



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Ingénieur du Génie Sanitaire

Promotion 2005

**Importance et nature des facteurs de blocage
dans la résolution d'une situation d'habitat
insalubre, en particulier ceux liés aux occupants**

Gaëlle CHATEAU
Ingénieur ENGEES

Lieu du stage : CIRE Nord/Picardie

Référents professionnels : Christophe Heyman
Pascal Jehannin

Référent pédagogique : Rémi Demillac

R e m e r c i e m e n t s

Je tiens à remercier vivement tous les membres de la CIRE Nord/Picardie et du service Santé Environnement de la DDASS du Nord qui m'ont offert un accueil chaleureux et qui n'ont pas hésité à consacrer une partie de leur temps afin de me permettre de mener à bien cette étude.

Je tiens particulièrement à remercier :

- Mme Danièle Ilef, Coordinatrice Régionale de la CIRE Nord pour m'avoir accueillie au sein de son organisme pendant quatre mois et pour sa relecture critique du mémoire ;
- M. Christophe Heyman, Ingénieur du Génie Sanitaire à la CIRE, mon référent professionnel, pour son amabilité, sa patience, ses conseils avisés, et son soutien efficace dans mon travail ;
- M. Pascal Jéhannin, Ingénieur du Génie Sanitaire à la DDASS du Nord, qui m'a fourni toutes les informations nécessaires à l'élaboration de cette étude et qui s'est montré disponible malgré son emploi du temps chargé ;
- Mme Yasmina Maiche et M. Patrick Tankere, agents administratifs de la DDASS du Nord, pour le temps qu'ils ont consacré à répondre à mes questions diverses, pour leur disponibilité et pour leur aide précieuse pour le remplissage de la base de données ;
- M. Rémi Demillac, mon référent pédagogique de l'ENSP, pour son accompagnement dans ce mémoire.

Je remercie également l'ensemble des personnes qui ont bien voulu me renseigner et me faire part de leur expérience. Ceci a été primordial pour l'avancée de mon travail.

Un merci particulier aux spécialistes en sciences humaines et sociales qui ont permis d'apporter à ce mémoire une touche d'humanité.

Sommaire

1	INTRODUCTION	1
2	CONTEXTE	1
2.1	Les évolutions réglementaires de la lutte contre l'insalubrité	1
2.2	L'insalubrité au cœur des préoccupations départementales du Nord.....	3
2.3	Problématique	3
3	OBJECTIFS	5
4	METHODOLOGIE	5
4.1	Appréciation de la politique publique de résorption de l'habitat insalubre	5
4.1.1	Phase bibliographique	5
4.1.2	Réalisation d'entretiens	6
4.2	Identification des déterminants psychosociologiques de l'insalubrité	6
4.2.1	Phase bibliographique	6
4.2.2	Réalisations d'entretiens	6
4.2.3	Modalités de recueil des informations	7
4.3	Analyse descriptive de la base de données Excel	9
4.3.1	Directement à partir des variables présentes dans la base	9
4.3.2	Suite à l'intégration de variables supplémentaires dans la base	9
4.3.3	Démarche d'analyse adoptée	11
5	LA POLITIQUE PUBLIQUE DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE	12
5.1	Un enjeu national porté par une réglementation bien cadrée	12
5.1.1	Une problématique transversale	12
5.1.2	La procédure générale d'insalubrité	12
5.2	Mais des procédures basées sur le devenir du bâti et non vers celui des familles habitantes	15
5.2.1	Des améliorations apportées par la loi SRU insuffisantes	15
5.2.2	Une méthode technique de cotation de l'insalubrité	16
5.2.3	Des indicateurs techniques et économiques de l'insalubrité	16
5.3	Une préoccupation locale	17
5.3.1	Une vision partagée de manière contrastée par les partenaires	17
5.3.2	Une retranscription dans les dispositifs	19
5.4	La problématique de l'habitat dans le département	21
5.4.1	Une situation hétérogène	21
5.4.2	Un parc immobilier ancien traditionnellement individuel.....	22
5.4.3	Une pression forte sur le logement	22
5.5	Synthèse	22
6	LES DETERMINANTS PSYCHOSOCIOLOGIQUES LIES A L'INSALUBRITE	23
6.1	Qui sont les propriétaires des logements insalubres ?	23
6.2	Qui sont les locataires des logements insalubres ?	24
6.2.1	Une population hétérogène mais présentant certaines constantes	24
6.2.2	Des locataires «captifs».....	24

6.3	Quelles sont les trajectoires résidentielles des familles vers un habitat insalubre ?.....	24
6.3.1	Un mode d'accès au logement en marge des circuits traditionnels des locations immobilières	25
6.3.2	L'accès difficile au parc locatif classique ou adapté.....	25
6.3.3	L'habitat insalubre : un «accident de parcours» ou un cul-de-sac?	26
6.3.4	Le facteur «locataire », responsable de la dégradation du logement en habitat insalubre.....	26
6.4	Quel est le rapport des occupants avec le logement insalubre ?.....	26
6.4.1	Les raisons sociales d'occupation d'un logement insalubre	26
6.4.2	Les conséquences sociales de l'occupation d'un logement insalubre	27
6.5	Les effets des procédures liées à l'insalubrité et les stratégies des familles autour de ces procédures.....	28
6.5.1	Les effets pervers de la procédure de lutte contre l'insalubrité	28
6.5.2	Les stratégies des occupants	29
6.6	Synthèse.....	29
7	RESULTATS DE L'ANALYSE DESCRIPTIVE DE LA BASE DE DONNEES EXCEL	30
7.1	Description des variables présentes dans la base.....	30
7.2	Caractérisation sommaire des dossiers analysés.....	30
7.2.1	Descriptif initial	30
7.2.2	Devenir des dossiers.....	32
7.3	Levées d'insalubrité et déterminants potentiels	33
7.3.1	A partir des 64 dossiers avec levée d'insalubrité	33
7.3.2	A partir des 240 dossiers sans levée d'insalubrité	35
8	DISCUSSION	37
8.1	Biais d'appréciation dans la phase bibliographique	37
8.2	Entretiens insuffisants pour une appréciation globale de la problématique ..	37
8.3	Importance du volet sociologique de l'insalubrité	38
8.3.1	L'insalubrité, une équation sociale aux variables multiples	38
8.3.2	Un volet social faiblement intégré dans les politiques de résorption de l'habitat insalubre.....	38
8.4	Difficultés à quantifier le qualitatif par la base de données.....	39
8.5	Pertinence d'une étude complétant les données existantes	42
8.5.1	Suffisance des connaissances.....	42
8.5.2	Pertinence et suffisance des variables retenues pour caractériser l'insalubrité	42
8.5.3	Conclusion	43
9	PROPOSITIONS D'ACTIONs	43
9.1	Utiliser la base de données comme outil d'anticipation et de résolution des situations de blocage	43
9.1.1	Remplissage de la base de données.....	43
9.1.2	Choix des outils méthodologiques pour recueillir les informations manquantes ..	44
9.1.3	Intervention des partenaires adéquats selon la situation.....	44
9.2	Renforcer l'implication des maires dans les processus de lutte contre l'insalubrité	45
9.3	Développer le partenariat avec les associations	46

9.4	Développer des MOUS Insalubrité sur l'ensemble du département	47
9.5	Améliorer la prise en compte de la dimension sociale dans la réglementation	47
CONCLUSION		49
BIBLIOGRAPHIE		51
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES		55
LISTE DES ANNEXES		57

Liste des sigles utilisés

ADIL	Agence Départementale pour l'Information sur le Logement
AL	Allocation Logement
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
AP	Arrêté Préfectoral
APL	Aide Personnalisée au Logement
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDH	Conseil Départemental d'Hygiène
CG	Conseil Général
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNRS	Centre National de Recherche Scientifique
CSP	Code de la Santé Publique
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DGS	Direction Générale de la Santé
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FSL	Fonds de Solidarité Logement
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IH	Interdiction d'Habiter
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LIH	Levée d'Interdiction d'Habiter
MOUS	Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OSLO	Organisme Social du Logement
PACT-ARIM	Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat- Association de Restauration Immobilière
PB	Propriétaire Bailleur
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PEHI	Programme d'Éradication de l'Habitat Indigne
PIG	Programme d'Intérêt Général
PNSE	Plan National Santé Environnement
PO	Propriétaire Occupant
PRASE	Programme Régional d'Actions en Santé Environnement
RESE	Réseau d'Échange en Santé Environnement
RGP	Recensement Général de la Population
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
RSD	Règlement Sanitaire Départemental
SCHS	Service Communal d'Hygiène et de Santé
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
SSE	Service Santé Environnement

1 INTRODUCTION

Selon l’OMS, «la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social qui ne consiste pas seulement en une absence de maladies ou d’infirmité». L’environnement est l’un de ses déterminants fondamentaux. L’environnement spécifique qu’est l’habitat joue un rôle important dans l’état de santé des personnes. En particulier, la suppression de l’habitat insalubre constitue aujourd’hui une problématique qui revêt beaucoup d’importance dans les services santé environnement des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales.

2 CONTEXTE

La persistance en France d’un habitat très dégradé est désormais reconnue : depuis ces dernières années, les politiques publiques de résorption de l’habitat dégradé se développent fortement. Preuve en est faite dans le vocabulaire utilisé pour qualifier l’inacceptable en matière de logement, qui, d’une notion d’insalubrité a évolué progressivement vers le concept d’indignité.

2.1 Les évolutions réglementaires de la lutte contre l’insalubrité

L’insalubrité est une préoccupation déjà ancienne. La première loi de lutte contre l’habitat insalubre date du 13 avril 1850, faisant suite aux grandes épidémies de choléra des années 1830. La loi du 19 février 1902 relative à la protection de la santé publique définit le terme «insalubrité» : un immeuble est dit «insalubre» s’il est «dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé». Cette définition a été globalement reprise par les textes postérieurs, y compris la circulaire du 28 août 1971 prise pour application de la loi du 10 juillet 1970¹, base de la réglementation actuellement en vigueur.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a modifié la partie du Code de la Santé Publique (CSP) et du Code de la Construction et de l’Habitation (CCH) concernant l’insalubrité des immeubles. Cette réforme conduit à des changements importants dans la mise en œuvre des procédures. Elle s’oriente vers une meilleure prise en compte de la situation des occupants d’immeubles insalubres en leur assurant une meilleure protection et vers un durcissement des sanctions à l’encontre des propriétaires de ces logements². Les responsabilités ont été clarifiées, en facilitant la réalisation des travaux nécessaires et en garantissant le droit des occupants en matière de relogement (Pôle national de lutte contre l’habitat indigne). L’article 187-II de cette loi SRU institue un nouveau degré dans l’appréciation de l’habitat : l’indécence dont les critères sont définis dans le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002³ relatif aux caractéristiques du logement décent.

En 2001, la notion d’habitat indigne émerge à travers la mise en place du Programme d’Eradication de l’Habitat Indigne⁴. Elle recouvre l’ensemble des situations d’habitat qui sont un déni au droit au logement et qui portent atteinte à la dignité humaine.

¹ Dite « loi VIVIEN » relative à la Résorption de l’Habitat Insalubre (RHI)

² Circulaire DGS/SD7C/2002/286-2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002.

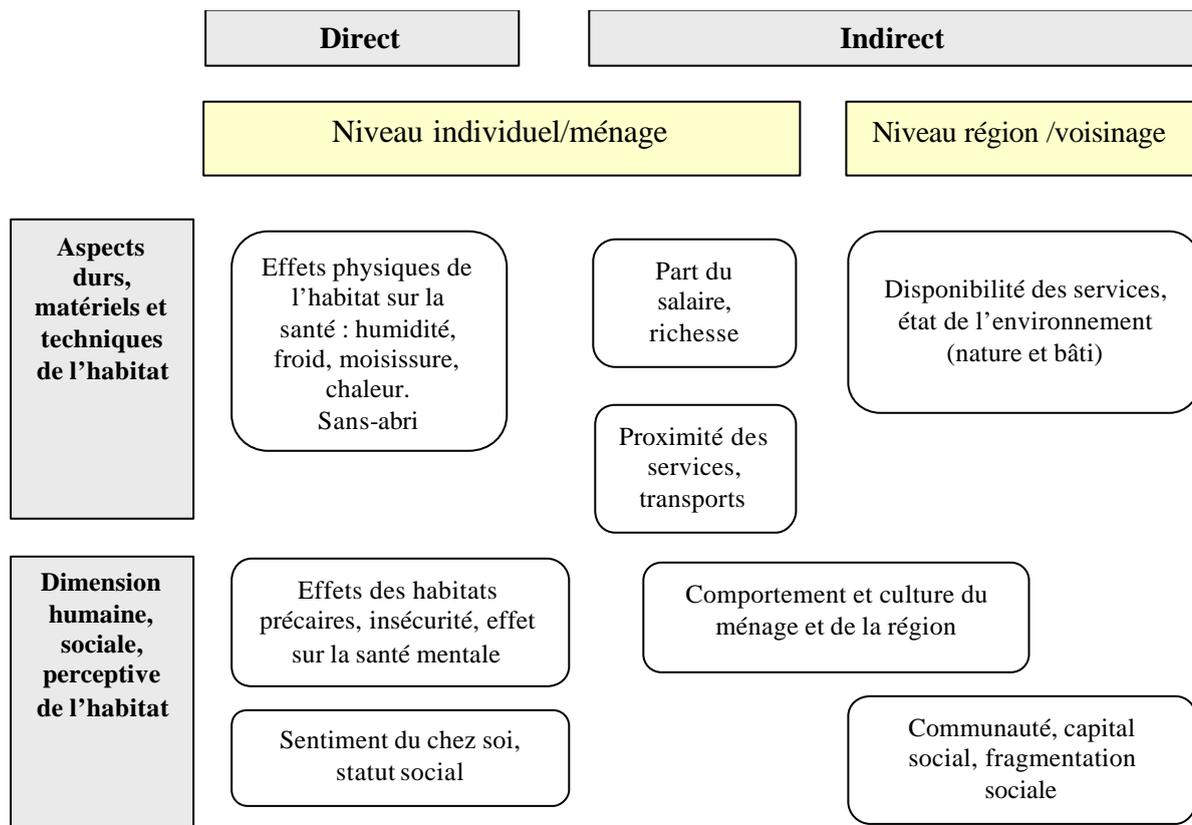
³ Un logement décent doit respecter les normes minimales d’habitabilité, notamment l’existence d’un point d’eau, d’un système de chauffage muni de dispositifs d’alimentation en énergie et d’évacuation des produits de combustion adaptés, d’une électricité conforme.

⁴ Cette notion recouvre les locaux insalubres, les immeubles présentant un risque d’accessibilité au plomb via les peintures dégradées, les immeubles menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux et les habitats précaires. L’habitat indigne ne recouvre ni les logements inconfortables (i.e. sans salle d’eau, toilettes intérieures, chauffage) ni les logements non « décents ».

Plus récemment, le plan de cohésion sociale de juillet 2004 et la loi de programmation pour la Cohésion Sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 précisent qu'un dispositif opérationnel de lutte contre l'habitat indigne sera mis en place. Celui-ci reposera sur un ensemble cohérent de mesures et de réformes du CSP et du CCH, afin de lutter plus efficacement contre l'habitat indigne. Dans cette optique, un premier projet d'ordonnance, qui réforme les dispositifs de lutte contre l'insalubrité et qui a notamment pour objectif de faciliter la réalisation des travaux, de mieux protéger les droits des occupants et de clarifier les conditions de relogement des occupants, sera publié d'ici janvier 2006.

Ainsi, l'enjeu de santé publique que représentait historiquement l'insalubrité pour l'Etat évolue : ce nouveau concept qu'est l'indignité dépasse la simple logique sanitaire de l'insalubrité et englobe désormais une dimension plus large des problèmes d'occupation des logements, qui va a priori dans le sens d'une individualisation des situations. Mais ce passage de la notion d'insalubrité à la notion d'indignité est délicat dans le sens où il est difficile, pour les administrations, d'organiser des réponses collectives face à des problèmes individuels, compte tenu de la réglementation actuelle relative à l'insalubrité. Celle-ci ne se base, en effet, que sur le bâti alors que le problème de l'habitat insalubre est bien plus complexe. Comme le montre le modèle conceptuel des interactions entre habitat et santé de l'OMS (figure 1), les composantes d'ordre social, culturel et économique ont un rôle majeur. Or, souvent, dans l'approche actuelle des situations d'insalubrité, que ce soit au niveau local ou au niveau départemental, on constate que ces aspects ne sont pas assez pris en considération.

Figure 1 : Modèle conceptuel des interactions entre habitat et santé (OMS, 2004)



Sur ce schéma, Shaw (OMS, 2004) distingue les « aspects durs », matériels et techniques de l'habitat, dont les caractéristiques constructives des logements, les infrastructures de son environnement immédiat, et les aspects « humains », qui incluent la dimension humaine, sociale et perceptive de l'habitat. Shaw montre également qu'un habitat non convenable peut avoir des effets directs et indirects sur la santé physique et mentale de ses occupants.

2.2 L'insalubrité au cœur des préoccupations départementales du Nord

A l'échelle de la France, la population du Nord-Pas-de-Calais (quatre millions d'habitants) est l'une des plus affectées par la problématique d'insalubrité, ceci pour deux raisons :

- L'habitat régional se caractérise par un parc de logements anciens qui n'a pas rattrapé son retard en matière de confort ou d'habitabilité, notamment dans les quartiers issus de l'ère industrielle. Même si les notions d'inconfort et d'insalubrité ne peuvent être confondues, le pourcentage de logements inconfortables est deux fois plus élevé dans la région que sur l'ensemble de la France (INSEE, RGP 1999);
- L'application au Nord-Pas-de-Calais des chiffres du Haut Comité de la Santé Publique conduit à estimer le nombre de personnes confrontées à une situation de précarité à environ 1 000 000 d'habitants (PRASE, 2001).

La conjonction de ces deux facteurs favorise la subsistance, voire la production de « mauvais logements ». Le Nord-Pas-de-Calais est, avec la petite couronne parisienne, une région où il existe réellement un « marché du taudis » (Bouché, 1998).

Dans ce contexte régional, les services de l'Etat multiplient leurs efforts pour l'amélioration de la qualité de l'habitat, considérant qu'il est intolérable que des personnes puissent vivre dans l'insalubrité. En particulier, la DDASS, en tant qu'acteur principal chargé du contrôle des règles d'hygiène dans l'habitat au niveau départemental, s'interroge sur la façon de développer une politique efficace de lutte contre l'insalubrité, aujourd'hui en deçà des besoins. En effet, les chiffres de sortie d'insalubrité sont trop faibles⁵ par rapport aux besoins et à la réalité des logements insalubres⁶ mais aussi par rapport à l'objectif affiché, pour le Nord, dans le plan de cohésion sociale de 2004 : le traitement de 1000 dossiers de sortie d'indignité par an (travaux de sortie d'insalubrité et/ou travaux d'élimination de l'accessibilité au plomb).

2.3 Problématique

Face aux objectifs ambitieux du plan de cohésion sociale et dans le but de fixer un objectif quantitatif en terme de résultats (nombre de sorties d'insalubrité), la DDASS souhaite au préalable:

- Mutualiser les modes d'intervention des différents partenaires de lutte contre l'insalubrité

Une action efficace pour améliorer l'habitat ne peut être engagée qu'avec une dimension économique et sociale affirmée, en associant l'ensemble des acteurs aux procédures d'insalubrité. Or, au niveau départemental, les responsabilités sont partagées entre de nombreux partenaires (Etat, communes, milieu associatif) et les compétences de chacun ne sont pas toujours clairement identifiées : la politique du Conseil Général reste vague sur les questions d'insalubrité, la question de l'accompagnement social est portée par plusieurs instances (CAF, Centre Communal d'Action Sociale des communes, Conseil Général, associations....) et n'apparaît pas toujours très lisible, les travailleurs sociaux de la DDASS ne sont plus missionnés pour intervenir ponctuellement sur une situation sociale individuelle liée à un problème d'insalubrité.

⁵ Actuellement, sur un nombre relativement modeste d'arrêtés préfectoraux d'insalubrité (100 en moyenne par an), un cinquième (soit 20 en moyenne) aboutit à une solution pour le logement.

⁶ L'étude Square de 2001 estime le parc privé potentiellement indigne du Nord à 106 000 logements, soit 26 500 logements insalubres, en appliquant un ratio d'un quart, déterminé grâce à des études locales (Druesnes, 2001).

- Cerner les points faibles liés aux procédures pour y pallier

Dans le cadre de la lutte contre l'insalubrité, l'administration dispose de nombreux outils réglementaires mais majoritairement orientés vers le devenir des bâtiments et non vers celui des familles habitantes. Or, dans ce champ, intervenir sur les seuls critères techniques déconnectés de la réalité sociale pourrait aboutir à agir contre la population. C'est pourquoi la DDASS souhaiterait pouvoir intégrer les composantes d'ordre social et culturel dans la mise en place des outils réglementaires, considérant qu'ils devraient participer à une amélioration durable des situations.

- Comprendre les politiques locales liées au logement

Il est important notamment de s'interroger sur l'adéquation entre les attentes de la population en terme de logement et les réponses institutionnelles qui leur sont données, le relogement constituant, dans la majeure partie des cas, l'aboutissement de la procédure d'insalubrité.

Plus particulièrement, la DDASS souhaite améliorer la connaissance qualitative des dossiers et des situations de blocage existantes. Vu la diversité des enjeux (économique, culturel, juridique, institutionnel, social, environnemental⁷, politique...), les points de blocage sont nombreux et les raisons n'ont pas été quantifiées et sont inconnues. S'agit-il de blocages financiers (difficultés des propriétaires de bonne foi ou d'accédants à la propriété), juridiques, institutionnels (absence de solutions de relogement ou d'hébergement) ou s'agit-il du refus des occupants (incompréhension de la procédure qui peut leur paraître plus contraignante qu'aïdante, refus d'un relogement...)?

Pour essayer d'appréhender et d'objectiver au mieux ces situations de blocage, un travail d'approche quantitatif s'effectuera grâce à la base de données de la DDASS. Celle-ci est une base de gestion des plaintes liées à l'habitat qui répertorie toutes les situations d'insalubrité déjà « institutionnalisées » c'est-à-dire les dossiers ayant tous fait l'objet d'un arrêté préfectoral après passage en Conseil Départemental d'Hygiène (CDH) depuis 2001, date de la mise en place de la nouvelle loi SRU. Cette base s'appuie sur une autre base de données Excel qui reprend les dossiers traités par la DDASS depuis 1973 et qui fait l'objet d'une mise à jour régulière : environ 900 dossiers ont été enregistrés et actualisés.

D'après cette actualisation, il semble que des cas d'insalubrité ne sont pas résolus en raison du refus des occupants de la procédure engagée, à savoir notamment un relogement. Se pose alors la question des raisons de ces refus, alors même que cette procédure est parfois engagée à la demande des occupants.

