

# CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT

## Rapport du groupe de Travail

### "Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité"

*"Seuls les immeubles présentant un caractère de décence  
compatible avec la notion de dignité humaine  
peuvent être donnés en location aux fins d'habitation"*

Projet de nouvel article du code civil

## Préambule

Le présent rapport constitue le rapport intermédiaire<sup>1</sup> du groupe de travail "Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité", groupe de travail instauré dans le cadre des travaux du Conseil National de l'Habitat fin 1999.

Présidé par François Dubin, Président d'honneur de la FNC PACT ARIM, assisté de Marc Prévot, rapporteur Général du CNH et de Xavier Benoist, Directeur Adjoint de la Fnc Pact Arim, le groupe de travail a suivi l'ensemble des travaux préparatoires de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain. Il s'est appuyé dans sa démarche sur le "rapport d'expertise sur les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres" de Madame Nancy Bouché, sur ceux de la Caisse Nationale des Allocations Familiales et sur les contributions du DAL, de la FAPIL, de l'UNPI, de la CNL, et les diverses actions et études menées sur l'amélioration des logements des ménages défavorisés par les PACT ARIM.

Les orientations du groupe de travail ont été actées lors de la séance plénière du CNH le 20 avril 2000 avant le débat sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains. Elles visaient l'inscription de la définition du logement décent dans la loi, en référence à la notion de dignité humaine, l'amélioration de la législation sur l'insalubrité et la mise en place de nouvelles procédures permettant aux personnes de faire connaître et constater leurs difficultés de logement. Une partie importante des propositions du groupe a été reprise dans le cadre du débat parlementaire sur le projet de loi. Aussi, il a semblé utile de réaliser ce rapport d'étape après le vote de la loi à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2000.

Le groupe a réuni les représentants des Institutions suivantes:

ATD Quart Monde	: Monsieur DE SOUSA
CGL	: Mademoiselle GAYRARD
CNL	: Monsieur JOUBERT
CSF	: Madame MATHIS
CNAB	: Monsieur DAUCHEZ
CNAF	: Mesdames LEFEBVRE et DELILLE
CNH	: Monsieur PREVOT, rapporteur général
DAL	: Monsieur EYRAUD, Madame UNGER
DGHUC/CNH	: Madame JAOUEN

---

<sup>1</sup> Le rapport ne développe pas l'ensemble des orientations du groupe dans son mandat sur les questions liées au logement des personnes défavorisées. Ces réflexions viseront à améliorer les mécanismes de conventionnement dans le parc de logement privé et les dispositifs d'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants ou accédants vivant dans l'habitat indécemment. Enfin elles doivent permettre de formuler des propositions pour faciliter l'intervention des Associations dans le développement d'une offre d'habitat adapté.

FAPIL : Monsieur GACHET  
FNSEM : Monsieur GONTIER  
Ministère de l'Intérieur : Madame CERF  
UNPI : Messieurs DESJUZEUR, CAZENAVE et PHILLIPOT  
UNAF : Monsieur PARAMELLE  
FNC PACT ARIM : Monsieur DUBIN Président du groupe  
FNC PACT ARIM : Monsieur BENOIST, rapporteur du groupe

Pour la réalisation du rapport intermédiaire, le groupe a auditionné Madame BOUCHE (CGPC), Madame VELTZ et Monsieur DELORME de la DGUHC, Messieurs MONTAIGNE et LEMIRE, Directeurs des PACT de Roubaix et des Bouches du Rhône.

# Sommaire

<b>Introduction : Rappel des objectifs du groupe de travail</b>	<b>5</b>
<b>I. Constat</b>	<b>6</b>
I.1. L’habitat insalubre, un phénomène difficilement mesurable, contrasté dans ses formes	6
1. Un parc significatif : entre 400 000 et un million de logements	
2. Un phénomène diffus sur tout le territoire, concernant tous les parcs de logement	
3. Un phénomène plus urbain que rural	
I.2. Des solutions subies face à une offre de logements insuffisante pour des Populations précarisées	8
1. La précarité face au logement, une situation durable et croissante	
2. L'ALS et l'ALF, clés de lecture du mal logement ?	
3. Des besoins ignorés dans un marché mal régulé	
I.3. Le parc privé insalubre et indécents, régulateur des tensions socio immobilières	11
1. Le rôle social croissant du parc privé accentue le risque d'insalubrité et d'indécence	
2. Un parc locatif, dont la qualité est insuffisamment connue, mais dont le coût est élevé pour les plus modestes	
3. Un lieu de relégation pour les ménages précarisés	
<b>II. De nouveaux principes pour agir</b>	<b>14</b>
II.1 Agir avec les personnes :	15
1. Faire référence à la décence du logement dans le code civil	
2. Faciliter la contestation de la décence auprès des Commissions départementales de conciliation	
3. Activer le rôle des personnes et des Associations de défense des personnes et favoriser la conciliation et la médiation	
II.2 Des obligations de résultats :	17
1. Qualifier la décence : proposition de définition	
2. Des mécanismes d'intervention renforcés pour lutter contre l'insalubrité et améliorer le droit des occupants	
3. Des moyens renforcés pour lutter contre l'insalubrité, améliorer l'habitat et rendre les logements décents.	
<b>Conclusion</b>	<b>27</b>
<b>Annexes</b>	<b>28</b>

## Introduction

### Rappel des objectifs du groupe de travail

Le groupe de travail, en octobre 1999, visait en premier lieu à définir le logement décent en se référant à la dignité humaine - et donc aux droits de l'homme - en se fondant sur les différentes déclarations relatives à la mise en œuvre du droit au logement décent en France ou au plan international (Déclaration finale d'Habitat II) et sur l'absence de définition de la décence dans la législation française. En effet, l'obsolescence des définitions relatives à l'insalubrité et l'incohérence des définitions relatives à l'habitabilité imposaient de réfléchir à un nouveau concept pour l'action publique.

La volonté du groupe s'est clairement affichée autour de la protection des personnes. Cet objectif s'est traduit par la rédaction d'un projet d'article du Code civil : "*Seuls les immeubles présentant un caractère de décence compatible avec la notion de dignité humaine peuvent être donnés en location aux fins d'habitation.*" texte que le groupe a porté auprès du CNH.

