

espacité

**LA DIVISION PAVILLONNAIRE :
CARACTERISATION ET MOYENS DE
REMOBILISATION**

Rapport final

Janvier 2017

**Direction Régional et Interdépartementale
de l'Hébergement et du Logement de
Seine-Saint-Denis**



Table des matières

Introduction	5
Etat de l'art	7
Méthodologie de l'étude	8
Une étude départementale conduite en trois temps	8
Une approche quantitative à partir des données fiscales FILOCOM	9
Un phénomène vraisemblablement sous-estimé statistiquement	11
Objectifs et contenu de la seconde phase de l'étude : confronter les résultats quantitatifs de phase 1 à la réalité des territoires	12
Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire	14
I.1 Evaluation globale du phénomène : volumes et localisation	14
I.2 Des maisons potentiellement divisées et des appartements issus de division qui présentent des signes de fragilité	19
I.3 Nature des propriétaires des maisons divisées	25
I.4 Maisons divisées et appartements issus de division : des occupants de natures différentes	28
Partie II – Analyse détaillée du phénomène	38
La première phase de l'étude, réalisée en coproduction avec le Cerema DTer Nord Picardie, a donc consisté à localiser, quantifier et qualifier la division pavillonnaire. Cette approche ne pouvait cependant être suffisante pour comprendre le fonctionnement de ce phénomène d'autant que les données Filocom mobilisées sousestiment vraisemblablement le phénomène et doivent être interprétées avec prudence.	38
II.1 Principales caractéristiques de la division pavillonnaire	39
II.2 Problématiques induites par la division pavillonnaire	41
II.3 Observer : des modes de repérage qui restent artisanaux et chronophages	44
II.4 Prévenir et traiter : les outils mobilisés	47
II.5 Les limites à l'action	52
Glossaire	56
Annexe 1 – Caractéristique d'un logement décent selon la loi SRU	57
Annexe 2 – Typologie des communes réalisée en phase 1	58
Annexe 3 – Etudes déjà menées et organisations en cours	59
Annexe 4 – Index des notes	60

Introduction

L'Unité territoriale de Seine-Saint-Denis de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL93) comprend un Bureau d'intervention en habitat privé dont l'objectif est, entre autres, d'améliorer la qualité de logements et les conditions d'habitation des occupants.

La division pavillonnaire peut, sous réserve qu'elle réponde aux règles d'urbanisme, de sécurité des occupants et de salubrité publique, répondre aux besoins en logement que connaît la Seine-Saint-Denis tout en luttant contre l'étalement urbain. Cependant, depuis la fin des années 2000, un nombre croissant de procédures ont été conduites en direction de pavillons divisés en plusieurs logements ne répondant pas aux conditions de décence définies dans les textes. Cette constatation et les préoccupations de plus en plus fréquentes des communes du département vis-à-vis de ce phénomène en accélération, méconnus et peu maîtrisés ont attiré l'attention des services de l'Etat.

Afin de mieux appréhender le phénomène de division pavillonnaire, la DRIHL93 a confié à l'agence Espacité et au Cerema DTer Nord Picardie la réalisation d'une étude visant à le quantifier, à en comprendre la nature, le fonctionnement, les facteurs de développement et à recenser l'ensemble des outils dont disposent les collectivités et leurs partenaires pour repérer, encadrer et traiter les pavillons divisés. Après une première phase visant à approcher quantitativement les divisions sur une période de 10 ans, six communes volontaires ont été étudiées dans le détail selon une méthodologie reposant sur une analyse documentaire, des visites de site et la conduite d'entretiens qualitatifs avec les élus et services des communes ainsi que leurs partenaires (Agence Régionale de Santé, Parquet de Bobigny, EDF, ADIL93, Conseil départemental de Seine-Saint-Denis). Les résultats obtenus permettent d'apprécier les stratégies qui prévalent à la division d'un pavillon et les méthodes et outils mobilisés par les acteurs publics pour y répondre.

Le présent rapport aborde dans un premier temps l'approche quantitative du phénomène de division pavillonnaire pour en détailler ensuite les différentes facettes. La dernière partie vient

consolider une boîte à outil des dispositifs mobilisables pour observer, prévenir et traiter les cas de division tout en mettant en lumière les évolutions, notamment législatives, qu'il s'agirait d'envisager pour renforcer le cadre d'action des pouvoirs publics.

Etat de l'art

La division pavillonnaire pose question, tant en raison de la croissance du phénomène que de ses impacts sociaux (conditions d'habitat des populations concernées, paupérisation de certains quartiers, ...) et urbains (mobilisation incontrôlée des espaces et équipements publics, dévalorisation de certains patrimoines et ensembles urbains, ...). Pour tenter de quantifier et de comprendre ce phénomène, plusieurs études ont été conduites à partir de 2012 :

- La division de logements dans l'agglomération lilloise, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et le CETE Nord Picardie – Novembre 2012
- Nouveaux logements issus de la restructuration du parc immobilier : étude dans le Val-de-Marne, UPEC-IUP et IAU – Janvier 2013
- La division pavillonnaire dans l'agglomération parisienne, Atelier IUP – Habitat et Mobilités, sous la direction de G. Clément, J-C. Driant & M. Richard – Mars 2013
- La division pavillonnaire : menace ou chance pour le logement ? Par Peggy Mertiny et Sylvain Guerrini, CEREMA, Emilie Péqueux, ADIL du Nord et Anne-Claire Davy, IAU d'Ile de France – paru dans le Moniteur en juillet 2014

Ces premières études exploratoires ont permis de définir la méthodologie d'observation statistique du phénomène et d'en qualifier la nature.

Elles concluent également que, dans un contexte de crise du logement, en tenant compte de la diminution de la taille des ménages, de l'augmentation de la population étudiante et de celle du nombre de personnes seules, il n'est pas recommandé d'empêcher la création de logements dans le bâti existant, mais plutôt de l'encadrer. Il s'agit de s'assurer que les logements créés respectent les normes d'habitabilité et soient répartis de manière équilibrée dans les territoires. Pour que cela soit possible, ces études préconisent la mise à la disposition des communes d'outils de repérage et de contrôle des opérations de division.

Méthodologie de l'étude

Une étude départementale conduite en trois temps

La présente étude est la première à analyser spécifiquement dans le territoire de la Seine-Saint-Denis la question de la division pavillonnaire, à structurer la boîte à outil des dispositifs mobilisés pour repérer encadrer et traiter ce phénomène et à en détailler les limites. Menée durant toute l'année 2016, l'étude s'est déroulée en trois phases successives :

- Une première phase, en coproduction avec le Cerema DTer Nord Picardie, a permis de localiser et de quantifier le phénomène de division pavillonnaire. Cette première analyse, conduite sur la base des données fiscales FILOCOM a permis de repérer et comprendre la nature des biens divisés, le profil des propriétaires et celui des occupants. Cette qualification a permis d'établir une typologie des communes touchées par le phénomène de division pavillonnaire.
- La seconde phase de l'étude s'est attachée à l'étude approfondie de 6 communes volontaires, illustratrices de la typologie des territoires définie en fin de première phase. Les élus et services des Villes de Drancy, La Courneuve, Livry-Gargan, Montfermeil, Montreuil et St Ouen ont été rencontrés. Les entretiens ont permis de mieux appréhender les causes et effets du phénomène de division pavillonnaire qui traversait la commune, de le localiser, d'affiner sa quantification et de comprendre les stratégies des propriétaires et des occupants. Ces entretiens ont également permis d'inventorier les dispositifs et outils mobilisés par les collectivités pour observer, prévenir et traiter le phénomène de division pavillonnaire et de mesurer les limites qui sont les leurs pour y faire face. Les dire des collectivités ont été complétés par des entretiens de même nature avec des partenaires institutionnels tels que l'Agence Régionale de Santé, EDF, le parquet de Bobigny, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, l'ADIL 93, l'Etablissement Public Foncier d'Ile de France.
- La troisième phase de l'étude a enfin permis d'établir une « boîte à outil » de l'ensemble des dispositifs, outils et cadres réglementaires que les territoires peuvent mobiliser.

Cette « boîte à outil » à visée pédagogique prend la forme de fiches action détaillant le contenu de chaque mesure, les partenaires clés à même de la déployer ou de conseiller le territoire et le cadre législatif ou réglementaire dans lequel elle s'inscrit.

Une approche quantitative à partir des données fiscales FILOCOM

La division de logements est par nature un phénomène très discret et, en dehors d'un repérage physique fastidieux visant à identifier des signes extérieurs caractéristiques, comme la multiplication des boîtes aux lettres, il existe peu de moyens de la quantifier.

Deux bases de données de source fiscale permettent toutefois d'approcher le phénomène et de le décrire plus ou moins finement : Filocom et les Fichiers Fonciers (dénommés aussi Majic). Lors de la première phase de l'étude, ces données ont donc été mobilisées pour quantifier le phénomène et décrire l'occupation des logements potentiellement divisés.

La base de données FILOCOM d'après DGFIPi, construite à partir des données fiscales de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière, permet de suivre l'exhaustivité du parc de logements et son occupation depuis 1999 jusqu'en 2013.

L'étude s'est appuyée sur les données de la période décennale 2003-2013, et de deux sous-périodes de 6 années 2003-2009 et 2007-2013. Ces bornes chronologiques ont été choisies afin d'observer le phénomène sur une période suffisamment longue pour qu'il soit représentatif tout en permettant de repérer d'éventuelles inflexions dans le temps de ses caractéristiques.

La méthodologie développée par le Cerema DTer Nord Picardie vise à rapprocher d'une part, les maisons potentiellement divisées et, d'autre part, les appartements issus de ce phénomène de division, pour en décrire les caractéristiques et l'occupation. La méthodologie suivante est employée :



1ère étape : identification en Seine-Saint-Denis :

- Des maisons disparues entre 2003 et 2013 d'une part,
- Et des appartements non neufs (appelés restructurés, c'est-à-dire dont la date de construction est antérieure à 2003) apparus entre ces deux dates d'autre part.

2ème étape : identification au sein de ces logements de ceux qui avant et après division potentielle sont situés sur les mêmes sections cadastrales et possèdent les mêmes années de construction.

Selon cette dernière méthode, entre 2003 et 2013 en France, on dénombre :

→ Pour les logements individuels disparus potentiellement divisés : **37 348 logements soit 3700 logements par an.**

→ Pour les logements collectifs restructurés potentiellement issus de division : **119 913 logements soit 12 000 logements par an.**

Filocom ne permet cependant d'identifier qu'une division *potentielle*. Le secret statistique en deçà de 11 unités¹ empêche par ailleurs de descendre à une échelle trop fine d'où le choix minimal de la section cadastrale. Ces données permettent néanmoins d'apporter des éléments inédits sur l'occupation des logements avant et après division (modes et statuts) et sur les occupants (revenus et composition familiale).

Les données étudiées excluent donc deux phénomènes qui se produisent également dans le tissu pavillonnaire de Seine-Saint-Denis :

¹ En deçà de 11 unités, l'administration fiscale considère qu'il est possible de retrouver individuellement les logements et ne transmet donc pas les données. Une échelle d'analyse trop fine conduit à une multiplication des données inférieures à 11 unités et amoindri la capacité d'analyse.

- La démolition de pavillons au profit de petits collectifs, plus denses,
- La division parcellaire, autrement appelée BIMBY acronyme de l'appellation anglophone de cette tendance « back in my back yard », qui consiste à détacher une parcelle foncière pour construire un second pavillon.

Un phénomène vraisemblablement sous-estimé statistiquement

Si elles sont probablement les données les plus fiables pour approcher le phénomène de division pavillonnaire, les données Filocom conduisent cependant à une sous-estimation du phénomène en raison de deux biais principaux :

- L'analyse des données Filocom pour la décennie 2003-2013 ne permet pas de mesurer l'état de stock de pavillons divisés avant cette période. Hors la division pavillonnaire semble avoir commencé, du dire des acteurs rencontrés, avant 2003. De même, ce phénomène est décrit comme étant en expansion depuis 2010, un nombre important de divisions récentes n'est donc vraisemblablement pas pris en compte dans l'analyse.
- La base Filocom ne contient que les divisions déclarées soit en mairie préalablement à la division, soit parce qu'un propriétaire bailleur déclare des revenus issus de la location des appartements issus de division soit parce que l'occupant déclare ses ressources et son domicile auprès de l'administration fiscale (parfois par le biais de la CAF). Or la part d'occupants sans droits ni titre ou ayant un profil non éligible aux prestations familiales (cas des hommes seuls) laisse présager d'un nombre notable de divisions inconnues de la DGFIP et donc n'apparaissant pas dans Filocom.

En conséquence, l'analyse quantitative du phénomène doit principalement être considérée pour sa capacité à hiérarchiser les secteurs concernés et à qualifier une partie du phénomène tout en excluant les cas les plus durs de propriétaires outillés parvenant à échapper à toute forme de déclaration.

Objectifs et contenu de la seconde phase de l'étude : confronter les résultats quantitatifs de phase 1 à la réalité des territoires

La seconde phase de l'étude a consisté à approfondir l'analyse quantitative du phénomène via des études de cas menées sur des communes pilotes. Il s'agissait de définir de manière plus précise les causes des divisions pavillonnaires, les moyens d'actions mobilisés et les limites identifiées à ces actions par les six communes volontaires décrites ci-dessus².

La rencontre de ces 6 communes a permis de confirmer les tendances issues de la phase 1 et de mesurer le décalage entre cette analyse quantitative et la réalité des territoires. Ainsi les résultats de ces rencontres ont permis de localiser plus précisément les phénomènes sur les territoires communaux, d'en approcher les causes. Ils ont également permis de cerner les profils et les motivations des propriétaires réalisant une division ainsi que le profil et la situation des locataires concernés.