Cette interrogation est légitime et mérite qu'on s'y intéresse dans la mesure où malgré des procédures réglementaires bien cadrées et un investissement important de la DDASS, depuis plusieurs années, pour le traitement des procédures d'insalubrité, la DDASS connaît quelques situations de blocage dues aux occupants eux-mêmes. Par ailleurs, le levier d'intervention sur les blocages financiers étant très faible et les points de blocage réglementaires étant restreints (du fait de la maîtrise des procédures d'insalubrité par la DDASS), une réflexion spécifique sur les blocages liés aux occupants permettra une meilleure connaissance et prise en compte des différentes formes d'inégalités sociales et culturelles dans le champ santé environnement.

⁷L'insalubrité étant une perturbation environnementale, l'enjeu à long terme vise des décisions environnementales, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'architecture.

3 OBJECTIFS

Les objectifs du mémoire sont :

- Objectiver et quantifier les obstacles qui gênent l'aboutissement des démarches administratives destinées à lutter contre l'habitat insalubre ;
- En particulier, identifier les points de blocage liés aux personnes elles-mêmes;
- Faire des propositions concrètes de prise en compte de ces obstacles dans la mise en œuvre des procédures d'insalubrité.

L'évaluation de l'impact d'un habitat insalubre sur l'état de santé physique des habitants ne rentre pas dans le cadre de cette étude et ne sera donc pas abordé.

4 METHODOLOGIE

Pour répondre aux objectifs, le mémoire s'articulera en trois étapes principales :

- Une appréciation de la politique publique de résorption de l'habitat insalubre ;
- L'identification des déterminants psychosociologiques liés à l'insalubrité ;
- L'exploitation des données départementales par l'analyse descriptive et quantitative de la base de données Excel.

Au terme de ces trois étapes, une discussion sera menée sur la suffisance des connaissances pour en tirer des recommandations. Dans le cas contraire, il sera intéressant de s'interroger sur la pertinence d'une étude complétant les connaissances existantes.

4.1 Appréciation de la politique publique de résorption de l'habitat insalubre

La politique publique de résorption de l'habitat insalubre sera appréciée au regard de la **place** des habitants en situation d'insalubrité en tant que participants des politiques nationales (partie réglementaire) et locales (stratégies urbaines locales) de lutte contre l'insalubrité.

Elle sera effectuée de deux manières différentes : d'abord, nous effectuerons une recherche bibliographique puis nous réaliserons des entretiens avec des acteurs de cette politique.

4.1.1 Phase bibliographique

Pour la partie réglementaire, la recherche bibliographique a été effectuée en utilisant essentiellement le Réseau d'Echanges en Santé Environnement (RESE) et le site du pôle national de lutte contre l'habitat indigne⁸ ainsi que les sites Internet d'institutions et de législations françaises avec les mots clés suivants : « habitat insalubre » et « habitat indigne ».

Pour le contexte local, un état des lieux des stratégies urbaines, des dispositifs mis en œuvre par les différents partenaires pour la lutte contre l'insalubrité ainsi que de la situation du parc de logements dans le département et de la pression immobilière qui s'y exerce sera établi. Les données concernant l'état du bâti et de son occupation ont été exploitées à partir du recensement général de la population de 1999 de l'INSEE.

⁸ <http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/habitatindigne/accueil.htm>

4.1.2 Réalisation d'entretiens

Les entretiens ont été réalisés auprès :

- Des services Santé Environnement (SSE) des DDASS du Nord, des Bouches du Rhône, de l'Isère, de Loire-Atlantique et du Rhône pour le côté **opérationnel** et **technique** du suivi des procédures d'insalubrité, la politique de lutte contre l'insalubrité étant différente d'un département à l'autre ;
- De l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) pour la compréhension des enjeux **financiers** liés aux subventions pour les travaux d'amélioration de l'habitat.

4.2 Identification des déterminants psychosociologiques de l'insalubrité

Cette phase a consisté également en une recherche bibliographique et en la réalisation d'entretiens. La participation à des colloques et journées d'échange sur l'habitat insalubre (**annexe 1**) a été à l'origine de nombreuses réflexions menées dans ce travail et a permis la prise de contact avec des acteurs de terrain locaux et des spécialistes en recherche sociale et sociologique.

4.2.1 Phase bibliographique

La recherche bibliographique a d'abord concerné la littérature française. Les études scientifiques et universitaires ont été extraites du système universitaire de documentation⁹ et des bibliothèques de sociologie de différentes universités françaises (Rennes, Lille, CNRS Paris) à partir des mots clés suivants : « insalubrité », « taudis », « perception de l'habitat », « précarité ». Cette recherche de type universitaire a été enrichie par les sites Internet des principales associations d'insertion pour les personnes défavorisées dont entre autres Emmaüs, l'association Abbé Pierre ou encore le mouvement de Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat - Association de Restauration IMmobilière PACT-ARIM.

4.2.2 Réalisations d'entretiens

Pour conforter les données bibliographiques au niveau local, huit entretiens ont été effectués au sein de structures variées, afin d'avoir des éclairages différents :

- Six entretiens au sein d'associations d'insertion pour le logement des personnes les plus démunies et de défense des locataires pour la question **sociale** et **culturelle** de l'insalubrité : sociologue d'Habitat pour Tous, conseiller juridique de l'ADIL¹⁰, bénévole d'ATD Quart Monde, chargée de mission de lutte contre les marchands de sommeil du PACT, opérateur MOUS¹¹ du PACT, conseillère en économie sociale et familiale d'OSLO¹²;
- Deux entretiens auprès de spécialistes en sciences sociales et sociologiques : chargée de mission en action sociale de la DGAS¹³, jeune chercheur en sociologie préparant une thèse sur « le rapport des habitants en logements insalubres avec les institutions » ;
- Des entretiens téléphoniques avec les SSE des DDASS citées au 4.1.2 pour aborder **l'intégration des aspects sociaux** au cours des procédures.

La liste détaillée des personnes interviewées est fournie en **annexe 1**.

⁹ www.sudoc.abes.fr

¹⁰ ADIL : Agence Départementale pour l'Information sur le Logement

¹¹ Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale

¹² OSLO : Organisme Social du Logement

¹³ DGAS : Direction Générale de l'Action Sociale

4.2.3 Modalités de recueil des informations

Pour permettre une confrontation des informations recueillies lors de la phase bibliographique et lors des entretiens, une grille comportant les questions suivantes a été utilisée :

- Etude de la population occupant un logement insalubre et ses trajectoires résidentielles
 - Existe-t-il un profil « type » de personnes habitant dans ces logements ?
 - Quels sont les processus menant à l'occupation de ces logements ?
 - Quel est le parcours des personnes en matière de logement ?
 - Restent-elles constamment dans le marché des logements dégradés ou n'y font-elles que des entrées ponctuelles à la suite « d'accidents de parcours » ?
- Connaissance des raisons et conséquences sociales de l'occupation d'un logement insalubre
 - Pour quelles raisons objectives les familles souhaitent-elles rester dans un logement insalubre ? En quoi un logement insalubre répond-il aux besoins des locataires ?
 - Comment l'expérience de l'occupation d'un logement insalubre est-elle vécue ?
 - Quels sont les impacts d'un tel logement sur la vie sociale ?
- Compréhension des effets des procédures liées à l'insalubrité et des stratégies des familles autour de ces procédures
 - Quelles conséquences sociales les procédures techniques et administratives relatives à l'habitat insalubre engendrent-elles sur les familles ? Comment les procédures relatives à l'insalubrité sont-elles vécues par les familles ? Les procédures permettent-elles d'améliorer les situations concrètement ou soulèvent-elles des problèmes particuliers ?
 - Quel comportement les occupants des logements insalubres adoptent-ils avec les institutions ? Qu'est-ce qui pousse les familles à rentrer en conflit avec les institutions ou au contraire à s'adapter à leurs attentes ? Considérant que les occupants ne sont pas des acteurs neutres, quelles sont les stratégies qu'élaborent les occupants autour des procédures administratives ?

Pour la collecte des informations, des techniques différentes ont été utilisées selon les personnes « ressources » rencontrées.

Tous les partenaires associatifs ont été rencontrés lors d'entretiens semi-directifs, fondés sur une trame d'entretien assez souple abordant systématiquement différents points :

- Présentation générale de l'association : rôle de l'association, mode d'action et d'intervention, partenariat éventuel avec d'autres institutions ;
- Questions relatives aux habitants : profil des locataires, raisons éventuelles des refus des occupants face à la procédure d'insalubrité, processus d'entrée dans le logement insalubre et conséquences sociales de l'occupation d'un logement insalubre, stratégies développées par les occupants.

Les discussions avec les spécialistes en sciences sociales et sociologiques ont été menées librement. L'intérêt de ces entretiens résidait plus dans la sensibilisation et la formation aux outils méthodologiques employés en sciences humaines qu'à une collecte complémentaire d'informations.

Les entretiens téléphoniques avec les services Santé Environnement (SSE) des différentes DDASS ont été menés grâce à un questionnaire présenté **en annexe 2**.

Au terme de ces deux premières étapes basées sur une phase bibliographique et sur l'analyse des situations locales, des hypothèses sur les facteurs potentiels de non résolution des situations d'insalubrité peuvent être émises et répertoriées en 5 catégories :

Blocages liés à l'occupant

- 1) Le problème de l'insalubrité n'est que la « partie émergée de l'iceberg » : les familles rencontrent de nombreuses autres difficultés sociales qui sont négligées dans l'approche actuelle des situations d'insalubrité.

Les familles aspirent à la résolution globale de leurs problèmes et pas seulement à ceux liés à la dégradation de leurs logements. Les solutions apportées par l'administration leur semblent donc insuffisantes.

- 2) Selon le profil des familles, l'expérience de l'occupation du logement insalubre est vécue différemment et a un impact sur le rapport aux institutions.

Plus l'expérience est vécue de manière douloureuse, plus la relation aux institutions est conflictuelle.

- 3) La trajectoire résidentielle et la nature des familles sont des facteurs de non résolution d'une situation d'insalubrité.

La réunion des individus dans une même catégorie administrative ne rend pas compte de l'éclatement des situations. Les actions collectives engagées par l'administration ne sont peut-être pas toujours optimales.

- 4) Le comportement des familles (pas de désir de partir, refus des propositions de relogement, refus d'accès aux entreprises) est un facteur de non résolution d'une situation d'insalubrité.

Blocages liés au propriétaire

- 5) Blocages financiers (refus ou impossibilité de faire les travaux...)
- 6) Absence de proposition de relogement par le propriétaire

Blocages réglementaires, liés à l'application des procédures

- 7) Type de procédure utilisée : nature de l'arrêté pris
- 8) Prescription d'un délai de réalisation des travaux

Comment les contraintes imposées aux propriétaires (obligation de relogement, obligation de travaux,...) vont-elles favoriser ou au contraire bloquer le bon déroulement de la procédure ?

- 9) Identité du service instructeur des dossiers ¹⁴

Derrière l'instruction par un SCHS, c'est l'influence de la proximité des acteurs, de l'importance des moyens humains d'intervention, la portée d'une volonté politique de la commune que l'on va pouvoir apprécier.

- 10) Origine de la plainte

Derrière l'origine de la plainte, ce sont les intérêts des différentes parties concernées à lancer une procédure d'insalubrité que l'on va apprécier.

¹⁴DDASS ou Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS) pour 9 communes du département.

- 11) Absence d'aide d'un opérateur (PACT, association, subvention ANAH)
- 12) Dossiers non traités dans le cadre d'une opération programmée (OPAH¹⁵, PRASE¹⁶)
- 13) Procédures en cours (dossiers récents)

Blocages juridiques

- 14) Procédures juridiques en cours :
 - Procédures administratives : contestation propriétaire, recours gracieux, recours contentieux, mise en demeure en cours
 - Procédures civiles : expulsion, enlèvement d'office, assignation du locataire au tribunal par le propriétaire
 - Procédures immobilières : mise en vente, saisie immobilière, vente aux enchères, succession en cours

Blocages externes

- 15) Absence de proposition de relogement par la collectivité
- 16) Propriétaires introuvables

Les situations de blocage liées à l'occupant ne sont pas exhaustives, compte tenu de la complexité et du cumul des facteurs de blocage. Elles sont davantage détaillées dans le paragraphe 6.

4.3 Analyse descriptive de la base de données Excel

Cette base de données informatisée est un outil créé par la DDASS du Nord pour la gestion quotidienne des dossiers d'insalubrité. Elle sert d'outil de suivi répertoriant toutes les situations d'insalubrité sur le département. Ceci permet d'obtenir rapidement des renseignements concernant un dossier, sans retourner dans les fonds de dossier papier. Cette base n'est pas pour autant un outil statistique. Dans le cadre de ce travail, l'utilisation de cette base de données est envisagée pour obtenir un ordre de grandeur du nombre de situations de blocage selon la nature du blocage.

La phase descriptive a consisté à prendre connaissance des variables et modalités présentes, de l'actualisation et du taux de remplissage de la base de données. Les variables présentes ne permettent pas d'identifier, pour chaque situation de non résolution de l'insalubrité, la (les) nature(s) du (des) facteurs de blocage cités précédemment. Certains facteurs ont toutefois pu être renseignés et décrits :

4.3.1 Directement à partir des variables présentes dans la base

Il s'agit de :

- La prescription d'un délai de réalisation de travaux (hypothèse 7)
- La nature de l'arrêté (hypothèse 8)
- L'identité du service instructeur (hypothèse 9)

4.3.2 Suite à l'intégration de variables supplémentaires dans la base

Pour infirmer ou confirmer les hypothèses n° 4 à 6 et n° 10 à 16, l'ajout de variables s'est avéré nécessaire et a été effectué grâce :

- Aux renseignements fournis par l'enquête menée en 2004 par le SSE de la DDASS auprès des mairies, concernant l'état physique et l'état d'occupation des logements toujours frappés d'un arrêté d'insalubrité ;

¹⁵ Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

¹⁶ Programme Régional d'Actions en Santé Environnement

- Aux fonds de dossiers papier disponibles à la DDASS et au croisement de la base de la DDASS avec celle de l'ANAH pour les autres variables.

Le développement de la base s'est donc effectué en deux temps :

- 1) L'intégration des renseignements fournis par l'enquête selon la codification suivante :

Création d'une variable état du logement/bâti

- ✓ Non réhabilité
- ✓ Démoli (terrain nu, incendié)
- ✓ Réhabilité
- ✓ Travaux/démolition prévus (à vérifier)
- ✓ Changement d'affectation
- ✓ Muré
- ✓ En cours de réhabilitation
- ✓ Situation inconnue

Création d'une variable état d'occupation

- ✓ Occupé, nouveaux locataires
- ✓ Occupé, mêmes locataires
- ✓ Occupé, propriétaire occupant
- ✓ Vide
- ✓ Squat

- 2) La recherche, dans les 353 fonds de dossiers papier concernés par l'étude, des informations nécessaires à l'intégration de **trois nouvelles variables** afin de mieux caractériser les situations d'insalubrité. Pour savoir si un dossier a bénéficié des subventions ANAH, un croisement avec la base données de l'ANAH a été effectué. Les modalités retenues pour ces nouvelles variables ont été établies à partir de la colonne existante 'renseignements complémentaires' de la base de données et sont les suivantes :

Création d'une variable origine de la plainte

- ✓ Occupant
- ✓ Propriétaire bailleur
- ✓ Voisins
- ✓ Assistante sociale
- ✓ Association
- ✓ PACT
- ✓ CAF
- ✓ Mairie
- ✓ Mission PRASE
- ✓ Auto saisine DDASS
- ✓ Situation inconnue

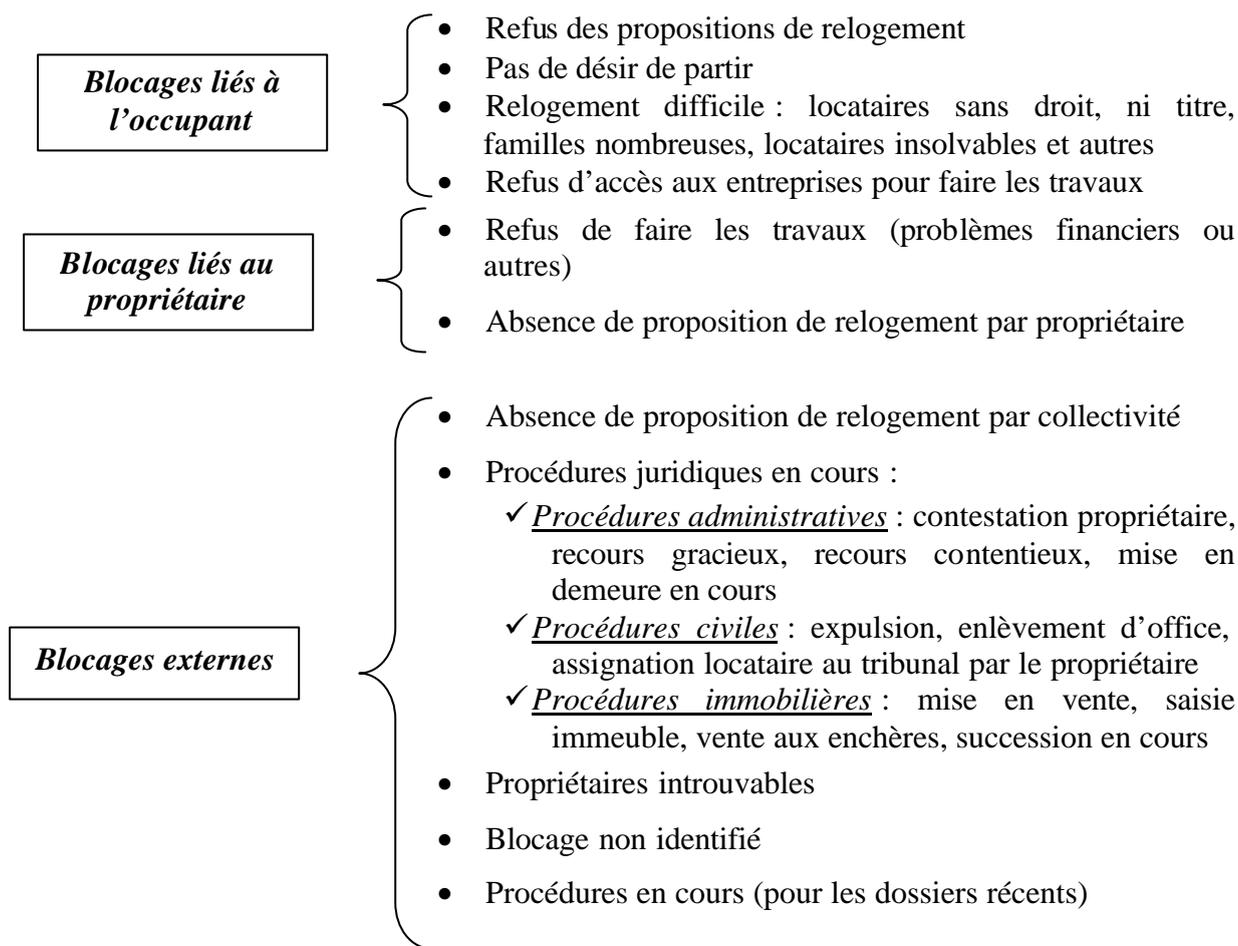
Création d'une variable actions/suivis engagés

- ✓ Relance (propriétaires¹⁷, mairie)
- ✓ Accompagnement opérateur : PACT, associations
- ✓ MOUS¹⁸ engagée
- ✓ Subvention ANAH
- ✓ Hébergement prévu (insalubrité remédiable)
- ✓ Relogement prévu (en attente d'un logement : prise en charge de la mairie)
- ✓ Occupants relogés par opérateur
- ✓ Occupants relogés par collectivité
- ✓ Occupants relogés par propriétaire
- ✓ Occupants relogés par occupants eux-mêmes
- ✓ Cadre OPAH

¹⁷ Demande d'informations sur le stade des travaux

¹⁸ Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale

Situations de blocage identifiées



Les hypothèses n°1 à 3 n'ont pu être appréhendées du fait de l'absence, dans la base, de données sociales concernant les familles habitantes notamment :

- Le type de ménage (famille monoparentale, personnes âgées, personnes seules, familles nombreuses, nombre d'enfants...);
- L'ancienneté d'occupation;
- Les ressources des familles;
- Les parcours résidentiels des familles.

4.3.3 Démarche d'analyse adoptée

L'analyse statistique s'effectue grâce aux tableaux croisés dynamiques d'Excel. Pour ce travail, l'étude se restreint aux dossiers instruits en CDH à partir de 2001 et jusqu'en 2004, soit **353** dossiers. Sur ces 353 dossiers d'insalubrité, seuls 321 dossiers ont été frappés d'un AP d'insalubrité, soit 91 %. L'analyse descriptive ne porte que sur ces **321 dossiers actualisés jusqu'au 1^{er} juin 2005**.

Pour tester les hypothèses n° 4 à 16 émises ci-dessus, l'analyse portera sur les deux catégories de dossiers, résolus et non résolus.

Hypothèses de travail:

La résolution d'une situation d'insalubrité est définie par la prise d'un arrêté préfectoral de levée d'insalubrité ce qui signifie que les travaux de réhabilitation ont été effectués.

Un dossier d'insalubrité peut concerner plusieurs logements. A un dossier n'équivaut pas forcément un logement.

5 LA POLITIQUE PUBLIQUE DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Pour pouvoir resituer les facteurs de blocage liés aux occupants dans leur contexte global, il est important de comprendre au préalable la réglementation relative à l'insalubrité, ses acteurs et ses dispositifs.

5.1 Un enjeu national porté par une réglementation bien cadrée

5.1.1 Une problématique transversale

En France, la lutte contre l'habitat insalubre constitue une priorité des pouvoirs publics. En particulier, le plan national d'action contre l'habitat indigne s'inscrit dans plusieurs programmes pluriannuels de travail à caractère interministériel, tels que :

- Le Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale 2003-2005
- Le Plan National Santé Environnement 2004-2008¹⁹
- Le Plan de Cohésion Sociale de juillet 2004
- La lutte contre l'exclusion et pour l'insertion

Au niveau national, la lutte contre l'habitat indigne constitue donc une problématique transversale et s'appuie à la fois sur des outils juridiques des Codes de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitation²⁰, Général des Collectivités Territoriales²¹, de la Santé Publique²² et sur des outils opérationnels adaptés aux situations rencontrées.

5.1.2 La procédure générale d'insalubrité

La procédure utilisée par les services de l'Etat pour le traitement de l'insalubrité se déroule en général, comme décrit sur l'organigramme simplifié de la figure 2. Cette procédure ne s'applique que pour les logements insalubres isolés au titre de l'article L.1331-26 et s. du CSP. Selon la situation constatée, la procédure engagée est différente : L.1331-23 pour les périmètres insalubres, L.1311-4 à caractère d'urgence, L.1336-3 pour les locaux inhabitables par nature (sous-sols), L.1331-24 pour les locaux inaptes à l'habitation (garage, chaufferie). Ces procédures sont détaillées en **annexe 3**.