En second lieu, la nécessité d'améliorer la connaissance nationale et locale de l'insalubrité (comme de l'indécence) s'est imposée, compte tenu de la faiblesse des informations disponibles pour mesurer le phénomène à ces deux niveaux. Les réflexions en la matière ont partiellement abouti, le groupe de travail n'ayant pas pleinement abordé les modalités de développement d'actions spécifiques (ou d'enquêtes ad hoc) pour mesurer la qualité de l'habitat au plan local. Au plan national, une enquête périodique sur la qualité de l'habitat - en lien avec l'Enquête Nationale Logement a été reconnue comme indispensable.

Le troisième objectif poursuivi par le groupe de travail visait la requalification de l'habitat. Il s'est traduit par la définition de moyens nouveaux pour garantir la décence pour tous et plus particulièrement pour les personnes défavorisées.

Autour de ces objectifs, le groupe a examiné les mesures préconisées par le rapport de Madame Bouché tant au plan préventif que curatives, reprises en partie par le projet de loi. Au-delà de la question de l'insalubrité, il a développé l'hypothèse de la construction d'un nouveau mode d'action publique qui permette à chacun de faire constater l'indécence du logement ou de contester sa décence et de favoriser des mesures (harmonisation de normes et réglementation) afin de lutter contre l'insalubrité ou l'indécence, et faciliter l'amélioration de l'habitat.

La mise en œuvre d'une procédure de vérification de conformité du logement à des normes avant la mise en location (permis de louer), jugée lourde car systématique, a été repoussée. Néanmoins, il a été reconnu que, dans certains contextes immobiliers, de telles procédures pouvaient paraître nécessaires. Enfin le groupe de travail a proposé une première définition de la décence et des modalités de mise en action des acteurs autour de cet objectif.

## I. Constat

### I.1. L'habitat insalubre et indécent, un phénomène difficilement mesurable, contrasté dans ses formes

L'occupation sociale de certaines fractions du parc de logements privés le plus inconfortable ou insalubre semble un phénomène en croissance. Ce phénomène touche aujourd'hui non seulement le parc locatif, mais l'ensemble du parc de logements et particulièrement celui des copropriétés anciennes. Très contrasté, il peut être diffus sur le territoire ou plus concentré dans certaines agglomérations ou dans certaines zones de peuplement, quartiers ou zones urbaines d'accueil de populations en difficultés. Le phénomène se diffuse en milieu rural ou à l'ultime périphérie des agglomérations.

*1. Un parc significatif, compris entre 400 000 et un million de logements.*

La dernière enquête logement a été l'occasion de tenter une évaluation qualitative et quantitative de ce parc. Ces résultats présentés, ci-dessous, font apparaître l'imprécision des données relatives à la qualité du parc, mais aussi son importance relative.

#### Evaluation quantitative des logements insalubres et inconfortables

	Nbre de ménages	Part Rural	Part Urbain	Dont "Pauvres"	Dont "Modestes"	Propriétaires	Locataires
Ensemble rés. principales	23 300 000	24%	76%	12%	13%	54,5%	38%
Sans WC, ni douche, ni baignoire	400 000	43%	57%	39%	22%	45%	26%
Sans aucun chauffage	100 000	12%	88%	24%	11%	38%	47%
Fils électriques à nu	1 000 000	38%	62%	24%	21%	38%	48%
Façades en ruine	200 000	26%	74%	25%	19%	32%	55%
Inondations liées à la plomberie	600 000	17%	83%	16%	12%	41%	51%
Revêtements très dégradés	250 000	38%	62%	25%	21%	41%	49%
+ de 2 insuffisances	300 000	40%	60%	35%	19%	38%	46%

Source DGUHC ENL 1996

La difficulté de quantifier le phénomène a été reconnue par les tous les acteurs, du fait de l'absence de définition commune de la décence et de l'obsolescence de la définition de l'insalubrité.

### *2. Un phénomène diffus sur tout le territoire, concernant tous les parcs de logements*

L'insalubrité semble se développer dans tous les types de parcs de logements et concerner tous les types de situations : l'accédant cherchant à se loger à bas prix (en milieu rural ou urbain, en Métropole comme Outre-Mer), le ménage à la recherche de son premier logement locatif ou d'une chambre meublée dans la ville, en centre ancien comme en habitat périphérique, les propriétaires occupants et les copropriétaires, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés de ressources pour entretenir leur habitat ou se maintenir dans leur logement.

### *3. Un phénomène plus urbain que rural.*

Des logements insalubres, des lieux destinés à un autre usage (caves, terrains squattés, commerces vacants), sont réoccupés dans des conditions incompatibles avec le respect de la dignité humaine dans la quasi-totalité des agglomérations urbaines. Dès lors que ces logements peuvent être reliés aux bassins d'emploi et aux services urbains, en cas de dysfonctionnement majeur entre l'offre et la demande, les locaux insalubres semblent être remis sur le marché, ou vendus ou loués, ainsi que les logements indécents.

Ce phénomène est plus marqué dans les quartiers où les logements anciens de petite taille représentent une part importante de la structure du parc, dans les agglomérations où le besoin de main d'œuvre peu qualifiée et temporaire est régulier. Ces quartiers peuvent faire l'objet de processus de valorisation immobilière, sans que celle-ci s'accompagne d'une amélioration de la qualité du parc. La division de logements - dégradés ou non - aux fins de remise sur le marché est l'ultime forme de ce processus de production de logements indécents, à l'œuvre dans les agglomérations importantes (Ile de France, Lille Métropole, Marseille, Grand Lyon ..) ou dans les marchés très tendus.

En milieu rural, deux types de populations semblent plus particulièrement concernés : les acquéreurs de logements ou de maisons anciennes à bas coût nécessitant d'importants travaux d'une part et les métayers et fermiers d'autre part.

Les accédants concernés sont fréquemment des familles recherchant un nouveau mode de vie après avoir traversé des difficultés professionnelles. Les situations des fermiers et des métayers et salariés agricoles sont plus spécifiques. Relevant du Code rural, leurs logements sont exclus des aides à la personne et des aides à l'amélioration de l'habitat. Une évaluation sommaire établit à 15 000 le nombre de logements qui seraient indécents.

## I.2. Des solutions subies face une offre de logements insuffisante pour les populations précarisées

### 1. La précarité face au logement, une situation durable et croissante

La dernière étude de l'Insee<sup>2</sup> sur les conditions de logements des allocataires du RMI soulignait le degré d'insertion ou de précarisation des allocataires en matière de logement. Le dernier rapport sur l'immigration et les conditions de vie des ménages immigrés ou d'origine immigrée le mentionnait déjà, comme le rapport du Haut Comité de Santé publique : "les conditions de logements des ménages en situation précaire restent nettement insatisfaisantes".

