

# HABITAT INSALUBRE

## *Les difficultés de la lutte*

*par Michel Néry \*, Xavier Benoist\*\*, Alain Mellet \*\*\**

*Les logements insalubres réapparaissent.  
Comment gagner cette bataille sur le terrain ?*

« L'état de bien être physique, mental et social (1) », que vise la politique de santé publique, se traduit, pour l'habitation, à l'échelle de la France, par une définition renouvelée de l'insalubrité (2) et un cadre plus cohérent pour y remédier : le plan d'action contre l'habitat indigne. La loi SRU a, en outre, renforcé et unifié les sanctions pénales à l'encontre des propriétaires de mauvaise foi, tant en cas de péril qu'en cas d'insalubrité (3). Par ces dispositions, très rigoureuses, la loi peut avoir des effets fortement dissuasifs. Le plan d'action doit les rendre opératoires.

Cette refonte des modalités de l'intervention publique est essentielle dans le contexte d'accélération des mutations socio-urbaines et de montée de la précarité. Elle appelle la mobilisation des acteurs pour lutter contre l'exclusion et réduire les risques auxquels s'exposent les populations qui occupent (ou se réfugient dans) le parc insalubre, par défaut de moyens de réhabilitation ou d'accès à une offre de logement social suffisante et bien localisée.

## **Un révélateur de la crise du logement**

La lutte contre l'habitat insalubre se heurte aux difficultés des ménages et aux caractéristiques des quartiers qu'elle vise. Elle ne saurait se réduire à la description des obstacles opérationnels d'une action d'aménagement, car l'insalubrité révèle les difficultés des ménages (4) et les dysfonctionnements des marchés immobiliers. Sa présence et son développement confirment la difficulté (l'échec ?) de la mise en œuvre du droit au logement, en particulier pour les familles les plus pauvres et les ménages issus de l'immigration, occupants majoritaires de ce parc. Enfin, elle met en relief la crise de l'accès au logement social et la faiblesse quantitative de l'offre sociale et très sociale.

L'importance des difficultés sociales et des situations de précarité (5) et les caractéristiques des structures foncières et des marchés concernés déterminent l'importance des programmes à conduire. Il en résulte des questions financières et sociales que doivent arbitrer les collectivités locales et l'État (6).

Dans les secteurs dévalorisés, la mobilisation des habitants est nécessaire pour améliorer leur habitat. Dans ceux à fort poten-

\* Fédération nationale des centres Pact Arim, Président de la Commission « Combattre l'habitat indécent et insalubre »  
\*\* Directeur Adjoint  
\*\*\* Chargé de mission

(1) Définition par l'OMS des objectifs de santé publique.

(2) Est insalubre tout immeuble, bâti ou non, vacant ou non, dangereux pour la santé des occupants ou des voisins du fait de son état ou de ses conditions d'occupation.

(3) Ces mesures sont applicables à toutes les formes d'hébergement et à tous types de propriétaires privés ou d'exploitants.

(4) Squatters, locataires, propriétaires occupants, et, parfois, accédants à la propriété.

(5) Entretien ou produites par la crise de l'emploi et l'exclusion.

(6) La présence de réseaux de « professionnels » (marchands de sommeil, propriétaires indécents) qui « tiennent » les mécanismes immobiliers d'un secteur est un autre obstacle difficile à lever, qui impose une réelle volonté politique (recours aux travaux d'office) et des moyens d'action adaptés (capacité de logement).



tiel de valorisation, il faut agir pour le maintien des populations, garantir à long terme la présence d'un parc social, et éviter que l'habitat insalubre ne soit qu'une réserve foncière d'opportunité pour les investisseurs privés. Ces contextes influencent fortement la capacité des opérateurs à agir pour le maintien des personnes et des occupants dans les quartiers, garantie de la pérennité de la mixité sociale, ici et ailleurs...

## Les difficultés de la requalification

Il y a peu d'occupants de parc insalubre qui ne rencontrent des difficultés liées à leurs ressources, à leur situation sociale, ou à leur mode d'habiter. La dimension sociale de l'action est donc essentielle à la réussite des projets. L'action sur le logement, dans une logique de maintien, sera en soi une action de requalification sociale, surtout si elle n'entraîne pas, à terme, de revalorisation provoquant, par là même, le déplacement de la question qu'elle se doit de traiter.

Chaque situation requiert une attention spécifique à la nature des liens sociaux qui relient les populations des quartiers concernés, héritage des parcours des ménages et de leur mode d'inscription dans la ville. Le comportement de la société d'accueil, par son acceptation ou son rejet des populations occupant cet habitat, déterminera pour beaucoup la qualité du processus d'intégration....