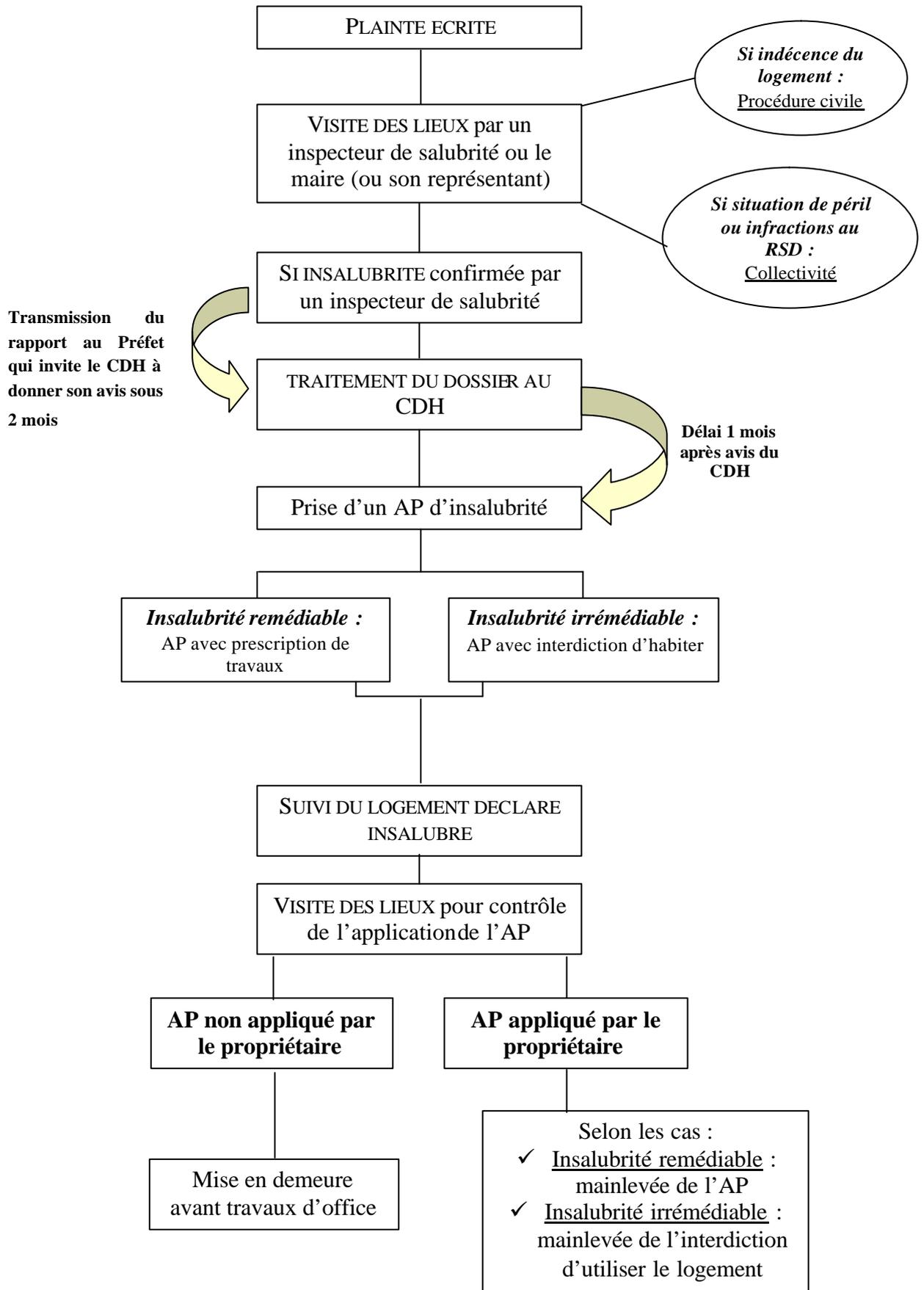
¹⁹ L'action 19 de ce plan évoque la protection de la santé des populations vivant en habitat insalubre et l'objectif à atteindre est la suppression ou la réhabilitation de 100 000 logements sur 5 ans en France.

²⁰ Le livre V (articles L.521-1 à L.521-3) traite des bâtiments menaçant ruine ou insalubres.

²¹ Les articles L.2212-1 à L.2212-4 précisent les pouvoirs de police générale du maire en terme de sécurité et salubrité publiques notamment en cas de danger grave ou imminent.

²² Le CSP traite de la protection générale de la santé publique, de la protection sanitaire de la famille et de la lutte contre les fléaux sociaux.

Figure 2 : Organigramme de la procédure d'insalubrité en application des articles L.1331-26 et s. du CSP



Initiative du rapport d'insalubrité

Suite à une plainte du maire, du président de l'EPCI²³ compétent en matière de logement, de tout locataire, voisin ou de travailleurs sociaux, une visite des lieux est organisée sur place par un inspecteur de salubrité ou par le maire. Elle a pour but de relever l'identité des occupants de chaque logement, conférer un caractère contradictoire à cette visite et constater l'état de dégradation du logement. Quatre cas de figures sont possibles :

- Si le logement ou les lieux habités posent des problèmes généraux de salubrité, le maire, en vertu de son pouvoir de police générale, est compétent pour faire appliquer les règles d'hygiène sur sa commune par l'intermédiaire du **Règlement Sanitaire Départemental²⁴ (RSD)**. Il demande au propriétaire une mise en conformité de l'habitation basée sur les prescriptions du RSD ;
- Si le logement ou les lieux habités posent des problèmes de sécurité publique et que l'immeuble menace ruine, le maire est compétent pour engager la procédure et signer les arrêtés de péril (articles L.511-1 et L.511-3 du CCH) ;
- Si le logement ou les lieux habités sont indécents au titre du décret « décence », les obligations concernant les rapports locatifs fixées par le Code Civil ne sont pas remplies (remise au locataire d'un logement décent par le propriétaire, exécution des travaux de réparation...). Le contrat de bail étant un contrat de droit privé, le respect du contrat de location incombe à la seule juridiction civile. Le juge compétent pour les litiges entre locataire et propriétaire est donc le juge d'instance ;
- Si le logement ou les lieux habités présentent de graves désordres entraînant l'insalubrité, le Préfet est compétent en vertu de ces pouvoirs de police sanitaire spéciale. Une enquête est menée pour établir la grille d'évaluation de l'insalubrité²⁵, soit par un inspecteur de salubrité du service communal pour les 9 communes qui en sont dotées, soit par un inspecteur de salubrité de la DDASS.

Saisine du Préfet

Si l'enquête conclut que l'immeuble isolé, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, constitue un danger pour la santé des occupants ou des voisins, la procédure L.1331-26 et s. du CSP est déclenchée²⁶.

Le DDASS ou le directeur du SCHS adresse le rapport motivé au Préfet qui invite le CDH à donner son avis sous **deux mois** sur la réalité et les causes de l'insalubrité ainsi que sur les mesures pour y remédier. Cette procédure coercitive est instruite par la DDASS ou le SCHS pour le compte de l'Etat. Le Préfet avise les propriétaires et les occupants au moins 30 jours avant la tenue du CDH. Le propriétaire est invité à prendre connaissance du dossier et à formuler ses observations.

Prise de l'arrêté préfectoral d'insalubrité

Dans le délai **d'un mois** après l'avis du CDH, le Préfet est tenu de prendre un arrêté préfectoral, notifié à un ensemble d'acteurs²⁷. Deux cas sont alors possibles :

²³ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

²⁴ Les articles 21 à 61 définissent, en application de l'article L.1311-2 du CSP, les conditions d'occupation, d'utilisation et d'entretien des habitations, de leurs équipements et de leurs dépendances.

²⁵ Circulaire DGS/DGUHC/SD7C/IUH4 n° 293 du 23 juin 2003 relative à la mise à disposition d'une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres.

²⁶ La circulaire du 2 mai 2002 a précisé que des immeubles ou logements vacants pouvaient être déclarés insalubres, de façon à éviter toute location, vente ou squat de taudis.

²⁷ Le Préfet notifie l'arrêté d'insalubrité au maire de la commune, au président de l'EPCI compétent en matière de logement ou d'urbanisme, au procureur de la République, aux organismes payeurs d'allocation logement, au gestionnaire du Fonds Solidarité Logement, aux propriétaires et locataires. L'arrêté est publié à la diligence du Préfet et aux frais du propriétaire à la conservation des hypothèques.

- Déclaration d'une insalubrité réparable entraînant l'obligation pour le propriétaire de faire cesser l'insalubrité. Pour cela, une prescription de travaux ainsi que les délais pour leur réalisation (au maximum 24 mois) sont mentionnés par l'arrêté. Une interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux peut être prononcée. Le propriétaire est alors tenu d'assurer l'hébergement **décent** des occupants. A défaut, le Préfet prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire (art L521-3 § II CCH);
- Déclaration d'une insalubrité irréparable lorsque la nature ou le coût des travaux équivaldraient à une reconstruction de l'immeuble²⁸ et/ou que le relogement des habitants doit être effectué rapidement. L'arrêté prononce l'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, en précisant si cette interdiction est applicable immédiatement ou dans un délai qui ne doit pas dépasser 6 mois. Le propriétaire doit alors assurer le relogement des occupants, **correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités**. En cas de défaillance du propriétaire, la collectivité publique prend les dispositions nécessaires pour les reloger. En plus d'une indemnité versée à la collectivité publique, le propriétaire est tenu de verser à l'occupant évincé une indemnité d'un montant égal à 3 mois de son nouveau loyer et destiné à couvrir ses frais de réinstallation. L'arrêté peut ordonner la démolition ou le murage de l'immeuble.

Exécution de l'arrêté

La loi SRU charge le maire ou à défaut le Préfet de vérifier l'exécution de la décision. Le Préfet constate ensuite, par arrêté, la conformité de la réalisation des travaux prescrits et leur date d'achèvement. Il prononce la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité et le cas échéant de l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux.

En cas d'inexécution et passé le délai imparti pour la réalisation des travaux, le maire ou à défaut le Préfet procède, deux mois après une mise en demeure du propriétaire, à l'exécution d'office des travaux, aux frais du propriétaire.

5.2 Mais des procédures basées sur le devenir du bâti et non vers celui des familles habitantes

5.2.1 Des améliorations apportées par la loi SRU insuffisantes

Depuis la loi SRU, les moyens d'intervention des pouvoirs publics en matière d'insalubrité ont été renforcés et la prise en compte de la situation des occupants d'immeubles insalubres a été nettement améliorée en leur assurant une meilleure protection et en leur garantissant le droit au relogement aux frais du propriétaire.

Par exemple, dans les locaux faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité, le loyer, à l'exception des charges, cesse d'être dû à compter du premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification de l'arrêté d'insalubrité jusqu'au premier jour du mois qui suit la date d'achèvement des travaux constatés par arrêté (art. L.521-2 CCH).

Les conditions d'hébergement et de relogement des occupants dont le logement a été frappé d'un AP d'insalubrité ont été clarifiées (cf. 5.1.2). Les propriétaires ne peuvent plus expulser leurs locataires lors de la prise d'un arrêté préfectoral, le relogement ou l'hébergement de leurs locataires leur incombant.

Malgré ces améliorations, l'approche actuelle de l'habitat est encore trop souvent technique et économique, sans que soit prise en compte la dimension sociale de l'insalubrité.

²⁸ Par cette procédure, le propriétaire n'est pas contraint de faire les travaux dans un délai déterminé.

5.2.2 Une méthode technique de cotation de l'insalubrité

La méthode de cotation de l'insalubrité décrite en **annexe 4** en est l'un des exemples concrets.

Une grille de lecture permet de juger de la réalité de l'insalubrité d'un logement habité et évalue à l'aide de deux fiches distinctes, l'état de l'ensemble du bâtiment et l'état du logement visité. La cotation de l'insalubrité s'effectue grâce à l'appréciation de **35** critères pour le bâtiment et de **29** critères pour le logement. Ces critères concernent les conditions d'hygiène rencontrées dans l'immeuble ainsi que certains éléments relatifs à la sécurité physique. Ces critères ne sont donc basés que sur le bâti. Aucun critère social n'est intégré dans cette grille.

Toutefois, certains critères visent à apprécier les conditions d'occupation, tant en ce qui concerne l'usage des lieux, leur entretien que la sur-occupation mais ne servent pas à la cotation de l'insalubrité. Ces critères sont juste donnés à titre informatif et aucun coefficient de pondération ne leur est affecté. Cette information est toutefois intéressante dans la mesure où la dégradation de l'habitat peut parfois résulter de ces conditions d'occupation. La compréhension des facteurs liés au mode d'occupation et entraînant une aggravation de l'insalubrité permet d'apporter des solutions pour remédier à la situation et permet d'éviter de recréer très rapidement un phénomène d'insalubrité.

5.2.3 Des indicateurs techniques et économiques de l'insalubrité

La politique de résorption de l'habitat insalubre s'inscrit dans le cadre des missions de santé publique : elle vise à mettre hors d'état de nuire les logements dangereux pour la santé, à améliorer les conditions d'existence des populations en place, à prévenir les maladies par des actions sur le milieu... Par conséquent, les questions suivantes doivent orienter les interventions : l'action administrative contribue-t-elle à améliorer la santé des individus ? La même population est-elle toujours en place ? Est-il souhaitable que le type de population en place change et que celle qui s'y trouvait initialement en centre ville soit reléguée dans les banlieues ?

Autant de questions légitimes que la DDASS est en mesure de se poser et auxquelles elle ne peut répondre aujourd'hui, compte tenu des indicateurs financiers ou techniques de l'insalubrité utilisés par les services de l'Etat (DDASS, DDE, ANAH). Ceux-ci sont exclusivement tournés vers le logement et non vers les familles. La logique dans laquelle se situent actuellement les administrations françaises n'est pas une logique de résultats mais plus une logique de moyens. Les indicateurs utilisés à ce titre par la DDASS ne sont pas des indicateurs sanitaires mais plus des indicateurs techniques : le nombre d'arrêtés préfectoraux pris par an ou encore le nombre de travaux effectués. Les moyens d'intervention prévus par la réglementation ne vont donc pas dans le sens d'une promotion de la santé publique : aucun indicateur concernant l'amélioration de santé d'une personne sortie d'un habitat insalubre n'est étudié. Aucun indicateur permettant de juger de l'état de santé des populations en place n'est utilisé en habitat insalubre.

L'appréciation de l'insalubrité n'est donc évaluée dans la réglementation que par la voie d'entrée «bâti». La dimension sociale liée à l'insalubrité est faiblement intégrée le long des procédures. La prise en compte de l'occupant, de son devenir, de ses attentes en terme de relogement est à la base oubliée dans la réglementation. Face à cet «écueil» réglementaire, comment réagissent les différents acteurs locaux de lutte contre l'insalubrité ? Accordent-ils davantage d'importance à la parole des habitants de logements insalubres ?

5.3 Une préoccupation locale

5.3.1 Une vision partagée de manière contrastée par les partenaires

Dans le domaine de l'insalubrité, les habitants sont les premiers concernés par les procédures et sont au cœur du système. Autour d'eux, gravitent de nombreux acteurs (bailleurs, services sociaux, collectivités territoriales, administrations, associations) qui peuvent être classés en quatre grandes catégories selon leur degré d'implication avec les occupants :

- Les services départementaux (DDASS, DDE, ANAH, Préfecture, Conseil Général)
- Les collectivités locales (SCHS, CCAS)
- Les travailleurs sociaux (CAF, Mutualité Sociale Agricole...)
- Les associations d'insertion et de défense

5.3.1.1 Les services départementaux

Des services de l'Etat très réglementaires

Les services de l'Etat dans le département sont organisés sous l'autorité du Préfet qui impulse et coordonne leur action. Dans le département du Nord, la politique de lutte contre l'insalubrité apparaît comme un outil au service d'une politique plus globale et non l'inverse. Dans ce contexte, les responsabilités des services de l'Etat sont bien définies :

- Le SSE de la DDASS chargé de tout ce qui concerne directement la décision de l'Etat en matière d'évaluation du risque pour la santé ;
- La DDE pour tous les problèmes relatifs au logement, à l'urbanisme : incitation du propriétaire à faire les travaux, incitation à faire du logement social, attribution de la majorité des aides financières, pilotage de nombreux programmes d'amélioration de l'habitat type OPAH, MOUS, RHI ;
- L'ANAH pour l'instruction des dossiers d'aide²⁹ au financement des améliorations de l'habitat et de subventions pour les travaux de sortie d'insalubrité, pour les propriétaires ;
- Les services préfectoraux pour le contentieux des arrêtés préfectoraux d'insalubrité, la gestion du contingent préfectoral³⁰, la présidence des commissions chargées de trouver des solutions de relogement pour les personnes en situation d'insalubrité ou en difficulté financières et/ou d'insertion sociale.

Les moyens d'intervention de ces services d'Etat sont guidés par une réglementation qui prend peu en compte les attentes de l'occupant. Le partenariat entre ces services est effectif : un groupe de travail habitat indigne se réunit tous les trimestres. Par contre, au sein de la DDASS, le partenariat entre le pôle social et le SSE est encore insuffisant.

Une politique du Conseil Général vague

Les services sociaux départementaux (éducateurs, assistantes sociales, conseillères en économie sociale et familiale) proposent des aides financières d'accès au logement et au maintien dans celui-ci et un accompagnement social lié au logement (ASLL). Elles participent à des opérations de relogement des familles défavorisées dans un logement adapté. Dans la pratique, la politique de lutte contre l'insalubrité dans le Nord reste vague : les visites des logements par les assistantes sociales ne sont plus systématiques. Le partenariat de la DDASS avec cette instance est quasi nul.

²⁹ Ces aides proviennent de la taxe additionnelle au droit de bail, acquittée au taux de 2,5 % du montant des loyers, par les propriétaires de logements de plus de 15 ans.

³⁰ En tant que financeur du logement social (aides à la pierre), l'Etat dispose d'un droit de réservation à destination des personnes prioritaires sur 25% des logements sociaux.

5.3.1.2 Une implication partielle des collectivités locales

Les communes interviennent à plusieurs niveaux :

- Pour le montage technique des dossiers d'insalubrité par l'intermédiaire des SCHS, pour les 9 communes du département qui en sont dotées³¹ ;
- Pour l'accompagnement social des familles et l'aide au relogement par l'intermédiaire des travailleurs sociaux des CCAS ;
- Pour la médiation pour les conflits locataire propriétaire ;
- Pour le repérage des situations d'insalubrité ;
- Pour la vérification de la bonne exécution des travaux de sortie d'insalubrité ;
- Pour le lancement des travaux d'office suite à l'inertie des propriétaires.

Les communes et les groupements de communes ont un rôle déterminant à jouer dans la résorption de l'habitat insalubre du fait de leur bonne connaissance du terrain. L'engagement dans le département est contrasté :

- Certaines collectivités ne semblent pas encore bien identifier leur rôle en matière d'hygiène et de salubrité et mobilisent à l'excès les services des DDASS pour des interventions qui relèvent de leur propre compétence (RSD) ;
- Certaines communes et structures de coopération intercommunale développent des actions correctives et préventives de lutte contre l'insalubrité en montant des démarches partenariales globales de lutte contre l'insalubrité ;
- Les SCHS sont inégalement développés et impliqués.

Un partenariat est prometteur entre l'Etat et les collectivités autour de la politique de la ville. Cinq des 6 arrondissements du département sont concernés par la politique de la ville. En particulier, les contrats de ville, signés entre l'Etat et les collectivités territoriales, engagent chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés et prévenir les risques d'exclusion urbaine et sociale. Dans le département, 4 contrats de ville englobant la thématique habitat sous différentes appellations ont été signés³². 80 communes sont concernées soit 176 quartiers. La prise en compte des « contrats de ville » permet d'intégrer de nombreux indicateurs (sociaux notamment) dans l'analyse de l'habitat insalubre.

Le pôle social de la DDASS envisage également de passer des conventions avec les CCAS de certaines communes concernant l'allocation logement temporaire. Par cette convention, les communes, en échange du versement direct de cette aide forfaitaire, s'engagent à mettre à disposition un parc de logements susceptible d'être mobilisé pour les personnes défavorisées en situation d'insalubrité.

5.3.1.3 Un engagement inégal des CAF dans le repérage de l'insalubrité

Le rôle des travailleurs sociaux est primordial car ils sont directement en contact avec les personnes défavorisées et sont amenés à entrer dans les logements. Ils sont témoins de la vie des populations et notamment des familles défavorisées puisqu'ils recueillent leurs problèmes de santé et de logement.

³¹ Cambrai, Croix, Denain, Douai, Dunkerque, Lille, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes.

³² Lille : l'habitat et le peuplement ; Maubeuge : politique solidaire de l'habitat ; Avesnes : amélioration des conditions de vie des habitants ; Valenciennes : habitat et renouvellement urbain. (www.ville.gouv.fr/infos/ville/cdv.html)

Quelques conventions ont été signées entre CAF et mairies (Roubaix, Armentières, Maubeuge...) afin d'initier le principe de visite systématique du logement pour toute demande d'aide au logement. Une convention entre CAF et PACT a été signée à Douai pour l'accompagnement social des personnes.

5.3.1.4 Des associations motivées mais non intégrées

Les associations établissent un climat de confiance avec les familles et agissent en étroite collaboration avec elles. De nombreuses associations interviennent à plusieurs niveaux :

- Auprès des particuliers, en réalisant des diagnostics sur le bâti, des diagnostics techniques sur l'amélioration et l'adaptation du logement et des montages financiers, en assurant un suivi social des familles ou encore en jouant le rôle de caution sociale (pratique de location sous-location³³) ;
- Pour les collectivités locales en apportant l'assistance et la maîtrise d'œuvre en matière d'aménagement urbain et en assurant l'étude et la coordination des opérations de réhabilitation.

La DDASS du Nord entretient des relations privilégiées avec le PACT-ARIM. Le travail de ces associations autres que le PACT doit être complémentaire des actions des services de l'Etat.

5.3.2 Une retranscription dans les dispositifs

Cette volonté locale de s'inscrire dans une politique publique de lutte contre l'habitat indigne est également apparente dans les dispositifs en faveur du logement.

Les plans départementaux et régionaux

Les personnes occupant des logements indignes font partie du public prioritaire répertorié dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et pour lesquelles sont déclinés les outils d'accès et maintien dans le logement (commission de relogement des personnes défavorisées, Fonds de Solidarité Logement) mais également les aides financières pour la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité en faveur des propriétaires impécunieux. Le PDALPD du Nord est actuellement en révision et entrera en application fin 2005. Dans la première version, un volet spécifique insalubrité y était déjà intégré mais l'application réelle de ce volet n'était pas effective.

Le Programme Régional d'Actions en Santé Environnement (PRASE) inscrit la lutte contre l'habitat insalubre dans les priorités du contrat de plan Etat-Région 2000-2006. Le PRASE est le résultat d'un travail réalisé en partenariat (institutionnels, professionnels, représentants des associations, habitants). Le PRASE a non seulement pour but la sensibilisation, l'information et la formation de la population (à l'identification d'un logement insalubre, aux conditions d'occupation d'un logement, aux comportements à adopter) mais tente aussi de mieux faire prendre en compte les attentes des habitants. Par exemple, des études sur les attentes, les connaissances, les besoins des populations sont menées, principalement par des associations de défense de la population. Cela permet d'améliorer les conditions de logement sans bouleverser le contexte de vie.