L'objectif de ces entretiens était également de faire un état des lieux des moyens de repérage et des actions de lutte contre le développement du phénomène mis en œuvre par les communes et leurs partenaires (EDF, ARS, etc.). Pour chaque étape de l'intervention communale, les difficultés éprouvées par les communes ont été abordées : repérage, prévention, traitement, poursuites des propriétaires, etc. De plus, ces rencontres ont permis de recenser le cadre juridique mobilisé : mobilisation des codes de l'urbanisme, de la santé publique, de la construction et de l'habitation, pénal, etc. Enfin, les problématiques induites par ces divisions et auxquelles les communes sont confrontées ont été appréhendées.

² 6 communes, déterminées en fonction des conclusions de l'analyse quantitative ou de leur volontarisme pour participer à la démarche, ont fait l'objet d'entretiens qualitatifs : Drancy, La Courneuve, Livry-Gargan, Montfermeil, Montreuil et Saint-Ouen. Des entretiens ont également été menés avec les partenaires et opérateurs concernés par ces divisions : EDF, l'Agence Régionale de Santé, le Tribunal de Grande Instance de Bobigny, le Conseil Départemental, la Direction Générale des Finances Publiques, ainsi que certaines intercommunalités (Plaine Commune, Est Ensemble).

Les phases 1 et 2 de l'étude se sont donc révélées complémentaires pour mieux quantifier et qualifier le phénomène de division pavillonnaire. Les communes rencontrées se disent cependant elles-mêmes dépassées par l'ampleur de ce phénomène et dans l'incapacité, principalement faute de moyens, de repérer exhaustivement les pavillons divisés et ainsi de les dénombrer.

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

I.1 Evaluation globale du phénomène : volumes et localisation

L'analyse des données Filocom permet d'évaluer le phénomène à environ 1 500 maisons divisées entre 2003 et 2013 soit environ une maison sur 100 en Seine-Saint-Denis, circonscrite à celles « repérables » du fait de la méthodologie employée, qui aurait fait l'objet d'une division au cours de cette décennie. Le phénomène serait **près de deux fois plus important en volume en Seine-Saint-Denis que dans le reste de l'Ile-de-France**, où, selon la même méthodologie, une maison sur 180 aurait fait l'objet d'une division pavillonnaire au cours de la même période.

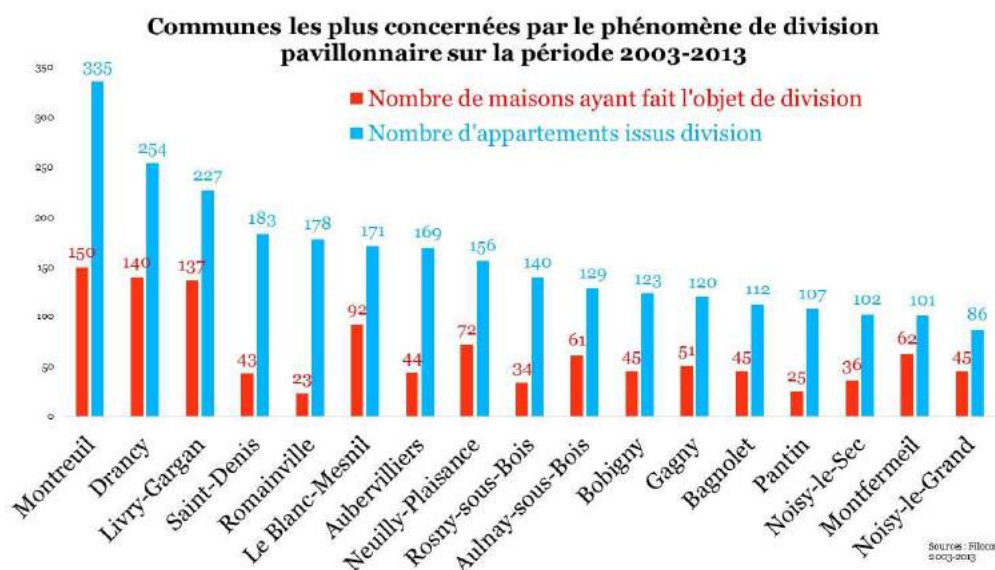
Avec une moyenne annuelle de 150 maisons divisées par an, ce phénomène peut paraître marginal au regard du poids de la construction neuve observée en parallèle sur la même période. En Seine-Saint-Denis, sur la période 2003-2013, 45 129 logements supplémentaires dont 41 863 appartements sont venus gonfler l'offre du marché. Parmi ces nouveaux logements, 3 701 seraient apparus du fait de la division pavillonnaire, soit 8,8% de l'offre nouvelle d'appartements (et 8,2% de l'ensemble de l'offre nouvelle). S'il est difficile d'évaluer précisément l'évolution du phénomène (cf. exposé des précautions méthodologique), il semblerait toutefois que cette dynamique se soit légèrement accélérée en Seine-Saint-Denis au cours de la période d'observation, alors qu'elle connaissait un léger recul sur l'ensemble de la région Ile-de-France. Le nombre de maisons ayant fait l'objet de division est en effet 5% plus élevé sur la période 2007-2013 que sur la période 2003-2009, alors qu'il a décliné (-4%) en Ile-de-France. Les sources statistiques ne mettent pas en évidence l'accélération majeure du phénomène pourtant ressentie par bon nombre d'acteurs, ce qui conduit là encore à la plus grande prudence d'interprétation.

Au sein de la Seine-Saint-Denis, sur les 10 dernières années (2003-2013), les communes les plus touchées par le phénomène de division pavillonnaire (en volume) ont un profil assez hétérogène.

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

Ce phénomène complexe et pluriel ne se limite pas à un secteur géographique du département. Montreuil, Drancy et Livry-Gargan seraient les communes les plus concernées avec chacune plus de 130 maisons touchées. Le Blanc-Mesnil, Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Aulnay-sous-Bois et Gagny viennent en second rang avec chacune plus de 50 maisons qui auraient donné lieu à une division sur la même période.

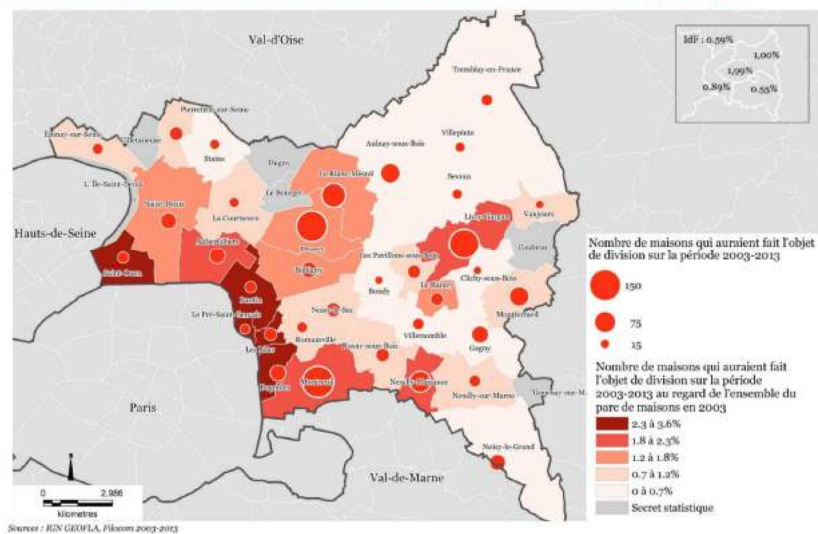
Les appartements issus de division représentent dans certaines communes une part notable de l'offre nouvelle de logements. A Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Gagny ou Epinay-sur-Seine, plus du 1/4 de l'offre nouvelle d'appartements sur la période 2003-2013, serait le fait de divisions pavillonnaires. Elle atteint même 38% à Montfermeil. La division pavillonnaire semble être dans ces territoires une réelle alternative à la construction d'appartements.



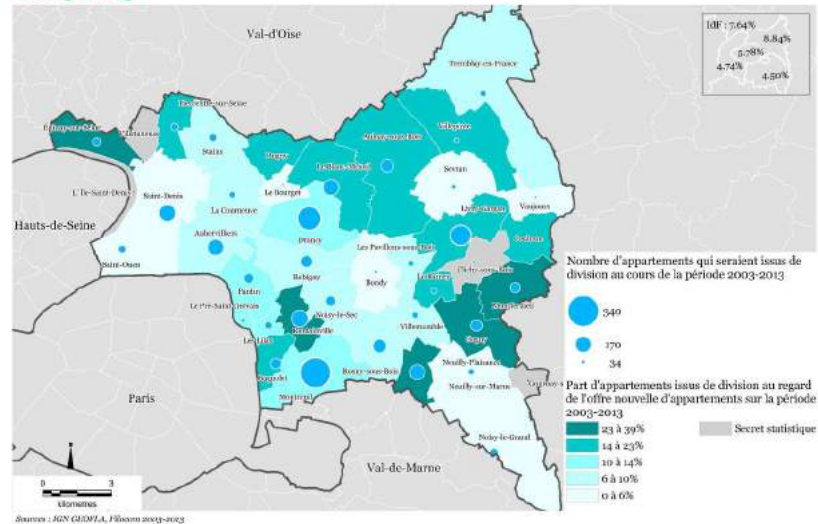
Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

Si l'on observe le phénomène au prorata du volume de maisons présentes dans la commune, une couronne se dessine en périphérie de Paris avec une densité d'un peu plus de 2% du parc pavillonnaire divisé en 10 ans contre 1% à l'échelle départementale.

Maisons potentiellement divisées sur la période 2003-2013



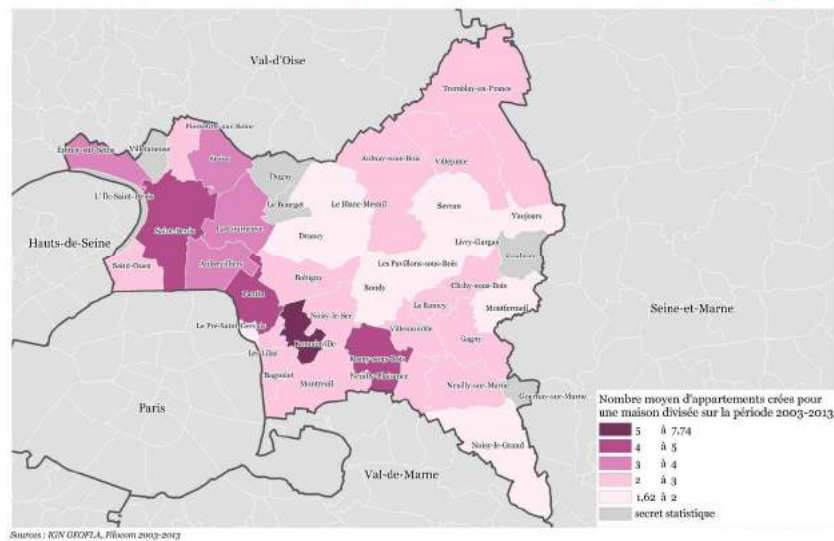
Appartements potentiellement issus de division sur la période 2003-2013



Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

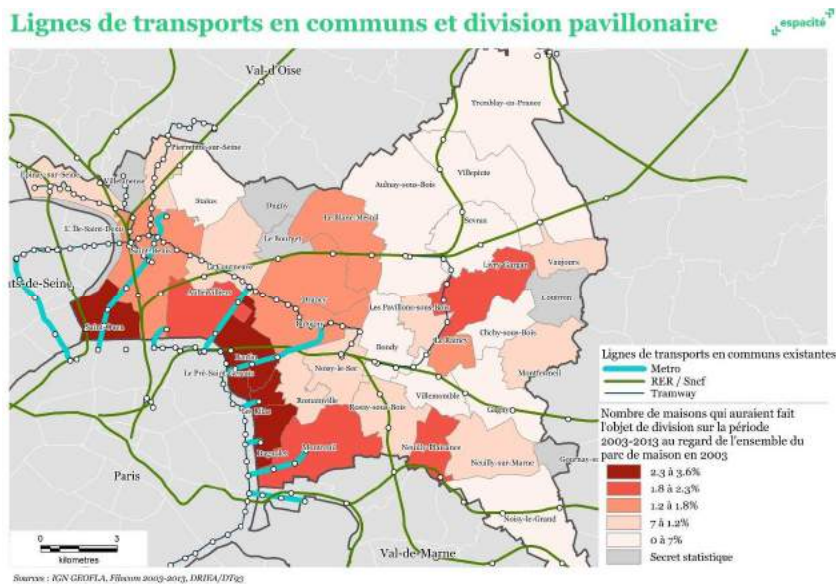
En moyenne, dans le cas d'une division pavillonnaire, chaque maison disparue donne lieu à la création de 2,44 appartements. Le nombre d'appartements créé en moyenne du fait d'une division tend à augmenter : il serait ainsi passé de 2,21 sur la période 2003-2009 à 2,65 sur la période 2007-2013. Dans certaines communes, ce nombre est bien supérieur. C'est notamment le cas à l'ouest du département où dans de nombreuses communes plus de trois appartements apparaissent pour une maison divisée. Romainville se distingue des autres communes avec pour une maison divisée, l'apparition de 7,7 appartements. Cette donnée est néanmoins à relativiser du fait du faible poids de la division dans cette commune. Ce chiffre peut être lié à quelques cas de division de très grosses demeures, notamment des opérations d'acquisition-amélioration conduite par des organismes HLM.

