locaux, d'affranchissements, d'informatiques, de valeur locative des locaux...

⁹ Le déséquilibre est encore plus important si on prend en compte les frais liés à la santé scolaire et à la médecine préventive. Dans le premier cas, tout confondu, les charges de fonctionnement s'élèvent à 3 126 073, 09 €. Dans le second cas, l'ensemble des charges (hygiène publique, santé scolaire et médecine préventive) atteint 3 439 587, 97 €.

1.4.2. Les missions aujourd'hui exercées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences opéré par la loi de 1986

- [23] De manière concrète les missions suivantes sont assurées¹⁰ : contrôle des règles d'hygiène de l'habitat¹¹ et de l'environnement¹² (infractions au règlement sanitaire départemental), contrôle des risques liés à l'insalubrité, contrôles et surveillance sanitaires des hôtels meublés¹³, contrôle des risques dus au plomb¹⁴, application des mesures de désinsectisation et de dératisation et de démoustications¹⁵, avis sanitaires pour les permis de construire¹⁶, contrôle des risques liés à l'amiante, contrôle des risques liés au monoxyde de carbone¹⁷, contrôle du bruit¹⁸, contrôle des établissements de natation, des piscines des baignades¹⁹, suivis des plaintes en matière d'hygiène alimentaire²⁰, contrôle sanitaire aux frontières (23 agréments sanitaires de bateaux en 2007), contrôle de la pollution de l'air en lien avec l'association « Air Aquitaine ».

1.4.3. Les missions non assurées par le SCHS dans le cadre du transfert de compétences

- [24] Différentes raisons expliquent que ces missions ne puissent être accomplies par le SCHS. Au sein de la collectivité territoriale, et selon le principe de la libre administration, des compétences autrefois de la responsabilité du SCHS sont traitées par d'autres services de la commune. Ainsi en est-il du suivi des statistiques démographiques et de l'enregistrement des décès par le service de l'état civil, du contrôle de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées qui dépend de la direction générale de l'aménagement même s'il est demandé au SCHS de fournir un certificat de conformité pour les branchements de tout à l'égout des meublés.
- [25] D'autres compétences sont partagées. Par exemple, c'est le cas du contrôle des halles et marchés réalisé avec le service de police municipale de la ville et la direction du commerce et de la répression des fraudes (DCCRF).
- [26] L'évolution des missions est également liée au rôle joué par les services de l'Etat. Le protocole d'accord entre le SCHS et la DDASS confie à cette dernière le contrôle des eaux destinées à la consommation humaine, la protection de la population dans son environnement extérieur (qualité de l'air extérieur, évaluation des risques sanitaires dans les études d'impact, déchets d'activité de soins à risques infectieux), protection de la population dans les espaces clos (prévention de l'asthme et des allergies, enquête environnementale dès qu'une légionellose est déclarée), hygiène des collectivités (établissements sociaux et médico-sociaux, établissements sanitaires).
- [27] Ce même protocole détermine les compétences partagées entre la DDASS et le SCHS (gestion des crises, suivis ou élaborations des plans, rôles dans le CODERST).

¹⁰ Le nombre total d'interventions des personnels du SCHS pour l'ensemble des activités engagées a été de 7498 en 2007, en retrait par rapport à 2006 (7791).

¹¹ Il y a eu 179 dossiers traités en 2007 en matière d'assainissement dont 116 concernaient le raccordement aux eaux pluviales et aux eaux usées.

¹² Il s'agit en particulier de l'activité de la brigade des animaux (chiens et chats errants, captures de pigeons qui seront euthanasiés, collecte de seringues).

¹³ 10 dossiers traités en 2007.

¹⁴ 129 dossiers traités en 2007.

¹⁵ Il s'agit d'une activité lourde du service : 2 441 interventions de dératisation, 2 664 opérations de désinsectisation, 146 actions de désinfection, 674 démarches de démoustications sur 2007.

¹⁶ 564 dossiers traités en 2007 auxquels il faut ajouter 3179 certificats de salubrité adressés aux notaires et géomètres en 2007.

¹⁷ Les intoxications gazeuses représentent 12,2% des dossiers traités dans le contrôle de l'air et de l'environnement.

¹⁸ 287 dossiers traités en 2007 dont 97 concernant des établissements ayant des installations et des activités bruyantes.

¹⁹ 66 dossiers traités concernant la qualité de l'eau des piscines pour 245 contrôles effectués en 2007.

²⁰ 224 dossiers ont été traités en 2007 dont 150 concernaient des commerces alimentaires et la restauration privée.

1.4.4. Le SCHS assure des missions de santé publique et de médecine préventive et professionnelle

- [28] Le service réalise dans le cadre de la santé scolaire des examens et bilans de santé (7399 en 2007), des dépistages de troubles visuels effectués par un orthoptiste (4206 en 2007), des actions d'éducation à la santé (initiation aux gestes de premier secours, prévention des accidents domestiques...). Le service assure les vaccinations pour les quatre centres médico scolaires et tient à jour le fichier vaccinal.
- [29] Le SCHS intervient pour la médecine préventive et professionnelle : surveillance médicale des agents de la mairie (prévention des maladies dues à l'activité professionnelle), surveillance du milieu professionnel et conseil auprès de l'administration pour l'amélioration des conditions de vie au travail des agents.

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS, BILAN DES DISPOSITIFS ET IMPACT REEL DES ARRETES D'INSALUBRITE

2.1. Les enjeux sur la ville de Bordeaux

2.1.1. Les données générales sur l'importance du parc potentiellement indigne

- [30] Selon les informations fournies par la DDE (FILOCOM) le parc privé potentiellement indigne sur Bordeaux est estimé en 2005 à 5 498 logements. Ces mêmes sources font état de 14 865 logements vacants dans cette ville. 44,9% de ces logements sont considérés de qualité médiocre et 13,3% seraient insalubres soit un peu moins de 2 000 logements (1 977).

2.1.2. Les objectifs de la ville sur les dernières années

2.1.2.1. L'opération de requalification du centre historique

- [31] En 2003, la ville s'est engagée dans une opération de requalification du centre historique. Parmi les objectifs imposés à la SEM InCité, titulaire du marché, pour conduire l'aménagement de cette partie de la ville de Bordeaux, figure la réhabilitation de 75 logements insalubres (70 logements en locatifs et 5 habités par leurs propriétaires). Dans le cadre de cette opération a été défini des périmètres de restaurations immobilières et prévus des déclarations d'utilité publique. Ces trois périmètres concernent les quartiers de Saint Eloi-Salinières (notification de travaux pour 5 îlots portant sur 79 immeubles et 373 logements), Saint-michel Sainte-Croix (246 immeubles et 950 logements médiocres) et Sainte-Catherine (97 immeubles et 315 logements médiocres).

2.1.2.2. L'intervention sur les hôtels meublés pouvant être insalubres et dangereux

- [32] Au début de 2008, un état des lieux des hôtels meublés pouvant être insalubres et/ou dangereux a été décidé par le maire de Bordeaux. Il a confié cette tâche à un chargé de mission architecte urbaniste. L'objectif était de recenser les hôtels meublés à risques (identification de ces hôtels meublés, localisation, détermination des hôtels à traiter prioritairement) et de modéliser une stratégie opératoire d'intervention afin de rendre sûrs ces hôtels, en préservant ce secteur à vocation sociale. 70 hôtels meublés de cette nature ont été repérés. Aux termes des premières enquêtes 13 étaient inconnus au titre d'établissements recevant du public, 13 devaient être surveillés en priorité, 6 devaient faire l'objet d'un suivi lié à leur mutation (fermeture administrative, acquisition par l'opérateur In'Cité, hôtel fermé, travaux à réaliser par le propriétaire, hôtel de tourisme ayant changé d'orientation). Ces hôtels meublés sont concentrés autour de la gare Saint-Jean.

2.1.2.3. Un nouveau mode gouvernance

- [33] Depuis les dernières élections, la ville est quadrillée en 8 quartiers, chacun d'entre eux ayant à sa tête un maire adjoint dont le rôle est de traiter des problématiques de la vie quotidienne des Bordelais. Ils disposent d'agents de proximité (hygiène au quotidien). Ces maires adjoints ont trois sources de connaissance pour intervenir dans la lutte contre l'habitat indigne : les arrêtés de péril, les contrôles administratifs et techniques des règles d'hygiène effectués par le SCHS, et les éléments apportés par la direction de la prévention et de la sécurité.

2.1.2.4. Le lancement, en 2008, du programme d'intérêt général de la CUB

- [34] L'enjeu central du PIG est de lutter contre le « mal logement ». Le dispositif mis en place devrait permettre d'atteindre les objectifs quantitatifs retenus au plan de cohésion sociale. Parmi ceux-ci figure la réhabilitation de logements indignes : 39 en 2008, 46 en 2009, 54 en 2010

2.2. Les méthodes mises en œuvre

2.2.1. Un lien affiché entre le relogement et l'accompagnement social

2.2.1.1. La convention d'OPAH RU pour la réhabilitation du centre historique

- [35] Des mesures d'accompagnement au relogement ont été mises en œuvre par l'opérateur (In'Cité) choisi dans le cadre de la convention publique d'aménagement signée en 2003. Trois conventions les prévoient. Celle qui lie les bailleurs, les occupants et l'opérateur afin de sécuriser le montage des différentes opérations en obtenant ainsi la confiance des parties à l'accord. Celle qui détermine les conditions d'attribution des logements sociaux rénovés dans le cadre de l'OPAH RU (logements temporaires, logements définitifs) mais aussi envisage le mode de retour sur place des locataires après travaux. Celle qui favorise l'accompagnement social des occupants. In'Cité emploie trois travailleurs sociaux qui vont assurer un suivi social des occupants (aide au déménagement, aide ménagère, soutien des personnes, par exemple handicapé psychique).

2.2.1.2. La démarche opérationnelle décrite dans l'opération « hôtels meublés »

- [36] Cette opération qui est récente a montré déjà une certaine efficacité puisqu'un hôtel a été fermé²¹. Mais le plus prometteur est sans doute la méthode décrite afin d'optimiser les interventions.
- [37] Elle organise un cadre d'action : mise en place d'une cellule de crise dès lors que l'hôtel meublé est frappé d'une mesure de police assortie d'une interdiction d'habiter : envoi d'un travailleur social sur place, contact avec le propriétaire pour lui rappeler ses obligations, mobilisation des services ; engagement d'une démarche opérationnelle pour cibler les locations meublées prioritaires ; repérage de toutes les solutions de relogement qu'il s'agisse des dispositifs externes à la ville ou de l'offre d'habitat possible dans le cadre de partenariats.

²¹ Une quinzaine d'occupants ont dû être relogés.