Depuis 2001, le plan d'action pour l'éradication de l'habitat indigne a été mis en place, le Nord étant l'un des onze départements pilotes du Programme d'Eradication de l'Habitat Indigne (PEHI). Il a notamment défini les objectifs de traitement de logements indignes à atteindre par arrondissement et par an.

³³Les associations peuvent être locataires du logement et le sous-louer aux familles. L'association est alors garante des risques locatifs.

Les dispositifs opérationnels mis en œuvre sur le département

Les principaux dispositifs mis en œuvre sont les OPAH, les opérations MOUS et les FIG.

1) Les **Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat** déclenchées par les collectivités locales, sont programmées sur plusieurs années et poursuivent deux objectifs :

- Revaloriser le parc immobilier bâti sur des zones de forte concentration d'insalubrité ;
- Améliorer les conditions d'existence de la population en la maintenant sur place dans des quartiers anciens bien définis (art L.303-1 du CCH).

Dans le cadre de ces OPAH, un dispositif d'accompagnement social est mis en place afin d'aider les familles les plus en difficultés. La parole est donnée aux habitants dans ce type de programme (Pôle National de l'habitat indigne).

2) Les **opérations de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale** ont pour finalité de venir à bout des situations d'insalubrité que les précédentes OPAH n'ont pas pu traiter. Deux types de MOUS existent :

- Les MOUS, outils des PDALPD

Elles favorisent l'accueil et l'insertion par l'habitat de ménages en difficulté qu'ils soient ou non logés dans des habitats insalubres, par la promotion d'opérations d'habitat adapté qui partent de la situation réelle des ménages et de leurs demandes. Les habitants sont donc partenaires de l'opération (PDALPD, 2001).

La MOUS répond aux besoins des familles à partir d'une analyse sociale fine réalisée par des professionnels du travail social (essentiellement PACT dans le département) et permet d'assurer les conditions optimales de leur insertion par le logement dans le voisinage et le quartier. Des dispositifs de suivi-animation en charge des volets sociaux et opérationnels de la politique de sortie d'insalubrité sont mis en œuvre dans le cadre de ces MOUS.

- Les MOUS insalubrité, financées par la DDE

Ces MOUS sont ouvertes dans les 11 départements pilotes du PEHI. Ce sont les démarches les plus adaptées pour le relogement des ménages concernés par l'insalubrité. Celles-ci permettent de prendre en compte dans une même approche : les besoins spécifiques des ménages au regard du logement, la recherche et la production de logements, l'accompagnement de la famille dans un processus d'insertion appuyé sur le logement. La mission de l'opérateur³⁴ en charge de la MOUS « spécifique insalubrité » consiste également en une mission d'assistance technique auprès des propriétaires afin de les aider à réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité de leur logement (aide à la constitution des dossiers de financement, définition et suivi des projets de réhabilitation...). Ce dispositif permet d'aider les occupants à s'approprier leur logement et à s'insérer dans leur nouvel environnement³⁵.

³⁴Les opérateurs des MOUS sont pour 62 % des associations dont le quart est représenté par les PACT (DGUHC, 2004).

³⁵ Recherche de solutions d'hébergement provisoire pendant la durée des travaux ou définitif en cas d'insalubrité irrémédiable, répondant à leurs attentes et à leur capacité financière (Circulaire DGS/SD7 n°2002-270 du 30 avril 2002 relative à l'habitat indigne).

3) La lutte contre l'insalubrité diffuse, à l'échelle d'un département, d'une agglomération, d'un territoire rural, peut être formalisée par un **Programme d'Intérêt Général** (PIG) au sens de l'article R.353-34 du CCH. Ce dispositif vise à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements. Il permet à des propriétaires occupants et bailleurs, aux ressources très modestes, de réhabiliter un logement très inconfortable voire insalubre et de garantir leur maintien dans les lieux. Il autorise le conventionnement des loyers et permet à l'ANAH d'octroyer des subventions majorées aux bailleurs qui s'engagent à louer leur logement à des loyers maîtrisés. Ce dispositif ne prévoit pas de financement pour l'accompagnement social lié au logement des occupants³⁶.

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de logements traités et à traiter dans le cadre de dispositifs opérationnels selon l'arrondissement dans le département du Nord.

Tableau 1 : Nombre de logements traités et à traiter par arrondissement dans le cadre de dispositifs opérationnels (chiffres du plan d'action de l'éradication de l'habitat indigne mis à jour en 2005)

Opération	OPAH		MOUS Insalubrité		PIG	Actions PRASE	
	Effectif	En projet	Effectif	En projet	A mettre en place	Effectif	En projet
Avesnes	/	10	/	oui	15	20	/
Cambrai	/	/	/	/	/	20	/
Douai	/	/	10	/	15	20	20
Dunkerque	30	/	/	/	/	20	/
Lille	85	/	/	/	100	5	/
Valenciennes	3	37	30	/	30	/	oui
Total	118	47	40	/	160	85	20

Ce tableau montre que le territoire départemental n'est pas couvert uniformément par les dispositifs. Les réflexions menées par les acteurs locaux sont inégales.

Des compléments sur les processus et financements ouverts selon les types de situation d'habitat indigne à traiter sont fournis en **annexe 5**.

5.4 La problématique de l'habitat dans le département

La politique publique de lutte contre l'habitat indigne au niveau local ne peut s'apprécier qu'au regard de la situation spécifique du département du Nord en terme de parc de logements. Le point noir essentiel de la lutte contre l'insalubrité reste en effet le relogement des occupants des immeubles déclarés insalubres.

5.4.1 Une situation hétérogène

Le département du Nord, dont l'urbanisation est fortement liée à la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle est fortement concerné par la dégradation et la vétusté de son parc privé ancien, avec des natures et des degrés différents selon les agglomérations.

L'agglomération de Dunkerque, où la reconstruction a été importante, est la moins concernée. Malgré d'importantes opérations d'amélioration de l'habitat et de résorption de l'habitat insalubre (démolitions), l'agglomération de Lille est fortement concernée. Au sud du département, les agglomérations de Valenciennes et d'Avesnes, très touchées par la crise industrielle, se caractérisent par une diffusion sur l'ensemble du territoire des problèmes d'insalubrité du parc de logements anciens, avec quelques territoires plus touchés. L'agglomération de Douai se caractérise aussi par une diffusion du parc privé ancien insalubre mais surtout par la prégnance du parc minier : de nombreuses habitations construites en matériaux médiocres, vétustes et destinées à des populations défavorisées subsistent (Plan d'action pour l'éradication de l'habitat indigne, 2001).

³⁶ <http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>

5.4.2 Un parc immobilier ancien traditionnellement individuel

Le parc du département est relativement ancien : 41 % des habitations ont été construites avant 1949, contre 34,5 % en France. Et surtout, hérité de son lourd passé industriel, il est aussi relativement inconfortable : 3 % des résidences principales sont sans aucun confort³⁷ (soit 30 000 logements), contre 1,3 % en France.

Une des spécificités du département est le taux de logements individuels : 71 % du parc contre 57 % en France métropolitaine (INSEE, 1999). Précisons que l'occupation d'un habitat individuel est un gage de satisfaction dans le département : 76 % des occupants de logements individuels sont satisfaits contre 59 % dans le collectif (INSEE, 2004). L'attrait de la maison individuelle est très marqué dans le Nord et est d'ailleurs plus ressenti par les 30-50 ans qui sont nombreux à rechercher ce type d'habitat, notamment les couples, avec ou sans enfants et les familles monoparentales (INSEE, 2004). Pour les ménages les plus jeunes, habiter un logement individuel semble moins essentiel.

5.4.3 Une pression forte sur le logement

L'accès à un nouveau logement pour les occupants dépend des possibilités d'accueil dans le parc existant privé ou social. Les personnes actuellement en situation d'insalubrité se heurtent à l'insuffisance de l'offre locative adaptée (surfaces, coûts des loyers, des charges, localisation...) dans le parc social locatif, souvent le seul accessible financièrement (Fondation Abbé Pierre, 2005). On assiste, en effet, aujourd'hui à une hausse des loyers aussi bien dans le secteur privé que public. Dans le secteur public, la fin du gel des loyers survenu en 2004 contribue à accélérer la hausse des loyers. Dans le privé, les loyers augmentent en raison de la loi de l'offre et de la demande. Face à ce constat, les gens qui ne peuvent plus payer de telles sommes dans le privé tentent de se replier sur le logement social. D'où encore plus de pénurie et une attente de deux ans, en moyenne, dans le Nord pour y accéder.

Au 1^{er} janvier 2004, le parc locatif social du Nord représente 1/5^{ème} du parc total de logements. Ceci représente une densité de 85 logements sociaux pour 1000 habitants (contre 70 en France) (Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2004).

Une étude réalisée par le bureau d'étude SQUARE en juin 2001 indique que 56% des logements «potentiellement indignes» (estimé à 106 000 logements pour le département) seraient occupés par des locataires et 33% par des propriétaires occupants à l'échelle du département. Les **grands ménages** (d'au moins 6 personnes) occuperaient 12% des logements «potentiellement indignes», soit une proportion moindre que les logements «à risque» occupés par une **personne seule** (17%) (Druesnes, 2001).

5.5 Synthèse

L'Etat, les collectivités locales disposent d'importants dispositifs pour lutter contre l'insalubrité tant sur le plan financier, social, économique que technique ... Mais chaque axe d'intervention est engagé par des décideurs différents. Sans une politique volontariste des élus de coordination des actions, cette disjonction entre les différents dispositifs conduit à leur concurrence plus qu'à leur complémentarité et crée des séparations artificielles. Face à une réglementation technique n'incluant pratiquement pas les aspects sociaux, certains acteurs locaux ont compris que les habitants tiennent certaines clés de la non résolution des procédures et essaient d'intégrer les occupants dans la décision locale.

C'est le cas notamment pour les opérations locales de démolition. La parole est donnée aux habitants, à travers des enquêtes sociales, pour connaître leurs souhaits, leur parcours locatif et pour avoir une connaissance fine de leurs besoins. Le relogement est

³⁷ sources DRDE Nord-Pas de Calais

présenté comme une occasion de « promotion sociale » : un accompagnement social est mené dans une logique de « locataire-citoyen » et dépasse largement le seul domaine de l'habitat. L'objectif est d'effectuer un relogement qui ne constitue pas une rupture dans le parcours des familles mais l'occasion d'impulser chez elles une nouvelle dynamique (Quercy, 2003). A cet effet, des réunions régulières collectives sont organisées pour connaître les appréhensions et les souhaits des locataires. Le contact établi avec les locataires pour le choix du nouveau logement peut permettre de percevoir des difficultés dont ni le bailleur, ni la collectivité locale n'avaient connaissance (Duteil, 2002).

Alors que les procédures de démolition et d'insalubrité aboutissent au relogement, cette prise en compte des dimensions sociale, culturelle et individuelle de l'insalubrité dans les procédures d'insalubrité est encore à l'état embryonnaire surtout dans les communes rurales du département. Ces aspects sont pourtant essentiels. En effet, pourquoi imposer un relogement à une personne âgée vivant bien dans un fond de cour sombre, mais calme, dans un logement dénué de tout confort mais accessible et en ville ? Comment aider ceux qui ne demandent rien ? Voie étroite : seule la connaissance fine des besoins de la population locale, de ses modes de vie, une appréhension des nouveaux usages de la ville peuvent orienter les choix, car, dans ce domaine, il n'y a pas de certitudes (Bouché, 2004). Aucune réponse collective et standardisée ne peut être envisagée face à un problème aussi complexe, aussi individuel qu'est l'insalubrité.

6 LES DETERMINANTS PSYCHOSOCIOLOGIQUES LIES A L'INSALUBRITE

6.1 Qui sont les propriétaires des logements insalubres ?

Il est difficile de caractériser un seul type de propriétaires de logements insalubres : l'hétérogénéité se retrouve dans la nature des parcs possédés.

Quatre processus mènent les propriétaires à devenir bailleur ou occupant de « taudis » :

- La mise à disposition d'un patrimoine vacant ;
- La dégradation progressive du bien loué : les personnes âgées louent depuis des années des logements sur lesquels ils n'ont pas su ou pas eu les moyens d'intervenir (absence d'entretien, normes de confort obsolètes, vétusté générale) ce qui mène inéluctablement à la dégradation et à la « taudification » ;
- L'héritage ;
- L'acquisition mal évaluée, l'investissement inconsidéré.

Dans la majeure partie des cas, les propriétaires sont démunis devant l'ampleur du problème (moyens financiers faibles, emprunts bancaires difficiles d'accès en raison de l'âge ou du profil) et adoptent une attitude passive en négligeant les travaux d'entretien qui leur incombent. L'insalubrité rurale présente chez les propriétaires occupants très pauvres correspond massivement à cette catégorie (Bouché, 1998).

Des « marchands de sommeil » émergent également, recherchant systématiquement le profit maximum sur un logement. Ces propriétaires peu scrupuleux bénéficient de la méconnaissance des lois des locataires et de leur crainte du système juridico-administratif (*Entretien avec M.Malki*). Ils profitent ainsi des situations particulièrement précaires et/ou irrégulières de certaines familles (mais solvables par l'allocation logement) et louent, souvent illégalement, de véritables taudis, à des tarifs élevés, sans s'inquiéter des conditions de sécurité, de régularité et de santé de leurs locataires.

Dans une moindre mesure, des propriétaires « philanthropes » louent gratuitement ou pour une somme dérisoire le logement par amitié ou convenance personnelle.

6.2 Qui sont les locataires des logements insalubres ?

6.2.1 Une population hétérogène mais présentant certaines constantes

Tout comme les propriétaires, il est difficile de caractériser une population type de locataires de logement insalubre, le profil économique et socio-démographique de ces personnes étant varié. Les ménages sont d'origine diverse (française, maghrébine, africaine) et de composition non uniforme (familles monoparentales, couples jeunes avec enfants, personnes seules, personnes âgées, accédants à la propriété sociale, ménages ruraux complètement démunis, familles nombreuses ..) (Caraire, 1997). Dans le département du Nord, un public autre que précaire semble également être touché : les jeunes diplômés RMistes, sans emploi (OSLO, 2004).

Néanmoins, les acteurs de terrain rencontrés sont unanimes pour dire que les familles présentent certains points communs : des ressources généralement faibles, des trajectoires résidentielles linéaires où la précarité sociale est présente, la méconnaissance d'une bonne gestion d'un logement, la méconnaissance de leurs droits (les familles ne possèdent pas en général une culture de justice) (*Entretien avec H. Garsmeur*).

6.2.2 Des locataires «captifs»

Les occupants des logements insalubres sont généralement «liés» à leur habitat, soit par choix, soit par fatalité, soit par stratégie. Alors que certains souhaitent rester dans leur logement, d'autres multiplient les actions pour en sortir. Trois cas de figures peuvent ainsi être distingués :

- Une absence de choix

Des personnes souhaiteraient quitter leur logement mais sont dans l'incapacité financière de le faire. C'est le cas des personnes vivant notamment en logements meublés, qui ne peuvent pas partir car elles n'ont pas les moyens de s'acheter des meubles (Caraire, 1997). Certaines familles sont reconnaissantes envers leur propriétaire, grâce à qui elles ont un toit et se refusent à lui faire du tort par crainte des éventuelles représailles (expulsion, pression du propriétaire) (*Entretiens avec M. Malki et L. Fortrie*).

- Une volonté de rester

Les personnes âgées qui ont toujours vécu dans des conditions précaires et dont le logement correspond parfaitement à leurs aspirations les plus importantes (faible coût, situation jugée idéale, présence d'un jardin, d'une cour, logement individuel...) se sont accommodées de leur logement et ne veulent en aucun cas le quitter. Certains ménages se sont aussi beaucoup investis dans leur logement pour le rendre vivable et ne voient pas l'intérêt de le quitter (Caraire, 1997).

- Une stratégie de la part des locataires

Certains ménages souhaitent rester car ils espèrent obtenir une réhabilitation de leur logement par leur propriétaire (Dietrich, 2004).

6.3 Quelles sont les trajectoires résidentielles des familles vers un habitat insalubre ?

Il s'agit ici d'étudier le fonctionnement du marché de l'insalubrité. Par quels biais les personnes sont-elles entrées dans leur logement ? Restent-elles constamment dans le marché des logements dégradés ou alors ne sont-ce que des accidents de parcours ?

6.3.1 Un mode d'accès au logement en marge des circuits traditionnels des locations immobilières

Les logements insalubres abritent une population qui, à divers titres, est en difficulté d'accès au logement de droit commun. Lorsqu'on entre dans un habitat insalubre, on entre dans un « monde hors normes où tout se négocie ». La plupart du temps, les occupants des habitats insalubres sont arrivés dans ces logements dégradés grâce à « des amis ou par des connaissances ». C'est ainsi que l'enquête menée par le PACT-ARIM Aquitaine (Caraire, 1997) montre un fonctionnement en circuit fermé du parc de logements insalubres : les personnes changent de logements mais se retrouvent immédiatement ou quelques années plus tard confrontées aux mêmes situations d'insalubrité.

En effet, le choix des nouveaux locataires de ces logements se fait souvent par cooptation, dans le but d'une homogénéisation sociale et culturelle des locataires. En l'absence d'agences immobilières, l'accès au logement est plus facile en marge des circuits traditionnels, grâce au bouche à oreille. Les propriétaires ne demandent, en effet, ni garantie ni caution.

6.3.2 L'accès difficile au parc locatif classique ou adapté

6.3.2.1 La réticence des bailleurs classiques publics ou privés

Cette tendance est le reflet du souci d'une bonne gestion. Les locataires d'habitat insalubre ne sont pas souvent des postulants éligibles par les propriétaires de logements classiques (profil incertain, faibles ressources) (*Entretien avec M-D Calça*).

6.3.2.2 Les raisons économiques

Le déménagement/emménagement dans le parc classique coûte cher (caution, loyers d'avance, ouverture de compteurs, charges importantes en HLM...). Les aides mobilisables à cet effet (FSL, aide des associations caritatives) – lorsqu'elles sont connues – ne sont pas répétitives. Beaucoup de locataires sont aussi complètement bloqués financièrement suite à des dettes importantes ou impayés (Caraire, 1997).

6.3.2.3 La « barrière administrative »

Les locataires montrent une certaine impuissance à mettre en œuvre concrètement des stratégies de relogement et à entreprendre des démarches auprès des sociétés d'HLM, des mairies, des locataires privés directement ou par l'intermédiaire des agences.

L'exécution nécessaire des formalités administratives est un obstacle insurmontable pour eux en l'absence d'assistance (problèmes d'incompréhension dus à la barrière de la langue et/ou la lecture des imprimés administratifs à remplir), notamment pour les demandes de l'allocation logement ou pour l'inscription sur les listes d'attente de logements HLM. Souvent, cette population ne fait pas appel aux services sociaux par crainte d'une intrusion institutionnelle dans leur existence³⁸. Le rôle d'une assistante sociale d'accompagnement pour la recherche d'un logement convenable est méconnu.

En outre, la visite à domicile des travailleurs sociaux n'étant plus systématique, cette population reste à l'écart du champ social. Certaines familles sont même abandonnées de tout système social par manque de persévérance des assistantes sociales (*Entretien avec D. Boulard*). Elles méconnaissent aussi leurs droits et ignorent dans quelle mesure les mécanismes d'allocation logement (AL) sont susceptibles de solvabiliser leurs besoins en logement (*Entretien avec H. Garsmeur*).

³⁸ Ces familles ont peur d'attirer l'attention sur elles, du placement de leurs enfants par les services sociaux.

6.3.3 L’habitat insalubre : un «accident de parcours» ou un cul-de-sac?

L’habitat insalubre est souvent la marque d’un itinéraire social lié à l’échec : des événements d’ordre social ou familial engendrant des décohabitations forcées, des problèmes liés à la perte d’un emploi font rapidement basculer les ménages vers la précarité. L’insalubrité n’est ainsi le plus souvent que la «partie émergée de l’iceberg». Sauf pour les ménages les plus jeunes, le passage par le logement insalubre est une sorte de cul-de-sac qui se traduit par un arrêt prolongé de la mobilité résidentielle (Caraire, 1997).

6.3.4 Le facteur «locataire », responsable de la dégradation du logement en habitat insalubre

6.3.4.1 La mauvaise occupation

Selon les acteurs de terrain rencontrés, les problèmes liés au mode de gestion³⁹ sont indéniables et sont parfois liés à la dégradation d’un logement qui, au départ, n’était pas insalubre, même si la mauvaise occupation est un facteur aggravant plutôt qu’une cause première. Les personnes se retrouvent alors dans un logement nuisible à leur santé. Souvent, les locataires ne s’acquittent pas des petites réparations locatives usuelles : le manque d’investissement consacré par le locataire à son logement ou le manque de moyens financiers sont à prendre en compte. En agissant sur le seul cadre bâti, il paraît évident que, tôt ou tard, le problème réapparaît, car il provient d’une interaction entre le social et l’économique. Sans doute la lassitude et le rejet du lieu habité génèrent-ils un investissement plus faible dans l’amélioration du logement.

Certains logements constituent également un terrain favorable à l’émergence de problèmes graves tels que le développement d’un mode d’habitat pathologique (syndrome de Diogène, syndrome de l’hébergement d’innombrables animaux). Les occupants victimes de ce malaise social accumulent de manière excessive des objets hétéroclites (excréments d’animaux, ordures ménagères) menant à des conditions de vie insalubres dans leur domicile (INSPQ, 2005).

6.3.4.2 La sur occupation

Les problèmes liés à la sur occupation des logements trop petits ou mal adaptés (suite à la pression immobilière) influent également sur l’état de dégradation des logements.

6.3.4.3 Des démarches positives mais inefficaces

Des démarches spontanées d’auto réhabilitation sont engagées parfois par les locataires, en l’absence de réponse du propriétaire. Ces personnes entreprennent les travaux de manière lucide, sachant pertinemment que, en l’absence de moyens d’accession à un logement correct, ceux-ci sont nécessaires s’ils veulent rester en centre-ville. Mais ces rénovations ont souvent un caractère partiel, insuffisant et éphémère (Caraire, 1997).

6.4 Quel est le rapport des occupants avec le logement insalubre ?

6.4.1 Les raisons sociales d’occupation d’un logement insalubre

6.4.1.1 Les avantages des habitats insalubres

Les avantages des habitats insalubres sont en général déconnectés de la valeur technique du logement. En quoi un logement insalubre répond-il aux besoins des locataires, besoins qui ne peuvent être satisfaits dans le parc locatif classique ?

³⁹ Systèmes de chauffage inopérants, ventilations bouchées...

Différents critères ressortent de l'enquête menée par le PACT-ARIM d'Aquitaine (Caraire, 1997) :

- L'attachement à la ville, au quartier et à ses services est d'autant plus fort que peu de locataires disposent de moyens de locomotion propres ;
- L'importance du cadre de vie local, de l'environnement immédiat (parcs de loisirs, écoles...) est primordial ;
- L'accès au centre ville est important pour le maintien au réseau social ;
- La proximité surtout de certains types de voisins, pas trop différents par les modes de vie est primordiale (Bertrand, 1998) ;
- L'accès au logement insalubre est relativement facile (cf. 6.3.1) et souvent bon marché. Les locataires sont souvent solvabilisés grâce à l'AL de la CAF et sont donc hébergés pratiquement à titre gratuit dans ces logements.