Nombre d'appartements créés pour une division entre 2003 et 2013 ⁷ *espacité*



Les communes situées sur la première couronne et très accessibles en transport en commun (présence d'un métro) semblent particulièrement concernées par la division pavillonnaire. Si l'effet RER semble ensuite jouer, celui-ci n'est toutefois pas systématique. Ainsi, certaines communes peu accessibles, comme par exemple Livry-Gargan, semblent fortement touchées par la division pavillonnaire, sans corrélation avec leur liaison en transports en commun. Ainsi la desserte en transports ne semble pas constituer un facteur déterminant dans la croissance de la division pavillonnaire.

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

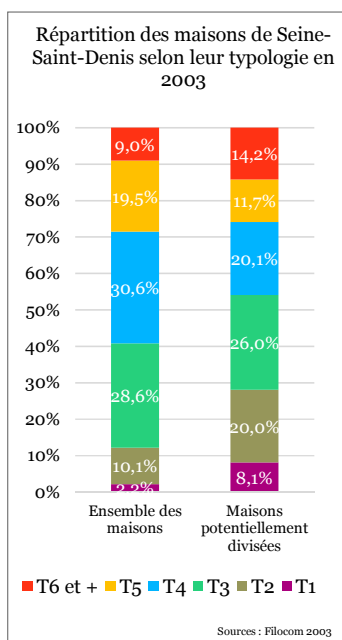


I.2 Des maisons potentiellement divisées et des appartements issus de division qui présentent des signes de fragilité

L'analyse de la nature des maisons divisées et des appartements issus de division révèle un faisceau de caractéristiques démontrant une fragilité particulière de ce parc.

Des maisons de taille plus petite : un paradoxe ?

Les maisons faisant l'objet de division se distinguent de l'ensemble du parc individuel par une part plus importante de petits et de très grands logements.



28.1% des maisons qui ont été divisées étaient composées d'une ou deux pièces, alors que les "petites maisons" ne représentent que 12.3% du parc de logements individuels. Par ailleurs, les très grands logements, ne représentant que 9% de l'ensemble du parc, comptabilisent 14,2% des maisons divisées. Ces tendances s'observent également à l'échelle de la région Ile-de-France.

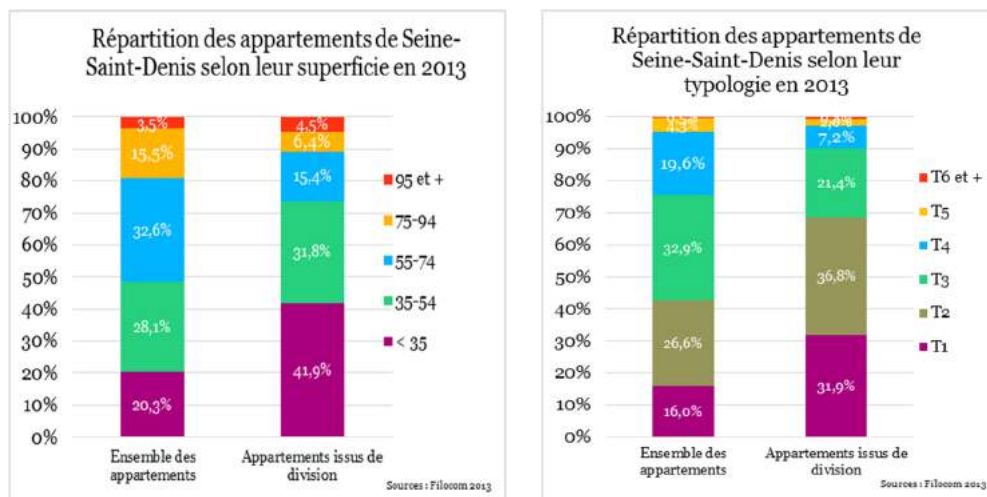
Illustration issue de 20 arrêtés d'insalubrité prononcés à l'encontre de propriétaires d'appartement issus de division pavillonnaire

Les loyers des logements à l'encontre desquels un arrêté d'insalubrité a été pris présentaient des niveaux de loyers très élevés au regard de leur taille et surtout de leur état.

Exemple : 650€ pour 15m² à Pierrefitte-sur-Seine, 600€ pour 16m² à Stains

Ceci confirme donc le fort rendement locatif escompté sur les petits appartements produits suite à une division pavillonnaire

Localement c'est en proche périphérie de Paris que les maisons divisées sont les plus petites. Ces petites maisons, une fois divisées, produisent logiquement de petits appartements de typologie T1 et T2.

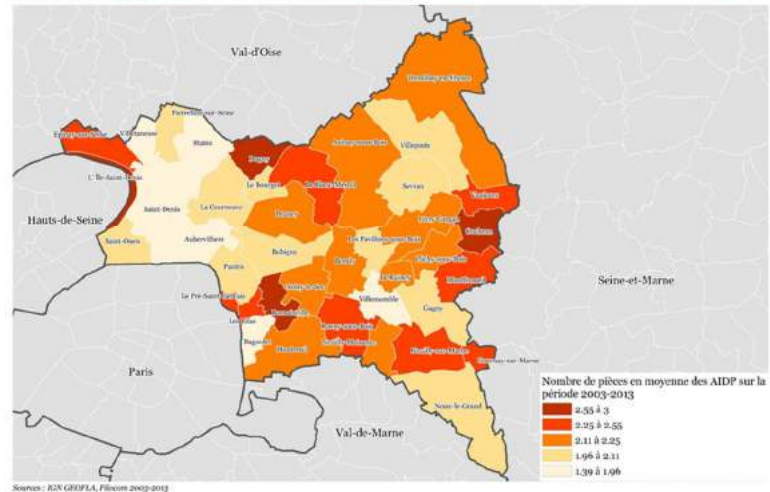


Ces petits logements, de typologie T1 et T2, représentent en Seine-Saint-Denis 68,7 % des appartements divisés et 64,9% en Ile-de-France. La proportion de petites typologies au sein des appartements divisés est nettement supérieure à sa représentation dans l'ensemble du parc d'appartements, + 24 points en Seine-Saint-Denis. Au sein des appartements issus de division pavillonnaire, **les personnes propriétaires occupent des appartements de plus grande typologie** : 3 pièces en moyenne contre des 2 pièces pour les locataires du parc privé, ce qui indique vraisemblablement de la part des propriétaires bailleurs la recherche d'un rendement locatif maximum par la mise en location de petites typologies dont le loyer /m² est traditionnellement plus élevé. Les appartements de plus petites typologies semblent plus fréquemment représentés dans l'ouest du département. Dans ce secteur, la division d'une maison est optimisée par la production de plus d'appartements et de plus petites superficies. Ceci peut vraisemblablement être corrélé à la taille plus petite des maisons acquises et à leur prix, légèrement plus élevé que dans l'est, qui incite les propriétaires à diviser davantage pour percevoir plus de loyer. D'autres villes se distinguent également par l'arrivée sur le marché d'appartements de petites tailles. C'est le cas de Villemomble, Gagny, Les Pavillons-sous-bois, ou encore Noisy-le-Grand.

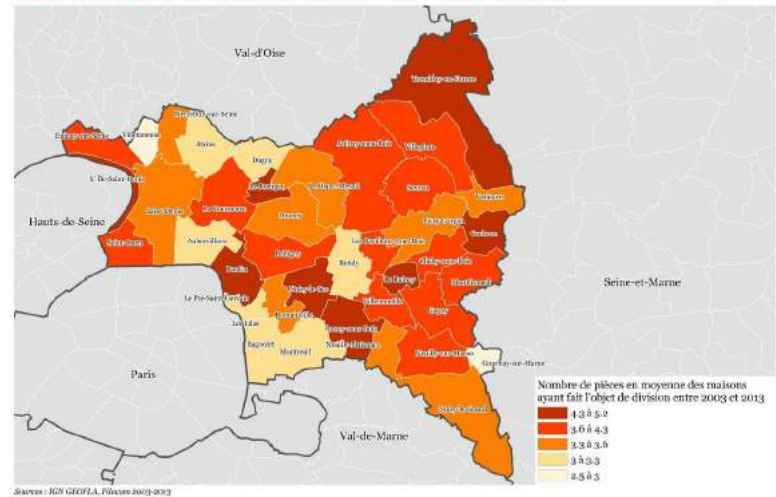
Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

La tendance observée précédemment se confirme si l'on observe la superficie des appartements issus d'une division. En effet en Seine-Saint-Denis, 73.7% des appartements divisés font moins de 54m², et 41.9% d'entre eux moins de 35 m². La proportion de petites superficies est légèrement moins élevée en Ile-de-France avec 67.3% des appartements divisés de moins de 54m², et 37.3% de moins de 35 m².

Taille moyenne des AIDP en 2013

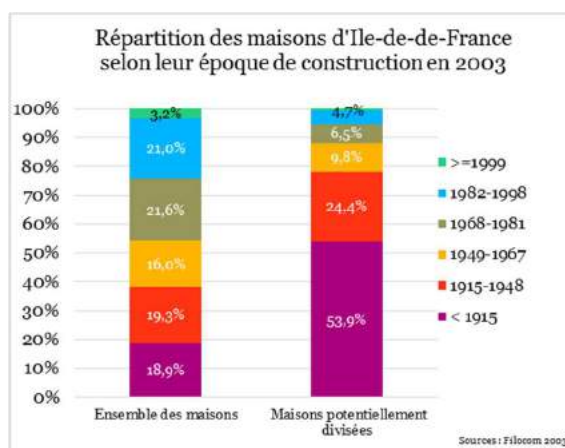


Taille moyenne des maisons divisées en 2003



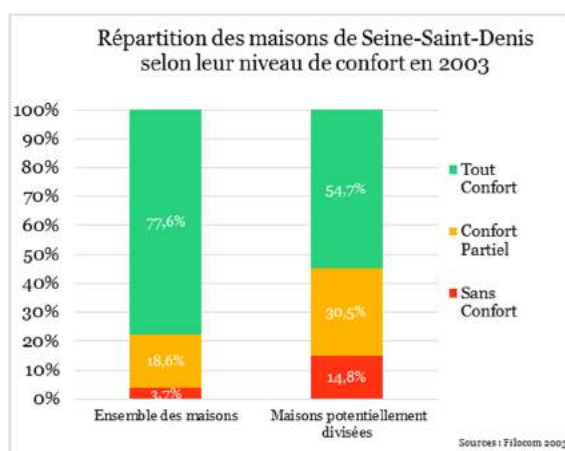
Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

Des maisons plus anciennes et présentant moins d'éléments de confort



En Ile-de-France, la division pavillonnaire semble principalement porter sur de "vieux" logements. Les maisons ayant été construites avant 1948, représenteraient 76,2% des maisons divisées, alors qu'elles ne représentent que 52,3% de l'ensemble des maisons.

Davantage de maisons au confort partiel ou sans confortⁱⁱ font l'objet de division.



Cette tendance s'observe à l'échelle de la Seine-Saint-Denis, de la région et du département du Val-de-Marne. En Seine-Saint-Denis, elles représentent 45,3% des maisons divisées, contre 22,4% de l'ensemble du parc de logements individuels. Les maisons ayant fait l'objet de division seraient donc davantage en "mauvais état" que l'ensemble du parc de maisons.

En Seine-Saint-Denis, le parc potentiellement indigneⁱⁱⁱ constituerait 11,3% des maisons ayant fait l'objet d'une division contre 4,3% de l'ensemble du parc de logements individuels. Cet aspect ne s'observe pas uniquement dans le département, à l'échelle régionale la tendance est similaire, 9,5% des maisons seraient potentiellement indigne contre 2,7% dans l'ensemble du parc individuel.

Ces deux indices, faible confort et plus forte représentation des maisons potentiellement indignes, peuvent en partie être rapprochés de la forte proportion de propriétaires bailleurs qui

trouvent vraisemblablement dans ces maisons anciennes et peu confortables des biens meilleur marché qui, une fois divisées, seront plus rentables.

Les appartements issus de division possèdent très majoritairement tous les éléments de confort selon Filocom. En Seine-Saint-Denis, ils sont **92,8% à être qualifiés de tout confort**. Comparé à l'ensemble du parc d'appartements, ils sont d'un confort supérieur (+7 pts) ce qui semble logique puisque ces appartements sont créés après travaux. Il convient toutefois de rappeler que cette classification opérée par Filocom prend uniquement en compte l'équipement du logement selon certains services (baignoire/douche, WC, chauffage central) mais ne s'intéresse pas à l'état général du logement. Un logement très dégradé avec par exemple de nombreuses fuites d'eau, une mauvaise isolation etc. peut ainsi par exemple être classé « tout confort », car équipé de douche, WC et chauffage central. Cette classification est de plus opérée sur le mode déclaratif.

Concernant le parc privé potentiellement indigne, les appartements issus de division seraient sensiblement dans le même état de dégradation que la totalité du parc d'appartements. De même que pour l'ensemble du parc, les appartements en location seraient davantage concernés par cette problématique. En Seine-Saint-Denis, 11,4% des appartements apparus suite à une division seraient potentiellement indignes, soit 1 point de plus que pour l'ensemble du parc.

Contrairement au niveau de confort des logements qui semble s'être amélioré au cours du processus de division, l'état du bâti aurait très peu évolué. 11,3% des maisons qui ont été divisées étaient potentiellement indignes et 11,4% des appartements apparus d'une division le seraient également. Cette observation est d'autant plus notable que ces appartements ont en théorie fait l'objet de travaux de division qui auraient dû permettre l'amélioration de leur état.