- [38] Elle expose les conditions nécessaires pour que les occupants sortent de l'insalubrité : assurer un diagnostic social préalable (les publics logés dans un hôtel meublé sont très divers), coordonner l'action des services de la mairie intervenants (périls, insalubrité) avec les organismes institutionnels et les associations ; déterminer les procédures adaptées à chaque cas en fonction de la spécificité de l'hôtel ; préparer en amont les interventions du CCAS²² (diagnostic global), de la direction du logement (évaluation rapide du coût des travaux quand l'hôtel est frappé d'insalubrité irrémédiable) ; prioriser les visites des commissions de sécurité pour les établissements recevant du public ; engager de manière systématique les poursuites des propriétaires ou d'exploitants de d'hôtels meublés afin qu'ils répondent à leurs obligations envers les occupants des chambres ou studios
- [39] Elle incite à une réflexion générale sur la complexité de l'organisation transversale à mettre en place : élus pour déterminer les objectifs assignés aux différentes directions et à leurs services dont les interventions doivent être complémentaires (direction de la prévention et de la sécurité, SCHS pour le suivi des plaintes, la préparation des arrêtés d'insalubrité, direction de la propreté et de la vie locale pour la gestion des arrêtés de périls et la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs, direction de l'urbanisme pour l'identification du patrimoine dégradé, du foncier disponible et de la recherche de logement social, direction du logement pour permettre une offre de relogement adaptée aux conditions sociales des occupants et pour s'articuler avec les procédures engagées sur le terrain notamment dans le cadre de l'OPAH RU, direction générale des services techniques dans l'hypothèse où des travaux d'office devraient être engagés afin de bénéficier de son expertise, direction du développement social urbain afin de bénéficier de sa connaissance du contexte social des quartiers...).
- [40] Aussi complexe soit-elle cette organisation ne peut être efficace que si elle tisse des liens forts avec les services de l'Etat (préfet avec la gestion du PDALPD, DDE et ANAH pour le suivi des commissions de conciliation dans le cadre de la loi DALO, DDASS avec le protocole d'accord entre cette direction et le SCHS), le conseil général pour les actions relevant, là encore, du PDALPD et des aides sociales départementales liées au logement, de la CUB pour l'articulation avec le PIG, la territorialisation du PDALPD, la délégation de crédits..., la CAF afin de mieux repérer l'habitat indigne, susciter les aides au logement, le procureur dans l'hypothèses où des situations difficiles feraient l'objet de plaintes, les opérateurs notamment In'Cité (OPAH RU) et le PACT habitat et développement (PIG).
- [41] Une mission de chef de projet est préconisée avec trois mandats : coordonner l'action des acteurs (les services), mobiliser et animer la cellule de crise et récupérer les frais engagés par la commune en mobilisant le fond d'aide à la rénovation urbaine (FARU) et le recouvrement des créances auprès du propriétaire dans l'hypothèse de relogement de l'occupant par la ville

2.2.2. Un partenariat complexe coordonné par l'opérateur : l'exemple de l'OPAHRU

- [42] Les suivis opérationnels et l'évaluation du dispositif de l'OPAHRU sont organisés par l'opérateur.
- [43] Deux fois par mois les aspects techniques et réglementaires des dossiers ouverts font l'objet d'un regard croisé de la part de représentants de la ville, du SCHS, de la CAF et du conseil général. C'est au cours de cette rencontre que se décident les procédures à mettre en œuvre et que se programment les visites communes entre In'Cité et le SCHS des logements et immeubles pour lesquels il existe une suspicion d'insalubrité.
- [44] Une commission une fois par an analyse les données concernant l'habitat insalubre sous l'angle réglementaire et financier : avancement des dossiers, décisions collectives, bilans. Cette commission réunit en sus des partenaires de la réunion bi mensuelle cités supra le FSL et l'Anah. Au même rythme le groupe de pilotage évalue la mise en œuvre de la CPA.

²² La démarche proposée implique un partenariat avec le CCAS à plusieurs niveaux : mise à disposition d'un travailleur social (aspect technique), relogement adapté au profil de l'occupant en recourant aux différents organismes d'accueil avec lesquels le CCAS entretient des relations étroites.

- [45] Enfin, In'Cité, deux fois par mois, traite avec les travailleurs sociaux des situations des occupants, de l'avancement des dossiers et de la recherche de solutions. La convention donne à In'Cité des responsabilités importantes d'organisation dans la lutte contre l'habitat indigne.
- [46] La mission observe toute fois que la ville n'est pas le point d'ancrage de cette coordination alors qu'il s'agit d'une mission complexe qui met en jeu bon nombre de directions et services de la ville et qui engage de nombreux élus (confer le descriptif opérationnel concernant les hôtels meublés). En termes d'efficacité elle s'étonne que tous les opérationnels ne soient pas réunis ensemble au même moment pour traiter des dossiers dont chacun (In'Cité, SCHS, CCAS, services de la ville, CAF...) détient sans doute de par ses connaissances et son expérience une partie des solutions.

2.3. Le bilan et les limites du dispositif

2.3.1. Le bilan dans la lutte contre l'habitat indigne : l'exemple de la requalification du centre historique

- [47] 94 logements ont été traités dans l'OPAHRU, version 2003-2008. En moyenne par logement la rénovation a coûté 96 000  TTC. Cette charge est supérieure à la moyenne des subventions obtenues par logement, dont le montant est de l'ordre de 61 000 à TTC. Ce constat montre que la surconsommation de crédits ne permet pas de traiter la totalité des besoins dans le cadre de l'OPAHRU. En effet, 78 immeubles soit 277 logements ont fait l'objet d'examins. 92 % d'entre eux nécessitent des travaux.

2.3.2. Les limites du dispositif

2.3.2.1. Les limites li es au partenariat

- [48] Elles sont multiples. Le dispositif opérationnel actuel ne permet pas de répondre aux objectifs initiaux. Les moyens financiers disponibles s'avèrent insuffisants, sauf à ce que l'ANAH et les collectivités locales apportent des ressources complémentaires. Il existe une approche différente entre l'opérateur et le SCHS. Le premier raisonne en partant des risques liés à l'immeuble, le second aborde la question de l'insalubrité au niveau du logement. Les travailleurs sociaux ont du mal à réfléchir en termes de requalification du logement alors que pour eux l'enjeu est celui du relogement. Il y a selon In'Cité de moins en moins de visites communes entre l'opérateur et le SCHS.

2.3.2.2. Les limites dues aux difficultés opérationnelles

- [49] Elles se situent à deux niveaux : les procédures et les enjeux sociaux.
- [50] Dans le premier cas, il y a eu des débats voire des désaccords, sources de retards, entre le SCHS et l'opérateur sur différents points : la nécessité de recourir aux procédures d'insalubrité (aspect coercitif) et non   une simple mise en demeure, le fait que des procédures s'avèrent incompatibles entre elles, d'un côté par exemple le SCHS envoie une mise en demeure au propriétaire alors que dans le même temps, dans le cadre de la déclaration d'utilité publique, l'opérateur notifie un engagement de travaux à ce même propriétaire, les nouvelles dispositions de 2006 sur la notion d'insalubrité qui différencie l'insalubrité r m diable et irrémédiable et qui suppose d'avoir une connaissance précise des coûts des travaux à engager pour faire facilement cette distinction.

- [51] Dans le second cas, les difficultés sont de natures diverses : la situation des occupants des logements insalubres, populations « fragiles » qui demandent un soutien important alors que les moyens humains des services sociaux ne sont pas extensibles ; la sur occupation des logements insalubres qui ne permet pas de reloger dans le logement réhabilité les personnes concernées ; les relogements adaptés (hôtels à caractère social, hébergement d'urgence) n'offrent pas suffisamment de places au regard des besoins.

2.4. Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne et réflexions

2.4.1. Place du SCHS

- [52] Le SCHS est un outil opérationnel qui intervient dans un cadre coercitif (plaintes, enquêtes rapport d'insalubrité devant le conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques –CODERTS- mais également joue un rôle plus qualitatif dans le suivi des procédures (relance des propriétaires) et dans le partenariat qu'il assure avec In'Cité quelque soit par ailleurs les difficultés de ce partenariat (confer supra).
- [53] Le SCHS, pour la lutte contre l'habitat indigne, est organisé sur Bordeaux par secteurs géographiques. Un inspecteur de salubrité pour les 5 territoires ainsi délimités intervient sur l'ensemble des problématiques d'habitat mais aussi sur des thèmes annexes (chiens dangereux, hospitalisation d'office...). Le SCHS emploie par ailleurs un nombre équivalent d'inspecteurs d'insalubrité pour les communes extérieures. Au total, les effectifs du SCHS engagés dans la lutte contre l'habitat indigne sont de 10,6 ETP pour Bordeaux et les communes conventionnées (0,9 de catégorie A, 7,5 de catégorie B, et 2,2 de catégorie C). En 2008, un inspecteur de salubrité à mi-temps de catégorie B a été remplacé par un rédacteur à plein temps afin de sécuriser les procédures et leur suivi juridique.
- [54] Le SCHS travaille essentiellement sur plaintes. Les signalements proviennent des services sociaux du CCAS, de ceux du conseil général, des associations de tutelles, des études OPAH. Leur nombre reste limité (une centaine).
- [55] En 2007, il y a eu un millier de dossiers (1003)²³ ouverts concernant l'habitat insalubre²⁴. 660 ont conduit le service à des contrôles techniques même si la totalité des plaintes a fait l'objet d'au moins une visite d'un inspecteur de salubrité. L'essentiel des plaintes concernent des infractions au RSD dans une proportion que le service ne mesure pas en routine. Les responsables indiquent toutefois que celle-ci devrait se situer entre 80 et 90% des dossiers ouverts. Ce pourcentage a posteriori pourrait être connu de manière certaine. La méthode de travail du service est en effet la suivante en fonction du degré d'insalubrité : lorsque la cotation d'un dossier est inférieure à 0,4 un courrier est envoyé au propriétaire en lui enjoignant de réaliser les travaux. Entre 0,4 et 0,8 le courrier est doublé d'un avertissement. Le propriétaire est invité à prendre contact avec les financeurs potentiels. Au-delà de 0,8 le dossier est présenté devant le Coderst. 4 rapports devant le CODERST ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral. 8 mises en demeure suite à des arrêtés préfectoraux ont été envoyées aux propriétaires. Pour 2007, le nombre de dossiers traitant du relogement est de 49. Le nombre d'occupants concernés par les arrêtés préfectoraux est de 36 et le nombre de relogements effectués par les propriétaires est de 8.

²³ Source : rapport d'activité 2007.

²⁴ La répartition des dossiers traités « habitat insalubre » est la suivante : 82,2% locaux d'habitation, bâti (privé), 11,7% les contrôles d'accessibilité au plomb, 1% les contrôles liés au saturnisme infantile, 0,9 % les contrôles des Hôtels meublés, et 4,2% les hôtels meublés.