- Ainsi, sur 12 allocataires du RMI en décembre 1996, 7 habitaient un logement autonome et 3 bénéficiaires se plaignaient de leurs conditions d'habitat (exiguïté, vétusté ou problème de chauffage).
- 34 % des allocataires se plaignent du chauffage ou de la vétusté de leur lieu d'habitation ou d'hébergement.
- 43,6% des allocataires se plaignent du chauffage ou de la vétusté de leur logement en parc privé, et 33,6 % de l'exiguïté du logement.

#### Les conditions d'habitat des allocataires du RMI

Nature de l'occupation	Exiguïté du logement	Problème de chauffage ou vétusté
Hébergement collectif	46,9	36,3
Hébergement par un particulier	17	18,3
<b>Mise à disposition de logement</b>	<b>22,5</b>	<b>41</b>
<b>Propriétaire</b>	<b>15,1</b>	<b>37</b>
<b>Locataire autonome</b>	<b>29,8</b>	<b>39,7</b>
- En HLM	26,0	35,7
- En parc privé	33,6	43,6
<b>Logement mal défini</b>	<b>39,5</b>	<b>49,9</b>
Ensemble	25,6	34,0

Source : Enquête sur un échantillon représentatif des 882 047 allocataires du RMI

<sup>2</sup> Insee Première Décembre 1999- Insee, Cnaf, Dares, Cserc, Dirimi et Drees -cf annexe.

Conseil national de l'habitat.

Groupe de travail Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité  
Rapport intermédiaire. Février 2001.

Les plans d'actions pour le logement des personnes défavorisées ont que très peu pris en compte les besoins des ménages occupant le parc privé inconfortable et dégradé, alors qu'ils auraient dû être le lieu de concertation pour la mise en œuvre de réponses adaptées à ces besoins. En particulier, les moyens qu'ils mobilisent au plan de l'accès au logement locatif et du maintien dans le logement devraient être mieux encadrés.

Au contraire, dans certains cas, ceux-ci ont alimenté ce cercle du mal-logement, en poursuivant l'octroi d'aides à l'accès au logement ou d'aides au maintien dans le logement dans un parc dont nul n'examine systématiquement la qualité, et le coût au regard des ressources et des moyens des personnes.

Les plans départementaux d'insertion n'ont pas plus mis en œuvre des moyens particuliers pour traiter cet habitat et accompagner les ménages en difficulté, sauf exception.

## 2.L'ALS et l'ALF, clés de lecture du mal logement ?

L'octroi d'aides au logement (ALS, ALF) aux ménages occupant un parc locatif dont ni le niveau de loyer, ni la qualité d'usage et la décence ne sont garantis, au-delà des normes minimales peu exigeantes fixées par le Code de la Sécurité Sociale, concernait plus de trois millions de ménages à fin 1998, parmi lesquels au moins 500 000 ménages bénéficiaient par ailleurs de revenus de transfert. Un nombre important de ménages, parmi ceux-ci, vivent probablement dans un habitat de qualité insuffisante.

### Répartition des ménages bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF

#### dans les différents parcs de logements

Nombre de bénéficiaires	ALS sauf étds	ALS étds	ss total ALS	ALF	TOTAL
Parc locatif privé	<b>1 176 007</b>	480 727	1 656 734	<b>770 106</b>	<b>2 426 840</b>
Parc locatif public	35 989		35 989	35 613	71 602
Sous total loc.	1 211 996	480 727	1 692 723	805 719	<b>2 498 442</b>
Foyers	233 197	70 584	303 781	157	303 938
Accession	<b>55 566</b>	1 541	57 107	<b>262 539</b>	319 646
Total	1 500 759	552 852	<b>2 053 611</b>	1 068 415	<b>3 122 026</b>
Bénéficiaires de minima sociaux (1)	281442	nd	281442	168 060	449 502

1) RMI, AAH ou API.

Données CNAF déc 1998 -Traitement Fnc Pact Arim

Ce tableau met aussi en évidence le nombre de bénéficiaires de l'ALS ou de l'ALF dans le parc en accession à la propriété, dans les foyers et dans le parc Hlm. Ces données

Conseil national de l'habitat.

Groupe de travail Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité

Rapport intermédiaire. Février 2001.

permettent bien de préciser le parc résiduel (par rapport au parc Hlm ou en accession) où vivent des bénéficiaires d'AL dans des conditions de confort assez éloignées des normes imposées par les réglementations récentes Il s'agit notamment du parc HLM très ancien, des foyers logements non réhabilités et du parc des accédants à la propriété qui ont acquis leur logement avec des prêts n'ouvrant pas droit à l'APL.

Pour ces derniers, il est apparu dans le cadre de travaux récents entre la CNAF et la Fnc Pact Arim<sup>3</sup> que les familles bénéficiaires étaient fréquemment dans des situations sociales difficiles, sujettes au surendettement et bénéficiant d'un faible niveau de confort.

### *3.Des besoins ignorés dans un marché mal régulé*

L'absence de référence de prix en fonction de la qualité du logement, la déréglementation progressive du secteur privé au plan des normes techniques et des loyers, la généralisation de l'AL et l'extension du tiers payant pour le versement des aides au logement font du secteur locatif privé probablement le parc d'accueil majeur des personnes défavorisées et sans doute le parc le plus indécet.

De nouvelles modalités de régulation des loyers et de suivi de la qualité de ce parc sont difficilement envisageables dans le cadre de la législation et des réglementations actuelles. En l'absence de généralisation possible des observatoires locaux des loyers, seules les analyses des marchés locaux de l'habitat, engagées à l'occasion des PLH ou des études préalables aux interventions dans les quartiers d'habitat existants peuvent combler le déficit de connaissance du parc indécet.

---

<sup>3</sup> Etude action Canf-Fnc Pact Arim Décembre 1999. Origine place et fonction des Pact Arim dans le traitement des difficultés des accédants à la propriété.

### I.3. Le parc de logements privés insalubres et indécents, régulateur des tensions socio immobilières

L'insalubrité, comme la vacance<sup>4</sup>, n'est pas un état caractérisant un logement sur le plan technique, mais bien une étape dans la vie de ce logement dans des contextes de marché et de peuplement donnés. L'occupation du parc de logements inconfortables ou insalubres semble, dans de nombreux cas, constituer une " solution " à un problème de dysfonctionnement des marchés du logement face aux besoins des ménages modestes et précarisés. Le parc insalubre répond dans ces cas, dans des conditions anormales, à des besoins sociaux insuffisamment satisfaits par le service public du logement et par le marché.