Les appartements issus de division pavillonnaire situés à l'ouest du département sont globalement en moins bon état que la moyenne départementale. A Saint-Ouen, Bagnolet, Pierrefitte-sur-Seine, La Courneuve, Saint-Denis, Pantin plus de 15% des logements privés seraient potentiellement indignes. Ce taux atteint même 27% à Saint-Ouen.

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

Illustration issue de 20 arrêtés d'insalubrité prononcés à l'encontre de propriétaires d'appartement issus de division pavillonnaire

Le tableau ci-dessous synthétise la nature des problématiques rencontrées dans 20 maisons divisées qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité en Seine-Saint-Denis. Ces désordres sont illustratifs de ceux observés lors de la prise d'arrêté sans mis en avant particulière d'une problématique plus que d'une autre.

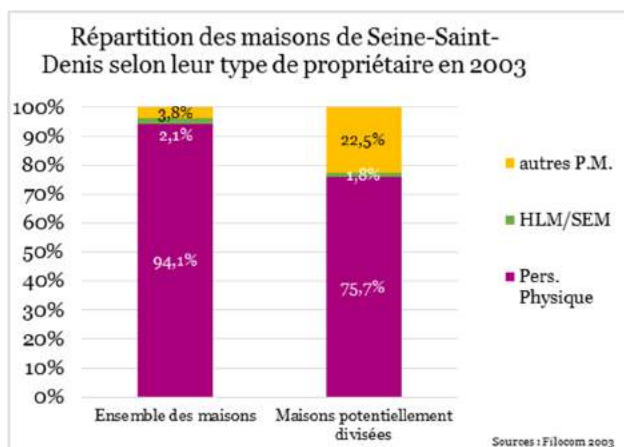
Nature des problématiques rencontrées	
<i>Décence des logements</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Eclairage insuffisant</i> - <i>Absence d'ouverture dans une pièce</i> - <i>Occupation de garage ou de sous-sols</i> - <i>Pièces dont la superficie est inférieure au minimum légal</i> - <i>Pas de délimitation des parties communes et privés</i>
<i>Clos et couvert</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Fissures</i> - <i>Manque d'étanchéité des ouvrants / vitres cassés</i>
<i>Aération et humidité</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Humidité du fait du manque d'aération / de ventilation</i> - <i>Présence de moisissures</i> - <i>Revêtements muraux dégradés</i>
<i>Conformité du système électrique</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Installation électrique dangereuse (compteur ne disjoncte pas, fils apparents, dénudés)</i> - <i>Absence de tableau électrique individuel</i>
<i>Système de chauffage</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Absence de chauffage en état de marche</i>
<i>Présence de nuisibles</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Présence de nuisibles</i>

I.3 Nature des propriétaires des maisons divisées

Une part notable de personnes morales

En Seine-Saint-Denis, 3/4 des maisons qui ont fait l'objet de division sont propriétés de personnes physiques, 22.5 % de personnes morales et 1.8% d'organisme HLM ou de SEM. La majorité des propriétaires physiques de maisons ayant été divisées vivaient dans la commune où se situe le logement (74%) et sont plutôt âgés (46% de plus de 60 ans). Ceci laisse supposer que les maisons divisées sont achetées à des propriétaires occupants vieillissants qui décèdent ou quittent leurs logements.

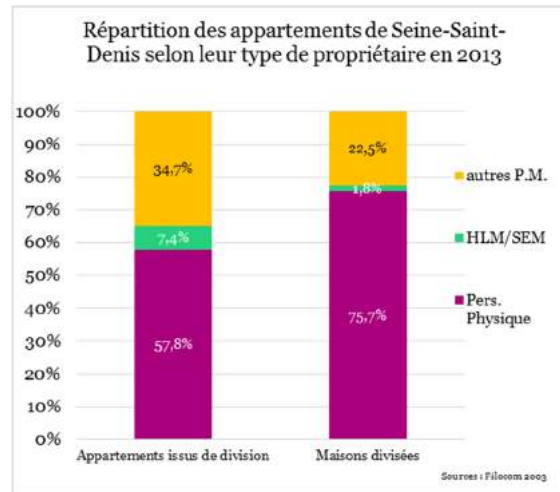
Au regard de leur représentativité dans l'ensemble du parc individuel (3,8%), les personnes morales occupent une part importante parmi les propriétaires de maisons divisées.



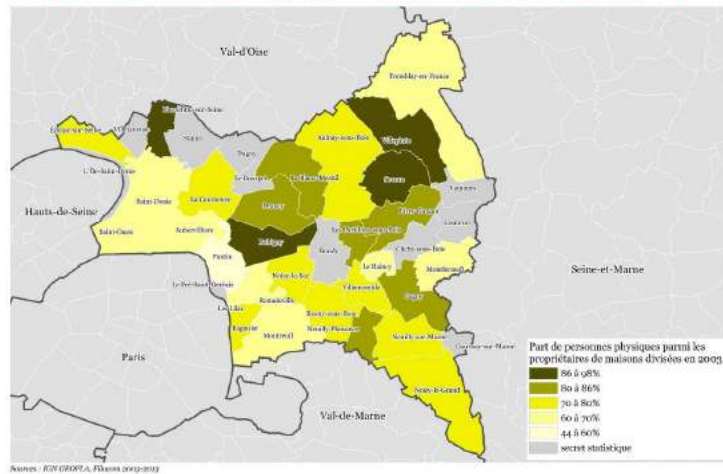
Après division, les appartements obtenus **restent majoritairement propriété de personnes physiques** (60%).

Les personnes morales représentent toutefois 35% des propriétaires. Au regard de leur représentativité dans l'ensemble du parc (11.9%), les personnes morales occupent donc une place importante parmi les propriétaires d'appartements issus de division. Cette tendance s'observe également en Ile-de-France et dans le Val-de-Marne. Elle est à corrélée à la part importante de propriétaires bailleurs et aux régimes fiscaux avantageux de la SCI pour ces derniers.

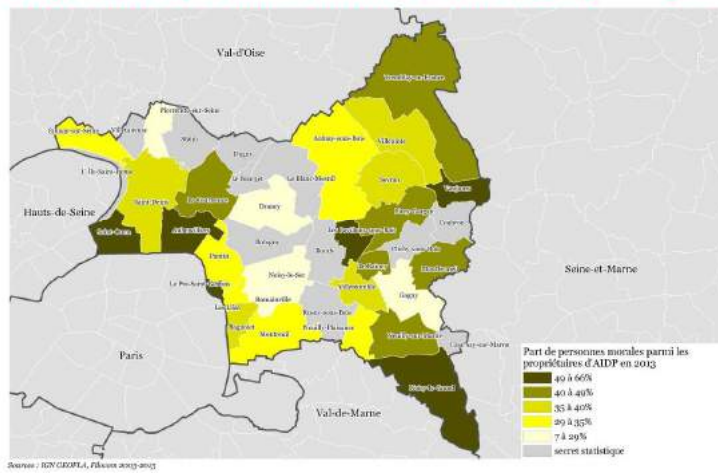
Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire



Propriétaires "personnes physique" de maisons divisées en 2003



Propriétaires "personnes morales" d'AIDP en 2013



La division pavillonnaire : caractérisation et moyens de remobilisation



Si l'on compare les propriétaires des maisons divisées et des appartements issus de ces divisions, on note que **la part des personnes morales a ainsi été multipliée par 1,5**. Si la part des **organismes HLM ou SEM reste marginale (7,4%)**, elle s'est toutefois **fortement accrue** en étant multipliée par quatre principalement avec des opérations d'acquisition-amélioration portant sur de gros pavillons.

Les appartements issus de division propriétés de personnes morales sont particulièrement représentés dans plusieurs communes. A Saint-Ouen, Aubervilliers, Le Pré-Saint-Gervais, Les Pavillons-sous-Bois, ou Noisy-le-Grand, plus de la moitié appartiennent à une personne morale. Leur présence est également significative à la Courneuve, Neuilly-sur-Marne et dans les communes voisines de Clichy-sous-Bois (Le Raincy, Montfermeil, Livry-Gargan).

Les appartements issus de division propriétés de Bailleurs HLM ou de SEM se concentrent sur deux communes : Romainville (3/4% des appartements issu de division recensés dans la communes) et Epinay-sur-Seine (1/3). Le cas de Romainville se distingue nettement des autres communes par la présence de bailleurs sociaux comme acteurs de la division et par le volume d'appartements créés. Les 23 maisons divisées sur la période 2003-2013, ont permis l'arrivée sur le marché de 178 appartements, soit 7,7 appartements par maison.

Illustration issue de 20 arrêtés d'insalubrité prononcés à l'encontre de propriétaires d'appartement issus de division pavillonnaire

Sur les 20 arrêtés étudiés, 7 concernent des appartements propriétés de SCI (ou en gestion) et 13 concernent des propriétaires physiques individuels ou pluriels ce qui est comparable au poids de ces propriétaires dans le parc de logements issus de division pavillonnaire.

I.4 Maisons divisées et appartements issus de division : des occupants de natures différentes

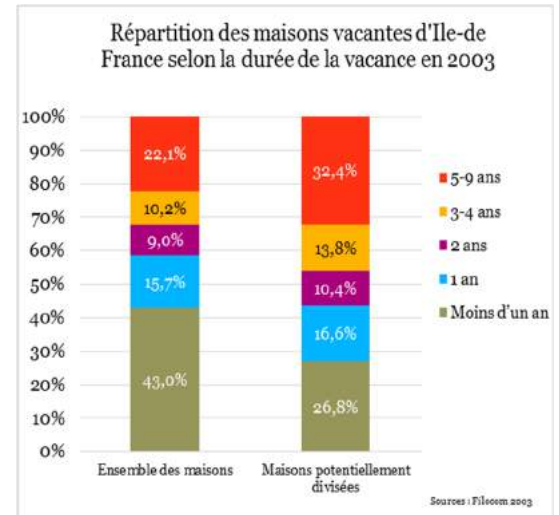
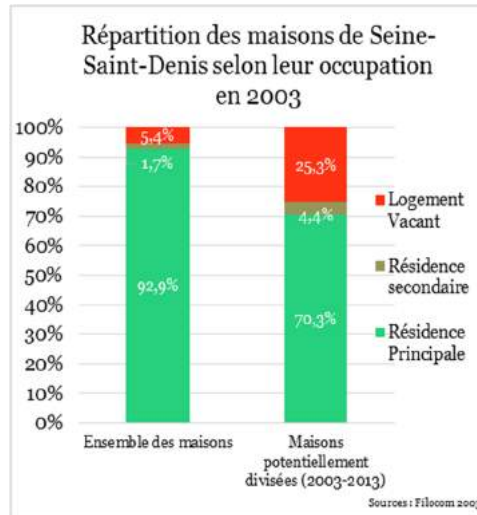
Des maisons divisées plus souvent vacantes et connaissant une vacance de longue durée

On observe en Seine-Saint-Denis une surreprésentation de maisons vacantes parmi celles qui ont été divisées. La vacance touche seulement 5,4% du parc total de maisons du département, alors que 25,3% des maisons divisées étaient vacantes avant division. Au total, entre 2003 et 2013, 4,7% des maisons vacantes en Seine-Saint-Denis auraient fait l'objet d'une division pavillonnaire^{iv}. La part de maisons vacantes, parmi celles ayant fait l'objet de division, semble cependant diminuer sur la période la plus récente, puisqu'elles ne représentent plus que 24,5% des maisons divisées entre 2007 et 2013 contre 31,4% sur la période 2003-2009.

Les maisons qui ont été divisées, rencontreraient davantage de problèmes de vacance de longue durée. La durée moyenne de la vacance est de 2,25 ans dans l'ensemble des maisons du département contre 3,12 ans pour les maisons qui ont été divisées. Les résidences secondaires, faiblement implantées en Seine-Saint-Denis, sont par ailleurs peu concernées par ce phénomène.

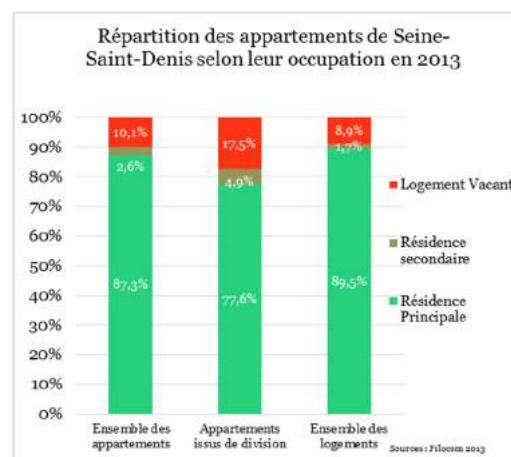
Ces maisons vacantes qui ont subi par la suite une division, se caractérisent par un faible niveau de confort ($\approx 22\%$ étaient sans confort en 2003) et de petites superficies (2/3 de Type 1 à 3). Cela va dans le sens de l'hypothèse selon laquelle les maisons achetées par les propriétaires bailleurs pour diviser sont dans l'ensemble de moindre qualité ce qui leur confère un prix meilleur marché et permet ainsi d'améliorer le rendement locatif de l'opération

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire



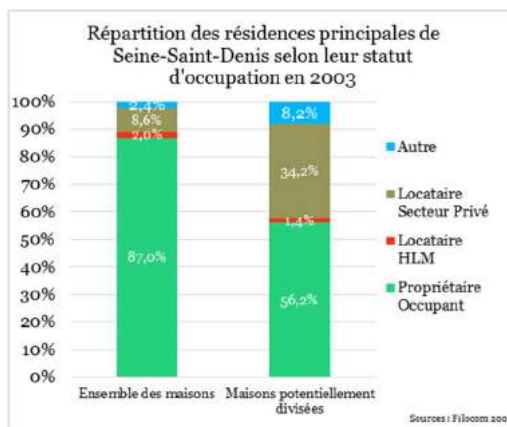
Une vacance après division qui reste plus marquée que sur l'ensemble du parc

On observe en Seine-Saint-Denis une surreprésentation des appartements vacants parmi ceux qui résultent d'une division. La vacance touche en effet 8,9% des logements et 10,1% du parc d'appartements du département contre 17,5% des appartements issus de division. Cette tendance s'observe dans les mêmes proportions en Ile-de-France et dans le Val-de-Marne^v. Cette vacance peut trouver plusieurs explications :



- Une difficulté à louer en raison des caractéristiques de l'offre produite (taille des logements, loyers pratiqués, confort et qualité des logements, localisation de l'offre) ;
- Une vacance conjoncturelle, en lien avec les délais de mises sur le marché de ces logements récemment créés ;
- Une surreprésentation statistique du phénomène de vacance du fait de la non déclaration des locations par les propriétaires.