- [56] Selon les responsables du SCHS, le faible nombre de dossiers présentés devant le Coderst serait lié à la complexité des procédures. Avant la loi de 2000 (loi SRU) le nombre d'arrêtés préfectoraux pris sur un rapport d'un inspecteur de salubrité du SCHS était en effet beaucoup plus important : 26 en 1995, 29 en 1996, 31 en 1997, 20 en 1998, 19 en 1999 alors que l'on n'en comptait que 6 en 2002, 2 en 2003 et 11 en 2004. L'ordonnance de 2005 se serait révélée également « contre productive », le service ayant beaucoup de mal (recours au service technique) à chiffrer le coût des travaux dans la détermination de l'insalubrité irrémédiable.
- [57] Même si les procédures sont contrôlées, le temps passé par les inspecteurs pour chaque dossier ne fait pas l'objet d'une évaluation. Néanmoins, sur 711 dossiers clôturés en 2007, 536 avaient été ouverts au cours de cet exercice.

2.4.2. Réflexions sur la place et sur le rôle du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne

- [58] La lutte contre l'habitat indigne implique des modes de traitement multiples : repérage, contrôles, mises en demeure, médiation auprès des propriétaires, phase coercitive : arrêtés préfectoraux, suivi des arrêtés, gestion des contentieux, travaux d'office en cas de carence du propriétaire. Ils supposent que plusieurs entrées dans le dispositif soient privilégiées : le logement et sa réhabilitation (bâti) avec les problématiques à résoudre (aspects techniques, coûts de l'opération, montage des dossiers...), la santé des populations, les enjeux sociaux, le relogement des occupants. Le SCHS n'est qu'un maillon de la chaîne. Poser un jugement sur son efficacité suppose que l'on s'interroge sur la stratégie opératoire de lutte contre l'habitat indigne par la ville et sur la capacité de soutien des services de l'Etat.
- [59] En l'occurrence, cette stratégie n'est pas totalement opérationnelle. Elle est en cours de réflexion (confer supra les contrôles sur les hôtels meublés) et la gouvernance au niveau départementale doit être fortement améliorée (confer infra l'implication de la préfecture et des services déconcentrés)
- [60] Au regard des besoins si l'on prend en compte les sources de Filocom le jugement ne peut être que mitigé. Les résultats obtenus (sortie des occupants de l'insalubrité) ne sont pas a priori à la hauteur des besoins (importance du nombre de logements insalubres sur Bordeaux). Reste que les indicateurs d'activité sont aujourd'hui très largement insuffisants et ne permettent pas de connaître en routine de manière précise l'impact du travail réalisé par les inspecteurs de salubrité du service (confer supra).

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT ET DES AUTRES PARTENAIRES DANS LA LUTTE AVEC L'HABITAT INDIGNE, BILANS DES DISPOSITIFS ET RELATIONS AVEC LE SCHS

3.1. Rôles des services de l'Etat

3.1.1. La DDASS en miroir joue un rôle similaire au SCHS

- [61] Le protocole d'accord entre la DDASS et les SCHS de Gironde confie à la DDASS un rôle spécifique dans le contrôle des eaux destinées à la consommation humaine, la protection de la population dans son environnement extérieur et pour les espaces clos ainsi que pour le contrôle de l'hygiène de certaines collectivités (confer supra). Ce n'est pas le cas pour la lutte contre l'habitat indigne. La DDASS dans son champ de compétences joue un rôle similaire à celui du SCHS de Bordeaux. Elle a traité en 2007 225 plaintes. Pour l'essentiel, ces plaintes concernent des infractions au RSD. Elles font l'objet d'une information auprès des maires.

- [62] La DDASS emploie 3 ETP à cette lutte contre l'habitat indigne. Avec un effectif moindre que le SCHS de Bordeaux elle a été à la source d'un nombre d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité supérieurs. 8 arrêtés ont été pris sur la base de rapports présentés la DDASS devant le Coderst. La DDASS assure le suivi contentieux de l'ensemble des arrêtés préfectoraux, y compris ceux dont l'origine est un rapport présenté par un des trois SCHS de Gironde.
- [63] L'action de la DDASS souffre de limites comparables à celles décrites pour le SCHS de Bordeaux tant en ce qui concerne le repérage de situations, l'outil d'évaluation pour le suivi des actions engagées, les difficultés à proposer un hébergement temporaire en cas de besoin...
- [64] Elle intervient essentiellement en milieu rural avec les contraintes que cela suppose. Elle connaît ainsi d'autres limites : il peut être difficile pour un ouvrier agricole, salarié du propriétaire de son logement, de dénoncer ses conditions d'habitat ; la DDASS emploie essentiellement des femmes qui intervenant seules peuvent ne pas se sentir à l'aise dans le contrôle d'un logement ; la DDASS n'a pas les moyens d'assurer un accompagnement social de qualité.

3.1.2. La DDE est en charge d'animer le réseau de lutte contre l'habitat indigne en Gironde

- [65] Depuis 2003, la DDE inspire les réflexions et actions du groupe « habitat indigne » qui rassemble différents partenaires : le conseil général, la CAF, le FSL, l'ADIL, les trois SCHS de Gironde²⁵, la DDE, la délégation locale de l'ANAH. Ce groupe a obtenu des résultats : meilleure connaissance des procédures et des dispositifs de traitement existants, meilleure prise en compte des compétences exercées par chacun des partenaires. Le groupe a permis d'améliorer la cohérence des articulations d'actions entre les partenaires. Ses réunions ont également été l'occasion de diffuser des informations en provenance du PLNHI. D'autres acquis ont permis certains progrès : tableau de bord commun pour le traitement des dossiers pour les risques d'accessibilité au plomb, création d'un fichier de relevé d'observations pour le logement, journée de formation ciblée « sur la grille insalubrité ». Plus concrètement le groupe a offert son assistance à la communauté de communes de Castillon-Pujols et à celle du pays Foyen pour réaliser un programme d'intérêt général (PIG) : élaboration d'un prês diagnostique, montage d'un protocole d'accord avec les institutionnels. Il a été à l'origine de courriers types : lettre pour le logement non décent, lettre aux locataires occupant un logement dans un immeuble faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité.
- [66] La DDE co-pilote par ailleurs, avec le conseil général, le PDALPD. Ce dernier a fait l'objet d'une évaluation pour la période 2003-2006. Pour le plan 2008-2010 le groupe « habitat indigne » s'est impliqué. Ainsi, concernant l'habitat indigne 5 objectifs ont été retenus²⁶ et une stratégie opératoire a été décrite notamment avec la mise en place d'une MOUS insalubrité pour les territoires qui ne bénéficient pas d'un programme animé de lutte contre l'habitat indigne.

²⁵ Bordeaux, Arcachon et Libourne.

²⁶ Développer sur les territoires particulièrement touchés par des situations d'insalubrité des programmes animés (PIG, OPAH, PST), renforcer l'accompagnement des propriétaires et des élus dans le traitement des situations en mobilisant les opérateurs locaux, privilégier le traitement amiable des situations lorsque le propriétaire est de bonne foi, diversifier les modalités d'amélioration des logements, veiller à ce que toute opportunité de « capter » ces logements (mandat de mise en location, mandat de gestion, prise en sous location soit utilisée.

3.2. Bilan et limites de l'action des services de l'Etat

3.2.1. Bilan

3.2.1.1. Les actions de réhabilitation avec les aides de l'ANAH

Tableau 1 : Dossiers financés par l'ANAH sur les dernières années

Nombre de dossiers financés par l'ANAH	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Au 15/06/2008
Sortie d'insalubrité	15	20	39	70	31	14	19
Eradication au plomb	16	5	22	44	20	18	33
Total	31	25	61	114	51	32	52
Dont CUB	19	10	39	58	15	7	5

Source : DDE

3.2.1.2. Les actions coercitives : arrêtés d'insalubrité

Tableau 2 : Arrêtés d'insalubrité depuis 2000

Types d'arrêtés	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Arrêtés d'insalubrité	56	6	6	20	41	36	4	13	182
Arrêtés de mise en demeure								16	
Arrêtés de main levée	4	2	3	0	7	9	4	7	36

Source : DDASS

3.2.2. Les limites de l'action des services de l'Etat

[67] Selon les informations fournies par la DDE, le parc privé potentiellement indigne est estimé, en 2005, à 17 336 logements pour la Gironde, soit 3,3% du parc privé. Cette donnée est corroborée par d'autres sources : 20% des demandes de logement « sociales » dans le cadre du PDALPD sont motivées par l'insalubrité, 15% des saisines « DALO », devant la commission de conciliation, relèveraient du mauvais état du logement occupé et 6% des saisines du contingent prioritaire est lié, là encore, à l'état insalubre du logement.

- [68] Les résultats affichés dans les deux tableaux précédents montre l'écart très important entre le besoin (nombre de logements potentiellement indignes) et les résultats obtenus : 208 dossiers de sortie d'insalubrité pour la période 2002-2008, 182 arrêtés d'insalubrité pris entre 2000 et 2007 dont, 146, à la fin 2007, n'avaient toujours pas fait l'objet d'un arrêté de main levée.
- [69] Plusieurs explications peuvent être apportées à cet état de fait : les outils d'évaluations actuels ne permettent pas de connaître le règlement des situations obtenu par la médiation sans recours aux procédures coercitives ou aux aides de l'ANAH ; le repérage initial de ces situations sur le terrain est loin d'être exhaustif ; les difficultés de mise en œuvre des mesures coercitives, notamment dans les petites communes ; les situations des locataires occupant des logements indignes sont souvent traitées sous l'angle du relogement et non du maintien dans le logement réhabilité ; la tension sur le logement est très forte en Gironde, le parc de logement social est de 72 000 logements alors que le nombre de demandes actuelles est de 70 000 et que le taux de mutation reste faible (8 000 en moyenne par an) font que les délais de traitement des opérations de sortie de l'insalubrité courent sur plusieurs années.
- [70] Tous ces éléments sont certainement exacts mais ils restent insuffisants pour comprendre de tels écarts. La gouvernance de la lutte contre l'habitat indigne n'est pas à la hauteur des risques encourus par des populations fragiles.

3.3. L'implication récente de la préfecture

- [71] Un sous préfet a été désigné récemment pour coordonner l'action des services de l'Etat entre eux et avec les SCHS. L'objectif est d'élaborer une stratégie. Une charte de fonctionnement devrait être opérationnelle d'ici la fin de 2008. Se dessine des axes prioritaires : développer l'offre de logements contingentés, améliorer l'utilisation des crédits pour l'habitat, développer les actions d'aide à la personne, renforcer le repérage de l'habitat indigne, associer les services et assurer des liens plus forts avec les opérateurs, lutter contre les marchands de sommeil²⁷, repositionner le rôle de l'ANAH, mettre en œuvre la MOUS insalubrité (engagement du PDALPD), développer des règles de jeux entre la DDASS, les opérateurs, mettre en place un outil de gestion de suivi des dossiers (ORHEP)...
- [72] La mission observe que si l'implication de la préfecture est une chance pour mieux coordonner l'action des services de l'Etat, l'enjeu primordial est celui de la sortie de l'insalubrité de populations particulièrement fragiles. Il y a nécessité pour les services de l'Etat à se mettre en phase avec les mairies et particulièrement les plus importantes pour que la stratégie opérationnelle de lutte contre l'habitat indigne mise en œuvre fasse l'objet d'un consensus : sources de repérage de l'habitat indigne, chaînes opérationnelles au sein des mairies, calendrier de mise en œuvre de l'éradication des logements indignes, évaluation des dispositifs et notamment des actions incitatives de réhabilitation des logements, modèles d'information des publics...

