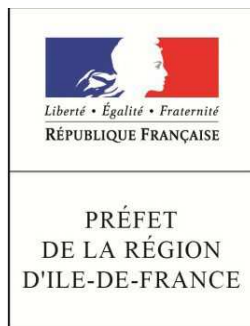


espacité



Etude sur la division pavillonnaire : caractérisation et moyens de remobilisation

Note de synthèse / mars 2017





Les enjeux de la mission

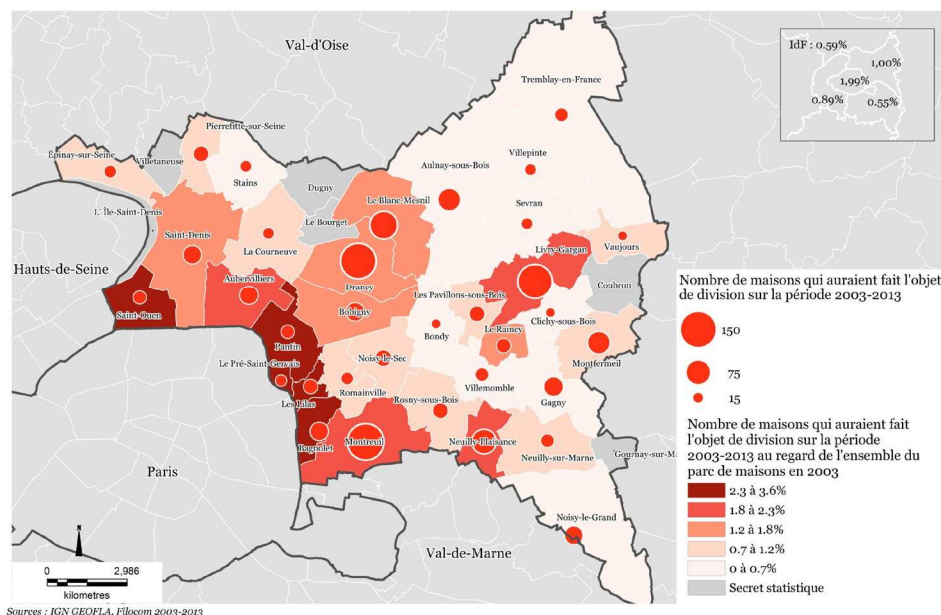
La division de logement, sous réserve qu'elle soit conforme aux règles d'urbanisme, de sécurité des occupants et de salubrité publique, et parce qu'elle concourt à lutter contre l'étalement urbain, peut constituer une réponse utile aux besoins en logements de la Seine-Saint-Denis. Cependant, depuis la fin des années 2000, le phénomène de division, qui occupe une place significative dans la mutation du tissu résidentiel du département, ne répond pas, pour une part importante de celui-ci, aux conditions d'habitabilité réglementaires. Cette constatation et les préoccupations de plus en plus aiguës des communes du département vis-à-vis d'un phénomène qu'ils estiment en accélération, méconnu et peu maîtrisé, ont attiré l'attention des services de l'État et conduit à la réalisation d'une étude confiée à l'agence Espacité. Cette étude s'organise en 3 volets, faisant chacun l'objet d'un rapport distinct : la mesure du développement du phénomène sur 10 ans (2003-2013), en partenariat avec le Cerema Nord- Picardie ; l'appréciation plus qualitative des effets des divisions sur les conditions de logement et les mesures prises par 6 communes particulièrement concernées par le phénomène (La Courneuve, Drancy, Montfermeil, Livry-Gargan, Montreuil, Saint-Ouen) ; la constitution d'une boîte à outils permettant d'observer, de prévenir et de traiter les cas de division.