Des maisons divisées auparavant occupées par leurs propriétaires



En Seine-Saint-Denis, 56% des maisons qui allaient subir une division pavillonnaire sur la période 2003-2013 étaient, avant division, occupées par leur propriétaire. Si cette part reste majoritaire, elle est toutefois nettement inférieure à la moyenne de l'ensemble du parc individuel de Seine Saint Denis, où près de 9 maisons sur 10 sont occupées par leur propriétaire.

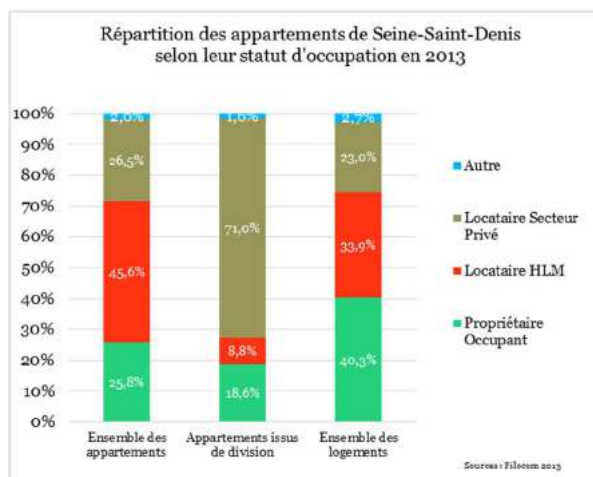
Plus du tiers des maisons qui allaient par la suite subir une division pavillonnaire étaient en effet

habitées par des locataires³, quand la location ne concernait de manière générale qu'à peine plus de 10% de l'ensemble du parc individuel de Seine-Saint-Denis. Ces locations étaient réalisées dans un cadre privé, les locataires du parc social représentant uniquement 2% de l'ensemble des occupants des maisons et 1.4 % des occupants des maisons ensuite divisées.

On observe que les maisons divisées connaissaient plus de rotation que l'ensemble du parc de logements individuels. La durée moyenne d'occupation des résidences principales individuelles est de 10,4 ans contre 8,1 ans pour les maisons qui auraient été divisées. Cette observation est à corrélérer avec la taille des maisons, plus petites, et davantage occupées par des locataires, plus mobiles.

³ Locataires du parc privé et du parc social sont ici additionnés

Après division, des appartements majoritairement occupés par des locataires du parc privé



Près des ¾ des appartements issus de division sont occupés en 2013 par des locataires du secteur privé (71%). Les propriétaires sont quant à eux 18,6% à occuper leur logement.

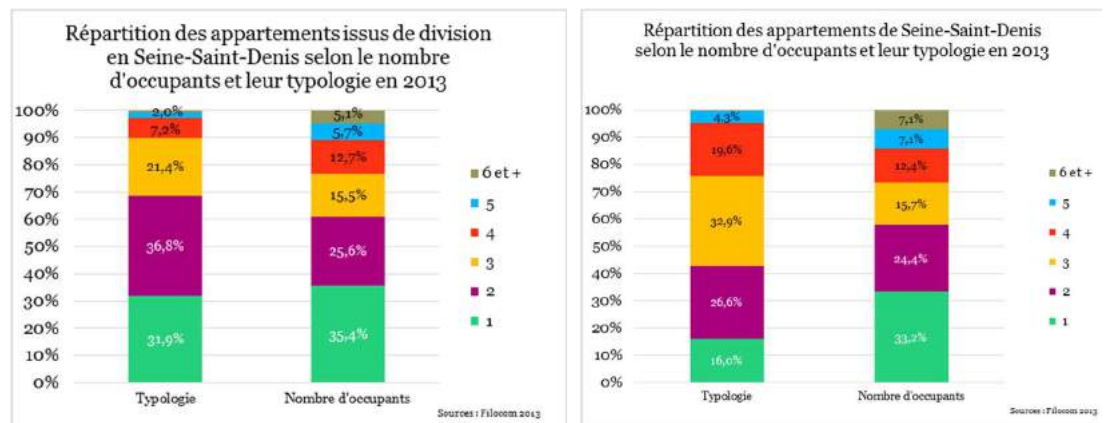
Ces appartements sont occupés depuis peu, en moyenne 2 ans pour les résidences principales. Cette moyenne cache des différences entre les propriétaires occupants, présents depuis en moyenne 3 ans et les locataires du parc privé,

demeurant depuis moins de 2 ans (un an et sept mois).

La durée d'occupation moyenne est bien moins élevée que dans l'ensemble du parc d'appartements, où les ménages restent en moyenne 8 ans dans un même logement, 10,1 ans pour les propriétaires et 4,2 ans pour les locataires. Ces éléments doivent cependant être analysés avec précaution car les appartements issus de division pavillonnaire repéré dans les données Filocom 2013 ne sont sur le marché que depuis quelques années.

Ces données ne mettent pas en avant une stratégie communément identifiée par les acteurs locaux : celle de propriétaires occupants modestes qui divisent une partie de leur logement pour le louer et ainsi augmenter leurs revenus pour, notamment, subvenir aux charges du logement. En effet, la part très importante de locataires et relativement réduite de propriétaires occupants (moins de 20%) semble en décalage avec le ressenti des acteurs de terrain. Ceci amène une fois encore à interpréter les données quantitatives avec précaution.

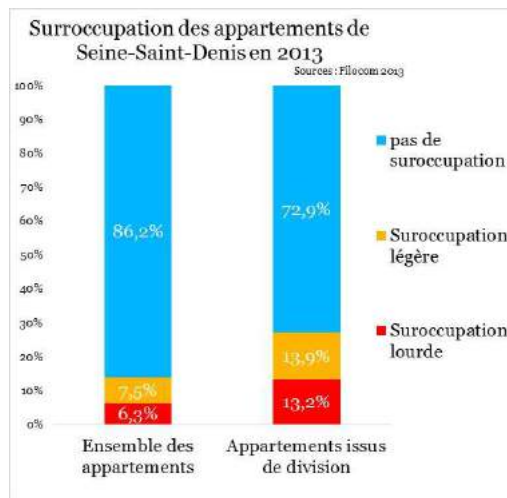
Une part importante de petits ménages et des situations de sur-occupation supposées



Le nombre d'occupants des appartements est sensiblement le même qu'il s'agisse d'un appartement issu de division ou non. En Seine-Saint-Denis, on n'observe pas de surreprésentation de petits ou grands ménages dans les appartements résultant de division pavillonnaire par rapport à l'ensemble du parc. Les appartements sont occupés majoritairement par des ménages d'une ou deux personnes, respectivement 1/3 et 1/4 des occupants. Les ménages de 3 individus concernent 15,5% des appartements, ceux de 4 individus 12,7% et les ménages de 5 individus et plus près de 11% des occupants. Les ménages propriétaires occupants sont légèrement moins grands que les ménages locataires (2,4 contre 2,8 personnes).

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. Cette problématique s'observe également dans le reste de l'Ile-de-France mais dans des proportions moindres.

Partie I – Caractéristiques du phénomène de division pavillonnaire

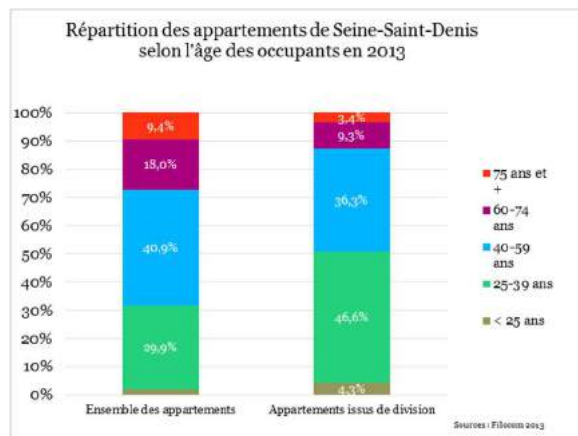


Dans les cas de sur occupation légère ou lourde se sont les locataires qui sont les plus concernés. Parmi les ménages locataires du parc privé qui occupent un appartement issu de division, 15% vivent dans une situation de sur occupation lourde contre 8,5% pour les propriétaires.

La sur occupation lourde des appartements issus de division atteint des taux élevés dans plusieurs communes de Seine-Saint-Denis. 16 à 20% des appartements sont concernés à Aubervilliers, Bobigny, Gagny et Drancy et plus de 34% à Neuilly-sur-Marne.

Une fois encore, ces chiffres sont vraisemblablement sous-estimés car certaines locataires ne déclarent pas leur composition familiale ou la présence dans leur logement de personnes hébergées.

Des occupants plus jeunes et des familles avec jeunes enfants plus représentées.



Les ménages occupants les appartements issus de division sont globalement plus jeunes que l'ensemble des occupants des appartements, quel que soit leur statut d'occupation. En Seine-Saint-Denis, leur âge moyen est de 42 ans contre 50 ans pour l'ensemble des occupants d'appartements. Cette tendance s'observe également dans le département voisin du Val-de-Marne et dans la région Ile-de-France avec sensiblement les mêmes moyennes de

référence.



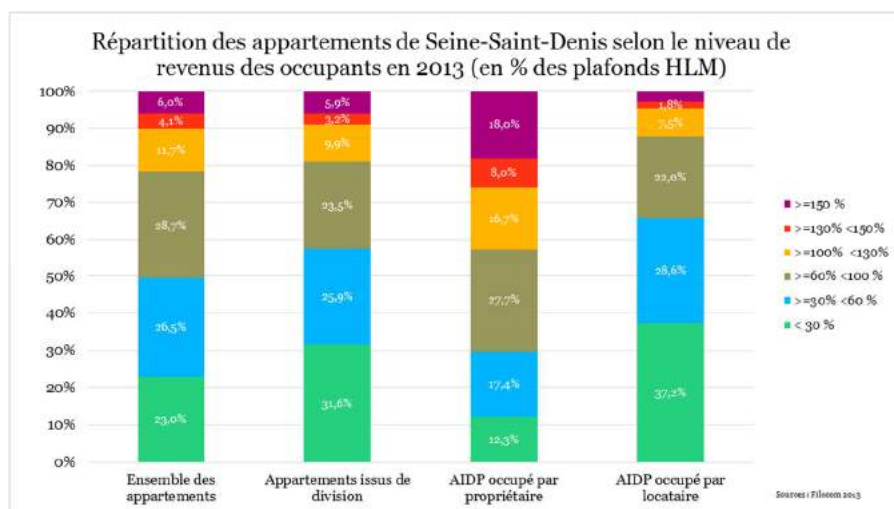
Au regard de l'ensemble du parc d'appartements, on note une légère surreprésentation des enfants de moins de 6 ans occupants les appartements apparus suite à une division. En Seine-Saint-Denis 25,3% des appartements issus de division accueillent au moins 1 enfant de moins de 6 ans contre 21,4% pour l'ensemble du parc.

En Seine-Saint-Denis, les familles monoparentales sont très légèrement surreprésentées au sein du parc d'appartements divisés. +0,9 point par rapport à l'ensemble du parc d'appartement soit 15,6% des ménages. On les retrouve davantage chez les ménages locataires (17%) que chez les propriétaires occupants (10,6%).

Un parc logeant des locataires aux ressources moindre

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.

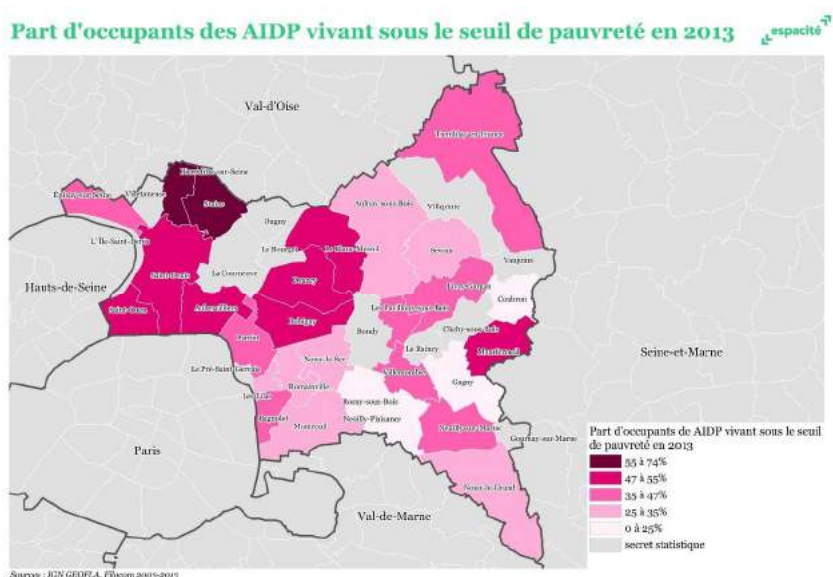
Cette tendance s'observe également dans l'ensemble de la région. Ces logements sont parfois un lieu d'accueil pour des populations aux faibles ressources ne trouvant d'autres solutions d'accès au logement. En 2013, 8 occupants sur 10 disposent de revenus qui leur permettraient d'accéder à un logement social.