3.4. Relations du SCHS avec les services de l'Etat

- [73] Ces relations sont jugées bonnes et positives par les services de l'Etat. Le protocole d'accord entre la DDASS et le SCHS de Bordeaux contribue certainement à la qualité de ces relations. Il pourrait contenir un volet sur l'habitat indigne dès lors que la volonté de coordination des services de l'Etat aura pris une forme consistante dans le cadre de la charte de fonctionnement.

²⁷ Des résultats avaient été obtenus dans l'opération de Castillon-Pujols.

4. CONCLUSION

[74] Les enjeux de la lutte contre l'habitat indigne sont importants sur Bordeaux. L'expérimentation lancée sur les hôtels meublés est très originale. Elle devrait permettre d'asseoir une méthodologie d'intervention pour un traitement durable des locations meublées insalubres et dangereuses. Ce modèle une fois évalué sur une période courte pourrait être utilisé par le SCHS dans la gestion des situations d'insalubrité auxquelles il doit faire face. C'est d'autant plus important qu'aujourd'hui les résultats obtenus en la matière sont en décalage avec les besoins. Les services de l'Etat ne seront un réel soutien pour le SCHS que si eux-mêmes travaillent de manière coordonnée. L'implication de la préfecture est une chance à cet égard.

Gérard LAURAND

Personnes rencontrées

PREFECTURE

Monsieur Prax sous-préfet de Libourne chargé de coordonner les actions de lutte contre l'habitat indigne au niveau départemental

DDASS

Madame Lagrasta : Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de Gironde
Monsieur Mansotte : Ingénieur de génie sanitaire
Madame Jouanthouan : ingénieur d'études habitat des espaces clos
Monsieur Bérat : ingénieur d'études

DDE

Monsieur Grall : chef du service logement
Madame Marmottan : adjointe délégué locale de l'ANAH
Madame Pascal : responsable du secteur « droit au logement opposable » et « politiques sociales

VILLE DE BORDEAUX

Elu

Monsieur Jean-Louis David : adjoint au maire chargé de la salubrité

Directeurs

Monsieur Alain De Bouteiller : secrétaire général de la ville de Bordeaux
Monsieur Christophe Ernoult : directeur général de la vie urbaine et de la proximité

Service communal d'hygiène et de santé

Madame Anne-Marie Dunes : attaché territorial
Monsieur Denis Queyrens : ingénieur territorial (responsable devant le Coderst de la présentation des dossiers « SCHS »)
Madame Josette Biscaichipy : inspecteur de Salubrité secteur Bordeaux sud
Madame Sylvie Mouret : inspecteur de salubrité secteur Bordeaux Caudéran et Saint-Augustin
Monsieur Bruno Fontan : inspecteur de salubrité secteur Bordeaux Bastide et centre
Monsieur Michaël Faye : inspecteur de salubrité secteur Bordeaux centre
Monsieur Mathieu Maccioni : inspecteur de salubrité Bordeaux Nord
Monsieur Pierre Langaud : inspecteur de salubrité pour les communes de Cenon et de Floirac
Monsieur Brunon Chefnourry inspecteur de salubrité pour les communes de Gradignan et de Carbon Blanc

Services de la mairie de Bordeaux

Madame Catherine Chimitz-Dazey : responsable chef de projet du centre historique
Madame martine Leherpeur : chef de projet « mission hôtels meublés »

Madame Marie-Ange Marques : service « mission habitat »

Centre Communal d'action sociale

Monsieur Paul Guyard : responsable de la direction insertion pour le logement

Madame Laurence Tuillon : responsable du centre local d'information et de coordination (CLIC)

Opérateurs

Opérateur In'Cité sur l'OPAHRU

Madame Marianne Bacque : directrice de l'aménagement

Madame karine Léon-Gautier : pôle OPAHRU

Opérateur Pact Hd pour le PIG de la communauté urbaine de Bordeaux

Monsieur Denis Caraire : directeur du Pact hd 33 et 47



MONOGRAPHIE

SERVICE COMMUNAL D'HYGIENE ET DE SANTE DE LA VILLE DE NICE

Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'équipement

Janvier 2009

Sommaire

COMPTE RENDU DE VISITE A NICE DES 12 ET 13 JANVIER 2009	5
INTRODUCTION.....	5
1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS	6
1.1. <i>Le contexte</i>	6
1.2. <i>Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et les moyens</i>	6
1.2.1. Les composantes.....	6
1.2.2. L'évolution des dernières années.....	7
1.2.3. Le positionnement du SCHS	8
1.3. <i>Les missions exercées par le SCHS</i>	8
2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS ET BILAN DES DISPOSITIFS.....	9
2.1. <i>Les enjeux et les objectifs sur la Ville de Nice</i>	9
2.2. <i>Le service social et le logement</i>	10
2.3. <i>Procédures de péril</i>	10
2.4. <i>Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne</i>	10
3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE – RELATIONS AVEC LE SCHS.....	11
3.1. <i>Organisation des services de l'Etat dans la lutte contre l'habitat indigne dans le département des Alpes-Maritimes</i>	11
3.2. <i>Articulation de l'action du SCHS de Nice et des services de l'Etat</i>	13
CONCLUSION.....	14
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	17
ANNEXE 2 : FICHE DE SIGNALEMENT.....	19
ANNEXE 3 : COMPETENCES.....	21
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DE LA VILLE DE NICE	23
ANNEXE 5 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DE LA SANTE PUBLIQUE.....	25
ANNEXE 6 : ORGANIGRAMME DE LA DDEA DES ALPES-MARITIMES.....	27

Compte rendu de visite à Nice des 12 et 13 janvier 2009

Introduction

- 1) Une mission d'audit des services communaux d'hygiène et de la santé (SCHS) a été demandée par les ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du logement et de la ville. Quatre inspecteurs généraux issus de ces différents ministères ont été désignés pour cette mission : Hélène de Coustin et Anne Merloz de l'inspection générale de l'administration (IGA), Isabelle Massin de l'inspection générale de l'équipement (ICGEDD), Gérard Laurand de l'inspection générale des affaires sociales. La mission a bénéficié de l'appui technique de Liliane Salzberg de l'IGAS.
- 2) Plusieurs objectifs ont été assignés à la mission : identifier les missions des SCHS et voire leur évolution depuis les premières lois de décentralisation, comprendre dans quelles conditions les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales agissent de concert dans le contrôle technique et administratif des règles d'hygiène et de santé et étudier de manière approfondie l'action menée par les SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne.
- 3) La mission est donc centrée sur cette dernière thématique. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des logements, immeubles et locaux utilisés aux fins d'habitation et dont la suppression ou la réhabilitation, au titre de l'insalubrité ou de la sécurité relève des pouvoirs de polices administratives exercés par les préfets et les maires. Cette lutte est une priorité nationale. Elle est d'autant plus importante que depuis le 1^{er} janvier 2008 la mise en place du droit au logement opposable fait figurer parmi les personnes prioritaires à reloger les occupants des locaux impropres à l'habitation.
- 4) Pour répondre à ces enjeux les inspecteurs ont réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des SCHS portant sur l'identité du service, son mode d'organisation, ses moyens, ses missions avec un chapitre spécifique sur la lutte contre l'habitat indigne. Ils ont choisi également de se rendre dans 15 sites¹, dont Nice, afin d'apprécier les politiques urbaines en matière de lutte contre l'habitat indigne des villes choisies et, dans ce contexte, mesurer l'impact du rôle confié aux SCHS. Ils ont aussi cherché à évaluer la qualité de leurs relations avec les services de l'Etat sachant qu'elles pouvaient être un facteur important d'amélioration des conditions de vie des habitants confrontés à cet habitat indigne.

1 Nantes, Angoulême, Bordeaux, Toulouse, Perpignan, Marseille, Toulon, Versailles, Lyon, Grenoble, Clermont Ferrand, Thiers, Strasbourg, Boulogne sur Mer, Nice, Saint Denis, Aubervilliers.

Isabelle MASSIN, chargée spécifiquement de l'audit du SCHS de Nice, s'est rendu sur site les 12 et 13 janvier 2009. Elle a rencontrée les responsables (élus et services) concernés par cette lutte contre l'habitat indigne au niveau de la ville, de la communauté urbaine et du SCHS. Elle a également rencontré les responsables de la lutte contre l'habitat indigne au niveau de l'Etat (Préfecture – DDE-DDASS). Les noms et titres des personnes rencontrées au cours de cette mission figure en annexe 1.

Cette mission s'est déroulée dans un contexte spécifique.

Le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne a demandé que Nice fasse partie des sites visités suite à l'affaire de la rue Pertinax.

En effet, le propriétaire de deux bâtiments cadastrés LB 507 et LB 508 sis 3 et 3 bis rue Pertinax à Nice a été poursuivi pour avoir loué des logements insalubres dans des conditions « incompatibles avec la dignité humaine ». Les logements pour la plupart insalubres et sans installation aux normes étaient loués à des personnes « vulnérables »². C'est sur cette base que le représentant du parquet a requis 18 mois de prison ferme. Au moment où l'affaire est passée au tribunal, le SCHS, bien qu'informé de la situation n'avait pas transmis le dossier pour examen en CODERST et aucun arrêté d'urgence sur la base de l'article L 1331-26-01 du code de la santé publique n'avait été pris, aucun travaux d'office n'avait été réalisé.

Compte-tenu du retentissement médiatique de cette affaire, tant les services de l'Etat que les élus et les services de la Ville de Nice, se sont fortement mobilisés pour mettre un terme à ce qui se passait 3 rue Pertinax à Nice. Les locaux ont été évacués, les occupants relogés, les travaux d'urgence d'office exécutés. Cette affaire a interpellé les pouvoirs publics (État et commune) et les uns et les autres se sont interrogés et s'interrogent sur les mesures à mettre en place pour que soit mieux pris en charge le traitement de l'habitat indigne.

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SCHS

1.1. Le contexte

La population de la Ville de Nice est estimée à 347.000 habitants, celle du département à 1.073.000 habitants dont un million sur le littoral.

Dans le département des Alpes-Maritimes, il y a 5 SCHS : Antibes (75.000 h.), Cannes (70.000 h.), Grasse (48.000 h.), Menton (27.000 h.) et Nice (347.000 h.). Plus de la moitié de la population des Alpes-Maritimes réside dans un territoire couvert par un SCHS.

La ville de Nice a bénéficié d'une DGD de 3.483.081 € au titre du SCHS, ce qui correspond à une dotation de 10,18 € par habitant.