L'attachement au logement, à ses valeurs peut être très marqué chez certaines personnes. Il est alors difficile de sortir ces personnes de « l'histoire de l'habitat qu'on leur a fait vivre » (*Entretien avec M-D Calça*).

6.4.1.2 La perception de l'habitat insalubre par ses occupants

Selon la catégorie sociale et/ou la culture à laquelle on appartient, l'expérience que chacun a de son propre cadre de vie et par suite, la perception de l'habitat est différente (Fischer, 1992). Les occupants sont ainsi capables de gauchir la réalité pour se donner une illusion de bien-être (Ekambi-Schmidt, 1972).

Le processus de dégradation des logements est ainsi vécu différemment selon les occupants. L'habitat insalubre, s'il est jugé archaïque, dégradant et dégradé par les membres des classes moyennes, constitue pour ses habitants un milieu original, bien plus riche que « l'achélème » décent qui peut leur être offert (Galoo, 1976). Certaines personnes ont conscience de l'état de délabrement dans lequel elles vivent alors que d'autres n'y réagissent pas. Par exemple, les familles avec enfants luttent pour que leurs conditions de vie s'améliorent ou pour accéder à un autre logement. En revanche, les personnes seules en difficulté économique (faible revenu, chômage), les personnes âgées, les étrangers, les jeunes ont tendance à se contenter de ces conditions précaires (OMS, 2004). Cette vision réaliste de l'« expérience vécue » de la situation de précarité va ainsi de paire avec l'adhésion aux procédures administratives, d'où l'intérêt, pour les acteurs de lutte contre l'insalubrité, de connaître et d'intégrer ces aspects à la procédure.

6.4.2 Les conséquences sociales de l'occupation d'un logement insalubre

Certains locataires souffrent d'une telle situation, autant au niveau sanitaire que du bien-être (perte d'estime de soi, sentiment de honte) et des relations sociales (Dietrich, 2004). Ainsi, certaines familles peuvent ressentir une injustice profonde liée à un décalage entre leurs conditions de vie et leur « valeur sociale » : l'image que l'individu se fait de lui-même (du fait de sa trajectoire et de l'avenir qu'il projette) est supérieure à celle que lui renvoient ses conditions de vie (Dietrich, 2004). Tout logement est un signe qui nous parle de manière tout à fait explicite de la place qu'occupent les habitants dans notre société (Lacaze, 1997).

Certes, certains locataires d'habitat précaire vivent leurs conditions de vie actuelles comme une injustice mais nombreux sont ceux à avoir intégré leur exclusion sociale et vivent cette dernière sur le mode de la fatalité. Souvent, ces personnes, lassées par les multiples tentatives infructueuses, se résignent avec le temps et estiment qu'elles n'ont aucune chance d'accéder à un logement à la fois décent et adapté à leurs besoins sociaux

(configuration, loyer, localisation). Cela ne les incite donc pas à entreprendre de nouvelles démarches dont ils imaginent à l'avance le caractère vain.

Certains pensent même que cette situation par rapport au logement est une étape quasi « normale » dans un parcours difficile avant d'accéder à un logement qui leur convienne.

En outre, le logement désiré est souvent idéalisé. Les familles qui ont longtemps attendu deviennent à la longue plus exigeantes (Dietrich, 2004). En quelque sorte, le fait d'être privé de droits pendant longtemps induirait un sentiment de « sur-droit » chez les personnes en ayant souffert. Des solutions adaptées sont ainsi écartées d'emblée par le locataire parce qu'elles ne correspondent pas à tous les critères supposés essentiels. Par un mécanisme d'adaptation et de défense, les occupants idéalisent leur espace et par là même leur vécu dans l'habitat. (Ekambi-Schmidt, 1972).

A cet égard, le refus de la solution HLM est très fort par certains locataires. Le passage d'un habitat individuel à un habitat collectif est souvent mal accepté : peur de la « cité », « des mauvaises fréquentations ».

Dans cet esprit, il est donc nécessaire de considérer ces aspects sociaux et culturels lors des propositions de relogement. Un relogement imposé peut entraîner un sentiment de relégation, une perte de repère et dissoudre toute une vie sociale, par peur de l'inconnu. Quelques travaux de sortie d'insalubrité peuvent, quant à eux, rendre leur dignité et leur estime de soi aux occupants et leur restituer un réseau social (Bouché, 2004).

6.5 Les effets des procédures liées à l'insalubrité et les stratégies des familles autour de ces procédures

6.5.1 Les effets pervers de la procédure de lutte contre l'insalubrité

6.5.1.1 Du point de vue des locataires

D'un point de vue administratif, les locataires sont souvent lassés par la longueur des procédures. Un autre facteur de statu quo, par les occupants, est la crainte d'une hausse de loyer suite aux travaux de réhabilitation. D'où l'inertie de certains locataires qui subissent des conditions d'habitat anormales.

Pour les arrêtés préfectoraux d'insalubrité réparable, certains locataires refusent l'hébergement provisoire soit par peur de ne pas retrouver leur logement après les travaux, soit par peur de frais induits supplémentaires (repas du soir à assurer lors d'un hébergement en hôtel) (*Entretiens J-M Allain*).

En outre, lors de la prise d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable, le locataire est le plus mal protégé. Une interdiction définitive d'habiter est automatiquement prise à cet égard et le relogement incombe aux propriétaires de bonne foi. Dans le cas contraire, la collectivité publique supplée au manquement du propriétaire et assure le relogement des occupants. A ce titre, les élus sont assez réticents envers la procédure et sont donc moins volontaires pour mener à terme les procédures (*Entretiens J-M Allain*).

6.5.1.2 Du point de vue des propriétaires

Les propriétaires, quant à eux, se plaignent de l'attente pour l'obtention des subventions ANAH et déplorent le plafonnement des loyers pendant 9 ans, lors de l'attribution d'une subvention ANAH (*Entretien L. Fortrie*), surtout pour les propriétaires possédant un faible patrimoine. Ce plafonnement des loyers est un manque à gagner pour eux (*Entretien Aniela Calendra*). Ils n'engagent donc pas les travaux qui leur incombent ou alors contestent la décision de l'AP d'insalubrité en engageant un recours gracieux contre l'autorité administrative. Commence alors une procédure juridique longue au détriment bien souvent des locataires encore présents dans leur logement.

6.5.2 Les stratégies des occupants

Deux types de stratégies peuvent être mises en pratique par les occupants :

- Une stratégie délibérée dès le départ : Lors d'une insalubrité remédiable, des travaux de réhabilitation suffisent à la sortie d'insalubrité. Les occupants, déçus de cette décision, refusent alors l'accès aux entreprises pour la réalisation des travaux et bloquent ainsi la procédure, dans l'attente d'un relogement. Beaucoup de personnes sont notamment outrées qu'on puisse leur trouver un hébergement ~~à~~ temps des travaux palliatifs et qu'on les renvoie dans leur logement, à leurs yeux, inadapté ;
- Une stratégie qui apparaît lors de la procédure : Alors même que la prise de l'arrêté préfectoral d'insalubrité est à l'initiative de l'occupant, certains occupants adoptent un comportement lié au caractère remédiable de la procédure. En effet, les occupants se satisfont de la suspension de loyer inhérente à l'AP (cf. 5.2.1) et n'envisagent donc plus la réalisation des travaux (*Entretien P. Dietrich*).

La procédure a tendance également à isoler le problème de l'insalubrité de la situation globale des familles (notamment les difficultés sociales) qui aspirent parfois à résoudre leur situation globale et se montrent alors réticentes aux travaux ponctuels (Dietrich, 2004).

6.6 Synthèse

Cette partie a permis de dresser un état des lieux des éventuelles situations d'inertie liées à la procédure d'insalubrité, notamment celles dont le point de départ est l'occupant. Ainsi, les déterminants psychosociologiques, même s'ils ne régissent pas exclusivement les situations de statu quo dans les procédures d'insalubrité, y sont fortement intégrées. Dans ce sens, le volet sociologique ne peut être négligé par les acteurs institutionnels de lutte contre l'insalubrité eu égard des enjeux qu'il représente. La parole des habitants doit être une ressource pour la politique « socio-sanitaire » qu'est la politique de résorption de l'habitat insalubre.

7 RESULTATS DE L'ANALYSE DESCRIPTIVE DE LA BASE DE DONNEES EXCEL

7.1 Description des variables présentes dans la base

La base de données Excel actuelle comporte **27 champs** :

- Des renseignements administratifs

Arrondissement, commune, nom de l'EPCI à laquelle la commune appartient, adresse, référence du dossier, type de procédure engagée au titre du CSP, date du CDH, date de l'arrêté préfectoral, date de notification de l'AP, date de la levée de l'AP si elle existe, date de levée de l'insalubrité en CDH⁴⁰ ;

- Des renseignements concernant l'arrêté préfectoral

Cotation d'insalubrité, nature de l'AP, délai d'interdiction d'habiter, délai travaux;

- Des renseignements concernant le logement

Etat du logement, nom des nouveaux propriétaires, nombre de logements, nombre d'occupants, nombre de ménages à reloger, nom des occupants actuels, devenir des anciens occupants, échéance des travaux (ou démolition), échéance du départ des occupants, logement vendu ou non ;

- Autres champs

observations, renseignements complémentaires.

Le taux de remplissage de ces différents champs est variable. Un tableau récapitulant ces taux est fourni en **annexe 6**.

7.2 Caractérisation sommaire des dossiers analysés

Les analyses chiffrées détaillées qui ont permis d'établir les figures et tableaux de cette partie sont présentées en **annexe 7**.

7.2.1 Descriptif initial

Répartition géographique des arrêtés

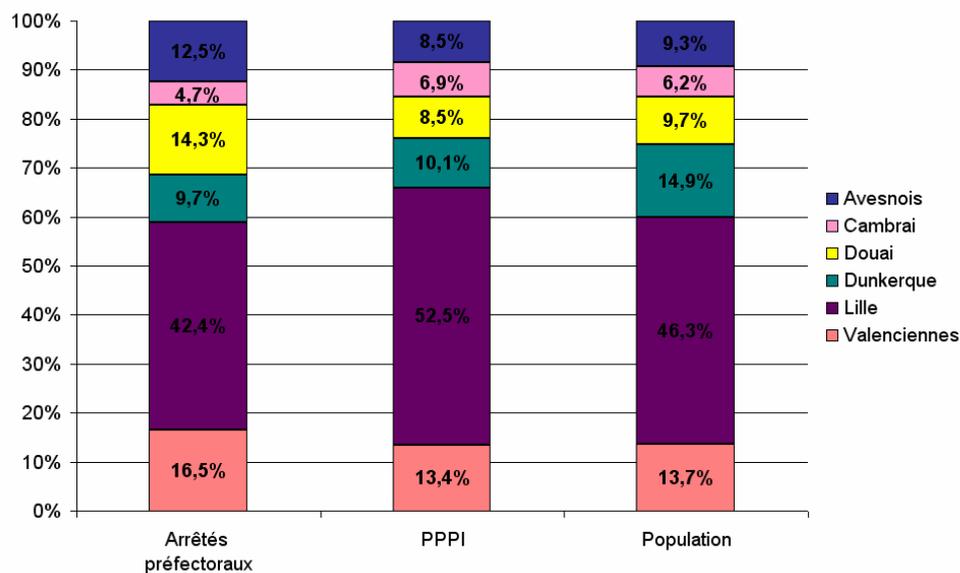
La figure 3 compare les taux de répartition du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris entre 2001 et 2004, du parc privé potentiellement indigne au taux de répartition de la population dans les six arrondissements du Nord.

Les chiffres du parc privé potentiellement indigne proviennent de l'estimation faite par le bureau d'études Square en 2001.

Les chiffres de la population sont issus du recensement de la population générale de l'INSEE de 1999.

⁴⁰ Avant la loi SRU, le passage devant le CDH était une procédure nécessaire pour une levée d'interdiction d'habiter ; cette date n'a plus aucun intérêt aujourd'hui.

Figure 3 : Comparaison des taux de répartition du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris entre 2001 et 2004, du parc privé potentiellement indigne (PPPI) au taux de répartition de la population dans les arrondissements du Nord



L'arrondissement de Lille est l'arrondissement où il y a le plus de logements faisant l'objet de procédures de lutte contre l'insalubrité. Cet arrondissement est aussi le plus peuplé et celui possédant le PPPI le plus élevé. Pour Lille, la proportion d'arrêtés préfectoraux pris est en deçà de celle du parc potentiellement indigne. Cette remarque est valable pour les arrondissements de Dunkerque et Cambrai mais la tendance s'inverse pour les arrondissements d'Avesnes, de Douai et de Valenciennes.

Nature de la procédure engagée

74 % des dossiers frappés d'un AP d'insalubrité (soit 238 dossiers) relèvent d'une procédure concernant les immeubles et îlots insalubres isolés (procédure L.1331-26 du CSP).

Nature des arrêtés d'insalubrité

Les arrêtés pris sont majoritairement des AP d'insalubrité irrémédiable (152 dossiers, démolition et murage compris, soit 47,4 %) et d'insalubrité remédiable avec interdiction d'habiter (116 dossiers, soit 36,1 %).

Origine des plaintes

Il est intéressant de voir qui fait appel aux services de la DDASS pour obtenir un arrêté d'interdiction d'habiter.

Tableau 2 : Origine de la procédure pour les 321 dossiers frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004 et selon le service instructeur dans le Nord

Origine de la plainte	Nombre par service instructeur		Total sur le département	% sur les 321 dossiers
	DDASS	SCHS		
Occupants	50	68	118	36.7
Mairie	58	23	81	25.2
Situation inconnue	9	45	54	16.8
Actions PRASE	20	/	20	6.3
Assistante sociale	14	/	14	4.4
Autres	13	1	14	4.4
Propriétaire bailleur	6	7	13	4
Voisins	2	5	7	2.2

Les occupants sont les plus nombreux à déposer une plainte (37 %). Viennent ensuite les dossiers présentés par les mairies (25 %), garants de la sécurité et de la salubrité sur leur commune.

Les travailleurs sociaux dont les assistantes sociales représentent très peu de dossiers alors que ce sont eux qui sont les plus proches des occupants en situation d'insalubrité.

Les autres catégories de plaintes regroupent les plaintes du voisinage (7 dossiers), de la CAF (2), des associations d'aide aux familles (5) et du PACT (6), auto saisine DDASS (1). La proportion des situations inconnues c'est-à-dire non renseignées dans les dossiers est importante (17 %).

7.2.2 Devenir des dossiers

Durée de vie des dossiers

Le délai médian entre la date de prise de l'AP et l'AP d'abrogation est de 13,5 mois⁴¹. 81 % des dossiers ont été traités dans les deux ans suivant la prise de l'AP.

Etat actuel des logements (bâti)

Les 321 dossiers étudiés représentent **426 logements** dont l'état actuel est décrit ci-dessous.

Tableau 3 : Etat du bâti des 426 logements frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004 dans le Nord

Etat logement	Total	%
Non réhabilité	96	22.5
Réhabilité	74	17.4
Changement d'affectation	2	0.5
Travaux/démolition prévus	17	4
Démoli	8	1.9
Muré	5	1.2
En cours de réhabilitation	41	9.6
Situation inconnue	183	42.9
	426	100

74 logements ont été réhabilités dont :

- ✓ 69 qui ont fait l'objet d'une levée d'insalubrité
- ✓ 5 qui n'ont pas fait l'objet d'une levée d'insalubrité

15 logements ont été démolis, murés ou ont changé d'affectation. En terme de santé publique, ces 89 logements ne posent plus de problèmes.

En conclusion, sur 426 logements (soit 321 dossiers) étudiés :

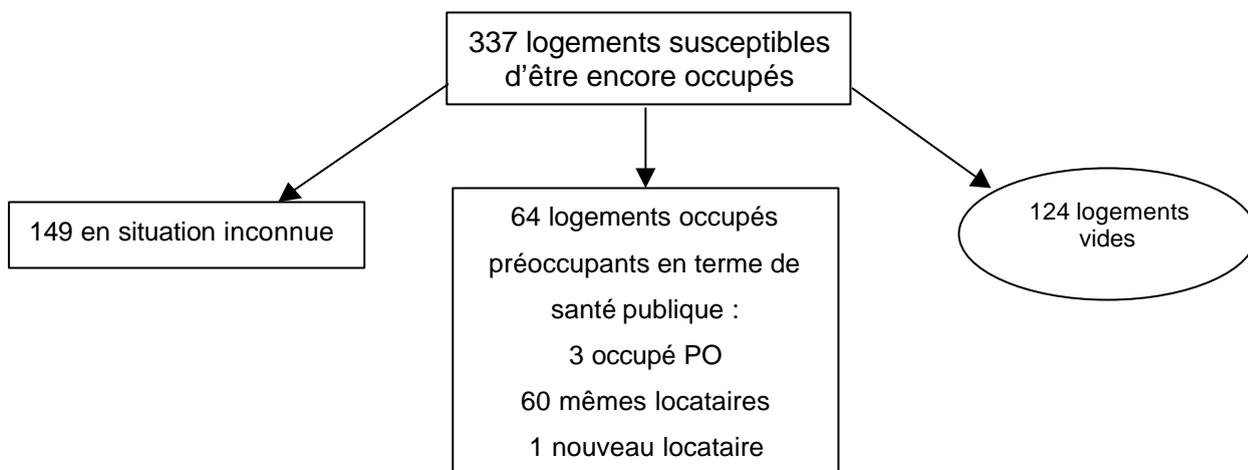
- ✓ 69 ont fait l'objet d'une LIH (soit 64 dossiers)
- ✓ 5 seraient réhabilités mais n'ont pas fait l'objet d'une LIH (soit 5 dossiers)
- ✓ 15 sont démolis, murés ou ont changé d'affectation (soit 12 dossiers)

337 logements non réhabilités et n'ayant pas fait l'objet d'une LIH (soit 240 dossiers) sont donc susceptibles d'être encore occupés.

⁴¹Ce calcul a été effectué sur les 64 dossiers (soit 69 logements) ayant fait l'objet d'une levée d'interdiction d'habiter.

Etat d'occupation des logements :

Figure 4 : Etat d'occupation des 337 logements susceptibles d'être encore occupés



Sur les 337 susceptibles d'être encore occupés et encore frappés d'un AP d'insalubrité :

- 124 sont vides, même si un squat de ces logements n'est pas exclu et se répartissent de la manière suivante :
 - ✓ 77 sont interdits d'habitation définitive (insalubrité irrémédiable)
 - ✓ 44 sont interdits d'habitation temporaire (insalubrité remédiable avec IH)
 - ✓ 3 ne sont pas interdits d'habitation (insalubrité remédiable sans IH)
- 213 logements au maximum sont préoccupants en terme de santé publique et se répartissent de la manière suivante :
 - ✓ 84 sont interdits d'habitation définitive (insalubrité irrémédiable)
 - ✓ 94 sont interdits d'habitation temporaire (insalubrité remédiable avec IH)
 - ✓ 20 ne sont pas interdits d'habitation (insalubrité remédiable sans IH)
 - ✓ 15 logements correspondent à des mises en demeure ou périmètre.

7.3 Levées d'insalubrité et déterminants potentiels

7.3.1 A partir des 64 dossiers avec levée d'insalubrité

Hypothèse 7 : La nature de l'arrêté pris et l'issue de la procédure

Tableau 4 : Proportion de dossiers résolus en fonction de la nature de l'arrêté entre 2001 et 2004, Nord

	Irrémédiable	Irrém.+ démolition	Irrém.+ murage	Remédiable avec IH	Remédiable sans IH	Mise en demeure	Périmètre	Total
Total des LIH	18	/	1	29	14	2	/	64
Total dossiers résolus et non	135	8	9	116	33	18	2	321
% de LIH sur total des dossiers	13	0	11	25	42	12	0	20

Ce tableau montre que l'issue positive de la procédure se produit essentiellement pour des arrêtés d'insalubrité remédiable. Plus précisément, les insalubrités remédiables sans interdiction d'habiter ont plus de chance d'être résolues que les insalubrités remédiables avec interdiction d'habiter.

Hypothèse 8 : La prescription d'un délai pour la réalisation des travaux et l'issue de la procédure

Tableau 5 : Proportion de dossiers résolus en fonction de la prescription ou non d'un délai pour la réalisation des travaux entre 2001 et 2004 dans le Nord

Délai travaux (mois)	1	2	3	4	6	8	12	18	24	Total avec délai	Total sans délai
Total des LIH	4	1	3	2	10	2	10	2	10	44	20
Total dossiers résolus et non	23	6	5	5	20	2	49	6	48	164	157
% de LIH sur total des dossiers	17	17	60	40	50	100	21	33	21	27	13

27 % des dossiers pour lesquels a été prescrit un délai pour la réalisation des travaux ont été résolus contre 13 % pour les dossiers sans délai. Selon la durée du délai de travaux prescrit, la proportion des dossiers résolus est très variable.

Hypothèse 9 : La nature du service instructeur et l'issue de la procédure

Le tableau ci-dessous indique la proportion de dossiers résolus par arrondissement et par service (DDASS ou SCHS).

Tableau 6 : Proportion de dossiers résolus par arrondissement et par service instructeur entre 2001 et 2004 dans le Nord

	Avesnois		Cambrais		Douais		Dunkerquois		Lillois		Valenciennois		Total
	SCHS	DDASS	SCHS	DDASS	SCHS	DDASS	SCHS	DDASS	SCHS	DDASS	SCHS	DDASS	
Nb de LIH	/	8	0	1	0	6	8	2	27	3	1	8	64
Nb de dossiers traités	/	40	0	15	3	43	23	8	113	23	10	43	321
% LIH /total	/	20	0	7	0	14	35	25	24	13	10	19	20

L'Avesnois et le Cambrais mis à part⁴², ce tableau montre que le pourcentage de dossiers résolus est plus important, comparativement à la DDASS, pour les SCHS de l'arrondissement de Lille et de Dunkerque.

Hypothèse 10 : L'origine de la plainte et l'issue de la procédure

Tableau 7 : Proportion des dossiers résolus en fonction de l'origine de la plainte entre 2001 et 2004 dans le Nord

Origine de la plainte	Nombre de dossiers frappés d'une LIH	Nombre de dossiers total	%
Occupants	28	118	23.7
Mairie	9	81	11.1
Propriétaire bailleur	6	13	46.1
Actions PRASE	4	20	20
Voisins	1	7	14.3
PACT	2	6	33.3
Situation inconnue	14	54	25.9

Par ordre décroissant, les dossiers se soldent d'une issue positive lorsque la plainte émane :

- Des propriétaires
- Du PACT
- Des occupants

⁴² L'Avesnois ne possède pas de SCHS et le SCHS de Cambrai n'a pas instruit de dossier depuis 2001.

Ce classement est à prendre avec précaution étant donné le nombre relativement différent de dossiers pour chaque catégorie.

Sur les 6 dossiers ayant fait l'objet d'une LIH et dont le plaignant est le propriétaire, 4 ont bénéficié des subventions ANAH.