Les appartements issus de division qui accueillent les ménages les plus pauvres se concentrent à l'ouest du département, dans les communes de Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Bobigny, Drancy, Le Blanc-Mesnil, Pierrefitte-sur-Seine et Stains.

Une poche de ménages modestes se dessine également à l'est du département, autour de la ville de Clichy-sous-Bois (Montfermeil, Livry-Gargan, les Pavillons-sous-Bois).

Sur cet aspect on note une forte disparité entre les propriétaires occupants et les locataires du parc privé. Ces derniers sont 44% à vivre sous le seuil de pauvreté contre 21% pour les propriétaires.



Conclusion

Ainsi, la division pavillonnaire en Seine-Saint-Denis semble être un outil qui s'inscrit dans la tendance générale du marché et contribue ainsi à la production d'une offre de logements complémentaire de la construction neuve. Les communes les plus fortement concernées par la division pavillonnaire sont proches de Paris et bien desservies par les transports en commun. Le phénomène de division se développe ainsi particulièrement dans les zones où le marché immobilier (location et accession) soit dans la première couronne parisienne ou dynamisme de la construction et développement de la division pavillonnaire vont de pair, soit dans l'est du département où la dynamique de construction neuve est plus faible et où les divisions pavillonnaires peuvent jouer un rôle de substitution pour produire du logement et répondre à la demande.

La division pavillonnaire touche en plus large part des maisons anciennes, vacantes de longue durée, dont le niveau de confort s'améliore suite aux travaux de division et le parc de logements issus de division, comme le parc locatif privé dans son ensemble, accueille en large part des petits ménages, jeunes.

Toutefois, les appartements produits suite à division pavillonnaire semblent présenter des caractéristiques qui interpellent et alertent sur leur qualité et le confort d'habitation qu'ils offrent à leurs occupants.

Les maisons divisées, de petite taille, produisent de petits appartements avec une très forte représentation des typologies de type T1 et T2, *a fortiori* de petite taille. Si les bailleurs sociaux privilégient la division de grandes maisons, les personnes morales s'orienteraient davantage vers de petites typologies afin d'en optimiser (financièrement) le potentiel. On retrouve ainsi des appartements de plus petite taille dans l'ouest du département où les maisons sont plus petites et plus chères. Dans ce secteur la division d'une maison est optimisée par la production de plus d'appartements et de plus petites superficies.

Malgré la présence importante de petits ménages, on note une part notable de sur-occupation pouvant aller jusqu'à un tiers des appartements issus de division dans certaines communes du département. De même, on note une surreprésentation des personnes morales parmi les propriétaires d'appartements issus de division.

Les locataires de ces appartements perçoivent des revenus modestes, les rendant éligibles au logement social avec une présence plus marquée de ménages les plus pauvres dans les appartements issus de division par rapport à la moyenne du parc locatif privé du département.

Contrairement au niveau de confort des logements qui semble s'être amélioré au cours du processus de division, l'état du bâti aurait très peu évolué. Cette observation est d'autant plus notable que ces appartements ont en théorie fait l'objet de travaux de division qui auraient dû permettre d'améliorer leur état.

Partie II – Analyse détaillée du phénomène

La première phase de l'étude, réalisée en coproduction avec le Cerema DTer Nord Picardie, a donc consisté à localiser, quantifier et qualifier la division pavillonnaire. Cette approche ne pouvait cependant être suffisante pour comprendre le fonctionnement de ce phénomène d'autant que les données Filocom mobilisées sous-estiment vraisemblablement le phénomène et doivent être interprétées avec prudence.

La seconde phase de l'étude s'est donc attachée à l'étude approfondie de 6 communes volontaires. Des élus et services des Villes de Drancy, La Courneuve, Livry-Gargan, Montfermeil, Montreuil et St Ouen ont été rencontrés. Les entretiens ont permis de mieux appréhender les causes et effets du phénomène de division pavillonnaire qui traverse la commune, de le localiser, d'affiner sa quantification et de comprendre les stratégies des propriétaires et des occupants. Certaines conclusions issues des entretiens viennent réinterroger les données statistiques analysées lors de la première phase : poids des propriétaires occupants, taille des biens divisés. D'autres, au contraire, confirment les interprétations issues des données : qualité moindre des logements créés, forte représentation des personnes morales parmi les propriétaires, sur-occupation des logements, etc.

Ces entretiens ont également permis d'inventorier les dispositifs et outils mobilisés par les collectivités pour observer, prévenir et traiter le phénomène de division pavillonnaire et de mesurer les limites qui sont les leurs pour y faire face. Les dire des collectivités ont été complétés par des entretiens de même nature avec des partenaires institutionnels tels que l'Agence Régionale de Santé, EDF, le parquet de Bobigny, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, l'ADIL 93, l'Etablissement Public Foncier d'Ile de France.

II.1 Principales caractéristiques de la division pavillonnaire

Un phénomène ancien mais en croissance exponentielle depuis quelques années

Selon les communes et partenaires rencontrés, il semble que ce phénomène de division soit déjà ancien mais en croissance rapide depuis les années 2010, croissance peu relayée par les données statistiques. Les raisons évoquées sont diverses mais la division semble relever de trois profils de propriétaires différents.

Dans une grande majorité des cas, il s'agirait de **propriétaires occupants modestes** qui se seraient endettés très fortement pour acheter un pavillon, souvent de qualité médiocre, en particulier d'un point de vue énergétique. Dès lors, les ressources du ménage ne lui permettraient pas de s'acquitter des charges liées au logement (impôts, factures d'énergie, travaux d'entretien, etc.). Afin de compléter ses revenus et de payer ses charges, le propriétaire mettrait en location une partie de son logement, le plus souvent le garage ou la cave (cette dernière peut être qualifiée de « souplex » par certains propriétaires). Cette tendance est peu perceptible par les données statistiques où seulement 18,6% des logements issus de division sont occupés par leurs propriétaires mais semble très représentée selon le dire des acteurs rencontrés.

Les « **marchands de sommeil professionnels** », sont des individus à la recherche d'une rentabilité locative maximale. Ils sont souvent propriétaires de plusieurs biens divisés, et semblent avoir une bonne connaissance des réglementations. Ils s'adressent à un public captif souvent en situation irrégulière ou vulnérable (mères célibataires). Peu représentés en nombre, ces propriétaires inquiètent cependant fortement les acteurs locaux.

Enfin, des **regroupements communautaires** sont constatés sur certaines communes. Deux cas de figure sont distingués. Le premier concerne l'achat de gros pavillons avec un système de solidarité familiale, achat en « tontine » (cf. glossaire), puis division afin de loger une ou plusieurs familles issues d'une même famille, d'un même village ou d'une même région. Le second cas concerne la division de pavillons par un propriétaire unique afin de loger des personnes issues d'une même nationalité ou communauté mais sans liens familiaux. Cette seconde catégorie semble être la plus nombreuse, ce qui concorde avec les données statistiques

faisant état d'une part importante de personnes morales parmi les propriétaires et d'un poids très important des propriétaires bailleurs.

La représentation en volume de chacun des profils de propriétaires diverge selon les communes. Selon les acteurs rencontrés, beaucoup de regroupements communautaires sont constatés à La Courneuve et Drancy. A Montfermeil, il s'agit plutôt de propriétaires occupants modestes. A Livry-Gargan sont identifiés des propriétaires qui n'habitent pas sur place mais qui louent des pavillons divisés à des fins lucratives. De manière générale, il ressort que les propriétaires qualifiés de « professionnels de la division » seraient assez peu nombreux mais possèderaient un grand nombre de biens.

Un phénomène concentré dans des secteurs précis et qui touche surtout les pavillons anciens et énergivores

Les divisions sont principalement observées dans des **secteurs pavillonnaires** précis, même si elles se diffusent progressivement sur l'ensemble des territoires communaux. A Drancy, les quartiers les plus concernés sont ceux de l'Economie et de l'Avenir Parisien, à Montfermeil, ceux de Franceville et des Coudreaux, à La Courneuve, le secteur des 4 Routes, enfin, la partie ouest de la commune de Livry-Gargan. Saint-Ouen et Montreuil semblent proportionnellement moins concernés par le phénomène que les autres communes rencontrées alors que ces communes ressortent fortement des données statistiques. La problématique de la division pavillonnaire semble moins repérée par les services que dans d'autres communes interrogées. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs : des prix du marché immobilier plus élevés dans ces deux communes limitrophes de Paris qui rendraient moins rentable une opération de division, une concentration plus importante des divisions dans les appartements collectifs ou par la création de logements dans des locaux initialement à usage d'activité (entrepôts, etc.), une moindre préoccupation des services sur cet enjeu de division pavillonnaire dans des commune fortement impactées par les enjeux de production d'une offre nouvelle.

Selon les acteurs rencontrés, les pavillons divisés seraient de **taille importante**. La présence d'un sous-sol et d'un garage faciliterait les premières divisions et permettrait une meilleure rentabilité en cas de division spéculative. Cette donnée ne corrobore pas avec les éléments statistiques de la première phase qui faisaient état d'une taille réduite des maisons divisées (28% de types T1 et T2 et 26% de types T3).

Cependant, la taille du bien ne semble pas être la seule incitation à la division, en effet, deux communes ont constaté un lien entre division pavillonnaire et **performance énergétique** des logements (Montfermeil et Livry-Gargan). Cette tendance serait à rapprocher de la typologie des propriétaires occupants qui divisent pour obtenir un revenu complémentaire et ainsi, notamment, subvenir aux charges de leur habitation principale.

De plus, les **prix de l'immobilier** semblent être un facteur déterminant pour deux raisons. Tout d'abord, le faible coût d'acquisition de pavillons vieillissants qui nécessitent des travaux de rénovation et qui sont de tailles trop importantes par rapport aux besoins actuels des ménages classiques (T3/T4). Ensuite, la **forte tension de la demande en logements**, notamment sociaux, sur Paris et la première couronne, qui induit des besoins en logements importants et rend plus vulnérable une part de la population.

II.2 Problématiques induites par la division pavillonnaire

L'étude conduite par Espacité pour la DRIHL93 émane notamment d'une préoccupation croissante des communes vis-à-vis de la division pavillonnaire qui engendre dans les territoires de nombreux dysfonctionnements.

Une dégradation de la situation sociale des ménages locataires des logements divisés

La première de ces problématiques concerne les locataires. La plupart des divisions conduisent en effet à des situations de mal logement pour les ménages locataires lorsque celles-ci sont réalisées en dehors des réglementations relevant des codes de la construction et de l'habitation et de la santé publique. Ces logements de mauvaise qualité sont loués à des personnes en grande précarité ne disposant pas de choix alternatif pour se loger. La multiplication des divisions dans un même secteur induit une paupérisation incontrôlée.

Une part importante des logements issus de division ne présenteraient pas les conditions requises de sécurité et de salubrité pour leurs occupants. Taille minimale, conformité du

système électrique, présence d'ouvertures et de ventilations en quantité suffisante et en état de fonctionnement, etc. sont autant de problématiques relevées par les services municipaux.

Les situations de **sur-occupations** semblent également en nombre important. Elles sont néanmoins difficiles à prouver car le bail est généralement signé avec un locataire unique et il n'est pas possible de démontrer que le logement est occupé par un grand nombre de personnes sauf à ce qu'ils soient présents lors de la visite, ce qui est rarement le cas. En leur absence, la situation ne peut pas être prouvée et aucune infraction ne peut être constatée, même si l'aménagement du logement montre qu'il est occupé par un nombre anormal de personnes.

Par ailleurs, lorsque les situations de mal logement sont repérées, qu'un arrêté est pris et que le propriétaire se montre défaillant, l'obligation de relogement des ménages incombe aux communes et à l'Etat. Cette obligation est difficile à mettre en œuvre en raison du nombre très important des demandes de logements en Seine-Saint-Denis. Enfin, pour les ménages locataires en difficulté qui engagent une procédure à l'encontre de leur propriétaire, un accompagnement social de la part des services de la commune est la plupart du temps mis en place. Cependant, face à la pression de certains propriétaires, ces ménages sont parfois poussés à quitter rapidement leur logement ce qui met fin à l'accompagnement ou à la procédure si celle-ci est liée au ménage.

Une démographique non maîtrisée

Le développement des divisions implique un accroissement incontrôlé de la population des zones pavillonnaires provoquant des impacts, notamment sur la fréquentation des équipements de proximité. Ainsi, le dimensionnement de certains équipements publics peut devenir inadapté face à l'augmentation soudaine de la demande. Les écoles sont particulièrement concernées. Certaines communes ont recensé des augmentations anormales des effectifs dans certains secteurs de leur territoire. Après vérification, les services scolaires constatent souvent un grand nombre d'enfants domiciliés à des adresses similaires.

Des ressources économiques et fiscales qui restent identiques alors que la population augmente

Cette croissance démographique ne s'accompagne pas d'une augmentation du potentiel fiscal de la commune. Les taxes d'habitation et foncière restent souvent les mêmes pour le pavillon divisé, considéré comme un seul logement, alors qu'il est constitué de plusieurs. Un même pavillon est



dès lors plus couteux en consommation de services publics et d'infrastructures alors que les recettes de la ville restent inchangées.