1.2. Les composantes du SCHS, leur évolution, son positionnement au sein de la ville et les moyens

1.2.1. Les composantes

Le service communal d'hygiène et de santé est constitué de 4 services au sein de la direction de la santé publique qui en compte 5, réunissant une centaine d'agents. Le nombre de 101,2 agents indiqué dans le questionnaire correspond en fait à celui du SCHS et à celui du service santé scolaire. Les 4 services du SCHS sont les suivants :

² Éléments repris de la dépêche AFP – les termes entre «.. » correspondent au réquisitoire du substitut en charge de l'affaire.

- € inspection de salubrité,
- € lutte anti vectorielle,
- € vaccination,
- € espace niçois d'éducation à la santé.

Une ingénieure encadre le service inspection de salubrité. Elle est assistée de 11 inspecteurs de salubrité et d'un préleveur piscine.

La direction de la santé publique est assurée par un médecin, le docteur DREKSLER, recruté en 1984 (cf. annexe 2 : organigramme de la direction de la santé publique).

1.2.2. L'évolution des dernières années

La Ville de Nice considère qu'il est nécessaire de continuer à prendre en charge la santé scolaire. Elle y affecte des moyens importants et collecte par ce biais des informations lui permettant de prévenir certains problèmes. Les examens de santé conduisent parfois à détecter des problèmes liés à l'habitat.

Les principaux axes d'intervention du SCHS sont les suivants :

- € examen et instruction des plaintes en insalubrité,
- € contrôle des nuisances sonores,
- € surveillance sanitaire des établissements de restauration,
- € surveillance sanitaire des établissements de natation publics et privés, des eaux d'alimentation et des réseaux d'eaux chaudes sanitaires sur les installations municipales,
- € contrôle des émissions de monoxyde de carbone,
- € examen et instruction des plaintes relatives à l'habitat (humidité, odeur, extraction, moisissures...),
- € examen et instruction des plaintes nécessitant la mise en oeuvre d'une procédure d'insalubrité.

Il traite environ 3.000 plaintes et demandes annuellement se répartissant en :

€ urbanisme (certificats de salubrité)	: 40 %
€ habitat	: 30 %
€ nuisances sonores	: 13 %
€ eau (piscine et légionnelle)	: 10 %
€ hygiène alimentaire	: 7 %

Le SCHS, dans les années 80, avait une activité plus forte dans le domaine de l'habitat mais le préfet de l'époque a, selon le Docteur DREKSLER, indiqué à la Ville que trop de procédures d'insalubrité étaient engagées pour permettre des opérations d'aménagement urbain .

Une part importante de l'activité des inspecteurs de salubrité est consacrée à l'hygiène alimentaire, compte-tenu de l'importance du tourisme pour la ville et du nombre de commerces alimentaires et de restaurants qui y sont liés.

La lutte contre la légionellose a pris une grande importance ces dernières années suite à des problèmes rencontrés.

5 inspecteurs de salubrité sont plus spécialisés dans le domaine de l'habitat et ont suivi des formations appropriées.

1.2.3. Le positionnement du SCHS

La direction de la santé publique composée du SCHS et du service santé scolaire est une des 5 directions dépendant de la directrice générale adjointe « du vivre ensemble ». Le directeur général des services de la Ville est assisté du directeur général des services techniques, de l'aménagement, des travaux et du développement durable et de quatre directeurs généraux adjoints, DGA des ressources, DGA de la proximité, DGA du vivre ensemble, DGA du développement culturel.(cf annexe 3 :organigramme des services de la ville.)

Le SCHS n'a pas de budget propre. Le directeur de la santé publique discute de son budget comme toutes les autres directions sans prise en compte dans les débats de l'existence de la DGD.

1.3. *Les missions exercées par le SCHS*

Le tableau figurant dans le rapport n° 2004-105 présenté par Gérard LAURAND : « Évaluation des actions confiées par l'Etat au service communal d'hygiène et de santé – la commune de Nice » reste valable (cf. annexe 4).

Comme cela avait alors été indiqué : « Le SCHS de Nice assure l'essentiel des compétences prévues par la loi et va au delà en ce qui concerne la santé publique ».

L'ENES – Espace Niçois d'Education à la Santé – est un service de prévention et d'éducation à la santé composé d'une équipe pluridisciplinaire comprenant une secrétaire, une documentaliste, quatre infirmières, un infirmier, une diététicienne et un cadre de santé chargé de coordonner le service.

Sur la ville, l'ENES se déploie en un lieu de ressources, ouvert tous les jours de la semaine, et 7 antennes de proximité, avec une permanence hebdomadaire d'accueil, d'écoute et d'orientation.

Les différents thèmes qui ont été traités au cours des conférences organisées, par l'ENES ont porté sur : l'équilibre alimentaire, les allergies, l'alcool, les drogues, le mal de dos...

L'approche informative qui est développée au sein des antennes et des interventions a pour but de sensibiliser les individus et de les responsabiliser face aux différentes problématiques de santé qu'ils peuvent rencontrer, tout en tenant compte de leur culture, de leurs coutumes et de leur environnement.

La philosophie qui est suivie est que chaque personne possède un savoir et un savoir-faire qu'il faut entretenir et cultiver pour l'amener vers un changement favorable de comportement.

L'objectif de l'ENES est d'aider les individus afin de les rendre « ACTEURS » de leur propre santé.

Au cours de l'échange a été émise l'hypothèse de prendre appui sur l'ENES pour apprendre à habiter, bien utiliser les équipements de son logement et l'améliorer.

2. STRATEGIE CONTRE L'HABITAT INDIGNE, PLACE DU SCHS ET BILAN DES DISPOSITIFS

2.1. *Les enjeux et les objectifs sur la Ville de Nice*

La population de Nice est passée de 342.439 h. en 1990 à 347.342 h. en 2005 avec une augmentation de 0,01% par an entre 1990 et 1999 et 0,22 % par an entre 99 et 2005, celle des autres communes de la communauté urbaine est passée de 141.270 h. en 1990 à 164.122 h. en 2005 avec une augmentation de 0,80 % par an entre 1990 et 1999 et 1,32 % par an entre 1999 et 2005.

Sur le territoire de la communauté urbaine de Nice existent 25.086 logements sociaux locatifs, soit 9,92 % du parc dont 20.353 sur la Ville de Nice, où ils représentent 11,3 % du parc (source DDE).

Le taux de mobilité dans les logements sociaux est particulièrement faible. Il était de 2,5 % en 2006 (source : DRE – EPLS).

Le parc de résidences principales locatives appartenant à des bailleurs privés représente en 2005 37,3 % du parc dans le territoire de la communauté urbaine de Nice d'après les données FILICOM. Ce taux est à comparer à la moyenne nationale, d'après les mêmes sources : 24,3 %.

Compte tenu de l'insuffisance du parc locatif social public et de la tension du marché du logement, les élus considèrent important de traiter l'habitat indigne pour ne pas avoir à traiter les questions de relogement dans l'urgence suite à des incendies ou à des risques de péril.

Ils considèrent également que traiter l'habitat indigne devrait limiter la file d'attente des logements sociaux. Le délai d'attente pour l'attribution d'un logement social étant difficile à faire comprendre aux administrés, la ville de Nice après avoir géré « le n° unique » y a renoncé car les demandeurs de logement social lui imputaient la responsabilité des lenteurs d'attribution.

Au niveau de l'agglomération, un Programme d'Intérêt Général(PIG) de résorption de l'habitat indigne et lutte contre l'habitat vacant a démarré en juillet 2008.

Les objectifs sont de « résorber l'habitat indigne, lutter contre les logements vacants, favoriser la production de logements privés à loyer maîtrisé ». Il prévoit le traitement de 173 logements par an, dont 18 avec propriétaires occupants, 155 avec propriétaires bailleurs (95 logements vacants, 60 logements indignes occupés).

Fin septembre 2008, un mailing de 3.400 courriers a été réalisé. En 2008, 52 logements ont été traités, 27 sur Nice, 25 hors de Nice. Urbanis a été choisi comme opérateur de ce PIG.

Au niveau de la Ville de Nice, deux OPAH sont en cours (OPAH du Rouret, copropriétés dégradées – OPAH quartier Pasteur).

Le 12 décembre 2008, comme les « actions du PIG, qu'il s'agisse du repérage ou du traitement de l'habitat vacant ou indigne sont centrées sur le logement ordinaire et non sur les établissements à caractère commercial, tels que les meublés (loueurs professionnels), hôtels meublés. » le conseil municipal a décidé de lancer un Marché A Procédure Adaptée (MAPA) pour la réalisation d'une étude diagnostic sur les meublés et hôtels meublés du centre ville.

L'étude se déroulera en trois phases :

« repérage systématique de la totalité des meublés situés dans un périmètre délimité », près de la gare où ont été repérés des locaux habités dégradés loués meublés.

« classification selon les difficultés rencontrées par les établissements avec analyse approfondie des immeubles/établissements les plus fragilisés » avec pour chacun d'entre eux un diagnostic juridique, un diagnostic technique, un diagnostic social.

Élaboration d'un plan d'action précis qui devra viser à :

favoriser la requalification des meublés existants pour assurer des conditions d'occupation satisfaisantes,

maintenir une offre d'habitat souple et accessible sur la ville dans le cadre d'un parcours résidentiel fluide,

développer un rôle de veille sur les hôtels meublés tant sur leur état que sur leur fonctionnement.

(extraits du rapport de D. Estrosi, en charge du rapport au conseil municipal).

La Ville de Nice est candidate au Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés.

2.2. *Le service social et le logement*

Les places d'hébergement d'urgence sont en nombre insuffisant pour faire face aux besoins. Le service social de la ville doit gérer en direct les situations d'extrême urgence (suites d'incendie...). Il est envisagé de créer une petite équipe ad hoc pour ce faire.

Le 115 travaille avec des associations.

Des locaux indignes sont parfois utilisés pour héberger des personnes ayant fait appel au 115.

2.3. *Procédures de péril*

A la Ville de Nice, les procédures et actions liées au péril sont traitées par les élus et les services en charge de la sécurité.

2.4. *Place du SCHS dans la lutte contre l'habitat indigne*

Le SCHS a son propre champ d'action, il instruit les plaintes qui lui sont transmises dans le cadre des procédures qu'il maîtrise. Le SCHS considère que 90 % de ses mises en demeure aux propriétaires sont suivies directement d'effet. Il transmet celles qui ne sont pas suivies d'effet au procureur qui généralement les transmet au médiateur. Le SCHS évalue à 2 % maximum, les logements non traités à l'issue de ces 2 étapes. Dans le tableau transmis, sont enregistrés 567 plaintes et signalements reçus en 2007, 422 logements visités, et 422 logements traités. Un rapport au CODERST avec un arrêté d'insalubrité pour 2 logements est signalé.

L'adjoint qui suit les activités du SCHS est l'adjoint à la santé.