Les mairies, garantes de la salubrité et de la sécurité publiques sur leur commune, ne sont qu'à l'origine de 11 % des plaintes.

20% des logements diagnostiqués insalubres grâce à la mission PRASE ont été résolus.

Hypothèses 11 et 12 : L'aide d'un opérateur est bénéfique pour la résolution d'un dossier

Il est intéressant de pouvoir connaître les conditions dans lesquelles les dossiers ont été résolus : la sortie d'insalubrité s'est-elle effectuée dans le cadre d'une MOUS, d'une OPAH ? Des opérateurs tels que les associations (PACT...) sont-ils intervenus ?

Tableau 8 : Actions engagées pour les 64 dossiers résolus entre 2001 et 2004 dans le Nord

	Relogement par la collectivité	Subvention ANAH	Accompagnement opérateur	Cadre OPAH	Mission PRASE	Situation inconnue
Total	3	15	4	1	1	40

15 dossiers dont les propriétaires ont bénéficié d'une subvention ANAH ont fait l'objet d'une sortie d'insalubrité.

Le nombre de dossiers pour lesquels la situation reste inconnue est élevée (40 dossiers sur les 64 résolus).

7.3.2 A partir des 240 dossiers sans levée d'insalubrité

Les facteurs de blocage n° 4 à 6 et 13 à 16 sont testés dans cette partie.

Au préalable, l'étude du lien entre la vacance du logement et les actions/suivi engagés va être menée.

Sur les 337 logements encore frappés d'un arrêté d'insalubrité (soit 240 dossiers), 124 (soit 87 dossiers) ne sont plus occupés. Il est intéressant de pouvoir connaître dans quelles conditions ces logements sont devenus vides.

Tableau 9 : Lien entre la vacance du logement et les actions de suivi engagées par les services publics et les associations du Nord sur les 240 dossiers toujours frappés d'un arrêté préfectoral d'insalubrité (période 2001-2004)

<u>Action engagée</u>	Dossiers dont le ou les logements sont vides	Total des dossiers préoccupants en terme de santé publique	% de 'succès'
Relogement par collectivité	24	24	100
Relogements par occupant	1	1	100
Relogement par opérateur	6	6	100
Relogement par propriétaire	2	2	100
Cadre OPAH	5	7	71.5
Subvention ANAH	2	4	50
MOUS engagée	4	9	44.5
Action inconnue	38	160	23.8
Accompagnement opérateur	3	14	21
Relance propriétaire	1	5	20
Relogement prévu	1	8	12.5
Total	87	240	36,3

Ce tableau établit le pourcentage de succès d'une action engagée en comparant le nombre de dossiers dont le ou les logement(s) sont vides à l'ensemble des dossiers dont les logements n'ont ni été réhabilités, ni démolis, ni murés (cf. 7.2.2).

Les deux actions favorisant la vacance des logements sont les suivants :

- Relogement proposé (collectivité, opérateur, propriétaire) ou relogement par les occupants eux-mêmes ;
- Réhabilitation du logement qui s'inscrit dans le cadre d'une OPAH.

Hypothèses 4 à 6 et 13 à 16 : Situations de blocage identifiées

Tableau 10 : Situations de blocage identifiées sur les 240 logements susceptibles de présenter un danger pour la santé publique dans le Nord, pour la période 2001-2004

	Blocage lié à l'occupant			Blocage lié au propriétaire		Blocages externes		Blocage non identifié	Procédure en cours
	Pas de désir de partir	Refus des propositions de relogement	Relogement difficile	Absence de proposition de relogement par propriétaire	Refus de faire les travaux	Absence de proposition de relogement par collectivité	Procédure juridique en cours		
Occupé PO			1					2	
Occupé, mêmes locataires	3	7	5	2	1	2	4	18	7
Occupé, nouveaux locataires								1	
Situation inconnue		3		1	1		1	77	18
vide		1 ⁴³			4		4	66	11
Total	3	11	6	3	6	2	9	164	36

Pour 68,3 % des dossiers (164 dossiers), la situation de blocage n'est pas identifiée. Les dossiers en cours représentent 36 dossiers (soit 15 %) : ces dossiers ne sont pas susceptibles de présenter une situation de blocage. Le blocage n'est en effet mis en évidence que lorsque les délais prévus dans l'arrêté préfectoral sont dépassés, ce qui n'est pas le cas pour ces dossiers en cours.

11 dossiers n'ont pas été résolus suite au refus des propositions de relogement.

⁴³ Au départ, les personnes refusaient chaque proposition de relogement ; finalement, cette situation s'est résorbée : le logement est désormais vide. Pour ce dossier, les personnes ont été accompagnées par le CCAS et l'association ATD ¼ monde.

8 DISCUSSION

8.1 Biais d'appréciation dans la phase bibliographique

La thématique de l'habitat insalubre se situant au carrefour de disciplines variées, la phase bibliographique s'est voulue large mais n'a pu être exhaustive. Pour cette étude, la bibliographie a concerné la littérature française, vu le temps imparti pour cette étude, mais il aurait été intéressant d'élargir le champ de la recherche au niveau international pour comparer les expériences et les actions engagées dans ce domaine par d'autres pays que la France.

Par ailleurs, il est possible que les écrits sociologiques lus aient été mal interprétés, du fait de la différence de vocabulaire existant entre les sciences humaines et les sciences plus dures. La sensibilisation aux sciences humaines d'un ingénieur en génie sanitaire est différente d'un sociologue expérimenté ou d'un travailleur social.

8.2 Entretiens insuffisants pour une appréciation globale de la problématique

Tout comme la phase bibliographique, cette étude a pris en compte l'opinion d'acteurs de terrain variés, tant sur le plan technique, opérationnel, sociologique, social que culturel. Des entretiens avec le milieu associatif, les DDASS, l'ANAH, les spécialistes en sciences humaines ont été effectués.

Cependant, un certain nombre d'acteurs importants intervenant dans la résolution de l'habitat insalubre n'a pas été rencontré par manque de temps. Il s'agit notamment :

- De partenaires institutionnels tels que
 - ✓ La Préfecture qui est impliquée dans la gestion du parc de relogement. Les différentes tensions que suscite la question du relogement n'ont pu être appréciées à leur juste valeur ;
 - ✓ Les assistantes sociales du Conseil Général concernant les outils existants et actions mises en œuvre au niveau territorial, dans le cadre de l'accompagnement social ;
 - ✓ Les SCHS concernant les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'insalubrité.
- D'associations

Il aurait été aussi intéressant de participer aux permanences d'associations telles que l'APU⁴⁴ ou OSLO de Lille, des associations d'habitants qui luttent pour le droit au logement pour tous et l'expression citoyenne de chacun pour :

- Cerner l'argumentaire employé face aux familles ;
- Connaître les revendications des familles ;
- Comprendre dans quelle mesure ces associations sont un relais de la parole et des difficultés des habitants auprès des pouvoirs publics et des institutions ;
- Juger des actions spécifiques menées par ces associations, comme l'École des Locataires⁴⁵ par OSLO.

⁴⁴ Atelier Populaire d'Urbanisme

⁴⁵ Cette action collective vise à parfaire une complémentarité avec les actions individuelles d'insertion menées en amont et/ou en aval. Elle met en œuvre des actions d'information et de formation sur les domaines spécifiques de gestion du logement au regard des différents contextes (juridique, économique, social, prévention des expulsions et de l'insalubrité, appropriation et amélioration du cadre de vie...).

- D'habitants

Des entretiens avec des habitants en situation d'insalubrité ou des familles sorties de cet univers n'ont pas été effectués étant donné tous les paramètres et toutes les précautions à prendre en compte pour mener correctement les entretiens avec les habitants⁴⁶ et pour éviter de fausser les résultats à cause d'un questionnaire mal élaboré (vocabulaire institutionnel mal adapté qui stigmatiserait les personnes). Cela aurait été intéressant pour avoir le ressenti des personnes sur les procédures d'insalubrité.

Il ne peut être exclu que leurs informations n'amènent à nuancer celles présentées dans ce mémoire.

Technique d'entretiens

Malgré les précautions prises pour les entretiens (semi-directifs...), la relation enquêteur/enquêté reste une relation sociale et exerce des effets sur les résultats obtenus. L'enquêté a tendance à s'ajuster aux attentes de l'enquêteur (Dietrich, 2004). Les enquêtés ont tendance à valoriser leurs actions. Il était donc parfois délicat d'objectiver les informations recueillies.

8.3 Importance du volet sociologique de l'insalubrité

8.3.1 L'insalubrité, une équation sociale aux variables multiples

Les arguments des acteurs de terrain locaux rencontrés corroborent en général les éléments trouvés dans la bibliographie. De ces deux sources d'information, il ressort que l'insalubrité ne concerne pas uniquement le bâti : les occupants des logements insalubres jouent un rôle non négligeable. Les déterminants psychosociologiques, même s'ils ne régissent pas exclusivement les situations de statu quo dans les procédures d'insalubrité, y sont fortement intégrés. Et c'est parce qu'ils tiennent une place prépondérante dans les procédures qu'il est difficile de généraliser la problématique qu'est l'insalubrité. Des points de blocage reviennent certes régulièrement mais chaque personne est unique, avec ses spécificités culturelles, individuelles, financières. Chaque famille peut cumuler plusieurs problèmes en sus de l'insalubrité qui l'amèneront à réagir différemment face à cette situation. L'insalubrité est ainsi une équation sociale complexe avec un nombre considérable de variables voire d'inconnues qui restent complexes à résoudre.

8.3.2 Un volet social faiblement intégré dans les politiques de résorption de l'habitat insalubre

Au regard des enjeux qu'il représente, le volet sociologique ne peut être négligé par les acteurs institutionnels de lutte contre l'insalubrité. La parole des habitants doit être une ressource pour la politique « socio-sanitaire » qu'est la politique de résorption de l'habitat insalubre. Les habitants tiennent certaines clés de la non poursuite de l'insalubrité : comme nous l'avons vu au paragraphe 6.5.2, ils sont capables de développer des stratégies face aux procédures d'insalubrité. Pourtant, à l'heure actuelle, les habitants ne sont « conçus » que comme les objets d'une politique cadrée mais peu adaptée. Et pourtant, il faudrait appréhender toutes les dimensions de l'Homme à travers son habitat, considéré comme un pilier d'approche de l'action sociale (*Entretien avec M-D Calça*).

C'est pourquoi, à l'échelle locale, il est nécessaire de prendre en compte les potentiels des personnes et non leurs manques, en les considérant comme participants actifs des projets, en leur permettant ainsi de prendre en main leur destin au lieu de le subir. Cette forme

⁴⁶ Pour le recueil du ressenti des personnes, des outils spécifiques doivent être mis en œuvre. Les entretiens semi-directifs sont privilégiés et il faut éviter les questions fermées pour ne pas orienter les familles vers les idées initialement établies grâce à la phase bibliographique.

d'intervention favorise l'expression des populations, la formulation et l'écoute de leurs projets, leur prise en compte dans les perspectives de réalisation. Elle débouche ainsi sur le développement du rôle de « l'acteur habitant ». Cela permettrait ainsi de modifier le regard des acteurs institutionnels sur les habitants en situation d'insalubrité.

Deux écoles sont alors possibles sur cette question :

- Soit les grands projets sont trop grands pour que les occupants puissent s'y intégrer, mais leur parole peut alors être relayée par des associations de défense des habitants ;
- Soit l'intervention sur le bâti s'accompagne d'une intervention sociale et les habitants peuvent être considérés comme participants actifs des projets, ce qui est le cas dans les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des MOUS, des OPAH.

Des efforts ont été engagés, dans ce sens, ces dernières années par les acteurs institutionnels mais il reste encore du chemin à parcourir surtout auprès des élus dont émanent la volonté de coordination des actions en terme de lutte contre l'insalubrité sur leurs communes, face à des contraintes toujours aussi prégnantes (parfois dénommées lourdeurs par les associations) : absence de guichet unique pour l'insalubrité, dossiers de demande de financement non unifiés, absence de conventions pluriannuelles avec les associations....(OSLO, 2004).

8.4 Difficultés à quantifier le qualitatif par la base de données

L'utilisation de cette base de données était envisagée pour obtenir un ordre de grandeur du nombre de situations de blocage selon la nature du blocage. La tâche est apparue ardue car les déterminants psychosociologiques de l'insalubrité liés aux facteurs humains supportent mal le carcan technocratique des bases de données utilisées par l'administration. D'une manière générale, dans la base de données actuelle, malgré l'étape de remplissage effectuée au préalable, de nombreuses informations sont manquantes, les dossiers étant rarement complets et les documents pas toujours mis à jour. Malgré cela, certains points ont pu être mis en exergue.

La figure 3 montre ainsi que :

- La répartition des situations d'insalubrité est inégale dans le département ;
- Les politiques de lutte contre l'insalubrité sont différentes selon les arrondissements : en particulier, peu de dossiers sont instruits en CDH, comparativement au parc privé potentiellement indigne. Est-ce dû à un travail de médiation effectué en amont, au manque de partenariat entre mairies et CAF par exemple pour le repérage des situations d'habitat indigne... ?

L'analyse des procédures montre que 74 % sont engagées au titre de l'article L.1331-26 et s. du CSP. Ce chiffre témoigne de la nature diffuse de l'habitat insalubre dans le département du Nord.

Concernant le recouplement entre le type de procédures et l'issue de la procédure :

- La contrainte d'interdiction d'habiter donnée aux propriétaires semble avoir des effets sur l'issue de la procédure (cf. tableau 4) : les insalubrités remédiables sans IH ont plus de chance d'être résolues par rapport aux insalubrités remédiables avec IH (42 % contre 25%). Pourtant, la majorité des AP d'insalubrité pris entre 2001 et 2004 par la DDASS du Nord sont des AP d'insalubrité irrémédiable (47,4 %) ou remédiables avec IH (36,1 %) ;

- La prescription d'un délai de réalisation des travaux (cf. tableau 5) ne semble pas influencer directement sur l'efficacité des procédures (27 % des dossiers avec prescription de délai ont été résolus contre 13 % pour les dossiers sans prescription de délai). L'importance du délai prescrit ne semble pas influencer l'issue de la procédure ;
- L'existence d'un SCHS dans l'arrondissement n'influe pas directement sur l'efficacité des procédures (cf. tableau 6). Ce n'est pas l'un des facteurs moteurs principaux de sortie d'insalubrité : les résultats de sortie d'insalubrité ne sont pas meilleurs lorsque le dossier est instruit par un SCHS, sauf pour les SCHS de Lille (35 % de dossiers résolus contre 25 % pour la DDASS) et de Dunkerque (24 % de dossiers résolus contre 13 % pour la DDASS). L'efficacité d'un SCHS tient probablement plus de la politique affirmée de la commune de lutter contre l'insalubrité qu'à des moyens humains d'intervention qui restent supérieurs à ceux de la DDASS pour un résultat moindre.

Concernant le recoupement entre l'origine de la plainte et l'issue de la procédure, le tableau 7 permet de montrer que :

- Lorsque les occupants sont à l'origine des plaintes (37 % des dossiers, soit 118 sur les 321 dossiers), l'issue de la procédure n'est positive que dans 24 % des cas (soit 28 dossiers). Ceci confirme les observations qualitatives de la DDASS : le refus de la procédure alors même que celle-ci est engagée à la demande des occupants ;
- Lorsque la mairie est à l'origine de la plainte, seuls 11 % des dossiers arrivent à terme. Cela dénote le manque de politique volontariste des mairies à effectuer par exemple les travaux d'office, charge qui leur incombe en cas d'inertie du propriétaire. Est-ce dû à une méconnaissance du dispositif ou alors au manque de volonté des communes d'effectuer ces travaux, alors même que ces travaux d'office peuvent bénéficier d'une subvention ANAH ? Sur les 64 dossiers résolus, un seul dossier a bénéficié de l'aide de la collectivité : la réhabilitation du logement entrainé dans le cadre d'une OPAH ;
- Les propriétaires engageant volontairement la procédure d'insalubrité dans le but de bénéficier des primes de sortie d'insalubrité, il n'est pas étonnant que cette démarche se solde d'une issue positive (46 % des cas), le propriétaire ayant envie de faire évoluer la situation. Les dossiers dont les plaignants sont les propriétaires et qui n'ont pas fait l'objet d'une LIH correspondent souvent aux propriétaires qui n'ont pu bénéficier des subventions ANAH (propriétaires hors profil ANAH) ;
- Lorsque les plaintes émanent du PACT, 33% des dossiers arrivent à terme. Dans ce genre de situation, l'accompagnement des occupants est sous-entendu du début jusqu'à la fin de la procédure. L'intervention du PACT, la proximité des acteurs à côté des occupants semble donc être bénéfique pour l'issue positive de la procédure (le faible nombre de dossiers nous incite toutefois à rester prudent quant à cette affirmation) ;
- Lorsqu'une action PRASE est à l'origine du dossier d'insalubrité, 20 % des dossiers arrivent à terme. L'action de sensibilisation et d'information des élus engagée dans ce cadre par des associations semble être efficace, même si le nombre de cas est trop faible pour tirer des conclusions fiables.

Concernant le lien entre les actions engagées et l'issue de la procédure :

Le tableau 8 montre que l'attribution d'une subvention ANAH contribue à la sortie d'insalubrité d'un dossier (15 sur 64 dossiers résolus).

Concernant le recoupement entre la vacance d'un logement et les actions et/ou suivi engagés par les services publics et/ou les associations :

- Les logements frappés d'un AP d'insalubrité sont devenus vides grâce à l'intervention de la collectivité dans 28% des cas (soit 24 logements sur les 87 logements vides) (cf. tableau 9). L'intervention de la collectivité semble être bénéfique pour le relogement des occupants ;
- 71,5 % des logements traités dans le cadre d'une OPAH et 44% des logements traités dans le cadre d'une MOUS ne sont plus occupés. La vacance du logement semble donc accélérée lorsqu'un dispositif est déclenché pour traiter le dossier.

Enfin, l'analyse statistique a permis de mettre en évidence que 64 logements sont encore occupés dont un cas de relocation, alors même que les travaux n'ont pas été engagés, ce qui représente une anomalie condamnable (jusqu'à 75 000 € d'amende et 2 ans de prison) qui fera l'objet d'une enquête et d'une instruction particulière par la DDASS.

Concernant les situations de blocage identifiées :

Le tableau 10 montre qu'il est difficile de tirer des conclusions fiables concernant la situation de blocage la plus fréquemment rencontrée vu la trop faible part des dossiers pour lesquels une situation de blocage a été identifiée (40 dossiers sur 240 soit 17 %). Cette base n'a pas été construite à l'origine pour évaluer les situations de blocage, notamment celles liées aux occupants. L'obstacle lié à l'occupant qui ressort de l'analyse est le refus d'une proposition de relogement.

Par contre, de manière précise, l'analyse descriptive ne permet pas :

- D'estimer le nombre de logements touchés par l'insalubrité. Dans cette étude, compte tenu du manque d'informations ou de la non mise à jour des données, l'hypothèse arbitraire qu'un dossier équivaut à un logement a été adoptée pour 89 dossiers sur les 321 dossiers. Ainsi, le nombre de logements susceptibles d'être occupés est sous-estimé ;
- De distinguer, dans les dossiers présentés par les mairies (cf. Tableau 2) :
 - ✓ Ceux qui sont réellement présentés par les mairies en raison de leur action en faveur de la lutte contre l'insalubrité ;
 - ✓ Ceux provenant d'une autre source, notamment des occupants, qui se sont présentés directement à la mairie pour déposer leur plainte ;
- De juger de l'efficacité d'actions cumulées par rapport à une action unique, lorsque des dossiers ont bénéficié de plusieurs actions. Cela n'apparaît pas dans les différents tableaux de l'analyse.

En conclusion, certains points sont toutefois mis en exergue et les hypothèses suivantes demandent à être vérifiées sur un échantillon plus grand et/ou plus renseigné :

- L'attribution de subventions ANAH aux propriétaires pour les travaux de sortie d'insalubrité concourent à l'issue positive de la procédure ;
- L'accompagnement par un opérateur type PACT ou association et/ou l'intervention de la collectivité semblent être bénéfiques pour le relogement des occupants et pour les sorties d'insalubrité ;
- Les outils disponibles type OPAH, PRASE, MOUS semblent être bénéfiques pour les résolutions des situations d'insalubrité (notamment par l'information des élus).

8.5 Pertinence d'une étude complétant les données existantes

A ce stade, sur la base des connaissances bibliographiques, des expériences et ressentis des différentes personnes ressources et des hypothèses abordées par l'analyse statistique, il s'agit d'examiner la pertinence d'une étude permettant d'approfondir les représentations des personnes habitant ces logements insalubres, qui déterminent leur participation ou non à la résolution d'une situation d'habitat insalubre.

8.5.1 Suffisance des connaissances

A l'heure actuelle, la vacance de la base de données est trop importante pour faire des statistiques fiables. La connaissance des dossiers est certes faible mais certains points mis en exergue auparavant semblent être bénéfiques pour une sortie d'insalubrité : l'accompagnement par un opérateur, les subventions versées par l'ANAH, les dispositifs opérationnels tels que les MOUS, les OPAH. Favoriser ces actions au maximum dans le traitement des situations d'insalubrité sembleraient donc bénéfiques. Tous ces dispositifs sont d'autant plus efficaces qu'ils traitent la problématique de l'insalubrité dans sa globalité en y intégrant la dimension sociale.

8.5.2 Pertinence et suffisance des variables retenues pour caractériser l'insalubrité

Concernant les variables retenues dans les dossiers d'insalubrité, certaines sont pertinentes pour caractériser l'insalubrité mais ne sont pas intégrées dans la base de données Excel destinée au suivi des dossiers. Il s'agit notamment de :

- L'origine de la plainte ;
- Le type d'habitation (individuel/collectif/meublé) ;
- Le statut d'occupation (PO, locataires, sous location, titre gratuit) ;
- L'ancienneté d'occupation (grâce à la date d'entrée dans les lieux) ;
- Le type de ménage (enfants ou non, familles monoparentales, personnes âgées, familles nombreuses).

Ces variables sont en effet des portes d'entrée éventuelles de blocages concernant l'occupant (cf. partie 6). D'où l'importance de connaître ces données en amont des procédures car les actions engagées pour les propositions de relogement seront différentes : l'accompagnement sera certainement plus long avec la personne âgée qu'avec un jeune couple qui veut sortir de cette situation d'insalubrité. Pour la personne âgée, la possibilité de rester dans ce logement sera d'ailleurs certainement envisagée. Concernant l'origine de la plainte, il s'agit de connaître si une action a pu déjà être engagée : par exemple, si la plainte émane d'une mairie, on peut penser qu'un accompagnement pour la recherche d'un relogement est envisagé par celle-ci. Situation bien différente lorsqu'un occupant est seul face à son propriétaire, sans aucune aide quelconque.

Toutefois, toutes les variables citées précédemment sont insuffisantes : des données concernant les actions et le suivi déjà engagés devraient être également intégrées à la base de données pour connaître l'état d'avancement du dossier, selon la typologie proposée dans ce mémoire.