La restauration d'un équilibre stable dans la relation entre l'occupant, le bailleur et le bâti est le principal objectif (7) de l'opérateur. Il devra rendre compatible le programme destiné à remédier à l'insalubrité avec les ressources du bailleur, les besoins et les capacités contributives de l'occupant. L'adaptation du conventionnement social du parc locatif privé, dont la réforme est attendue, sera l'une des clés de la faisabilité de ce programme. Dans les situations requérant la libération des lieux, la programmation du relogement est essentielle à la maîtrise du processus de requalification immobilière et sociale.

La localisation des immeubles et des logements, les prescriptions particulières les affectant, leur situation juridique, leur valeur économique dessinent aussi les contours des contraintes et obstacles à lever pour reconstituer un équilibre entre propriétaire ou exploitant, locataire ou occupant, et nature du bien à traiter (8).

## Une nouvelle opérationnalité

La « lutte » contre l'insalubrité nécessite le recours à l'obligation de faire (travaux d'office) et à l'incitation à faire. Elle impose une révision des comportements des professionnels, des services de l'État et des élus, une adaptation des savoir-faire et une spécia-

(7) Pour les propriétaires occupants ou accédants en difficulté, la re-solvabilisation des ménages, l'accompagnement à l'auto-réhabilitation, ou un « bail à réhabilitation » seront les seuls remèdes pour remédier à la situation d'insalubrité.

(8) Ensemble de données qui préciseront la faisabilité de l'opération et affecteront plus ou moins le programme et l'origine de participations financières publiques.

lisation dans les métiers (9). L'engagement sur ce secteur demande, outre un effort de formation et de renforcement des qualifications, un travail de capitalisation pour mobiliser les nouveaux outils réglementaires et financiers (10).

La complexité des situations sociales, juridiques, foncières et immobilières peut se résoudre selon quatre modes d'approches : la logique du maintien des occupants et des propriétaires dans les lieux, la logique de la libération des lieux avec maintien du propriétaire, la logique de substitution (cession de la propriété avec maintien de l'occupant), et celle du transfert global du bien induisant la libération des lieux. Ces différents modes opératoires mobilisent des outils de différentes natures (11) et nécessitent des adaptations à chaque immeuble et quartier.

Le pilotage de projet nécessite des compétences généralistes et les interventions ne sauraient être le fait d'un seul acteur d'une « filière » : insertion-accompagnement, ou amélioration de l'habitat, logement social, ou aménagement. Leur assemblage sera une des clés de la maîtrise d'ouvrage collective à construire pour réussir le projet.

## Consolider la lutte contre l'insalubrité

Dans la perspective où les politiques publiques seront de plus en plus co-produites par les différentes collectivités, le maintien d'un engagement fort de l'État sur ce secteur est indispensable. Le traitement de l'insalubrité est une composante essentielle de la politique du logement et de la lutte contre l'exclusion dans les territoires en forte mutation urbaine et sociale. De nombreuses villes françaises sont et seront affrontées à cette accélération de leur évolution. Les régions et les départements sauront-ils se mobiliser sur ces actions ?

La lutte contre l'insalubrité s'intègre dans la politique générale de santé publique. La salubrité recouvre un champ de plus en plus large (12). Les collectivités devront s'adapter à cette nouvelle donne. Il est évident que le traitement de l'insalubrité requiert un portage politique fort et durable, nécessitant la mobilisation de moyens pluriannuels articulés aux politiques de l'habitat, du logement des personnes défavorisées, de la santé publique, et à la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations. À ces titres, la lutte contre l'insalubrité concerne directement l'État, les collectivités territoriales et, de plus en plus, les institutions sociales en charge de l'ouverture des droits aux aides au logement, versées trop souvent en tiers payant à des propriétaires de logements indécents (13) ou insalubres.

(9) Notamment sur les aspects techniques, réglementaires et juridiques.

(10) Guide du traitement de l'habitat insalubre en cours de réalisation par la Fnc Pact Arim pour le « Pôle habitat indigne » (Ministère de l'Équipement et du Logement, DGUHC).

(11) Incitation, encadrement, prescription, substitution, appropriation et accompagnement.

(12) Environnement extérieur, qualité de l'air (pollution, chaleur), réduction des nuisances (bruit, pollution), gestion des déchets, sécurité domestique, protection contre de nouveaux risques d'intoxication (plomb, amiante, radon, animaux nuisibles), prise en compte des nouveaux comportements (mode de consommation, modes de vie...) et de leurs conséquences sur la santé dans l'habitat.

(13) Cf. *Guide de la mise en œuvre de la décence*. Fnc Pact Arim avec le soutien de la CNAF et de la CCMSA.

Michel Néry, Xavier Benoist, Alain Mellet