Les agents du SCHS ont surtout des relations avec la direction des affaires sociales, qui à la fois informe le SCHS de problèmes sanitaires rencontrés et aide le SCHS à régler des

problèmes sociaux. Bon nombre de problèmes qu'ils ont à traiter relèvent selon eux de l'hygiène et du bon usage du logement. Ils ont à intervenir en période estivale, de chaleur forte pour mettre fin à des nuisances provoquées par déchets et immondices stockés... mal supportées dans une station touristique.

Les liens ne sont pas structurés tant avec le service logement qu'avec celui en charge des arrêtés de péril et de leur suivi.

Il est apparu au cours des échanges que pour les inspecteurs de salubrité du SCHS de Nice, l'articulation entre leurs actions et celles d'Urbanis pour le PIG n'était pas encore clarifiée. Le SCHS devrait être associé au comité de suivi du PIG et les conditions et modalités de leurs interventions pour mener une procédure au seul titre du RSD ou pour aboutir à un arrêté d'insalubrité devraient y être précisées.

3. ROLES DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE – RELATIONS AVEC LE SCHS

3.1. *Organisation des services de l'Etat dans la lutte contre l'habitat indigne dans le département des Alpes-Maritimes*

Depuis la fin de l'année 2005, la problématique de l'habitat indigne a été développée dans le département. Le service santé environnement de la DDASS a intégré l'équipe du Plan Départemental d'Aide au Logement pour Personnes Défavorisées (PDALPD), piloté par la DDE. Les actions projetées ont été présentées aux SCHS notamment lors d'une réunion organisée par les services de l'Etat :

l'élaboration d'une fiche de signalement pour répondre à toutes les demandes de manière adaptée,

la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) sur l'exemple du département des Bouches du Rhône,

La mise en place d'un observatoire départemental de l'habitat indigne : ORHEP (Observatoire Régional de l'Habitat pour l'Etat et ses partenaires : application développée au niveau régional, utilisée indépendamment par chacun des départements).

Depuis la fin de l'année 2006, outre un appui technique et juridique par téléphone et messagerie, des réunions d'information et d'échanges ont été effectuées par la DDASS auprès des SCHS. La DDASS servait de relais entre les services de l'Etat (DDE, Préfecture) et les SCHS. Les réunions ont permis de :

valider la fiche de signalement avec eux avant validation par l'équipe technique du PDALPD,

leur rapporter les informations et documents établis par le pôle national de lutte contre l'habitat indigne,

décider d'une meilleure répartition des tâches dans la gestion des procédures d'insalubrité : en effet, jusqu'au début de l'année 2008, les SCHS fournissaient les rapports d'enquête et la DDASS assurait la suite des procédures,

les former à l'outil ORHEP,

les sensibiliser à la nécessité d'engager des procédures d'insalubrité quand les mises en demeure ne suffisent pas,

les informer de la mise en place du dispositif départemental travaillé entre services de l'Etat (guichet unique départemental auquel ils ne souhaitent pas participer, équipes opérationnelles dans le cadre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), marché avec opérateur extérieur pour une aide technique pour les communes hors SCHS).

En outre, le service santé environnement de la DDASS a organisé à la fin de l'année 2007, une rencontre avec chacun des substituts du procureur en charge du suivi des dossiers d'insalubrité et les SCHS des territoires concernés ; ceci afin de préciser le champ d'action de chacun et d'assurer un meilleur suivi des dossiers.

L'organisation actuelle est très récente puisque le préfet des Alpes-Maritimes a confié par une lettre de mission du 13 août 2008 au DDEA. « la mission de mettre en œuvre un plan d'actions précis et partagé par l'ensemble des institutions concernées de lutte contre l'habitat indigne ».

Il a été chargé de :

mettre en place des OPAH et PIG,
organiser le recensement des situations d'habitat indigne avec une attention particulière à porter sur les meublés,
assurer le suivi du traitement de l'indignité de la détection à la réalisation des travaux au besoin d'office,
Établir de nouveaux partenariats avec les communes et la CAF pour lutter contre les marchands de sommeil et la location de logements indignes.

Le pilotage de ce chantier a été confié à la DDEA car il a été établi que la lutte contre l'habitat indigne nécessite une bonne connaissance des territoires (il s'agit de ne pas se limiter aux plaintes mais de s'attaquer à l'habitat indigne même s'il n'y a pas eu plainte).

Il semblait aussi que la DDEA était la mieux formée et la mieux équipée pour piloter des travaux d'office en cas de carence constatée du propriétaire. Une cellule du service habitat a en charge cette mission (cf. annexe 5 « organigramme de la DDEA »).

Dans un département comme les Alpes-Maritimes, même si c'est toujours le cas, il est encore plus qu'ailleurs indispensable que la lutte contre l'habitat indigne s'articule bien avec la politique logement (production de logements accessibles ; PDALPD ; DALO). La DDEA pilote le pôle logement qui se réunit tous les mois et demi environ avec la participation de la DDASS et la préfecture. Les questions liées au PDALPD, au DALO, à l'hébergement, au PARSAs, à l'habitat indigne, à l'utilisation du contingent préfectoral y sont toutes examinées.

Sur le reste du département des OPAH spécifiques indigne/vacance seront opérationnelles en 2009 sur la CASA (Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis, la CAPAP (Communauté d'Agglomération Pôle Azur Provence), la Ville de Cannes et à suivre la CARF (Communauté d'Agglomération Riviera Française). Ces montages opérationnels sous la conduite de la DDEA sont l'occasion de travaux en commun entre toutes les instances concernées qui permettent de consolider la mise en place d'une culture et d'objectifs communs sur ce thème de l'habitat indigne.

La DDASS grâce à sa conseillère technique au travail social assure l'interface avec le service social du département.

Le service santé environnement de la DDASS a mis en place un comité technique de suivi qui se réunit environ tous les mois et examine l'avancement de chaque procédure engagée. Il est composé de la DDASS qui instruit les dossiers, de la DDEA pour le suivi et la gestion de travaux d'office, du service logement de la préfecture pour le relogement dès lors que le propriétaire est défaillant. Il est prévu d'y inviter les SCHS ainsi que les acteurs concernés pour les affaires relevant de leurs secteurs d'intervention.

Ce comité technique de suivi, toutefois, ne pourra avoir sa pleine efficacité que si tous les partenaires se mettent d'accord sur ce qui y est suivi et ce qui ne l'est pas. Ceci suppose aussi que tous les partenaires acceptent de travailler avec le même outil. Aujourd'hui, les SCHS considèrent ORHEP comme peu fonctionnel et rechignent à l'utiliser.

Un marché a été passé avec un prestataire API Provence en septembre 2008 qui assurera :

la gestion du guichet unique des plaintes et signalements et les orientera.

l'établissement du diagnostic technique, l'enquête sociale et juridique des locataires et propriétaires.

l'assistance à maîtrise d'ouvrage et contrôle des travaux dans les secteurs du département où il n'y a ni PIG ni OPAH.

Le diagnostic technique sera repris par le service santé environnement de la DDASS s'il faut aller jusqu'à l'arrêté d'insalubrité.

Si la DDEA souhaite assurer son rôle de pilote, elle considère qu'il lui faudrait un appui fort pour gérer les situations sociales quand elle a à intervenir pour réaliser des travaux d'office et des directives plus claires pour définir la nature des travaux à réaliser dans ce cadre, en particulier lorsqu'il s'agit de travaux prescrits dans le cadre d'un arrêté d'insalubrité d'urgence.(jusqu'où doivent aller ces travaux ?) L'idée d'un expert désigné au niveau régional a été proposée.

Les services de la trésorerie se sont mobilisés pour récupérer les sommes dues par le propriétaire des 3 et 3 bis rue Pertinax pour donner l'exemple.

Le procureur de la République a nommé un substitut référent. Le procureur adjoint a participé à une réunion de mobilisation des services pour détecter l'habitat indigne le 21 novembre 2008. Le parquet se sent concerné par la lutte contre l'habitat indigne et s'est organisé en conséquence.

Le substitut référent a insisté sur le fait que la justice pouvait poursuivre des propriétaires d'habitat indigne s'ils logeaient des personnes vulnérables mais que le propriétaire n'exécutant pas une mise en demeure au titre du RSD n'était redevable que d'une contravention de 3ème classe si on ne pouvait pas justifier de la vulnérabilité de l'occupant. Il a souligné l'importance du recours à l'arrêté d'insalubrité au titre duquel les obligations non exécutées sont passibles de sanctions sévères.

La connaissance des subtilités juridiques n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs publics.

3.2. *Articulation de l'action du SCHS de Nice et des services de l'Etat*

La DDASS organise environ deux fois par an des réunions avec les 5 SCHS du département au cours desquelles sont abordés leurs différents secteurs d'action dont l'habitat. Dans ce cadre, « elle a sensibilisé le SCHS de Nice à la nécessité d'engager des procédures d'insalubrité quand les mises en demeure ne suffisent pas. Des agents du SCHS de Nice ont répondu favorablement à la proposition de la DDASS de faire des enquêtes communes. A chaque fois, alors qu'il y avait matière à faire une procédure d'insalubrité, ils choisissaient la voie de la mise en demeure au nom des pouvoirs du maire et non du préfet. Les agents du SCHS ont confirmé la difficulté qu'ils ont à avoir la casquette maire et la casquette État, l'Etat passant en deuxième »(Extraits d'une note du 30/12/2008 de la directrice des affaires sanitaires et sociales et du directeur départemental de l'équipement).

Aujourd'hui, le SCHS traite des dossiers mais il ne transmet pratiquement pas de dossier au CODERST. Il n'est pas l'interlocuteur de la DDEA dans les services de la Ville. L'État souhaite convaincre le SCHS d'utiliser ORHEP. La gestion des plaintes arrivant directement ou non au SCHS doit être encore clarifiée. Un schéma d'organisation figure au compte rendu de la réunion du 14 novembre 2008 avec les SCHS mais le SCHS de Nice considère avoir besoin de précisions complémentaires pour que le système soit vraiment opérationnel.

A la lecture du schéma, ceci semble, en effet nécessaire. Des dossiers d'habitat indigne seront ouverts directement par les SCHS et ne passeront pas par le guichet unique. Le traitement des dossiers transmis par API aux maires ne seront pas traités de la même manière qu'il y ait SCHS ou pas. Est ce API qui saisira les opérateurs de PIG ou d'OPAH ?

CONCLUSION

Les services de l'Etat comme la Ville de Nice sont conscients de la nécessité d'agir pour résorber l'habitat indigne – Parquet, DDEA, DDASS, préfecture, ville sont décidés à travailler ensemble. Il y a donc tout lieu d'espérer qu'un nouvel élan soit donné à la lutte contre l'habitat indigne à Nice.

A ce jour, néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour que chacun comprenne bien le rôle qu'il a à jouer car le cloisonnement demeure assez fort et les logiques propres à chacun.

DDASS/DDE/Préfecture ont mis en place des méthodes de travail collectives et une structure de travail intéressantes qui, pour avoir leur efficacité, doivent être pérennes. La réorganisation des DDASS (mise en place des Agences Régionales de la Santé) aura à prendre en compte cette donnée.