#### *1. Le rôle social croissant du parc privé accentue le risque d'insalubrité et d'indécence*

Entre 1992 et 1996 la proportion de ménages bénéficiaires d'aides au logement dans le parc locatif privé est passée de 28,7 % à 37,3% .

Si la population du parc locatif privé s'est accrue en moyenne de 66 000 ménages par an, les bénéficiaires d'une aide personnelle dans ce secteur ont augmenté au rythme de 128 000 ménages par an. Cette forte croissance s'explique par le bouclage des aides au logement dans un contexte de croissance de la population des ménages modestes et défavorisés conjuguée à une insuffisance de l'offre adaptée et aux difficultés d'accès au parc Hlm.

#### **Statut d'occupation des bénéficiaires d'aides au logement et types d'aides reçues**

Nbre de bénéficiaires	ALS(2)	ALF(2)	APL(2)	Total	Total du parc (1)	% occupants aidés
Parc locatif privé	1 656 007	770 106	215 766	2 641 879	5 154 000	51%
Parc locatif public	35 989	35 613	1 815 844	1 887 446	4 100 000	46%
Total	1 691 996	805 719	2 031 610	4 529 325	9 254 000	48%

(1) Source ENL 96-(2) Source CNAF 1998

La croissance du rôle social du parc de logements privés se confirme, voire s'étend même dans ses segments les plus insalubres, inconfortables ou indécents.

<sup>4</sup> Rapport CNH, Lutter contre la vacance.

2. Un parc locatif dont la qualité est insuffisamment connue, mais dont le coût est élevé pour les plus modestes

Dans la région Ile de France, les services de l'OLAP et de la Région ont étudié à l'occasion de l'ENL 1996 les conditions d'occupation du parc de logements privé. Les traitements statistiques opérés mettent clairement en évidence que ce parc accueille, à un coût élevé les populations les plus modestes, dans des conditions d'habitat peu connues au plan de la qualité du parc.

Le tableau ci-après démontre d'une part le rôle très important du parc locatif privé pour les emménagés récents à revenus modestes et surtout les taux d'effort très élevés supportés par les ménages. Le premier logement est petit, cher, et souvent occupé par des personnes à faibles ressources. Leur taux d'effort net atteint en moyenne 41 %... .en 1996.

**Caractéristiques des dépenses de logement des ménages payant une mensualité  
ou un loyer dans la Région Ile de France**

**Occupants et Emménagés récents**

Types de ménages	Emménagés récents			Tous Occupants		
	Accédants	Locataires HLM	Locataires privés	Accédants	Locataires HLM	Locataires privés
Ménages à bas revenus Effectifs	n.d	36 583	71 226	72 153	339 526	266 843
%		33,9	66,1	10,6	50	39,3
Surface		67	32	91	68	38
Revenus/mois		7 064	4 527	9 896	7 742	5 124
Dépenses brutes		1 855	2 651	3 613	1 762	2 410
Dépenses au m2		28	83	40	26	64
Effort brut		26,3	58,6	36,5	22,8	47
AL, APL		713	785	551	737	631
Dépense nette		1 164	1 866	3 061	1 040	1 781
Dépense F/m2		17	58	40	15	47
Effort net		16,7	41,2	30,9	13,4	34,8
Tous ménages Effectifs	87 084	134 568	284 076	895 572	1 135 247	1 118 221
%	17,2	26,6	56,2	28,4	36,1	35,5
Surface	82	65	48	95	67	53
Revenu/mois	21 486	12 435	13 809	22 581	12 216	14 776
Dépenses brutes	3 203	2 224	3 605	4 528	1 886	3 373
Dépenses au m2	39	34	75	48	28	63
Effort brut	14,9	17,9	26,1	20,1	15,4	22,8
AL ;APL	75	307	286	84	284	212
Dépense nette	3 131	1 923	3 320	4 444	1 607	3 162
Dépense F/m2	38	30	70	47	24	59
Effort net	14,6	15,5	24	19,7	13,2	21,4

Source -IAURIF -Cahier spécial Habitat. André Massot-juin 1999

### *3. Un lieu de relégation pour les ménages précarisés*

Certains immeubles et certains quartiers d'habitat privé notamment dans les zones les plus dévalorisées socialement deviennent de véritables lieux de relégation pour les ménages en situation précaire. C'est dans ces zones que se développe particulièrement le " marché du taudis " (copropriétés en difficulté, récentes et anciennes, quartiers dégradés...).

## II. De nouveaux principes pour agir

Face aux situations de tension sur le marché du logement pour les personnes défavorisées, liées à la réduction du parc à bas loyers et aux difficultés d'accès au parc Hlm, les modes d'action de la puissance publique se révèlent de plus en plus limités dans leur efficacité. Les règles du jeu de l'action publique semblent inadaptées au contexte socio-économique de précarité durable de nombre de ménages en difficultés et d'insuffisance d'une offre accessible et de qualité.

Aussi, les collectivités locales, face à un champ de compétences essentiellement détenu par l'Etat<sup>5</sup> ont vu se dérouler, plus ou moins rapidement, des processus de "taudification" de certains quartiers ou d'immeubles, dont elles n'ont pas la maîtrise. Étant strictement en charge de pouvoirs de police en cas de péril des biens immobiliers, les collectivités locales disposent de peu de moyens d'action opérationnelle, pour lutter préventivement ou curativement contre l'occupation de logements inconfortables ou insalubres et contre les marchands de sommeil qui émergent dans ces contextes.

L'Etat n'a pas adapté cette législation au contexte économique et social d'aujourd'hui : L'architecture des textes législatifs et réglementaires est très ancienne. Aussi, la loi Solidarité et renouvellement Urbain comprend de nombreux articles pour traiter de ces questions, afin d'améliorer les moyens d'actions de l'Etat et des Collectivités locales, s'appuyant sur les préconisations du rapport d'expertise de Madame Bouché.

Ce rapport a proposé la mise en place d'un ensemble de mesures destinées à prévenir et traiter ce parc en le maintenant dans le parc de logements sociaux et en le réhabilitant. Entr'autres il y est dénoncé le fait que les incohérences de la réglementation et de la législation ont laissé perdurer et favoriser des mécanismes particulièrement pervers, qui alimentent et "légitiment" le fonctionnement d'un sous-marché du taudis et du mauvais logement, dans la majorité des agglomérations et dans certaines zones rurales.

Si la question du logement locatif insalubre occupé par des ménages modestes et défavorisés relève explicitement du champ de la politique de la santé et de la politique du logement, la question de la décence du logement relève plus largement de la politique du logement et des politiques locales de l'habitat, en lien étroit avec les politiques familiales et la politique de la santé.