En outre, des informations concernant les facteurs potentiels de blocage liés à l'occupant devraient être intégrés dans la base. Précisons tout de même que les points de blocage liés à l'occupant (cf. partie 6), à part ceux de la base de données repris dans le Tableau 10, sont très subjectifs et individuels. Il serait donc inopportun d'essayer de généraliser les situations de blocage et de les codifier dans une base de données. Chaque dossier est unique et est difficilement généralisable. D'autant plus que la majeure partie du temps, les raisons de blocage sont multiples et se cumulent à d'autres raisons d'ordre plus général (économique, familial, socioculturel). C'est pourquoi dans la base de données, la variable « situation de blocage identifiée » ne doit pas être aussi détaillée que dans la typologie proposée dans ce mémoire.

Le point de blocage lié à l'occupant le plus fréquemment rencontré est le refus d'une proposition de relogement. Il est donc important de connaître les besoins et les attentes des familles.

Est-il nécessaire pour autant de réaliser un questionnaire de type «diagnostic social approfondi» à chaque dossier d'insalubrité, comme c'est le cas dans les Bouches-du-Rhône? Ou d'associer à chaque visite un opérateur social, comme c'est le cas dans le Rhône ?

La connaissance plus fine des profils des propriétaires et/ou locataires (catégorie socioprofessionnelle, ressources..) par l'intermédiaire d'un diagnostic social approfondi effectué systématiquement à chaque visite de logement (Molinaro, 1998) est à proscrire dans le cadre des bonnes pratiques de la DDASS. Ce questionnaire répertoriant les ressources, les trajectoires professionnelle et résidentielle, le budget mensuel de la famille, les démarches déjà engagées pour une demande de relogement, une évaluation de la capacité du ménage pour l'accès au logement «enferme » les familles dans des réponses préétablies par le corps institutionnel. Les familles n'ont alors pas le choix de s'exprimer librement sur leur histoire et projet de vie. Ces informations ne sont pas primordiales pour le traitement du dossier, sachant qu'il n'incombe pas à la DDASS de reloger les occupants. Pour la collecte de ces informations, des entretiens particuliers avec les personnes seront donc effectués par l'intermédiaire des associations, des travailleurs sociaux ou des CCAS dans le cadre de l'accompagnement social lié au logement sur des cas repérés par la DDASS. En effet, étant donné le nombre élevé d'AP d'insalubrité pris sur le département, il ne serait pas envisageable d'associer un opérateur systématiquement à chaque visite.

8.5.3 Conclusion

A ce stade, compte tenu des remarques précédentes et notamment de la trop grande vacance de la base, il ne serait pas pertinent, pour le moment, de vouloir essayer d'améliorer la connaissance des représentations des personnes habitant ces logements insalubres (par quelque méthode que ce soit) alors même que la description basique de ces familles est inconnue (profil familial, statut d'occupation...). Des interventions ciblées, organisées et opérationnelles peuvent permettre d'améliorer les sorties d'insalubrité.

Signalons également qu'actuellement, une thèse de sociologie sur « le rapport aux institutions des occupants des logements insalubres ou dégradés à Paris » est menée, en collaboration avec la Société Immobilière d'Economies Mixte de la Ville de Paris. Cette thèse viendra compléter ce mémoire, en donnant notamment une clé de lecture des occupants d'habitat insalubre aux acteurs départementaux de lutte contre l'insalubrité.

9 PROPOSITIONS D' ACTIONS

9.1 Utiliser la base de données comme outil d'anticipation et de résolution des situations de blocage

La prise en compte des aspects sociaux et culturels dans la mise en œuvre des procédures administratives s'effectuera en plusieurs étapes :

9.1.1 Remplissage de la base de données

Les variables suivantes doivent être intégrées à la base de données : origine de la plainte, type d'habitation, statut d'occupation, type de ménage, ancienneté d'occupation à partir des fonds de dossier papier puisqu'elles constituent des portes d'entrée éventuelles des situations de blocage et donnent des pistes sur la nécessité d'agir ou non et sur les moyens à déployer pour résoudre la situation.

L'origine de la plainte : Selon la démarche volontaire et les intérêts de chacun à engager la procédure, la sortie d'insalubrité sera plus ou moins rapide. En général, la sortie d'insalubrité sera effective lorsque les propriétaires sont à l'origine de la plainte. Lorsque la plainte émane des mairies, celles-ci s'engagent souvent à suivre le dossier. Lorsque l'origine provient de l'occupant, cela dénote la volonté de l'occupant à sortir de cette situation mais la sortie d'insalubrité n'est pas systématique, encore faut-il que les besoins et attentes des occupants en terme de logement soient satisfaits.

Le type d'habitation : meublé, individuel ou collectif. Cette information donne des pistes sur les attentes des locataires. Une personne qui vit en meublé n'aura peut-être pas les moyens de déménager dans un non meublé.

Le statut d'occupation : propriétaire occupant, locataire. Cette information sera renseignée par l'intermédiaire de la variable «état d'occupation» intégrée dans la base de données.

Le type de ménage : Selon la composition de la famille, la volonté de s'en sortir sera différente. Un jeune couple désirera plus s'en sortir qu'une personne âgée.

L'ancienneté d'occupation donne une indication sur l'éventuel attachement et l'investissement des occupants pour leur logement.

Les variables qui ont permis de faire l'étude statistique, notamment l'état du logement, l'état d'occupation, les actions/suivi engagés sont encore incomplètes et doivent donc être complétées grâce à une nouvelle enquête envoyée aux maires concernés par les logements frappés d'un AP d'insalubrité.

Concernant les situations de blocage, 3 catégories seront intégrées :

- Blocage lié à l'occupant
- Blocage lié au propriétaire
- Blocage externe

9.1.2 Choix des outils méthodologiques pour recueillir les informations manquantes

Les variables concernant l'origine de la plainte, le type d'habitation, le statut d'occupation, l'ancienneté d'occupation, le type de ménages seront collectées lors de l'enquête sanitaire effectuée par l'inspecteur de salubrité et seront donc disponibles sur les fiches d'enquête papier : à ce sujet, les fiches de visite seront homogénéisées car selon l'arrondissement, les renseignements demandés dans la fiche d'enquête sont différents.

Concernant les actions/suivi engagés par les services publics et associations

Il est important à ce stade que les opérateurs, les associations intégrées au processus informent régulièrement la DDASS de l'avancée des travaux, du relogement des familles pour que celle-ci puisse mettre à jour les données concernant les dossiers en question.

Concernant les points de blocage identifiés

Concernant les informations sur les éventuelles situations de blocage, elles sont disponibles soit auprès du SSE (retour des différents acteurs, blocages identifiés lors du CDH), soit auprès des maires. Il sera important d'intégrer les maires au maximum au processus pour les responsabiliser.

9.1.3 Intervention des partenaires adéquats selon la situation

Le remplissage de la base avec les variables préconisées permettra de distinguer 3 situations d'intervention des partenaires adéquats :

> Si le blocage est lié à l'occupant : Intervention d'une association qui sera chargée d'établir une relation de confiance avec les familles, d'établir un diagnostic social de la famille, recueillir leurs besoins, leurs attentes et participer à la recherche d'un logement adéquat. Des associations de défense des locataires, d'insertion par le logement qui travaillent aujourd'hui plus sur des problématiques d'indécence, pourront être mandatées par la DDASS pour cet accompagnement des familles, après formation aux procédures d'insalubrité. Un partenariat avec l'ADIL pourrait également être engagé : l'ADIL aurait connaissance des cas d'insalubrité et prendrait contact avec les personnes pour leur expliquer leurs droits et leurs devoirs.

Pour les cas les plus difficiles, une réunion avec l'ADIL, les locataires et la DDASS pourrait être envisagée pour s'assurer par exemple du bon versement des 3 mois de loyer dus par le propriétaire aux locataires (cf. 5.1.2).

> Si le blocage est lié au propriétaire : Il s'agit souvent de problèmes financiers. La DDASS devra alors orienter le propriétaire vers l'ANAH. L'intervention de l'ANAH est nécessaire pour le conseil sur les aides financières pour les travaux de sortie d'insalubrité, le montage de dossier de demande de financement. L'ANAH entretient un partenariat avec les opérateurs type PACT qui sera utile surtout pour les propriétaires occupants. L'ADIL pourrait également conseiller les propriétaires, notamment sur le bail à réhabilitation. Les propriétaires pourraient aussi être orientés vers des agences immobilières à vocation sociale ⁴⁷(sur Lille et en projet sur Cambrai).

> Si le blocage est externe : il s'agit souvent de blocages juridiques. Si un arrêté d'insalubrité a été pris, il faudra vérifier que la suspension de loyer est bien effective, grâce à l'ADIL par exemple.

Le but de la base de données, en tant qu'outil de suivi, sert donc à terme à anticiper les éventuels dossiers à problème et à associer en conséquence les acteurs adéquats pour le suivi des dossiers. Une réévaluation des dossiers (un technicien sanitaire par territoire) devra être envisagée tous les 2 ans au maximum pour résoudre au mieux les situations, par l'envoi, par exemple, d'un courrier au propriétaire concernant l'avancée des travaux. En effet, certains propriétaires semblent stimulés par une relance annuelle alors que d'autres demandent une prolongation du délai d'exécution.

9.2 Renforcer l'implication des maires dans les processus de lutte contre l'insalubrité

Les maires sont les personnes les plus adéquates pour lutter contre l'insalubrité sur leurs communes car elles sont au plus proche de leurs concitoyens. Le relogement effectif des familles s'effectue souvent grâce à une volonté politique des communes. Le travail de formation des élus déjà engagé depuis quelques années devrait être renforcé. Certains élus méconnaissent encore leurs devoirs de police et il est nécessaire de mener à nouveau des campagnes d'incitation concernant :

Les politiques de logement : Pour l'hébergement temporaire, des conventions entre propriétaire et mairies pourraient être engagées, comme dans les Bouches du Rhône. La mairie mettrait à disposition des logements tiroirs⁴⁸ pour les familles en situation d'insalubrité, pour que les entreprises puissent intervenir plus rapidement. Ce système est

⁴⁷ Ces agences ont été créées par le Conseil Général en 2004. Elle permet la gestion du bien et des papiers administratifs avec comme objectif de concilier les besoins en logement des ménages modestes et les intérêts des propriétaires privés.

⁴⁸ A Roubaix, 20 logements tiroirs ont été prévus pour une centaine de logements à traiter chaque année (DRE, 2002).

d'autant plus important que les bailleurs sociaux refusent les familles venant des logements insalubres et que le contingent préfectoral ne fonctionne que très rarement.

Certaines communes possèdent un patrimoine foncier important car elles préemptent de plus en plus. La DDASS doit encourager les communes à se diriger vers les PACT, les associations pour engager des baux à réhabilitation⁴⁹.

Les maires doivent pouvoir connaître le parc vacant sur leur commune, source d'une offre nouvelle.

Les travaux d'office : Si les travaux ne sont pas engagés par le propriétaire, les travaux peuvent être engagés par les communes. Les travaux d'office peuvent être subventionnés par l'ANAH à un taux de 50%. Cette possibilité n'est pas utilisée par les communes.

Le travail de médiation : Dans certaines situations, un travail de médiation rencontre avec le propriétaire pourrait être engagé pour la réalisation des travaux, en amont de la prise d'un arrêté préfectoral d'insalubrité. Ce travail pourrait être effectué par les CCAS ou un travailleur social : l'aspect social des personnes serait alors intégré. Cette phase préalable pourrait éviter de prescrire un nombre important d'arrêtés d'insalubrité et de jouer de l'arme de la coercition pour résoudre les situations. Cela est d'autant plus important que les insalubrités remédiables sans IH ont plus de chance d'être résolues par rapport aux insalubrités remédiables avec IH (cf. 8.4). Cela doit donc encourager la DDASS à la plus faible prescription d'AP d'insalubrité irrémédiable (comme en Loire Atlantique ou en Isère) ou remédiable avec IH.

Le suivi des dossiers : Dans ce cadre, le suivi des familles, locataires ou propriétaires occupants, relogés ou maintenus sur place doit être conduit.

Etant donné le nombre important de communes dans le département (653 communes), la formation peut s'effectuer dans un premier temps auprès des intercommunalités qui relaieront ensuite l'information auprès des communes. Le travail des maires est très important surtout dans les communes rurales où les dispositifs opérationnels et les associations sont beaucoup moins nombreux qu'en milieu urbain.

9.3 Développer le partenariat avec les associations

Concernant le relogement des personnes, une convention DDASS-Associations pourrait être engagée pour l'hébergement temporaire grâce à l'allocation logement temporaire. Des places seraient mobilisées dans certains établissements pour les personnes en situation d'insalubrité.

En tant qu'interface entre habitants/partenaires/collectivités, le travail des associations auprès des familles est important et consiste en :

- Un accompagnement dans leur « combat » face aux institutions ;
- Une compréhension de leurs besoins et attentes : il s'agit de repérer les caractéristiques (potentialités et difficultés des personnes) autour d'échanges et de clarification par l'apport d'éléments de connaissance des situations ;
- Une sensibilisation des familles sur les modes d'occupation d'un logement, à l'identification d'un logement insalubre et sur les comportements à adopter ;

⁴⁹ Dans le but de réhabiliter le parc immobilier tout en préservant ou en favorisant sa destination locative, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite loi Besson a créé le bail à réhabilitation. Il concerne les locaux vétustes appartenant à des propriétaires dépourvus des ressources nécessaires à leur amélioration et occupés par des personnes disposant elles-mêmes de revenus modestes. Le preneur s'oblige ainsi à remettre les locaux en état puis à les donner en location à des personnes défavorisées.

- Un travail de médiation auprès des familles pour leur faire comprendre que les travaux sont effectués dans leur propre intérêt et que cela ne remettra pas en cause un futur relogement : le but est de leur faire comprendre que les travaux amélioreront leur logement. Pour les hébergements temporaires, un « contrat moral » peut être signé entre les locataires et le propriétaire qui s'engage à rendre le logement après travaux.

L'idée est d'accompagner les ménages fragiles au-delà du processus de relogement. Il est ainsi important de conduire des actions de développement social. Le déménagement, le changement du cadre de vie quotidien sont forcément déstabilisants et c'est donc une occasion de poser des questions, d'envisager des solutions en vue d'améliorer la situation de ces familles. Il est important également de chercher à améliorer la situation économique et sociale des familles. Des actions telles que l'Ecole des locataires menée par l'association OSLO (cf. 8.2) doivent être généralisées.

Pour les cas difficiles (détectés par la mairie par exemple), les associations pourraient être associées à la démarche du repérage des situations d'insalubrité en participant aux visites des logements avec les inspecteurs de salubrité.

Une telle politique doit être partenariale. Elle suppose dans la durée une forte implication de la commune qui a normalement vocation à être chef de file de cette politique de développement social et à établir une concertation avec le bailleur et les services départementaux de l'Etat. Elle suppose par ailleurs un processus organisé et un fort professionnalisme des acteurs du travail social. Des réunions de sensibilisation des travailleurs sociaux sur l'insalubrité par la DDASS sont donc nécessaires.

9.4 Développer des MOUS Insalubrité sur l'ensemble du département

Le dispositif des MOUS Insalubrité semble être bénéfique pour les sorties d'insalubrité et permet d'associer la dimension sociale aux autres dimensions (juridique, technique, financière). Les MOUS permettent de réaliser un diagnostic social de la famille afin de déterminer sa situation familiale et financière (ressources, dettes...), de reconstituer son parcours logements, d'évaluer l'adaptation du logement au ménage, de définir ses besoins en matière de logement, de préconiser si nécessaire la mise en place d'un ASLL (entretien du logement, gestion budgétaire).

Il est donc important d'arriver à couvrir tout le département par ce genre de dispositifs et d'y associer des opérateurs associatifs tels les PACT, mais aussi des bureaux d'études ou les Sociétés d'Economie Mixtes.

9.5 Améliorer la prise en compte de la dimension sociale dans la réglementation

Les interventions dans l'habitat se basent sur des risques pour la santé, mais l'appréciation de l'insalubrité repose uniquement sur des critères techniques sans prendre en compte l'état de santé des occupants. C'est pourquoi il serait intéressant d'utiliser des indicateurs sanitaires permettant de juger de l'état de santé des personnes en place (indice général de bonne santé...).

Une liste des contacts possibles dans l'arrondissement en terme de conseil et d'informations sur les droits et devoirs de chacun pourra être envoyée avec l'arrêté préfectoral d'insalubrité. Les occupants auront alors des interlocuteurs pour les conseiller. Une plaquette d'information envoyée aux locataires, avec chaque arrêté préfectoral, pourrait être également envisagée, concernant leurs droits et devoirs.

CONCLUSION

Toute démarche visant à la suppression de l'habitat insalubre doit poursuivre les deux objectifs suivants : mise hors d'état de nuire du logement et amélioration des conditions de vie des occupants.

Se pose alors la question des moyens et des formes de l'action publique pour résorber l'insalubrité. D'importants outils réglementaires de contraintes et d'aides sont actuellement disponibles mais insuffisants au regard de la complexité et de la diversité des situations d'insalubrité. En effet, la politique publique de traitement de l'habitat insalubre ne peut plus résulter de la seule approche de l'ingénieur sanitaire ou du technicien de l'habitat, sans que la dimension sociale ne tempère cette entrée technique. Les familles en situation d'insalubrité doivent être au cœur des préoccupations et doivent orienter les décisions car elles possèdent certaines clés de non poursuite des procédures. Les déterminants psychosociologiques liés à l'occupant, même s'ils ne régissent pas exclusivement les situations de statu quo dans les procédures d'insalubrité, y sont fortement intégrés. Dans ce sens, la parole des habitants doit être une ressource pour la politique « socio-sanitaire » qu'est la politique de résorption de l'habitat insalubre. Pour faire évoluer les situations, les habitants doivent apporter leur pièce à l'édifice.

Il s'agit donc de comprendre les stratégies respectives des uns (familles en habitat insalubre) et des autres (acteurs institutionnels), les interactions entre modes d'habiter et perception de soi, les compétences, légitimités, caractéristiques comportementales de chacun pour déterminer l'action efficace à mener.

Cela nécessite le partage d'une culture, qui doit être commune entre tous les intervenants, celle de la lutte contre l'insalubrité comme une logique de développement social local dans laquelle les habitants ont une place importante à tenir. A ce titre, la DDASS devra entreprendre un important travail de formation et de sensibilisation sur ces questions de situations de blocage liées à l'occupant, auprès des acteurs avec lesquels elle est amenée à collaborer (maires, travailleurs sociaux...). Cette étape de formation permettra de renforcer sa position et de faciliter la communication avec les différents acteurs, notamment les maires qui pourront alors s'impliquer davantage dans les résolutions de situations d'insalubrité. D'une manière générale, pour la prise en compte de la dimension sociale dans le traitement de l'habitat insalubre, l'intégration des associations est indispensable car elles sont davantage armées pour intervenir auprès des familles et y instaurer un climat de confiance. Un partenariat fort avec celles-ci doit être engagé.

Finalement, des interventions ciblées, organisées et opérationnelles peuvent permettre d'améliorer les sorties d'insalubrité. Mais il faut garder à l'esprit que le traitement de l'insalubrité est un art tout d'exécution et de dentelle. Car si la matière urbaine et architecturale est fragile, l'être humain l'est encore plus et l'illusion technique doit être mesurée à l'aune des cultures croisées, même si la tâche relève parfois de Pénélope. (Bouché, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

AUGE M. et *al.* Analyse et synthèse bibliographiques - Habitat et mode de vie – santé respiratoire. Janvier 2001.ORS Languedoc Roussillon-CRES Languedoc Roussillon.

BERTRAND J-R.,CHEVALIER J. Logement et habitat dans les villes européennes. Editions L'Harmattan.1998. 243 p.

BOUCHE N. Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres. Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Octobre 1998. Disponible sur Internet :

http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/habitatindigne/pdf/rapport_nb.pdf

BOUCHE N. Le traitement de l'insalubrité au regard des enjeux d'habitat, d'urbanisme et de patrimoine. Article écrit pour le livre *Cultures croisées*. Editions Conseil Général des Ponts et Chaussées. Décembre 2004.

BRIANE J. et *al.* Le logement, une grande cause nationale. Septembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.union-hlm.org/publication>

BRUNET F., FAURE J. Les conséquences psychosociologiques et sociales d'une procédure d'expulsion. *FORS-Recherche Sociale*, Janvier-Mars 2005 n°173, p5-37

CARAIRE D., LEURET F-X. Les taudis d'aujourd'hui : savoir, comprendre, agir. Editions L'inédite.1997. 200 p.

DIETRICH P. *Le paradoxe du plomb : tensions autour du saturnisme*. DEA de sociologie : EHESS. Septembre 2004. 232 p.

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITATION ET DE LA CONSTRUCTION. La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions. Rapport au Conseil National de l'Habitat. Novembre 2004.

DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT. Habitat indigne : état des lieux des premières expériences des départements pilotes. 2002.

DRUESNES A. *Les interventions dans l'habitat insalubre, état des lieux, propositions*. Mémoire de fin d'études Ingénieur d'Etudes Sanitaires ENSP 2000-2001. Disponible sur Internet : <http://www.ensp.fr>

DUTEIL A. La démolition d'une barre de 191 logements : le relogement appréhendé comme une occasion de «promotion sociale» des familles. Avril 2002. Disponible sur Internet : <http://www.ville.gouv.fr/>

EKAMBI-SCHMIDT J. La perception de l'habitat. Editions universitaires. 1972. 186 p.

FISCHER G-N. Psychologie Sociale de l'environnement. Editions Privat.1992.

FONDATION ABBE PIERRE. L'état du mal logement en France. *10^{ème} rapport sur le mal logement en France*. Rapport Annuel 2005. Synthèse disponible sur Internet : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/home_flash.html

GALLOO F. La résorption de l'habitat insalubre. Eléments pour une théorie des services. 1976.

HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE. La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé. Février 1998. Disponible sur Internet :

<http://hcsp.ensp.fr/hcspi/docspdf/hcsp/hc001043.pdf>

INSEE. Le logement en Nord Pas de Calais : un parc en mutation face à des besoins diversifiés. Mai 2004. Disponible sur Internet :

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/nord-pas-de-calais/rfc/analyse.asp?theme=5

INSTITUT NATIONAL DE SANTE PUBLIQUE DU QUEBEC. Insalubrité Morbide, syndrome de Diogène et santé publique. *Bulletin d'information en santé environnementale*. Mars-Avril 2005, volume 16, Numéro 2. Disponible sur Internet :

<http://www.inspq.qc.ca/pdf/bulletins/bise/BISE-16-2.pdf>

KOVES-MASFETY V. Précarité et santé mentale. Editions DOIN.2001.103 p.

LACAZE J-P. Les politiques du logement. Editions Flammarion. 1997.

LAMAT C. *Identification des acteurs et dispositifs intervenant dans la résorption de l'habitat indigne*- analyse des complémentarités. Mémoire de fin d'études Ingénieur d'Etudes Sanitaires ENSP 2003-2004. Disponible sur Internet : <http://www.ensp.fr>

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE. Circulaire DGS/SD7 n°2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. Circulaire DGS/SD7C/2002/286-2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. Circulaire n°2003-21-UHC/IUH216 du 21 mars 2003 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés par l'Etat pour 2003.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. Enquête sur le parc locatif social de la région Nord Pas de Calais, Direction des Affaires Economiques et internationales.2004.