Les services de la Ville et de la communauté urbaine ont à préciser et formaliser leurs modes de coopération.

Les moyens consacrés à cette lutte contre l'habitat indigne sont limités par rapport à l'ampleur du problème et il est important que l'Etat soit en mesure de suivre les fiches de signalement s'il parvient à mobiliser CAF, SAMU, travailleurs sociaux, gendarmes et policiers pour les remplir systématiquement.

Le SCHS de Nice ne deviendra plus offensif que si le mode de sélection des dossiers pris en compte, la répartition des tâches, le mode de suivi est clarifié. Ils ne devraient pas l'être de manière théorique mais de manière méthodique à partir d'un examen commun et partagé des plaintes enregistrées au SCHS, de dossiers transmis au SCHS dans le cadre du PIG, de l'étude sur les meublés, de fiches de signalement transmises par API suite à une mobilisation des travailleurs sociaux et de la CAF.

Il y aura besoin d'aider à dépasser le scepticisme de certains acteurs qui considèrent que leur travail quotidien est ignoré, les difficultés sociales auxquelles ils sont confrontés sous-estimées les objectifs contradictoires assignés à leur action niés.

Il est essentiel que parallèlement au recensement de l'habitat indigne soit menée une étude systématique des procédures lancées et non abouties et de veiller à ce que l'accueil des personnes orientées par le 115 ne soit assuré que dans des locaux en état correct.

Enfin, il ne pourra pas y avoir un plan de lutte contre l'habitat indigne performant s'il n'est pas pensé et accompagné par les services sociaux du département. La résorption de l'habitat indigne nécessite des actions sur le bâti mais aussi des actions d'accompagnement social dans la durée. Cet aspect des choses semble à ce jour peu pris en compte.

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATION

- € Préfecture
 - € Benoît BROCARD : Secrétaire Général
- ¥ Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
 - € Annick PIQUET : Directrice
 - € François-Xavier LORRE : Directeur adjoint (pôle santé)
 - € Maud BILLON : Ingénieur d'études sanitaires
- € Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
 - € Jean Marie CARTEIRAC : Directeur
 - € David BARJON : Directeur adjoint
 - € Christian MAGNIER : Chef du service habitat
- € Trésorerie générale
 - € Régis DUBOIS : Directeur départemental
- € Justice
 - € Y. LOURBOUILLOUX : Procureur adjoint du Tribunal de Nice
 - € Mario AGNETA : Substitut référent du Tribunal de Nice pour questions habitat indigne

5) VILLE DE NICE

- € Élus
 - € Daniel BENCHEMOL : adjoint à la santé publique
 - € Dominique ESTROSI-SASSONE :
 - I Adjointe au maire de Nice, déléguée au logement, à la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations
 - I Vice-présidente de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, en charge des mêmes questions qu'à la ville de Nice
 - I Présidente de Côte d'Azur Habitat, office HLM de la Ville de Nice, compétent sur l'ensemble du département
 - I Conseillère régionale
 - € Joëlle MARTINAUX :
 - I Adjointe aux affaires sociales à la Ville de Nice
 - I Conseillère communautaire
 - I Vice-Présidente de l'UNCCAS
- € Services de la Ville et de la communauté urbaine de Nice
 - € Affaires sociales :
 - I S. BERRETONNI : Directeur des affaires sociales de la Ville de Nice
 - I Brigitte VECCHIONI : Direction des Affaires sociales
 - € SCHS

- I Docteur Claude DREKSLER : Directeur santé
- I Mylène CARRE : Ingénieur santé
- I Marie-Josée CHAILLAN : Inspecteur de salubrité


€ Logement



- I Hélène DELMOTTE : Directrice Habitat et logement de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur
- I Anne COURTOIS-MARCOS : Directrice adjointe au logement à la Ville de Nice

€ Cabinet du Maire

- I Christine COMINO : représentant J. Robert LEFEVRE, Directeur de Cabinet

Annexe 2 : Fiche de signalement

 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Département des Alpes-Maritimes Lutte contre l'habitat indigne GUICHET UNIQUE DEPARTEMENTAL	FICHE DE SIGNALEMENT
--	-----------------------------

SIGNALEMENT A ADRESSER A	PIECES A JOINDRE
 API Provence E.M.O. <i>A l'attention d'Arielle Delfolie</i> « Le Florida » 438, Boulevard Emmanuel Maurel 06140 VENCE	 <ul style="list-style-type: none"> ✓ Bail ✓ Quittance de loyers ✓ Tous documents qui justifient que vous êtes l'occupant du logement

OCCUPANTS DU LOGEMENT	
Noms, prénoms	Adresse :
Tel :	Dates de naissance :
DATE DE NAISSANCE :	LOCATAIRE/COLOCATAIRE /SOUS LOCATAIRE <i>Rayer la mention inutile</i>

OCCUPATION DU LOGEMENT
Nombre d'adultes : Nombre d'enfants : Année de naissance /...../...../..... Enfants présents au domicile en permanence : Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

NATURE DU LOGEMENT
<input type="checkbox"/> immeuble <input type="checkbox"/> maison individuelle Nombre de pièces principales (hors cuisine, wc et salle de bains) : Date approximative de construction de l'immeuble : Taille de la plus petite pièce principale :m ² Taille de la plus grande pièce principale :m ² Hauteur sous plafond de la pièce principale la plus basse :m

EQUIPEMENTS
<ul style="list-style-type: none"> • Chauffage fixe équipant le logement : <input type="checkbox"/> individuel <input type="checkbox"/> collectif <input type="checkbox"/> aucun dispositif • Type de chauffage : <input type="checkbox"/> électrique <input type="checkbox"/> à combustion • Si chauffage à combustion, est-il vérifié chaque année par un professionnel ? Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> • Si chauffage d'appoint (poêle à fuel, pétrole, bonbonne gaz...), est-il vérifié chaque année par un professionnel ? <div style="text-align: right;">Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/></div>
<ul style="list-style-type: none"> ↓ Alimentation en eau : <input type="checkbox"/> Eau de la ville <input type="checkbox"/> Puits privé ↓ Évacuation des eaux usées : <input type="checkbox"/> tout à l'égout <input type="checkbox"/> fosse septique <input type="checkbox"/> autre, précisez : • Eau chaude : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non ↓ Toilettes (WC) : <input type="checkbox"/> à l'intérieur (et séparés de la cuisine et de la pièce principale) : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> communs (même bâtiment) : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non ↓ Salle d'eau : <input type="checkbox"/> à l'intérieur (et séparée de la cuisine et de la pièce principale) : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> à l'extérieur du logement (même bâtiment) : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non

ECLAIREMENT, AERATION

- ↘ Éclairage naturel suffisant : Oui Non
- ↘ Ventilation et aération : satisfaisante insuffisante, précisez :
- ✓ Dans les pièces principales : grilles d'aération fenêtre
- ✓ Dans la cuisine : grille d'aération en partie haute grille d'aération en partie basse
 Ventilation Mécanique Contrôlée (VMC)
- ✓ Dans la sdb : grille d'aération en partie haute fenêtre VMC
- ✓ Dans les wc : grille d'aération en partie haute fenêtre VMC

ETAT GENERAL DU LOGEMENT

- ↘ Défauts apparents :
- dispositifs de retenue de personnes mal fixés (garde-corps des fenêtres, escaliers, balcons..) : Oui Non
 - murs extérieurs dégradés : Oui Non
 - planchers dangereux : Oui Non pièce(s) :
 - toiture défectueuse : Oui Non pièce(s) :
 - portes et fenêtres non étanches : Oui Non pièce(s) :
 - revêtements muraux intérieurs dégradés : Oui Non pièce(s) :
 - présence de fils dénudés : Oui Non pièce(s) :
 - prises électriques en mauvais état : Oui Non pièce(s) :
- ↘ Humidité visible : Oui Non
- Origine : remontées d'eau du sol : Oui Non Condensation : Oui Non
- Infiltrations, manque d'étanchéité : Oui Non
- ↘ Présence importante de moisissures : Oui Non

PROPRIETAIRE / GESTIONNAIRE DU LOGEMENT OU DE L'IMMEUBLE

Société :

Nom : Prénom.....

Adresse :

Téléphones :

PROCEDURES EVENTUELLEMENT ENGAGEES

- Saisine du Maire Saisine de la DDASS
- Autres (DDE, Préfecture..) :

DECLARANT

Nom : Prénom.....

Adresse :

Téléphones :

Qualité : Titulaire du bail Occupant Autre précisez :



Fait à, le Signature :

Les informations recueillies font l'objet d'un traitement informatique. Conformément aux articles 39 et 40 de la loi "informatique et libertés" du 6 janv 1978, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant. Vous pouvez exercer ce droit en vous adressant à direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de votre département.