*Aussi, il a semblé normal aux membres du groupe de travail de clarifier dans les rapports locatifs, les conditions de décence auxquelles les logements devaient répondre et de mieux lier le bénéfice des aides au logement dans le parc locatif privé à la qualité du logement.*

---

<sup>5</sup> sauf dans les cas où elles sont dotées de services communaux d'hygiène et de salubrité

## II.1. Agir avec les personnes

### *Privilégier les droits des personnes*

Face à la complexité des procédures et à la diversité des intervenants, les personnes en difficultés se retrouvent le plus souvent sans moyens d'action.

Relevant en premier lieu de la défense des droits des personnes, il a semblé nécessaire de faciliter l'action des milieux associatifs et des associations de défense des personnes afin de les mobiliser pour réduire et circonscrire le phénomène.

Des mécanismes simplifiés sont apparus indispensables à créer pour permettre aux personnes subissant ces situations, aux services sociaux et à des Associations agréées de saisir les collectivités locales et l'Etat afin de favoriser leur règlement et, le cas échéant, faire procéder aux travaux indispensables par les propriétaires, voire faire procéder au relogement des occupants au frais des propriétaires. Un toilettage des textes et une amélioration de leur cohérence et de leur efficacité ont été proposés, au double plan de la législation relative à la lutte contre l'habitat insalubre et de la définition d'un nouveau cadre d'action pour favoriser la décence.

### *1. Faire référence à la décence du logement dans le code civil.*

L'interdiction de la mise en location de biens à usage d'habitation dans des conditions de décence incompatibles avec le respect de la dignité humaine a été préconisée par le groupe de travail à l'occasion de ses premiers débats.

L'inclusion de cet article dans le code civil a été préconisée afin de donner un sens global à cette notion et d'y faire référence dans les textes relatifs à la qualité des logements et à l'ensemble des contrats de louage. Il était ainsi explicitement admis que la mise en location des logements décents pouvait relever des règles du jeu du marché à l'intérieur des cadres législatifs actuels mais que la mise en location des logements indécents devait relever de règles particulières. L'impossibilité de versement des aides au logement en tiers payant est apparue comme la première règle à imposer lorsque le logement n'est pas décent. Un rappel des obligations (du bailleur ou du locataire) relatives à l'entretien et à l'amélioration des biens et l'étude d'une réglementation des loyers applicables aux logements reconnus comme indécents ont été évoqués.

## *2. Faciliter la contestation de la décence auprès des Commissions départementales de conciliation.*

Le groupe de travail a préféré, au contrôle de la décence des logements avant la mise en location (permis de louer), la mise en œuvre de procédures de conciliation permettant un traitement des situations directement entre locataires et propriétaires au travers d'instances de médiation dans le cadre de la régulation des rapports locatifs.

Les orientations ont donc porté sur l'élargissement des compétences de commissions départementales de conciliation, dont la mission pourrait s'étendre à la constatation de la décence et à l'engagement de procédures ad hoc pour y remédier. Il a été proposé la mise en place d'une procédure de production d'état des lieux opposable aux tiers permettant de déclencher, après saisine des propriétaires et des commissions par les locataires, les actions permettant l'amélioration des situations : maintien dans le logement avec engagement d'un processus d'amélioration du logement, blocage des loyers, suspension du versement des aides à la personne en tiers payant, éventuellement engagement obligatoire de conventionnement du logement pour autoriser la mise en location, à défaut prise à bail par des opérateurs agréés ou des organismes Hlm comme en matière de législation sur l'insalubrité.

## *3. Activer le rôle des personnes et des Associations de défense des personnes et favoriser la conciliation et la médiation.*

Dans le cas d'un logement en cours de location, il pourrait y avoir contestation de la décence par l'occupant, les associations de locataires ou de consommateurs ou des associations agréées, des collectivités locales et ou des organismes spécialisés (FSL, DDASS, services d'hygiène). La contestation pourrait être exercée de façon amiable par lettre recommandée, puis devant la commission départementale de conciliation, prévue par la loi de 1989 sur les rapports locatifs, enfin en justice. Les résultats de la contestation de la décence seraient portés à la connaissance des organismes chargés de la distribution des aides au logement.

"La CNAF est opposée à ce que les CAF soient chargées du contrôle et de la mise en œuvre des moyens pour vérifier les normes minimales d'habitabilité, elles n'ont ni la compétence technique ni la capacité de jouer ce rôle qui doit incomber aux services déconcentrés de l'Etat et aux collectivités locales. En conséquence, la CNAF est opposée également à ce que les CAF soient chargées de la contestation de la décence d'un logement. Toutefois, en cas d'information par un allocataire de ce type de situation, les CAF pourront exercer un rôle d'orientation vers les instances appropriées et compétentes et faire appel en tant que de besoin à des organismes agréés pour réaliser ces constats"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Mention explicitement précisée par la CNAF

Les membres du groupe de travail sont intervenus pour souligner la nécessité de garantir la possibilité de contestation pendant la durée du bail et non pas seulement pendant un an après sa signature. Les Associations représentatives ont aussi insisté sur la nécessité de garantir la non remise en cause du droit à l'allocation de logement du fait de la contestation, et ce, pendant toute la durée de la procédure, et sur la nécessité de permettre aux Associations de s'appuyer sur les compétences d'organismes agréés pour constater l'état des logements dont la décence est mise en cause.

## **II.2. Des obligations de résultats**

### *1. Qualifier la décence : proposition de définition*

La question de la définition de la décence a fait l'objet de débats importants.

Il a été acté que les normes de la décence devaient être l'occasion de clarifier et harmoniser les différents textes relatifs à la qualité du logement (rapports locatifs, décrets de 1968 et 1987, règlement sanitaire départemental, normes relatives aux conditions d'octroi de l'allocation logement, code de la sécurité sociale...etc)

Enfin, il est apparu indispensable de préciser clairement, d'une part la notion d'insalubrité et, d'autre part la notion de décence. La lecture des travaux des commissions parlementaires et les débats sur la loi ont montré que certaines confusions demeurent entre les champs évoqués ci-dessus : la loi devrait organiser les complémentarités et éviter les incohérences, notamment lors de la rédaction des futurs décrets.

Pour résumer les enjeux liés à cette question nous reprenons ici les éléments d'une note de Madame Nancy Bouché sur ce sujet :

"On rappellera la portée juridique des 2 champs relatifs à la salubrité des habitations et on explicitera les cohérences à assurer avec la notion de logement décent.