Un phénomène qui pèse dans le fonctionnement immobilier et social de la Seine-Saint-Denis

L'analyse du phénomène¹, met en évidence qu'entre les années 2003 et 2013, plus de 3 700 logements seraient apparus dans le département du fait de la division pavillonnaire, soit 8,8% de l'offre nouvelle d'appartements. A Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Gagny ou Épinay-sur-Seine, plus d'un quart de l'offre nouvelle d'appartements sur la période 2003-2013 serait le fait de divisions de maisons individuelles, allant même jusqu'à 38% à Montfermeil. Ce phénomène semble être, dans ces territoires, une réelle alternative à la construction. Ces divisions ont concerné environ 1 500 maisons sur 10 ans, soit une maison sur 100 dans le département, selon un rythme 2 fois plus important que celui observé en moyenne en Île-de-France (1% en Seine-Saint-Denis et 0,55% en Île-de-France). Le phénomène porte principalement sur des logements anciens (78,4% des maisons divisées ont été construites d'avant 1948), peu confortables (42,7% des maisons divisées sont sans confort ou avec confort partiel), vacants (la vacance concerne 25,7% des maisons divisées) et situés dans des zones où le marché de l'immobilier est tendu².

Maisons potentiellement divisées sur la période 2003-2013

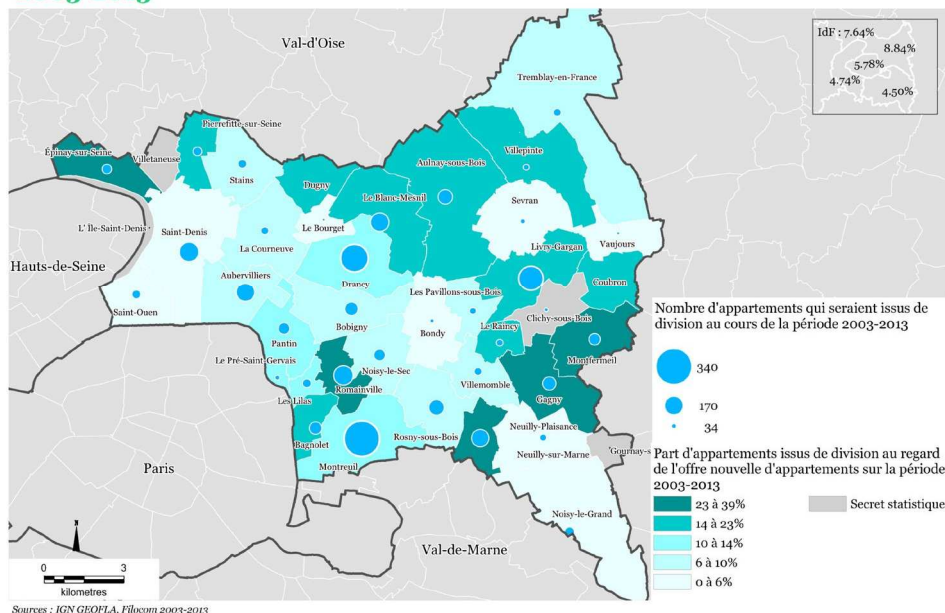


¹Analyse des données Filocom sur la période 2003-2013.

²Chiffres issus des données Filocom

Appartements potentiellement issus de division sur la période 2003-2013

L'espacit 



Le phénomène se concentre généralement dans des secteurs conjuguant plusieurs facteurs : un stock de logements individuels important (Drancy, Montfermeil, La Courneuve, Livry-Gargan, etc.), des prix à l'acquisition assurant un rendement locatif maximisé, avec pour corollaire des logements souvent en mauvais état et une forte pression de la demande émanant de ménages modestes à très modestes contraignant une partie d'entre eux à accepter, par défaut, de vivre dans des logements de faible qualité.

Il a un impact significatif sur la structure des logements et leur occupation. Les maisons divisées produisent des appartements de plus petites typologies que le parc privé existant³ et accueillent des ménages plus modestes⁴ et plus concernés par la sur-occupation⁵ que le reste des occupants du parc privé. Les travaux menant à une division n'apportent globalement pas d'amélioration de la qualité du tissu pavillonnaire puisque la part des logements potentiellement indignes y reste stable⁶.

³68,7% de T1-T2, soit + 24 points par rapport au parc d'appartements de Seine-Saint-Denis

⁴ Les ménages logés dans les appartements issus de division disposent de ressources globalement plus faibles que l'ensemble des ménages occupants d'appartements. En Seine-Saint-Denis, ils sont 38,5% à vivre sous le seuil de pauvreté contre 29,7% dans l'ensemble du parc collectif.