Annexe 3 : Compétences

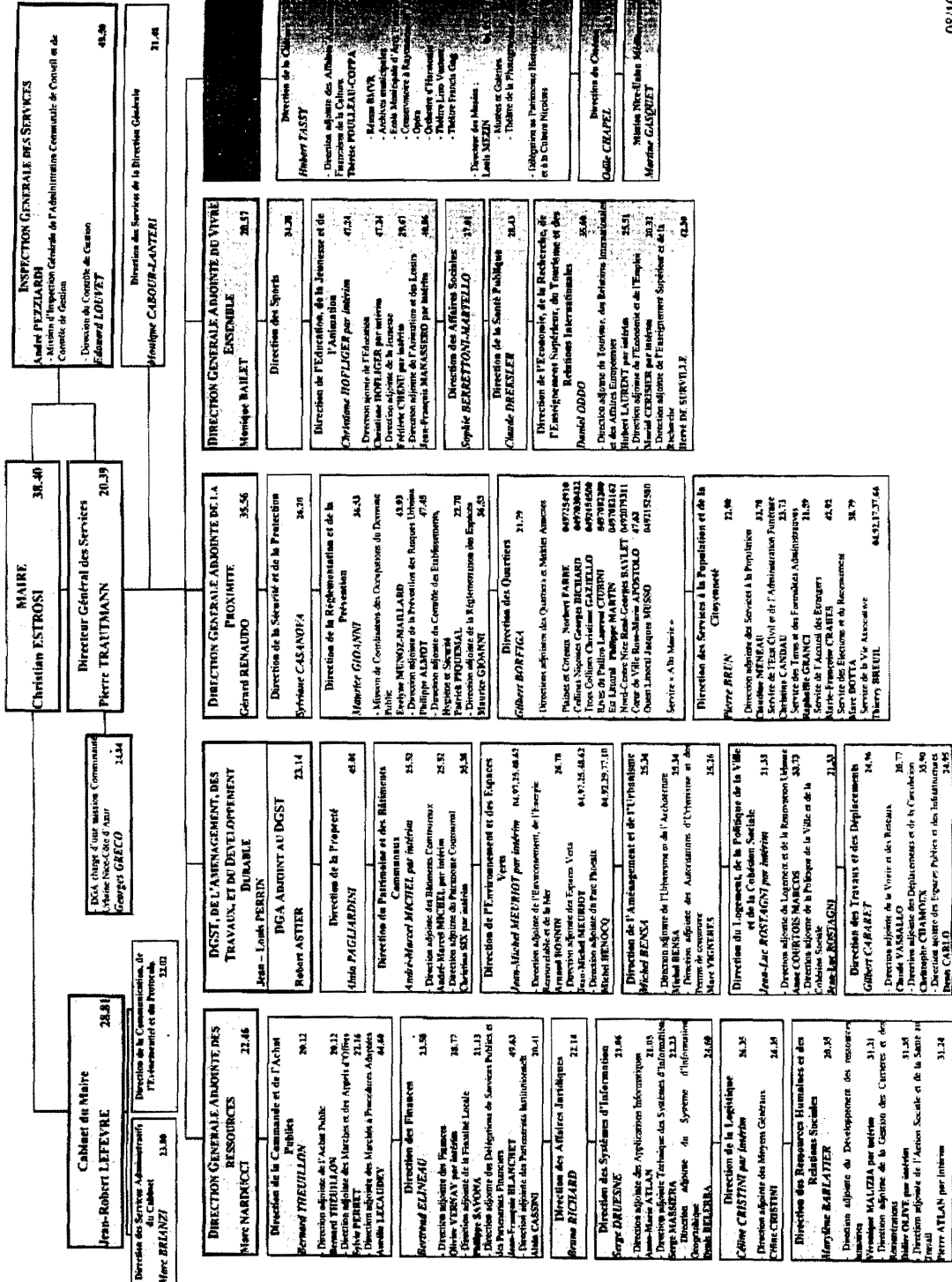
Annexe 3

7

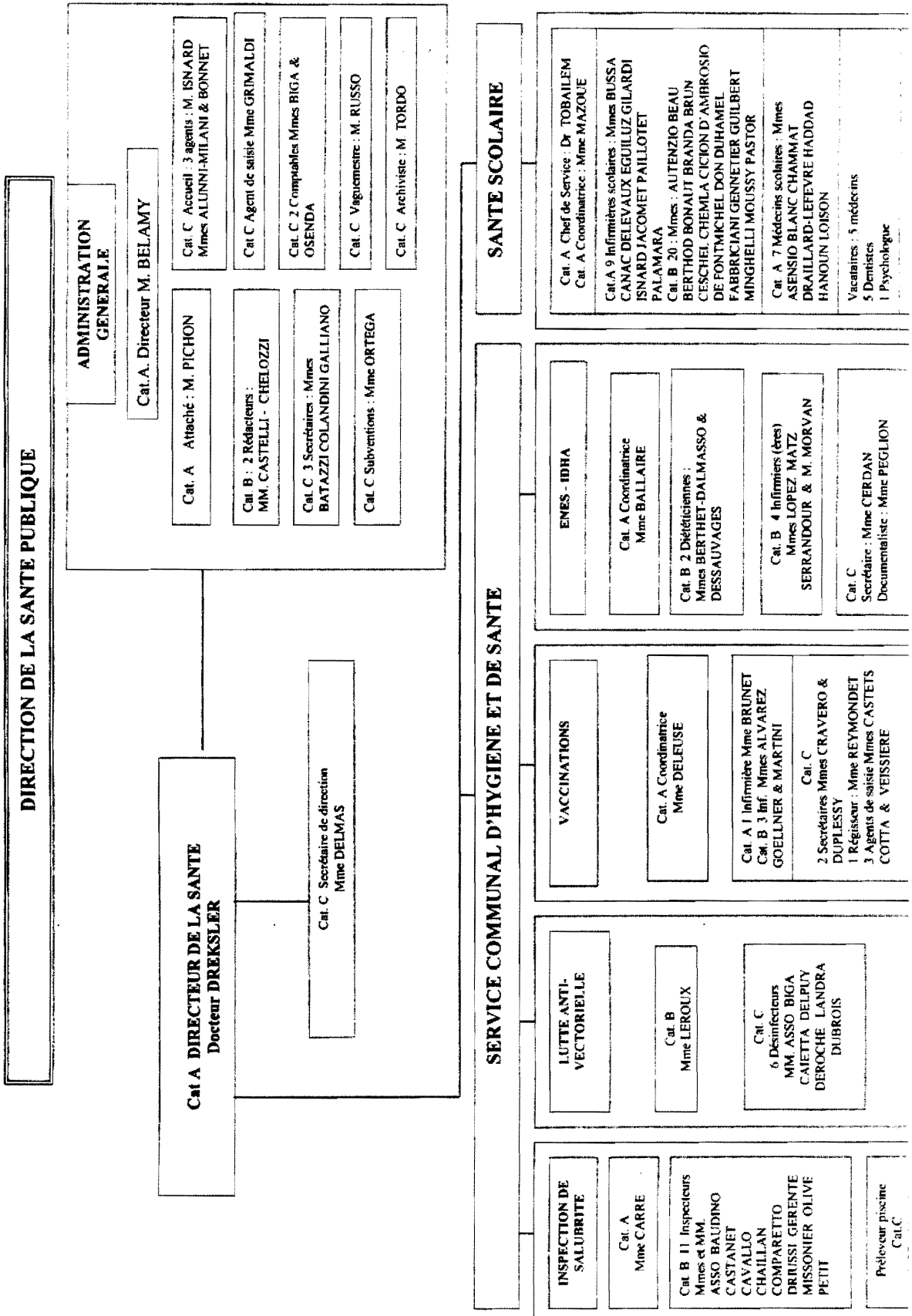
Compétences possibles	Compétences exercées	observations
Santé Publique	Santé publique	
1 Contrôle des statistiques démographiques et notamment l'enregistrement des décès	N'intervient plus	Les données sont traitées à l'état civil et transmises à la DDASS
Tenue du casier sanitaire	Réalisé	2 332 dossiers ont été traités en 2003 ; ils ont fait l'objet de 2 728 interventions
2 Prophylaxie des maladies contagieuses (déclaration des maladies obligatoires, enquêtes épidémiologiques),	N'intervient ni dans la déclaration des maladies obligatoires ni dans les enquêtes épidémiologiques	Mais, en collaboration avec divers services de la commune, le SCHS contrôle tous les services publics de ville recevant du public afin de prévenir le risque de contamination des réseaux d'eau chaude (légionelles)
Désinfection, dératisation, démoustication et dépegeonnisation	Réalisé	Le service met en œuvre des campagnes de dératisation, de désinsectisation, de désinfection et de dépegeonnisation ; suit également la gestion déléguée de fourrière animale. Une partie de l'activité est confiée à une entreprise privée ; les interventions au niveau des réseaux sont de la responsabilité de la CANCA
Contrôle et organisation des vaccinations préventives	Réalisé	Une convention a été passée avec le conseil général (juin 1996) ; pour les vaccinations internationales une antenne est située à l'aéroport mettant en œuvre la protection vaccinale au profit des voyageurs en partance pour l'étranger 13 000 personnes ont été accueillies dans les trois centres de vaccination 4 070 actes ont été effectués
Santé scolaire	Réalisé	31 471 enfants sont concernés ; l'activité du service scolaire ; 122 bilans de santé ont été réalisés ;
Espace niçois d'éducation à la santé	Cette unité comprend plusieurs antennes de proximité auprès de la population ; elle intervient aux fins d'intervention, de prévention, sur des sujets d'intérêt général en termes de santé publique	Les thèmes abordés dans divers forums, ateliers, conférences, associations, collèges, associations... peuvent concerner l'équilibre alimentaire, le soleil, le sommeil, les accidents domestiques, le tabac, l'alcool, l'obésité, la prévention du cancer du sein
Contrôle administratif et technique des règles d'hygiène	Contrôle administratif et technique des règles d'hygiène	
1 Examen et instruction des plaintes en insalubrité	Réalisé	
2 Examen des plans d'urbanisme, des demandes de dérogations en matière de construction et éventuellement du permis de construire	Réalisé	Ces examens sont réalisés en liaison avec le service des permis de construire ou avec l'inspection générale des services. L'inspection sanitaire du SCHS porte sur les réseaux d'eaux usées, le tout à l'égout, les fosses septiques
3 Contrôle de la pollution de l'air	Non pris en charge par le SCHS	Une association loi de 1901 « Qualité Air » assure les mesures de pollution au niveau de la commune de Nice

<i>Compétences possibles</i>	<i>Compétences exercées</i>	<i>observations</i>
4 Contrôle du bruit	Réalisé notamment en ce qui concerne les bruits de voisinage et les bars musicaux	Politique forte au niveau de la ville (méthodes, logiciel, études sonométriques); en 2003, par exemple 194 dossiers ont été traités pour des plaintes de sources diverses : domestiques, activités économiques, loisirs, circulations, transports et chantiers
5 Surveillance sanitaire des hôtels, logements en garni, Surveillance des établissements de natation, des piscines des installations en camping, Surveillance des eaux d'alimentation, Surveillance des halles de marché, Surveillance des magasins d'alimentation et des commerces de bouche	Réalisé Le SCHS intervient dans le contrôle sanitaire des eaux de baignade pour les piscines de la ville ou encore celles appartenant au secteur privé (hôtels, par exemple) ; le laboratoire de l'environnement de la ville de Nice est seul habilité à réaliser les analyses de contrôle officiel des eaux. Situation identique celle qui prévaut pour les eaux de baignade Le SCHS intervient sur les marchés à partir de plaintes Réalisé notamment pour ce qui concerne les restaurants de plages	Cette surveillance est placée sous contrôle de la DDASS en relation avec la ville de Nice ; les prélèvements des eaux de baignade sont assurés par la direction de l'écologie et du développement durable du conseil général ; en amont, l'entretien des équipements existants pouvant influencer sur la qualité des eaux de baignade est assurée par la ville de Nice pour le front de mer, le nettoyage et les eaux pluviales et par la CANCA en ce qui concerne le réseau d'eaux usées ; Le service santé environnement de la DDASS est chargé du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine ; les prélèvements et les analyses sont effectuées par le laboratoire de l'environnement de la ville de Nice 94 contrôles ont été effectués en 2003 ; ils sont organisés avec la direction des services vétérinaires et la direction du commerce et de la répression des fraudes
6 Examen des projets de captage et de traitement des eaux, Examen des projets d'évacuation et d'épuration des eaux usées Contrôle des règles d'hygiène concernant la collecte du traitement des ordures ménagères	Non réalisé par le SCHS Non Réalisé par le SCHS Le SCHS participe à la définition des règlements	C'est la DDASS qui en assure la responsabilité Cette responsabilité est du ressort de la CANCA Ce contrôle est placé sous la responsabilité de la CANCA
7 contrôle des installations classées	Réalisé	88 dossiers ont été traités en 2003 dont 38 soumis à déclaration préfectorale

Annexe 4 : Organigramme de la ville de Nice



Annexe 5 : organigramme de la Direction de la Santé publique



Annexe 6 : Organigramme de la DDEA des Alpes-Maritimes