### Rappel des polices de la salubrité des habitations

Il coexiste 2 *polices de la salubrité des logements*, une police municipale et une police spéciale du préfet, et cela depuis l'origine :

- 1. La police municipale de la salubrité publique est un des éléments constitutifs de la police générale des maires (avec la sécurité publique et, aujourd'hui le bruit...) Elle s'exerce par l'application du Règlement sanitaire départemental (RSD, lois de 1902 et 1903, Art L.1 du Code de la santé publique dans sa rédaction antérieure à 1986), qui fonde les maires à faire des injonctions de*

*travaux aux occupants lorsque le défaut d'entretien des installations ou équipements posent des problèmes d'hygiène ou de sécurité.*

*Le RSD comprend plusieurs parties, dont l'une précise les normes minimales d'habitabilité des logements, l'autre les conditions d'entretien et de sécurité des installations ou équipements (d'autres l'eau, le bruit ou les garnis et hôtels meublés)*

Les RSD ont été supprimés par la loi de décentralisation sanitaire de 1986, qui a réécrit l'art L.1 du Code de la santé publique pour remplacer les RSD par un décret relatif à la salubrité des habitations ; celui-ci n'est toujours pas sorti et le Conseil d'Etat a prolongé la vie des RSD. D'une grande efficacité opérationnelle ceux-ci continuent à être des outils de la police des maires, même s'ils sont obsolètes et sans sanctions pénales. Ils ont, en outre, l'intérêt de fonder des actions contre *les occupants* et de permettre de prévenir l'insalubrité plus grave.

2. *La police spéciale du préfet relative à l'insalubrité des logements et des îlots, fondée sur les articles L.26 et suivants du Code de la santé publique, concerne les cas d'insalubrité plus graves, affectant l'ensemble des conditions d'habitat d'un logement, d'un immeuble ou d'îlots et mettant en cause la santé des occupants ; ils justifient des mesures beaucoup plus contraignantes vis-à-vis des propriétaires, avec sanctions pénales à l'appui et possibilité d'exproprier dans des conditions dérogatoires de droit commun (loi VIVIEN – 1970, date des dernières modifications des textes).*

*Il y a donc bien deux polices concurrentes, indispensables et clairement distinguées par la jurisprudence, l'une à caractère ponctuel et préventif, fondée sur un texte précis et détaillé et la seconde, à effets plus sévères, à caractère plus global et plus appréciatif.*

### **Ce qu'apporte la loi SRU**

*La loi ne touche pas, dans sa rédaction, à la police des maires, en matière de salubrité des habitations (elle ne concerne que la police de la sécurité, celle des immeubles menaçant ruine). Ceci étant, certains le regrettent et estiment qu'une occasion est manquée de ne pas renforcer, par un meilleur outil que l'actuel RSD, leur pouvoir de police (qu'en tout état de cause ils exercent) sur tous les locaux d'habitation et d'hébergement (injonctions de travaux, voire substitution...)*

*La loi modifie profondément la police des préfets en matière d'insalubrité des immeubles et îlots, renforce l'efficacité des procédures, la protection des occupants contre les marchands de sommeil, la responsabilité des propriétaires et améliore les aspects opérationnels du traitement de l'insalubrité.*

*Enfin, la loi introduit la notion de logement décent dans le code civil ; cette notion concerne en premier lieu les rapports locatifs (loi de 1989) et, en définissant l'essentiel du contenu (à préciser par un décret), crée au profit du locataire un droit de contester la décence de son logement.*

Cette définition du logement décent aura, également, des effets de droit sur les conditions d'octroi des allocations de logement. D'ores et déjà ce décret va donc remplacer deux systèmes différents de normes minimales d'habitabilité. la loi étend par ailleurs les champs de compétence des Commissions de conciliation .

*Qu'est ce qu'un logement décent ?*

***Un logement décent doit donc nécessairement être salubre. Un logement insalubre est nécessairement non décent.*** Un logement peut parfaitement n'être pas décent, du fait de la taille insuffisante des pièces ou des hauteurs sous plafond, ou du fait de l'absence de tout équipement sanitaire, *sans être pour autant insalubre* (absence d'humidité, de substances dangereuses, étanchéité correcte). Les notions de décence et d'insalubrité ne se confondent donc pas, sauf qu'un logement ne peut être à la fois décent et insalubre...ce qui démontre bien que la notion de décence comporte un *minimum d'entretien, y compris dans le temps* ; le grave défaut d'entretien mène à la ruine et-ou à l'insalubrité. Le logement décent, c'est aussi un logement correctement entretenu..."

Au vu de ces différents constats, le groupe de travail a proposé la définition de la décence développée ci-après

## Proposition de définition de la décence du logement

*Ce projet de définition résulte de plusieurs réunions du groupe de travail. Il traite des conditions à respecter au titre la sécurité, de la santé, du confort et de l'entretien des logements et propose une définition de la surface minimale des logements.*

*Il prend en compte certaines des modifications proposées par les membres et les remarques transmises par la CNAB, la CNAF, la CNL, la FNSEM, le DAL, l'UNPI et la FNC PACT ARIM. Après concertation et débat, il a été décidé de ne pas faire référence aux questions de peuplement, réglementées par ailleurs, mais de rappeler les règles applicables au titre du Code de la Santé Publique (article L 1331-24).*

*Au titre de la portée opérationnelle du texte, les membres du groupe de travail ont souligné la nécessité d'une information précise des bénéficiaires d'aides au logement et de l'ensemble des acteurs concernés sur ses modalités d'application et conséquences.*

*La CNAF a fait valoir l'importance des moyens à mobiliser pour mener à bien cette politique et la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des opérateurs techniques agréés, en l'absence d'un renforcement de ses moyens d'actions, pour constater la conformité des logements occupés par les bénéficiaires d'aides au logement.*

*Elle a insisté sur les difficultés créées par ce texte pour la gestion de la politique dérogatoire en matière d'octroi des aides à la personne, difficultés rencontrées aussi par les gestionnaires des FSL dans le cadre de la mobilisation des aides à l'accès au logement.*

*Le groupe de travail a souhaité poursuivre à partir de ces propositions une concertation avec l'Anah, la DGUHC (services juridiques, techniques et des politiques sociales), la DGS et la DGAS pour en préciser la portée opérationnelle, ses interfaces avec la réglementation sur l'insalubrité et enfin les modalités d'accompagnement de la publication du texte par le législateur.*

## Préambule

La définition de la décence s'appuie sur les textes réglementaires existants et vise à leur harmonisation.