⁵ Si en Seine-Saint-Denis en 2013, 13,8% des appartements seraient concernés par une situation de sur-occupation dont 6,3% par une sur-occupation lourde, les taux sont bien plus élevés pour les appartements issus de division, puisque près de 27% de ces logements sont concernés par une sur-occupation dont la moitié par une sur-occupation lourde.

⁶ 11,3% des maisons divisées ; 11,4% des appartements apparus.

Cette analyse doit toutefois être exploitée avec prudence, car les biais statistiques inhérents à la méthodologie de repérage des divisions potentielles employées⁷ conduisent à estimer que les volumes repérés pourraient, dans certains cas, être largement sous-évalués et ne pas concerner les situations les plus marquées⁸.

Aux dires des acteurs concernés, **le développement du phénomène serait surtout le fait de ménages modestes qui divisent leur logement afin d'équilibrer leur budget et connaissent assez mal de la réglementation.** Les « marchands de sommeil professionnels » seraient moins importants en nombre mais disposeraient chacun d'un parc de logements conséquent. Les divisions liées à des regroupements communautaires tendraient à se développer également, tout en restant circonscrites à certains quartiers.

Des dispositifs de régulation partiels et complexes

Les raisons de la mobilisation de plus en plus marquée des communes au regard de la division pavillonnaire sont liées aux nombreuses difficultés que cela implique pour la gestion de leur territoire. Outre de mauvaises à **très mauvaises conditions de logements** pour les ménages occupant ces logements divisés, **le phénomène entraîne un développement démographique non maîtrisé et un besoin croissant, et difficile à anticiper, en services de proximité** (écoles, ordures ménagères par exemple), à ressources fiscales constantes, mais aussi une dégradation de la qualité urbaine et des rapports de voisinage (stationnement sauvage, circulation, nuisances sonores, etc.).

Les techniques de repérage employées jusqu'alors par les communes sont artisanales et chronophages. La première source de signalement est la dénonciation, principalement des riverains, suivi par le repérage par les demandes d'ajout de compteur électrique pour lesquelles un certificat d'urbanisme est obligatoire. Quelques communes mettent en place des dispositifs plus proactifs, tels que l'arpentage (repérage des ajouts de boîtes aux lettres, de stationnements en surnombre...), ou le croisement de fichiers (fichiers scolaires...) Ces dispositions restent toutefois partielles et conditionnées à des moyens suffisants. Elles sont surtout régulièrement contournées par les propriétaires les plus indéliçats qui s'adaptent, en permanence, à ces mesures (augmentations de compteurs, distribution de courrier en interne aux logements...).

Les mesures de prévention et de traitement de la division relèvent d'une part du droit commun de l'urbanisme et de la lutte contre l'habitat indigne, et d'autre part, de nouveaux instruments introduits dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR » ou plus spécifiquement de la mise en place d'un opérateur dédié en Île-de-France.

⁷ L'analyse ne porte que sur les flux et pas le stock de logements divisés, or aux dires des acteurs, celui-ci est très important dans certains secteurs. Elle ne s'étend pas au-delà de l'année 2013 tandis que les mêmes acteurs font état d'une forte accélération, à leurs yeux, dans la période plus récente.

⁸ La base Filocom ne contient que les divisions dont les locataires et les propriétaires se sont fait connaître auprès des services fiscaux. Ainsi toute les divisions non déclarées ou concernant des locataires sans droit ni titre, ne peuvent être quantifiées.

Les principaux instruments juridiques aux mains des collectivités locales

Au titre des codes le d'urbanisme et de la construction et de l'habitation, les dispositions les plus utilisées par les communes de Seine-Saint-Denis pour contraindre la division sont celles relatives à l'obligation de création, pour les logements nouveaux, de places de stationnement ou de locaux à ordures ménagères dans l'enceinte de la parcelle (Drancy), et à la préservation d'une surface minimum d'espace vert dans ces mêmes espaces (Livry-Gargan). Les règles relatives à la surface minimum des logements⁹ ou à un pourcentage limité de studios sont également mobilisées afin d'éviter la surreprésentation de petits logements (Montfermeil). Les infractions en urbanisme telles que l'exécution de travaux en méconnaissance du PLU ou l'exécution de travaux en l'absence de déclaration préalable ou de permis de construire font ainsi l'objet d'une attention particulière de la part des communes.