Un développement des problématiques de gestion urbaine

La densification de la population en zone pavillonnaire induit enfin un sous-dimensionnement progressif de l'offre en **stationnement résidentiel**. L'augmentation du nombre de véhicules en stationnement dans certaines rues est ainsi un indice communément utilisé par les communes pour déceler la présence de pavillons divisés. De plus, la circulation automobile se retrouve parfois engorgée en raison des gabarits de voiries prévus pour la desserte de zones pavillonnaire et non de zones de densification.

La division pavillonnaire provoque également une augmentation, parfois importante, **des tonnages de déchets ménagers** à collecter et trier ce qui a un impact sur le fonctionnement du service et les moyens nécessaires.

Enfin, le **dimensionnement des réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité** se retrouve parfois inadapté face à une demande croissante. Cela pose la question de leur sur-sollicitation et de l'augmentation des risques de pannes ou d'incidents qui en découlent.

La conjonction de ces problématiques, qui pèsent sur les conditions de vie des habitants et sur la capacité des communes à répondre aux besoins de leur population, les a progressivement conduites à s'intéresser au phénomène de division pavillonnaire et à s'outiller pour repérer les pavillons concernés et traiter les situations non conformes à la réglementation.

La partie suivante de l'étude détaille les outils et dispositifs utilisés par les 6 communes rencontrées et les difficultés que celles-ci rencontrent pour identifier, prévenir et traiter le phénomène. Ce premier état des lieux n'est pas exhaustif mais vise à mettre en avant la capacité d'action des communes.

La troisième partie de ce rapport présentera de façon plus détaillée la boîte à outils permettant de répondre aux problématiques induites par la division pavillonnaire.

II.3 Observer : des modes de repérage qui restent artisanaux et chronophages

Une fois les communes sensibilisées aux difficultés et problématiques découlant de la division pavillonnaire, leur première préoccupation est de pouvoir repérer ces pavillons divisés pour inciter, voire contraindre, les propriétaires à se mettre en conformité avec les règles d'urbanisme, de construction et de salubrité.

Principales sources d'identification

La première source de repérage évoquée par les communes et partenaires rencontrés, est la **dénonciation du propriétaire par un tiers**, notamment par les riverains. Les locataires, qui sont les premiers habilités à dénoncer leurs conditions d'habitation, sont rarement à l'origine des signalements, principalement du fait de leur fragilité sociale, de leur difficulté à trouver un autre logement et des pressions qu'ils subissent de la part de leurs propriétaires ou des autres locataires qui ne souhaitent pas voir leur pavillon frappé d'une interdiction d'habiter.

Le repérage peut toutefois avoir lieu lorsqu'un locataire fait une demande de logement locatif social auprès du service logement de la commune et qu'il n'est pas en mesure de fournir les justificatifs de son domicile actuel car il n'a pas de bail, de quittance de loyer ni de facture d'eau ou d'électricité à son nom. Le service logement est alors alerté d'une possible division ou d'une location illégale à l'adresse mentionnée. Néanmoins cette voie de repérage reste marginale.

La seconde source de repérage des pavillons divisés est issue du bon partenariat entre EDF et les communes de Seine-Saint-Denis. Des conventions prévoient que toute demande d'ajout **de compteur électrique supplémentaire** est systématiquement signalée par EDF aux communes pour qu'elles vérifient si ces travaux impliquent une modification de la façade soumise à autorisation d'urbanisme. Ces demandes de compteurs électriques supplémentaires constituent une alerte de division pour les communes.

Par ailleurs, les communes multiplient les sources de données et leurs croisements pour tenter de repérer les divisions. Elles utilisent ainsi fréquemment les **fichiers scolaires** permettant de repérer une augmentation non anticipée des inscriptions dans certaines écoles, dans des secteurs qui ne connaissent pas de densification urbaine connue.

La **présence quotidienne sur le terrain** des agents communaux est également une source précieuse d'information car elle permet de constater des problématiques de stationnement résidentiel, un nombre anormal de bacs à ordures ménagères à une même adresse, la présence de plusieurs antennes paraboliques, la multiplication des boîtes aux lettres, etc. Certaines communes ont organisé des campagnes d'arpentage spécifiques afin de repérer les situations, mais faute de moyens humains, ces campagnes restent ponctuelles et peu fréquentes.

L'identification du **nombre de lignes téléphoniques ouvertes** à une même adresse ou encore la mobilisation du répertoire **d'immeubles localisés (RIL)** de l'INSE sont également des sources potentielles de repérage. Le RIL, et notamment sa mise à jour obligatoire en amont des enquêtes de recensement, conduit les communes à organiser des arpentages de terrain afin de recenser les logements.

Enfin, les communes qui disposent d'opérations programmées telles que des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat utilisent l'ingénierie mobilisée pour la conduite de ces opérations afin d'intensifier le repérage des pavillons divisés. L'opérateur réalise alors un arpentage terrain pour relever toutes les anomalies pouvant indiquer une division.

Renforcement des stratégies des propriétaires, volontarisme des occupants et moyens contraints : les limites du repérage

Cependant l'identification des divisions nécessite des croisements de données ou d'informations ainsi qu'une mobilisation conséquente en temps et en personnel dont les communes et intervenants rencontrés ne disposent pas. Le croisement des données entre services ou l'observation terrain des agents municipaux dépend également de la culture de chaque commune et de la bonne collaboration et coordination interne des services : urbanisme, hygiène, voirie, affaires scolaires, etc.

De plus, les pavillons divisés sont de plus en plus difficiles à repérer du fait d'un outillage progressif des propriétaires qui savent de mieux en mieux cacher les indices extérieurs de la division. Tout d'abord, concernant la **consommation d'énergie**, les propriétaires mal intentionnés et ayant connaissance de l'obligation d'un certificat d'urbanisme pour l'ajout d'un compteur supplémentaire, n'en font pas la demande afin de ne pas être repérés. Ils contournent cette obligation en mettant en œuvre d'autres moyens afin d'augmenter la puissance de

l'installation électrique de leur pavillon. Ils privilégient notamment l'augmentation de la puissance du compteur principal puis la **rétrocession d'énergie, ou revente** aux locataires. Cette revente est interdite. Lorsqu'un cas est constaté, ERDF dresse un procès-verbal et engage des poursuites à l'encontre du propriétaire donnant lieu à une amende. Cependant, ce type de fraude est difficilement identifiable sauf en cas de problème électrique ou de demande de facture d'un locataire non identifié qui souhaite justifier de son domicile. Autre moyen de contourner la réglementation pour renforcer la consommation d'électricité du pavillon divisé, le remplacement du disjoncteur par un disjoncteur de plus forte capacité afin d'éviter qu'il ne se déclenche trop souvent. ERDF qualifie cela de **fraude à la puissance du disjoncteur**. Cette manipulation présente un risque pour le réseau d'alimentation électrique qui peut se retrouver sous dimensionné par rapport à la consommation effective. Enfin, certains propriétaires utilisent des contrats de chantier permettant un débit important d'électricité. Cependant, cette fraude n'est pas pérenne car ces contrats sont limités dans le temps.

Les autres **signes extérieurs** pouvant indiquer une division sont également de moins en moins fréquents. Certains propriétaires n'installent plus de boîte aux lettres supplémentaire sur rue mais organisent un système de redistribution du courrier à l'intérieur du pavillon à partir d'une boîte unique. Cette rétention du courrier peut constituer un mode de pression sur les locataires par le contrôle du courrier reçu.

Enfin, une fois qu'un pavillon supposé divisé est repéré, une visite doit être organisée pour vérifier si cette division contrevient à certaines dispositions réglementaires. Or ces visites ne peuvent pas être systématiques, faute de moyens des SCHS ou des services de l'ARS et parce qu'elles sont conditionnées par le fait que les occupants permettent aux services assermentés de pénétrer dans les logements. Comme elles les empêchent de signaler leurs conditions d'habitation, les pressions subies par les locataires de la part de leur propriétaire ne les incitent souvent pas à permettre cette visite.

II.4 Prévenir et traiter : les outils mobilisés

Une fois les conditions du repérage mises en place, l'enjeu pour les communes est double : il s'agit de prévenir les situations de division afin de les limiter au maximum et, si elles se produisent, d'en garantir la qualité ; il s'agit en parallèle de traiter les divisions avérées qui n'offrent pas aux occupants des conditions d'habitat conforme aux réglementations ou qui créent des désordres dans l'usage de l'espace public (stationnements, accès, etc.).

Les communes sont très attachées à leur tissu pavillonnaire qu'elles considèrent comme un vecteur d'attractivité pour attirer des ménages de classe moyenne à la recherche d'un pavillon. L'un des objectifs les plus communément exprimé par les élus est donc de préserver ce tissu. La division, si elle peut répondre pour partie au besoin en logement de la Seine-Saint-Denis, est perçue par les élus comme une menace à moyen terme sur la capacité des communes à accueillir sur leur territoire un profil de population familial. Dans ce contexte, l'enjeu de prévention de la division est donc majeur.

A contrario, une fois le pavillon divisé, il en va de la responsabilité politique et pénale du Maire de garantir des conditions de sécurité et de salubrité à l'ensemble de ses administrés. Les communes ne peuvent donc pas se soustraire à l'enjeu de traitement de la division pavillonnaire. Ce traitement ayant également la vocation pédagogique de sensibiliser les propriétaires à leurs obligations par le biais du bouche-à-oreille.

Les éléments présentés ci-dessous détaillent l'ensemble des outils mobilisés aujourd'hui par les collectivités pour prévenir et traiter la division pavillonnaire.

NB : Cette partie présente sommairement les principales dispositions prises par les communes face au phénomène et les difficultés qu'elles peuvent parfois rencontrer pour les déployer. Chaque dispositif est ensuite repris et détaillé dans la boîte à outil jointe au présent rapport.

Le Code de l'urbanisme

Le Code de l'urbanisme constitue le premier socle permettant aux communes de prévenir la division. Au-delà des dispositions de droit commun, certaines communes rencontrées ont souhaité, dans le cadre de leur plan local d'urbanisme, encadrer d'avantage les possibilités de division. Elles prévoient par exemple :



- L'obligation de disposer d'une place de stationnement par tranche de 40m² de surface de logement (Drancy).
- L'inscription d'un pourcentage limité de studios dans certains périmètres pour obliger à créer des logements de taille et de typologie différentes (Montfermeil).
- L'obligation de respecter des surfaces non imperméabilisées en fonction du zonage dans lequel se trouve le pavillon. Cela permet d'éviter que l'ensemble des jardins soient convertis en places de stationnement (Livry-Gargan).
- L'obligation de créer des locaux à ordures ménagères en dur dans la mesure où les pavillons divisés deviennent des habitations collectives (Montfermeil).

Ces mesures ont avant tout une portée préventive et dissuasive en renforçant les contraintes qui s'imposent aux propriétaires souhaitant diviser leur pavillon. Elles peuvent néanmoins être utilisées de façon répressive lorsqu'un propriétaire divise son pavillon sans respecter les dispositions qui s'imposent à lui du fait du PLU.

La mobilisation du Code de l'Urbanisme pour pénaliser un propriétaire présente cependant plusieurs limites :

- Un délai de prescription relativement court : la collectivité dispose de 3 ans à la date d'achèvement des travaux pour constater l'infraction et engager la procédure à l'encontre du propriétaire. Compte-tenu des moyens de repérage dont disposent les communes (cf. supra) ce délai est très court.
- Les peines encourues par les propriétaires contrevenants sont des amendes. Or leurs montants sont peu dissuasifs au regard des loyers perçus grâce à la division. Par ailleurs, certains propriétaires organisent leur insolvabilité en transférant leurs capitaux à l'étranger.
- Enfin, lorsque le propriétaire y est contraint, il trouve souvent des solutions pour se mettre en conformité avec les règles du PLU. Le code de l'urbanisme ne prévoit pas l'obligation de remettre le pavillon dans son état d'origine.

Le Code de la santé publique

Les communes mobilisent également le code de la santé publique lorsque les logements créés dans un pavillon divisé ne respectent pas les règles de dignité. Plusieurs articles du code de la santé publique sont utilisés en cas de division pavillonnaire source d'indignité (le détail de chaque article est présenté en troisième partie de l'étude, dans la boîte à outils) :

- Art L1331-22 relatif aux locaux impropres à l'habitation lorsque des logements sont créés dans les garages, les caves ou les annexes,
- Art L1331-23 relatif à la sur-occupation lorsque le nombre d'occupant est trop élevé au regard de la taille du logement,
- Art L1331-24, concernant le retour à destination première du local.
- Art L1331-26 relatif à l'insalubrité classique.
- Art L1331-28 relatif à l'insalubrité irrémédiable.

Les communes mobilisent dès lors les procédures classiques de lutte contre l'habitat indigne. Les communes dotées d'un SCHS⁴ dressent directement les procès-verbaux en cas d'infraction constatée et engagent l'ensemble des procédures jusqu'à signature de l'arrêté par le Préfet ou le Maire selon qu'il s'agit d'insalubrité ou de péril. Seules 16 communes de Seine-Saint-Denis ont un SCHS soit 40% d'entre-elles. Les communes non dotées d'un SCHS travaillent avec l'Agence Régionale de Santé mais les procédures peuvent être plus longues car les services de l'agence peinent à répondre à l'ensemble des sollicitations, faute de moyens.

En cas de poursuites, les peines relevant de l'habitat indigne sont plus lourdes que celles relevant de l'urbanisme. Elles prévoient des peines d'emprisonnement.