Si l'un des critères d'appréciation de la décence défini ci-après n'est pas respecté, le logement peut être considéré comme indécents. L'appréciation de l'indécence au titre des critères relatifs au respect de la santé ou de la sécurité peut caractériser une situation d'insalubrité. Tout logement déclaré insalubre ou en péril est indécents.

La décence du logement est appréciée en fonction de la bonne foi présumée du bailleur et du locataire. (*demande de suppression de cette ligne par l'UNPI*)

Proposition de définition :

La décence du logement s'apprécie au regard de l'ensemble des critères relatifs :

Au respect de la sécurité physique des occupants ;

Au respect de leur santé ;

À l'état normal d'entretien et de fonctionnement du logement, de ses équipements et de l'immeuble ;

Au confort du logement.

### **A Le logement décent respecte la sécurité physique des occupants.**

1. La stabilité et la solidité des murs, charpentes, toitures, plafonds, cheminées et planchers sont assurées, ainsi que la sécurité des circulations intérieures horizontales et verticales.
2. Les installations de gaz et d'électricité et leurs réseaux d'alimentation ne présentent pas de danger manifeste d'utilisation pour les occupants.
3. En cas de nouvelle location du logement, l'installation de gaz est mise en conformité avec la réglementation applicable au raccordement des appareils ménagers.

En cas de travaux concernant les installations de gaz et d'électricité et leurs réseaux d'alimentation, ceux-ci sont mis en conformité avec la réglementation.

*Remarques :*

*A.1: demande de la CNL, de la FNSEM et de la FNC PACT ARIM de considérer l'immeuble et les parties communes comme le logement dans ce premier chapitre (référence décret de 1987); A3: Souhait de la CNL et de la FNSEM d'ajouter la même clause pour l'électricité. L'Unpi et la Cnaf souhaitent la suppression de l'alinéa A3*

## **B. Le logement décent respecte la santé des occupants**

1. Les sols, murs et plafonds ne présentent ni infiltrations, ni remontées d'eau. La couverture, ses raccords et accessoires sont étanches à l'eau. Les rez-de-chaussée sont protégés contre les eaux de ruissellement.
2. Les menuiseries des portes et fenêtres sont étanches à l'eau et sont en état de fonctionnement normal.
3. Le logement comporte une installation intérieure d'alimentation en eau potable avec une pression et un débit suffisants pour une utilisation normale par les occupants.
4. L'évacuation des eaux de pluie, des eaux usées et des eaux-vannes est assurée en permanence et garantit la protection contre le reflux des eaux usées et des odeurs.
5. Le logement ne comporte pas de substances dangereuses pour l'homme, notamment plomb, amiante, ou garantit, dans le cas contraire, leur inaccessibilité.
6. Les pièces d'habitation présentent une ouverture donnant à l'extérieur permettant une aération et un éclairage suffisants. Elles peuvent ne pas en comporter lorsque les particularités du patrimoine local liées au climat et aux habitudes de vie locales permettent néanmoins un usage normal de l'habitation.
7. Les pièces humides ont une ouverture sur l'extérieur permettant une aération et un éclairage suffisants. Lorsqu'elles en sont dépourvues, elles comportent une évacuation d'air débouchant sur l'extérieur et une arrivée d'air frais.
8. Le logement est protégé contre l'intrusion d'animaux nuisibles provenant des caves.

### *Remarques*

*B5: Demande de précision par la CNAB. Les propriétaires de maisons individuelles ne sont pas concernés aujourd'hui par la réglementation relative à l'amiante (obligation de diagnostic) ; B6: la FNSEM et la CNL demandent le retrait des mots " du patrimoine liées au climat"; demande de l'UNAF de préciser que le logement garantit la protection contre le bruit, et permet à ce titre le repos (B9)*

**C. Le logement décent est en état normal d'utilisation, ainsi que ses équipements**

Le logement respecte les dispositions de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Rappel : " Le bailleur est obligé ....de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparations ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement.....d'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués.

**D. Le logement décent assure un certain niveau de confort à ses occupants.**

*D1. Le logement de plus d'une pièce comprend :*

1. Un équipement sanitaire comprenant un w.-c. à l'anglaise avec chasse d'eau, un lavabo, une baignoire ou douche, intérieurs au logement et alimentés en eau chaude et froide, avec une évacuation des eaux usées. Ce dispositif permet la protection de l'intimité personnelle. Le w.-c. est raccordé à l'égout ou à une fosse septique dans les conditions conformes à la réglementation. Les pièces humides comportent une protection du sol et des murs contre les projections et infiltrations d'eau. Le cabinet d'aisances est séparé par un sas de la cuisine ou de la pièce où sont pris les repas.
2. Une cuisine ou un coin cuisine permettant de recevoir un appareil de cuisson et comportant un évier avec eau chaude et eau froide et une évacuation des eaux usées.
3. Un dispositif de chauffage permettant d'obtenir une température normale dans des conditions économiques raisonnables, et respectant la sécurité des habitants.
4. Un réseau électrique intérieur permettant une utilisation normale de l'éclairage et des appareils ménagers.

*Remarque:*

*D1: la Cnaf et l'UNPI souhaitent la suppression de l'obligation de l'obligation de sas entre le WC et la cuisine. D3: L'UNPI demande la suppression de la référence à "des conditions économiques raisonnables".*

***D2. Le logement d'une pièce comprend :***

1. Les mêmes équipements de confort que les logements d'une taille supérieure pour ce qui concerne le chauffage, le réseau électrique et l'eau.
2. Toutefois, pour les W.-C. et le dispositif pour la toilette, le logement peut ne pas comporter ces équipements lorsque le coût des travaux pour les installer est prohibitif et lorsque ces équipements sont facilement accessibles à l'extérieur du logement. Le cabinet d'aisances est séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas.

**E. Surface du logement** (A préciser, en débat)

Options possibles : définir un minimum de surface pour le logement d'une pièce (9 m<sup>2</sup>), pour le logement de plusieurs pièces, 9 m<sup>2</sup>, augmentés de 7 m<sup>2</sup> minimum pour les pièces d'habitation supplémentaires, avec une hauteur sous plafond minimale. Prendre une référence unique pour le calcul de la surface (surface utile, surface habitable, surface loi Carrez).