Le code de la santé publique permet aux communes, dans la lignée des politiques de lutte contre l'habitat indigne, de mettre fin aux risques issus de l'utilisation de locaux impropres à l'habitation (cave, sous-sol, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur ...), de la sur-occupation des logements, et de l'insalubrité remédiable ou irrémédiable.

Le code pénal peut enfin être mobilisé au titre de l'aide au séjour, de la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement indignes, de fraudes aux prestations sociales et du blanchiment (fraude fiscale notamment). Ces dispositions sont mobilisées par le Parquet et concernent les « professionnels » de la division déjà bien identifiés et récidivistes. Les communes mobilisent de manière plus privilégiée les Codes de l'Urbanisme et de la Santé Publique.

La très grande majorité des poursuites engagées par les communes se fait ainsi sur le fondement du code de l'urbanisme, car il s'agit le plus souvent de la première infraction constatée. Ces démarches sont facilitées par un raccourcissement, depuis 2016, des délais d'enquête en urbanisme, ce qui permet de poursuivre plus rapidement le mis en cause lorsque l'infraction est avérée. Dans certains cas, le simple fait d'être auditionné par le commissariat et convoqué devant le tribunal incite le propriétaire à régulariser sa situation avant la tenue de l'audience. **Les autres législations impliquent des délais plus longs mais les peines pouvant être appliquées sont plus lourdes** (code de la santé publique, code pénal), conduisant certaines communes à privilégier ce second recours. Le recours à différentes législations **contraint les collectivités à une approche thématique ne facilitant pas la gestion transverse de la division pavillonnaire.**

Ainsi, pour plus d'efficacité, certaines communes mobilisent simultanément plusieurs législations (Drancy, Montfermeil, Livry-Gargan), à charge ensuite pour le Parquet de poursuivre l'enquête. Afin de marquer les esprits et dissuader les propriétaires indécis, certaines communes se mobilisent fortement sur certains dossiers pour obtenir de lourdes peines et de les communiquer dans la presse locale.

⁹La loi apparente les logements issus de division à des logements neufs dont le taille minimale est définie au 1^{er} alinéa de l'article R111-2 du Code de la Construction et de l'Habitation applicable aux logements neufs, « La surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 m² et de 33 m³ au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 m² et 23 m³ au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième ».

Les nouveaux dispositifs introduits par la loi ALUR

Les nouveaux instruments mis en place par la loi ALUR permettent de prolonger et de sécuriser un certain nombre de ces dispositions, dans la perspective conjointe de garantir que les divisions soient respectueuses des normes d'habitabilité des logements. Tandis que **l'autorisation préalable à la division** se concentre sur la prévention de travaux de division menant à la création de logements indignes, **les instruments relatifs à la mise en location (autorisation préalable à la mise en location et déclaration de mise en location)** permettent, dans la longue durée, de contrôler à chaque nouvelle mise en location que les conditions d'habitabilité soient toujours respectées. Si ces nouveaux dispositifs sont trop récents pour avoir pu être mobilisés pour l'heure au sein du territoire, ils permettront toutefois de clarifier et sécuriser un certain nombre des mesures mises en place, de leur propre initiative, par les communes de Seine-Saint-Denis.

Le cas particulier de l'Île-de-France : un opérateur public pour réguler le phénomène

Le projet de création d'un **opérateur francilien, sous gouvernance conjointe d'Action logement et de l'Établissement public foncier d'Île-de-France**, pourrait contribuer à la régulation du phénomène. L'opérateur devrait ainsi permettre l'acquisition de pavillons concernés par le phénomène de division, pour en assurer le portage foncier, les transformer ou les réinjecter sur le marché. L'opérateur pourra assurer en cela un rôle de prévention pour éviter que les pavillons ne rentrent dans un processus de division créateur d'habitat indigne, ou de traitement par l'acquisition de pavillons déjà divisés et mal habités, en vue de les transformer.