Comme pour le code de l'urbanisme, la mobilisation du code de la santé publique présente certaines limites :

⁴ Service communal d'hygiène et de santé

- L'état des logements ne justifie pas toujours la prise d'un arrêté. Les propriétaires sont souvent à la limite de la réglementation et les logements ne présentent que quelques manquements au règlement sanitaire départemental.
- Même si elles permettent d'obtenir des peines plus lourdes, les procédures relatives à l'habitat indigne sont souvent plus longues que celles relevant du code de l'urbanisme car elles passent d'abord par une prise d'arrêté auquel le propriétaire peut se conformer. De plus ces procédures sont souvent attachées aux occupants des logements. Si le locataire change, la procédure doit être réengagée.
- Enfin, comme pour le code de l'urbanisme, le code de la santé publique impose au propriétaire de se mettre en conformité avec les règles de salubrité mais n'impose pas une remise en état d'origine du pavillon.

Le Code de la construction et de l'habitation (CCH)

Le Code de la construction et de l'habitation est également mobilisé par les communes rencontrées sur les questions de taille minimale des logements :

- La Loi ALUR, par l'article L111-6-1 du CCH, élargit aux logements issus de division les règles établies dans l'article R111-2 du même code pour les logements neufs. L'article 111-6-1 du CCH stipule que la surface minimale d'un logement créé par division doit être de 14m² et son volume minimal de 33 m³.

Le Code pénal

D'autres motifs peuvent enfin être invoqués si le logement est de taille réglementaire, n'est pas insalubre ou que les travaux répondent aux normes d'urbanisme. Ces motifs sont relatifs aux locataires des logements et aux relations entre propriétaire et locataire. Il s'agit de :

- L'aide au séjour, en cas d'hébergement d'une personne en situation illégale sur le territoire français⁵ ;

⁵ Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002. Cette loi européenne incite chaque État membre à adopter des sanctions appropriées «a) à l'encontre de quiconque aide

- La « soumission de personnes vulnérables ou dépendantes à des conditions d'hébergement indignes »⁶ ;
- Le blanchiment de fraude fiscale⁷.

En cas d'identification de ces situations des poursuites au tribunal pénal peuvent être engagées contre les propriétaires des logements, allant jusqu'à des peines d'emprisonnement et la confiscation de leurs biens.

Autres outils

Pour plus d'efficacité, certaines communes couplent les procédures d'urbanisme et de santé publique pour que les dossiers aient plus de poids lors du passage devant le tribunal (Drancy, Montfermeil, Livry-Gargan). Le substitut du procureur fait alors le choix des procédures les plus pertinentes en fonction du contexte de manière à maximiser les peines encourues. Pour certains propriétaires, le simple fait d'être auditionné par le commissariat lors de la procédure les incite à régulariser leur situation.

Les communes peuvent également jouer un rôle dans les procédures engagées à l'encontre des propriétaires. Elles peuvent notamment se porter partie civile pour demander des peines complémentaires pour préjudice. Elles peuvent également demander l'autorisation d'affichage et de publication du jugement pour marquer les esprits, montrer l'action de la commune et dissuader les propriétaires tentés par une division illégale. Certaines communes ne connaissent

sciemment une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers; b) à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers.

⁶ Article 225-14 du Code pénal: Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

⁷ Fait de remettre dans le circuit afin de l'utiliser de l'argent cache au fisc.

pas cette possibilité de se porter partie civile ou hésitent à le faire car les agents municipaux sont peu accoutumés aux audiences judiciaires dont l'objectif est de démontrer la fiabilité de la procédure engagée à l'encontre du propriétaire.

II.5 Les limites à l'action

Les limites soulevées par les acteurs rencontrés concernent à la fois les procédures et les poursuites engagées.

En termes de procédures :

La **longueur des procédures** a souvent été pointée. Si la question des moyens de la justice pour instruire et juger l'ensemble des dossiers reçu est centrale, ces délais varient également en fonction de la bonne complétude des dossiers envoyés au substitut du Procureur et du code juridique mobilisé. Un travail régulier d'échange avec les communes est conduit par le parquet sur les éléments attendus pour instruire un dossier mais des éléments font parfois défaut ce qui conduit le Substitut du procureur à demander des pièces complémentaires aux communes avant instruction et multiplie les allers-retours.

Lorsque des procès-verbaux sont dressés pour de simples manquements au code de l'urbanisme, les communes déplorent un faible taux de condamnation en raison de l'engorgement du parquet qui priorise les infractions les plus sévères.

L'obligation qui incombe régulièrement aux communes de se substituer aux propriétaires défaillants à **reloger les locataires lorsqu'un logement est frappé d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter** représente également un frein en raison de l'engorgement du parc de logements en première couronne parisienne qui **allonge considérablement les délais** de relogement et du **coût financier** qu'ils représentent.

Enfin, la plupart des dispositifs et procédures mobilisables par les collectivités pour traiter le phénomène de division pavillonnaire ne permettent pas de remise en état original des logements une fois divisés. Ils veillent simplement à ce que les logements créés répondent aux règles de décence et d'urbanisme. Sauf pour les locaux impropres à l'habitation tels que la cave et le garage, le reste du pavillon reste divisé.

En termes de mobilisation de personnel :

Au sein des Villes, les personnels ne sont pas assez nombreux à deux niveaux :

- Pour repérer le phénomène à travers une présence de terrain maximale, seule manière de sécuriser un repérage rapide permettant d'intervenir dans les délais de la prescription,
- Pour constater et faire respecter les règles, notamment en matière de sécurité des occupants et de salubrité publique.

Au niveau du tribunal de grande instance de Bobigny, le substitut du procureur en charge de l'habitat indigne, mobilisé à temps partiel sur ces sujets, ne peut faire face, seule, au volume de dossiers à traiter et doit prioriser les situations.

En termes de visibilité de l'action :

Compte tenu des limites évoquées ci-dessus (longueur des procédures, défaut de moyens, faiblesse des peines encourues), les communes peinent à donner de la visibilité aux actions menées pour limiter le phénomène de division pavillonnaire. Si certaines communes publient les jugements dans les journaux municipaux, ces actions restent ponctuelles et peu visibles et peuvent conduire à un sentiment d'inaction ou d'impunité chez les propriétaires pratiquant ces divisions.

Annexes



Glossaire

Répertoire d'immeubles localisés (RIL) de l'INSEE : base de données géographiques comprenant l'ensemble des adresses et leur localisation géographique des communes de 10 000 habitants ou plus. Il contient les adresses d'habitation, les établissements SIRENE, les communautés, et à moyen terme les équipements urbains.

Constitué à partir d'informations issues du recensement général de la population de 1999, ce répertoire est mis à jour à partir :

- Des fichiers de permis de construire ;
- Du répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene) ;
- Des fichiers de La Poste ;
- Des fichiers administratifs comportant une adresse (que l'Insee est autorisé à utiliser).

Il est également entretenu grâce aux échanges continus d'informations géographiques avec les communes concernées. Le RIL est en relation directe avec les libellés de voies de la base-îlots. Ce répertoire sert de base de sondage aux enquêtes de recensement.

L'achat immobilier en tontine ou pacte tontinier : la tontine (encore appelée pacte tontinier) est une clause insérée à l'acte d'achat d'un bien permettant de transmettre du patrimoine à des tiers non-héritiers. Le bien acquis en tontine appartient au dernier survivant : la part du bien du défunt est transmise aux acquéreurs survivants, jusqu'à ce qu'il ne reste qu'un acquéreur survivant, qui conserve seul la propriété du bien, comme s'il en avait toujours été le seul propriétaire.

Annexe 1 – Caractéristique d'un logement décent selon la loi SRU

Le logement ne présente pas de risques manifestes pour la sécurité physique des occupants ;

Le logement ne présente pas de risques manifestes pour la santé des occupants ;

Le logement est pourvu des équipements habituels permettant de l'habiter normalement ;

Notamment :

L'accès et le gros œuvre sont en bon état d'entretien et de solidité ;

L'installation électrique et le mode de chauffage sont adaptés et de puissance suffisante ;

Chaque pièce à vivre dispose d'au moins une fenêtre qui s'ouvre sur l'extérieur et d'au moins une prise ou un éclairage ;

Au moins une pièce d'une superficie de 9m² avec une hauteur sous plafond de 2,20m ou un volume de 20m³ ;

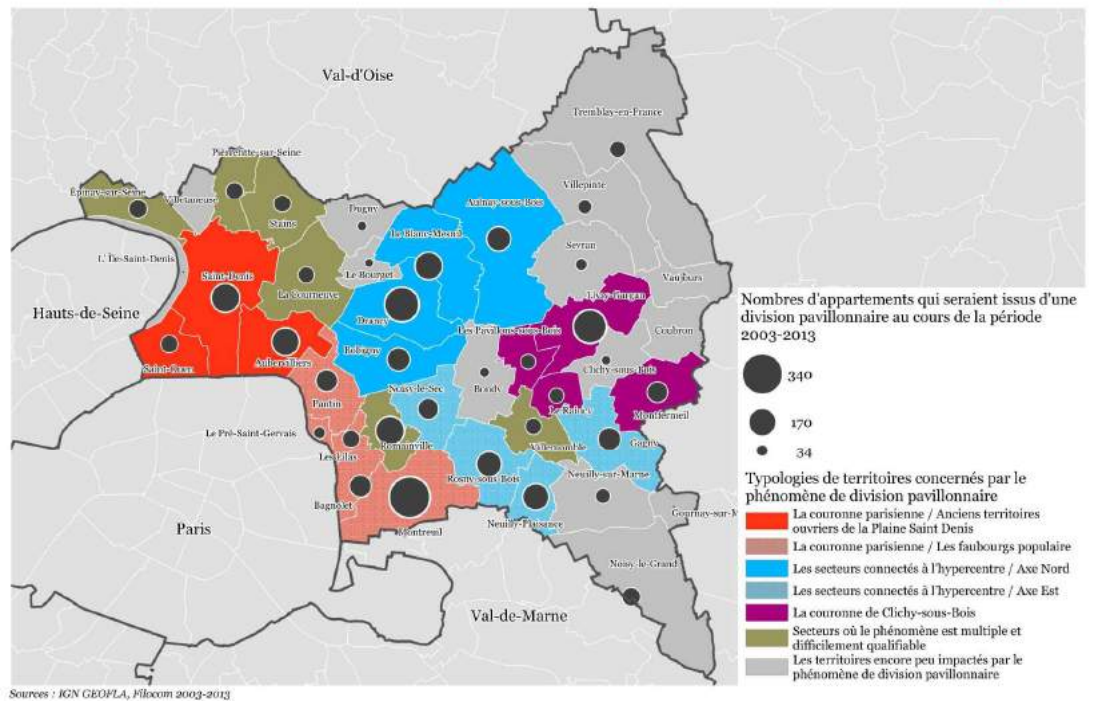
La cuisine (ou le coin cuisine), aménagée de manière à recevoir un appareil de cuisson, comporte un point d'eau potable avec une pression et un débit suffisants, un évier, une alimentation en eau chaude et froide, une évacuation des eaux usées avec siphon, un éclairage et une alimentation électrique protégée et adaptée pour le fonctionnement des appareils ménagers courant ;

La salle d'eau comporte une alimentation en eau chaude et froide avec pression suffisante, une évacuation des eaux avec siphon et un éclairage suffisant ;

Les sanitaires sont séparés de la pièce principale ; ils peuvent être situés à l'extérieur du logement s'il ne compte qu'une pièce mais ils doivent être facilement accessibles et dans le même bâtiment ;

Annexe 2 – Typologie des communes réalisée en phase 1

Typologies de communes concernées par la division pavillonnaire 



Annexe 3 – Etudes déjà menées et organisations en cours

Études déjà menées sur le sujet :

Plaine Commune a fait appel à Soliha pour le repérage du phénomène dans le nord de l'intercommunalité notamment dans le quartier de l'Avenir à Stains.

La Courneuve a introduit une thématique sur la division pavillonnaire à son OPAH en cours sur le quartier des 4 Routes.

Montfermeil a fait réaliser une étude par l'ARENE sur l'état thermique de ses secteurs pavillonnaires afin d'identifier le potentiel de logements énergivores risquant de venir alimenter la division pavillonnaire.

Organisations :

Création, au printemps dernier, d'un réseau regroupant les SCHS, le réseau habitat dégradé de Plaine Commune ainsi que différents services en fonction des besoins. L'objectif est de mutualiser les procédures, de construire des outils communs, etc.

La Ville de Livry-Gargan est en train de structurer ses services et de monter une commission habitat transversale à plusieurs services ainsi que certains partenaires.

Annexe 4 – Index des notes

ⁱ Direction Générale des Finances Publiques

ⁱⁱ Selon FILOCOM, le confort se définit ainsi

- tout confort : baignoire ou douche, WC et chauffage central
- sans confort : ni baignoire, ni douche, ni WC
- confort partiel : les autres possibilités

ⁱⁱⁱ Le parc privé potentiellement indigne repose sur le croisement de deux indicateurs :

- l'état du logement, mesuré en fonction de sa catégorie cadastrale (6, 7 ou 8 pour les plus dégradés)
- les ressources des occupants (inférieures à 30% ou 60% des plafonds pour l'accès à un logement HLM).

Il s'agit d'une estimation. Le nombre de logements du PPPI dans un territoire ne correspond pas au nombre de logements réellement dégradés ou insalubres. Ce parc est souvent surestimé

^{iv} La présence de vacance au sein des maisons qui vont par la suite faire l'objet d'une division est probablement surévaluée. Ces maisons passent souvent par une phase de travaux qui engendre une période plus ou moins longue de vacance du logement. Ce biais concerne principalement les maisons qui auront fait l'objet d'une division en début de période d'observation.

^v Il est difficile d'analyser la vacance de longue durée dans ces logements étant donné la récurrence du phénomène.