***1. Des mécanismes d'intervention renforcés pour lutter contre l'insalubrité et améliorer le droit des occupants***

Parallèlement à la réflexion sur l'accès au logement décent le groupe de travail a confirmé l'intérêt des mesures préconisées par Madame Bouché dans son rapport d'"expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres". À ce titre les membres du groupe de travail ont plus particulièrement retenu les actions visant à améliorer la prévention ou le traitement curatif des immeubles insalubres :

- Renforcer la sécurité juridique des procédures
- Améliorer le droit des occupants en unifiant les textes législatifs applicables en ce domaine
- Organiser le droit au logement pour les ménages occupant le parc insalubre réparable et irréparable
- Améliorer la législation relative à l'interdiction d'habiter, aux interdictions de louer et de relouer les logements déclarés insalubres
- Instaurer un droit de préemption renforcé pour cause d'insalubrité et de péril pour les collectivités locales

- Favoriser la substitution d'opérateurs par prise à bail à réhabilitation des logements insalubres lorsque le propriétaire ne peut réaliser les travaux.
- Instaurer un mécanisme de contrôle des mises en copropriétés (ou de diagnostic préalable)
- Assortir le délai de rétraction des candidats acquéreurs dans l'ancien d'un descriptif minimal de l'état du bâti.

Enfin, le groupe de travail a accueilli avec satisfaction la mesure proposée dans le projet de loi prévoyant que le loyer cesse d'être dû par l'occupant dès lors que logement est frappé d'insalubrité ou de péril. Ces mesures ne sont pas détaillées ici, n'ayant pas été suivies directement par le groupe.

## ***2. Des moyens renforcés pour lutter contre l'insalubrité, améliorer l'habitat et rendre les logements décents***

L'ensemble de ces réflexions ont été conduites dans la perspective d'amélioration des conditions d'habitat des personnes, donc, de replacer l'accès au logement décent et la lutte contre l'insalubrité dans le cadre de la politique du logement et, en particulier, dans la politique d'amélioration de l'habitat.

Il a été en outre proposé que la législation de 1967 permettant au locataire ou au propriétaire de réaliser les travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité soit actualisée en fonction de ces objectifs.

Les conséquences d'un constat d'indécence pourraient notamment être, dans ce cadre

La définition d'un programme de travaux à réaliser pour atteindre l'objectif de logement décent

La réalisation de travaux par le propriétaire dans le cadre d'un nouveau mécanisme conventionnel (réforme du conventionnement actuel), et de nouveaux moyens mobilisables par l'Anah. Cette réforme du conventionnement viserait à modifier la référence de loyer applicable au logement de loyer de conventionnement

La possibilité pour le locataire de se substituer au propriétaire dans les conditions de la loi -précitée ou la possibilité de substituer au propriétaire un organisme désigné par le Préfet après décision du juge, avec possibilité de récupérer la valeur du montant des travaux sur le loyer.

La mobilisation de moyens ad hoc de la part de l'ANAH (majoration Anah sociale) et d'autres Institutions (amélioration du prêt CAF, FSH Caisse des Dépôts, prêts 1 %, etc) pour parvenir à la décence du logement

Deux actions seraient destinées à mettre en œuvre rapidement le droit au logement décent :

L'obligation immédiate après publication du décret décence de procéder à une vérification de la décence avant l'octroi des aides à l'accès au logement dans le cadre des FSL

La constitution dans chaque département d'une cellule d'appui auprès des chefs de projets des PDALPD et des Commissions départementales de conciliation. Elle comporterait un dispositif d'appui juridique (association d'aide aux personnes), et un opérateur socio-technique agréé pour réaliser les diagnostics habitat-décence et accompagner les ménages en difficulté.

Ces missions seraient assurées par la mobilisation des financements de l'Etat, de l'Anah, des Départements et des Collectivités locales.

## Conclusion

La volonté du groupe de travail réuni sur la mise en œuvre de l'accès au logement décent s'est inscrite dans une démarche d'amélioration des conditions d'habitat des personnes modestes et défavorisées.

Les mesures préconisées visent à lutter contre "le marché noir du logement" et les effets pervers d'une politique légitime d'accès aux aides au logement pour tous dans le parc privé sans en vérifier la qualité et les conditions d'occupation.

L'absence de données sur la qualité du parc privé dans les enquêtes logement et dans les recensements n'ont pas permis de comparer l'accroissement de la fonction sociale du parc locatif privé, la baisse de la qualité des logements loués pas plus que leur coût de location et d'usage, autant d'éléments déterminants pour la politique du logement des plus démunis.

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, au travers de nombreux textes modifiant la législation relative à l'insalubrité et les rapports locatifs introduit des mesures importantes pour corriger ces dysfonctionnements.

Si le loyer d'un logement indécemment peut être réduit, tant que les travaux ne sont pas réalisés, si l'ALS ou l'ALF peuvent être attribuées aux personnes selon des règles différentes lorsque le logement est décent ou indécemment, les conditions sont à nouveau réunies pour relier l'ouverture des droits aux aides personnelles, la qualité du logement et son prix.

Cependant, l'application cohérente de ces décisions suppose des dispositifs opérationnels adéquats et surtout, d'éviter deux écueils dans l'application de ces textes :

Le premier serait le déclassement d'une partie du parc locatif privé si aucune mesure d'accompagnement n'est organisée, (accompagnement des locataires en vue d'accéder à un logement durable, accompagnement des propriétaires pour les aider à supporter le coût des travaux d'entretien ou d'amélioration).

Le second écueil serait d'assister à une dérive technique dans l'application des textes, conduisant à augmenter les niveaux de loyers des logements après travaux, dérive qui pourrait conduire à l'exclusion des plus modestes du parc locatif indécemment. En effet, la reconnaissance de l'exigence de décence ne saurait suffire en elle-même à définir le contenu d'une "politique qualité" sur le parc existant ; elle peut seulement en être le point de départ. Certains exemples étrangers montrent que seule une politique d'observation continue de la qualité des logements et de contrôle sanctionné peut permettre l'amélioration globale du parc en maîtrisant les effets sociaux.

Une troisième voie pourrait régler ces questions, celle d'une révision des modalités de conventionnement du parc de logements privés, voie que le groupe de travail prévoit

d'explorer, parallèlement à sa réflexion sur l'offre de logements produite et gérée par les Associations. Il s'agirait d'inciter les propriétaires bailleurs de logements indécents au conventionnement, en révisant les règles applicables aujourd'hui (niveau de loyers, niveaux d'aides et modalités de financement des travaux, fiscalité de la détention).

### ***Annexes***

Les conditions de logement des ménages pauvres - Insee Première n° 588. Juin 1998

Les conditions de logements des allocataires du RMI- Insee Première n° 685. Décembre 1999

Droits des locataires et adaptations de la loi de 1989. La loi SRU. Décembre 2000. ANIL.