Quelques enjeux d'avenir

Les avancées opérées au niveau local, avec la **professionnalisation de certaines communes sur le sujet**, et au niveau national avec la **mise en place de nouvelles dispositions législatives**, permettent d'avoir une meilleure approche du phénomène de division pavillonnaire. L'ensemble des instruments, tant en termes de repérage que de régulation, sont ainsi adaptés aux phénomènes de divisions, notamment ceux émanant de propriétaires de bonne foi. Néanmoins, ils **restent globalement très insuffisants envers les propriétaires les plus indécis et inadaptés à la gravité de certaines situations rencontrées et en décrochage avec la perception d'un phénomène en forte expansion**.

¹⁰ Pour les données de stock : les fichiers fonciers (MAJIC) permettent depuis 2011 un pré-repérage plus fin (au local et/ou à la parcelle) des divisions – sous réserve qu'elles soient connues des services fiscaux-. Pour les données de flux : les Données de Valeurs Foncières (DVF), enrichies (DV3F) par le Cerema, devraient apporter des indicateurs sur les transactions de biens sur les secteurs « à risque ».

¹¹ Loi NOTRe du 7 août 2015

En termes de moyens, les besoins en ingénierie tant quantitatifs que qualitatifs (personnels accrédités...) ne sont souvent pas adaptés aux ressources et moyens d'ingénierie de certaines communes. À l'instar d'autres territoires, la mutualisation de moyens entre communes, au niveau des intercommunalités, ou par groupement de moyens entre communes, pourrait être une piste à explorer.

D'un point de vue réglementaire, la capacité des communes à agir de façon préventive par l'acquisition de pavillons dans des secteurs particulièrement soumis au risque de division, par exemple par la mobilisation du droit de préemption urbain, est contrainte par la possibilité d'en justifier la mesure. La mobilisation de nouveaux leviers juridiques permettant de justifier l'intérêt général de la démarche pourrait ainsi s'avérer utile. L'autorisation préalable à la division, prévue par la loi ALUR, pourra par ailleurs renforcer l'action préventive des collectivités sur ce sujet.

En termes de procédures judiciaires, la difficulté à faire aboutir les démarches liées à de simples manquements au Code de l'Urbanisme, dans un contexte de sur-sollicitation du Parquet l'obligeant à hiérarchiser les dossiers, ou encore la légèreté ou la difficulté à appliquer les peines, expliquent une partie des frustrations exprimées par les acteurs du département. À ce titre, le renforcement des moyens de la justice envers les propriétaires indécis, tel que promu par la proposition de loi renforçant la lutte contre les « marchands de sommeil » et l'habitat indigne, portée par Jean-Pierre Sueur et Évelyne Yonnet, vise à avoir une approche plus satisfaisante du phénomène.

Enfin, au-delà de la résolution des situations de mal-logement, aucune procédure ne permet en outre, pour l'heure, de garantir le **maintien du caractère individuel** des logements. La combinaison de plusieurs outils pourrait néanmoins permettre de contrôler davantage le phénomène, par exemple en conditionnant l'intervention du futur opérateur francilien à la mobilisation de l'autorisation préalable à la mise en location, mais aussi en mobilisant de nouveaux instruments d'encadrement de la propriété. Dans certains quartiers particulièrement soumis au phénomène de division, **des mécanismes tels que le « bail réel solidaire » et les « organismes de foncier solidaires » pourraient tout particulièrement contribuer à sécuriser, dans la durée, le maintien d'un parc individuel en propriété occupante** (agrément des ventes, interdiction du statut de propriétaire bailleur, travaux soumis à autorisation...)

Les travaux de **repérage** statistiques de divisions potentielles menés dans le cadre de cette étude ont permis des premières avancées, les limites énoncées plus haut pourront être levées par de nouvelles investigations, à l'instar des travaux engagés avec le Cerema au sein de la métropole européenne de Lille, ou encore par la mobilisation de nouvelles données disponibles¹⁰, en lien avec les obligations de publication des données publiques¹¹.

La boîte à outils opérationnelle réalisée dans le cadre de la présente étude a vocation à guider les collectivités dans la mobilisation des instruments les plus adaptés aux situations rencontrées, dans le cadre d'une stratégie globale appelant très généralement la mobilisation concomitante, et dans la durée, de plusieurs d'entre eux. Elle met également en lumière les enjeux de poursuite du renforcement des moyens d'action publique consacrés à la question, au niveau tant local que national.