MOLINARO D. *Les interventions dans l'habitat insalubre : difficultés rencontrées par la DDASS 13 propositions d'une politique d'action*. Mémoire Ingénieur du Génie Sanitaire. 1998.

OMS. Housing and health. 2004.

OMS. *Quatrième conférence ministérielle sur l'environnement et la santé*. Budapest, 23-25 juin 2004. Habitat et Santé : état des connaissances. Disponible sur Internet : <http://www.euro.who.int/document/hoh/fbackdoc01.pdf>

OSLO. Organisme Social lié au logement. Rapports d'activité.2004

POLE NATIONAL DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE. Les notes juridiques et techniques. [en ligne]. Juin 2003. Disponible sur le RESE : Habitat-Cadre réglementaire-Généralités.

PLAN REGIONAL D'ACTION EN SANTE ENVIRONNEMENT Nord Pas de Calais. Logement Insalubre. Etat des lieux et Objectifs. Avril 2001.

PREFECTURE DES BOUCHES DU RHONE. Quatre procédures de lutte contre l'insalubrité. Guide juridique pratique. [en ligne]. Décembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.bouches-du-rhone.pref.gouv.fr/actu/textes/sa031016a.pdf>

PREFECTURE DU NORD. Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Décembre 2000.

PREFECTURE DU NORD. Plan d'action pour l'éradication de l'habitat indigne. Septembre 2001.

QUERCY P., CREPEY G. Politique d'accompagnement des démolitions de logements sociaux. *Rapport n°2002-0069-01*. Novembre 2003. Conseil Général des Ponts et Chaussées. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000336/0000.pdf>

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Nombre de logements traités et à traiter par arrondissement dans le cadre de dispositifs opérationnels (chiffres du plan d'action de l'éradication de l'habitat indigne mis à jour en 2005)	21
Tableau 2 : Origine de la procédure pour les 321 dossiers frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004 et selon le service instructeur dans le Nord.....	31
Tableau 3 : Etat du bâti des 426 logements frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004 dans le Nord.....	32
Tableau 4 : Proportion de dossiers résolus en fonction de la nature de l'arrêté entre 2001 et 2004, Nord.....	33
Tableau 5 : Proportion de dossiers résolus en fonction de la prescription ou non d'un délai pour la réalisation des travaux entre 2001 et 2004 dans le Nord.....	34
Tableau 6 : Proportion de dossiers résolus par arrondissement et par service instructeur entre 2001 et 2004 dans le Nord.....	34
Tableau 7 : Proportion des dossiers résolus en fonction de l'origine de la plainte entre 2001 et 2004 dans le Nord.....	34
Tableau 8 : Actions engagées pour les 64 dossiers résolus entre 2001 et 2004 dans le Nord.....	35
Tableau 9 : Lien entre la vacance du logement et les actions de suivi engagées par les services publics et les associations du Nord sur les 240 dossiers toujours frappés d'un arrêté préfectoral d'insalubrité (période 2001-2004)	35
Tableau 10 : Situations de blocage identifiées sur les 240 logements susceptibles de présenter un danger pour la santé publique dans le Nord, pour la période 2001-2004	36
Tableau 11 : Processus opérationnels et financements ouverts selon les types d'habitat indigne à traiter (pôle national de lutte contre l'habitat indigne).....	IX
Tableau 12 : Taux de remplissage et source des variables intégrées dans la base de données du SSE du Nord.....	XI
Tableau 13 : Nombre d'arrêtés d'insalubrité pris par arrondissement entre 2001 et 2004	XII
Tableau 14 : Comparaison des taux de répartition du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris, du parc privé potentiellement indigne au taux de répartition de la population dans les arrondissements du Nord.....	XII
Tableau 15 : Nature de la procédure des arrêtés d'insalubrité instruits en CDH entre 2001 et 2004	XII
Tableau 16 : nature des arrêtés d'insalubrité pris entre 2001 et 2004	XIII
Tableau 17 : Durée de vie des 64 dossiers instruits en CDH entre 2001 et 2004 et ayant fait l'objet d'une LIH entre 2001 et aujourd'hui	XIII
Tableau 18 : Etat actuel des logements frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004, toutes procédures confondues	XIV
Tableau 19 : Etat d'occupation des 240 logements en fonction de l'état du bâti.....	XIV
Figure 1 : Modèle conceptuel des interactions entre habitat et santé.....	2
Figure 2 : Organigramme de la procédure d'insalubrité en application des articles L.1331-26 et s. du CSP.....	13
Figure 3 : Comparaison des taux de répartition du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris, du parc privé potentiellement indigne (PPPI) au taux de répartition de la population dans les arrondissements du Nord	31
Figure 4 : Etat d'occupation des 337 logements susceptibles d'être encore occupés	33
Figure 5 : Nature des 321 arrêtés d'insalubrité	XIII
Figure 6 : Etat actuel des 352 logements n'ayant pas fait l'objet d'une LIH au 1er juin 2005	XIV

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Entretiens et colloques
- Annexe 2 Exemple de questionnaire aux DDASS
- Annexe 3 Description sommaire des 5 procédures relatives à l'insalubrité du CSP
- Annexe 4 Méthode de cotation d'insalubrité
- Annexe 5 Compléments sur les dispositifs opérationnels et financiers de lutte contre l'habitat indigne
- Annexe 6 Taux de remplissage de la base de données Excel du SSE du Nord
- Annexe 7 Résultats détaillés de l'analyse descriptive de la base de données Excel

ANNEXE 1 : ENTRETIENS ET COLLOQUES

Les entretiens et les colloques figurent parmi les sources d'information les plus importantes de ce mémoire. Aussi, je remercie l'ensemble des personnes qui ont bien voulu me renseigner et me faire part de leur expérience.

Entretiens :

M. Jean Marie ALLAIN	Directeur de l'association Habitat pour Tous, sociologue et maire de Marpent (59)
M. Didier BOULARD	Opérateur MOUS, PACT de Valenciennes
Mme Marie-Dominique CALÇA	Chargée de mission en action sociale, Direction Générale de l'Action Sociale, Paris
Mme Aniela CALANDRA	Déléguée Adjointe de l'ANAH, Lille
M. Philippe DELAFOSSE	Conseiller juridique Habitat insalubre, ADIL, Lille
Mme Pascale DIETRICH	Chercheur en thèse de sociologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris
Mme Lydie FORTRIE	Conseillère en économie sociale et familiale, association OSLO, Lille
Mme Huguette GARSMEUR	Bénévole, association ATD Quart Monde, Lille
Mme Milouda MALKI	Chargée de mission lutte contre les marchands de sommeil, PACT Lille-Fives
Les services Santé Environnement des DDASS	Bouches du Rhône, Isère, Loire-Atlantique, Nord et du Rhône

Colloques et réunions :

- Sous commission Habitat insalubre, DDASS Lille ;
- Colloque International 20-21 Mai 2005 : Habitat insalubre et santé- La Plaine Saint-Denis (93) ;
- Journée d'échanges de l'habitat indigne. 30 mai 2005- Villeneuve d'Ascq (59).

ANNEXE 2 : EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE AUX DDASS

Généralités :

- Nombre de SCHS dans le département
- Nombre d'AP insalubrité pris par an

Procédures :

S'il existe, comment s'effectue le suivi systématique des procédures d'insalubrité ?

Existe-t-il un lien entre le pôle social et le pôle SE lors de l'instruction des procédures d'insalubrité ?

Comment sont intégrés les aspects sociaux dans la procédure ? Contact avec les services sociaux communaux et départementaux pour faire une enquête auprès de la famille au début de procédure ?

La DDASS intervient-elle pour les démarches de relogement ?

Fonctionnement dans le département des procédures d'insalubrité

Base de données :

Existe-t-il une base de données informatiques répertoriant tous les dossiers d'insalubrité ?
Statistiques faites ?

Procédures de suivi mises en place spécifiques grâce à la base de données ?

Variables spécifiques concernant l'occupant lui-même ? si oui lesquelles ?

Variables concernant le propriétaire ?

ANNEXE 3 : DESCRIPTION SOMMAIRE DES 5 PROCEDURES D'INSALUBRITE DU CSP

On distingue différentes procédures selon la situation constatée :

- Une procédure de «droit commun », contradictoire, concernant les immeubles et îlots insalubres, codifiées aux articles **L.1331-26 à L.1331-31** du CSP ;
- Une procédure relative aux périmètres insalubres, moins formalisée et non contradictoire, en application de l'article **L.1331-23** du CSP, applicable aux immeubles ou installations impropres à l'habitation, insalubres irrémédiables inclus dans un périmètre. Le Préfet peut délimiter un périmètre par arrêté, après avis du CDH, qui vaut interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux pour chacun des immeubles qu'il désigne et qui ont fait l'objet d'une enquête d'insalubrité. Cette procédure doit être utilisée de préférence pour résorber les bidonvilles, habitats précaires ou autres locaux manifestement impropres à l'habitation. Elle a pour principal intérêt d'en accélérer au plan opérationnel, grâce à la rapidité de la procédure, la déclaration d'insalubrité pour en faciliter le traitement par expropriation, dans le cadre d'une opération RHI⁵⁰ ;
- Une procédure à caractère d'urgence (article **L.1311-4** du CSP) c'est-à-dire en cas de danger ponctuel imminent pour la santé publique (tels que les problèmes d'accumulation d'immondices). Le Préfet peut alors ordonner l'exécution immédiate des mesures conservatoires prescrites par les RSD propres à faire cesser un danger pour la santé publique⁵¹ ;
- Une procédure à caractère pénal lorsque les locaux sont inhabitables par nature (article **L.1336-3** du CSP) se traduisant par une interdiction d'habiter. Cet article concerne les logements en sous-sol, logements sous combles et les pièces sans fenêtre. Sans avis du CDH, le Préfet prend un arrêté d'interdiction à l'habitation applicable dans un délai maximum de 1 mois. Le relogement doit être effectif un mois au plus tard, à compter de la date de notification de l'AP. Compte tenu du risque sanitaire important, il convient de placer les familles en urgence dans un logement, voire en centre d'hébergement, surtout en cas de présence d'enfants. Il est donc essentiel de prévoir cette démarche en amont de la mise en œuvre de la procédure avec les services sociaux.
- Une procédure d'injonction du Préfet de rendre les locaux occupés conformes à ses prescriptions, en application de l'article **L.1331-24** du CSP. Cette procédure, incluant une consultation avec le CDH et le maire, vise à lutter contre les « marchands de sommeil » et à faire cesser un danger pour les occupants. Elle vise les occupations qui ont un caractère abusif, les locaux inaptes à l'habitation et non destinés à cet usage (anciens ateliers, garage, chaufferie...). Cette procédure s'applique même en l'absence de déclaration d'insalubrité, lorsqu'un local ou une installation présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants en raison de leur densité d'occupation ou de l'utilisation qui en est faite. (quatre procédures de lutte contre l'insalubrité : guide juridique pratique, 2003). Le relogement n'est pas à la charge du propriétaire.

⁵⁰La RHI est un dispositif opérationnel, d'initiative locale (commune ou EPCI) destiné à permettre le traitement des immeubles déclarés insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition (expropriation sous déclaration d'utilité publique) ou leur éventuelle démolition, les terrains libérés devant normalement accueillir des logements locatifs sociaux.

⁵¹Le Préfet peut, si la prise de décision est dûment motivée, agir seul, sans l'autorisation du Juge des Référé, tant pour exécuter les travaux d'office que pour pénétrer éventuellement dans un lieu privé.

I. Les critères d'évaluation de l'insalubrité

Pour apprécier l'état sanitaire d'un logement, le technicien assermenté et commissionné à cet effet doit vérifier la conformité avec le Règlement Sanitaire Départemental. Si une procédure d'insalubrité au titre du CSP est initiée, l'inspecteur de salubrité fait une enquête plus détaillée à l'aide d'une grille de cotation d'insalubrité.

- Règles d'hygiène définies par le RSD

Bien que le RSD soit remplacé progressivement par des décrets en conseil d'Etat (amiante, bruit, eau...), les dispositions de son titre II relatif aux locaux d'habitation (chapitre 2 et 3 consacrés à l'entretien et à l'aménagement des locaux) est encore en vigueur. Il fixe les règles minimales sanitaires (ouvertures et ventilation, éclairage naturel, superficie des pièces...). Il fixe également des règles pour l'évacuation des eaux usées et pluviales, pour les locaux sanitaires, les ouvrages d'assainissement et pour les installations d'électricité, de gaz, de chauffage, de cuisine et de production d'eau chaude.

- La grille d'évaluation d'insalubrité

L'insalubrité associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé. Elle s'analyse au cas par cas et après visite des lieux, en se référant notamment à une liste de critères. Une série de critères d'évaluation de l'insalubrité a été précisée par une circulaire du 23 juin 2003 (circulaire DGS/DGUHC/SD7C/IUH4 n° 293 du 23 juin 2003 relative à la mise à disposition d'une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres). Cette circulaire n'a pas de valeur juridique mais constitue un outil d'aide à la décision. C'est une grille de lecture qui permet de juger de la réalité de l'insalubrité pouvant affecter un logement habité et de sa remédiabilité. Elle permet, à l'aide de deux fiches distinctes, d'évaluer l'état de l'ensemble du bâtiment, et notamment des parties communes, séparément de l'état de chacun des logements visités. Le nombre de critères observés a été sensiblement accru par rapport aux grilles de 1971 et 1980 : **35** critères pour le bâtiment et **29** critères pour le logement. Ces critères concernent les conditions d'hygiène rencontrées dans l'immeuble ainsi que certains éléments relatifs à la sécurité physique (risques de chute, traumatismes divers, brûlure, électrocution ou autres risques mettant en danger l'intégrité physique des occupants).

Certains critères visent à apprécier les conditions d'occupation, tant en ce qui concerne l'usage des lieux, leur entretien que la sur-occupation. En effet, la dégradation de l'habitat peut parfois résulter de ces conditions d'occupation. La compréhension des facteurs liés au mode d'occupation et entraînant une aggravation de l'insalubrité permet d'apporter des solutions pour remédier à la situation et permet d'éviter de recréer très rapidement un phénomène d'insalubrité.

II. Méthode de cotation de l'insalubrité

La méthode proposée s'appuie sur les éléments suivants :

- Cote croissante avec le degré d'insalubrité évalué, exprimée sous forme de pourcentage ;
- Calcul d'une cote spécifique pour le bâtiment et d'une autre pour chaque logement ;
- Utilisation de coefficients multiplicateurs afin d'obtenir une pondération des différents critères dans le but de prendre en compte l'impact correspondant sur la santé des occupants ;

Le calcul de la cote s'effectue en calculant le rapport entre la somme des notes obtenues pour chaque paramètre, rapportée aux paramètres existants et effectivement renseignés, et

le maximum que cette somme pourrait atteindre au regard des critères pris en considération. La note maximale atteignable est à calculer au prorata des paramètres à prendre en compte, compte tenu, notamment, de la présence ou de l'absence de certains équipements.

III. Evaluation du niveau d'insalubrité

La cote d'insalubrité obtenue est comprise entre 0 et 1. La valeur de cet indicateur, au regard de la méthode utilisée, doit être interprétée comme un repère et non comme une valeur numérique destinée à mesurer avec précision le jugement porté sur l'état d'un bâtiment ou d'un logement.

L'interprétation de la cote ainsi calculée peut être résumée de la manière suivante :

- Valeur comprise en 0,4 et 1,0 : situation d'insalubrité avérée, d'autant plus grave que cette valeur est proche de 1
- Valeur comprise entre 0,3 et 0,4 : ne permet pas de conclure à une insalubrité avérée
- Valeur inférieure à 0,3 : les manquements à la salubrité constatés au regard de quelques critères ne présentent pas un caractère majeur justifiant la mise en œuvre d'une procédure de déclaration d'insalubrité.
- La nouvelle grille introduit la notion de **danger** : tout critère coché induit le déclenchement d'une procédure spécifique différente de l'insalubrité générale

Relation entre niveau d'insalubrité et méthode d'intervention.

En règle générale, une simple situation de manquement à la salubrité (<0,3) amènera à engager une procédure visant à remédier aux quelques problèmes signalés, le plus souvent par une injonction de réaliser des travaux. Il s'agira alors, le plus souvent, d'appliquer les dispositions applicables en matière de respect des règles d'hygiène applicables à l'habitat ; dans ce cas de figure, l'intervention publique s'appuiera donc le plus souvent sur les pouvoirs de police du maire.

Au contraire, dans le cas d'une situation d'insalubrité avérée, il y aura lieu de mettre en œuvre une procédure de déclaration d'insalubrité conduisant, selon les cas, à des travaux de résorption de l'insalubrité ou à la suppression des locaux en cause, accompagnée si nécessaire d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter.

Néanmoins, il convient de ne pas établir un lien trop systématique entre cotation et procédure : le choix d'une méthode d'intervention repose également sur d'autres facteurs tels que le caractère imminent du danger - que ne traduit pas la cotation -, les possibilités de réaménagement de l'immeuble, les capacités financières des parties concernées, la capacité de négociation et d'élaboration d'une solution concertée au niveau local, les possibilités de relogement, les enjeux sociaux, la capacité d'intervention de la collectivité publique en matière d'aménagement dans le secteur concerné, et de nombreux autres facteurs qui peuvent contribuer à orienter vers la solution la mieux adaptée pour résoudre la situation d'insalubrité rencontrée.

Une étude de faisabilité technico-financière apportera une aide précieuse pour l'élaboration du projet final : dès lors qu'un projet de résorption d'insalubrité exige des travaux importants, il est indispensable d'en évaluer les implications financières, ainsi que les diverses conséquences qui peuvent en résulter, tant au niveau de l'immeuble lui-même que de son environnement immédiat.

Le résultat de la cotation ne constituera, par conséquent, que l'un des éléments d'information portés à la connaissance du CDH qui élaborera son avis en fonction de l'ensemble des critères d'appréciation à prendre en compte.

Le PDALPD :

Le PDALPD⁵² est le cadre institutionnel de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire. Il est élaboré conjointement par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général, en association avec l'ensemble des partenaires du logement et de l'action sociale. Il comprend les mesures pour favoriser l'insertion par l'habitat des ménages les plus défavorisés. La loi du 31 mai 1990⁵³ l'a rendu obligatoire, ainsi que la création d'un Fonds de solidarité pour le logement (FSL)⁵⁴.

Ce plan s'organise autour de trois axes :

- La connaissance des besoins (repérage des ménages en difficulté notamment familles logées des habitats insalubres, précaires ou de fortune) ;
- Le développement d'une offre de logements diversifiée, adaptée et durable ;
- La solvabilisation et l'accompagnement social des ménages.

Le plan a désigné les instances locales chargées d'identifier les besoins :

- Au niveau départemental, un comité de pilotage chargé du suivi de la mise en œuvre du Plan et un comité directeur qui définit les orientations générales d'intervention du FSL ;
- Au niveau territorial, des Commissions locales au Plan responsables de la mise en œuvre et de l'évaluation locale du Plan ainsi que de la gestion déconcentrée de l'ensemble des fonds du FSL.

Le Fonds de Solidarité Logement :

(<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1334.xhtml>)

Il permet d'aider les personnes et les familles en difficulté à :

- accéder à un logement décent et indépendant ;
- s'y maintenir, que ces personnes soient locataires, sous-locataires ou résidents de logements foyers ;
- disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le financement du FSL est assuré par le département.

Le conseil général peut créer des fonds locaux pour l'octroi de tout ou partie des aides et en confier la gestion, par convention, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande.

Les aides accordées par le FSL peuvent notamment être les suivantes :

- cautionnement du paiement du loyer, prêts ou avances remboursables, et des charges locatives ;

⁵²Créé lors de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion.

⁵³Dite loi Besson.

⁵⁴Le FSL a été institué afin d'aider les ménages en difficulté à accéder à un logement locatif (garanties pour le paiement des loyers, aides pour les frais d'installation, etc...), à se maintenir dans un logement locatif (prêts ou subventions en cas d'impayés de loyer et de charges locatives...) et, pour les copropriétaires occupants, à faire face aux charges collectives ou au remboursement des emprunts contractés, lorsqu'ils habitent une Zone urbaine sensible (ZUS) ou une copropriété comprise dans une opération programmée.

- prêts et subventions en vue du paiement du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence, ou d'autres dépenses liées à l'entrée dans les lieux (frais de déménagement, frais d'assurance locative, etc..) ;
- prêts et subventions en vue du règlement des dettes locatives et de factures d'énergie, d'eau et de téléphone dont l'apurement conditionne l'accès à un nouveau logement ;
- prêts et subventions en vue du règlement des dettes de loyers, de charges locatives et en vue du règlement des frais de procédure supportés par la personne ou la famille pour se maintenir dans le logement locatif.

Les Programmes Sociaux Thématiques (PST) :

Ils constituent l'un des outils opérationnels du PDALPD. Ils ont pour objectif de faciliter le logement dans le parc locatif privé des personnes en difficulté. Ils fonctionnent sur un mode incitatif : les propriétaires sont encouragés à remettre sur le marché des logements vacants, après, le cas échéant, y avoir effectué des travaux. Ils s'engagent par une convention avec l'Etat à mettre le logement à disposition des personnes défavorisées pendant une période de 9 ans. Ils doivent en outre respecter un loyer réglementé et accepter l'introduction d'une tierce personne garante des objectifs sociaux. En contrepartie, les propriétaires bénéficient d'une aide majorée de l'ANAH complétée éventuellement de subventions directes des collectivités locales ainsi que de nombreux services : garanties d'impayés, assistance aux propriétaires, suivi local des locataires

Programme Local d'Habitat :

<http://www.lyon.cci.fr/site/cms/2004121311183345/Economie-lyonnaise/Urbanisme-et-Infrastructures/Urbanisme-et-reglementation/PLH----Plan-Local-d-Habitat>

Outil décentralisé, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des élus locaux, il est le support du dialogue entre l'Etat et les collectivités pour la définition et la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat (construction de logements, financement...).

Le PLH comprend 3 parties obligatoires :

- **Le diagnostic** : approche globale des problèmes de l'habitat, il aborde l'ensemble des champs qui contribuent à éclairer les choix d'une politique d'habitat (marché du logement, foncier, dynamique urbaine...).
- **Les objectifs** : ils concernent le domaine de la construction neuve comme celui de la réhabilitation, mais aussi la réinsertion des quartiers en difficulté, la politique de peuplement...
- **Le programme d'actions** : c'est la phase de mise en œuvre. Selon la situation locale, il programme la construction, la réhabilitation, la lutte contre l'insalubrité, l'amélioration des logements locatifs... En veillant à ce que les loyers soient compatibles avec les ressources des habitants.

Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat :

La présence d'immeubles insalubres s'inscrit souvent dans un contexte de dévalorisation urbaine et de paupérisation des populations. Dans ces cas, une politique de sortie d'insalubrité est d'autant plus efficace qu'elle s'insère dans une stratégie d'ensemble de revalorisation des conditions de vie d'un quartier. Dans ce contexte, les OPAH ont été créées en 1997 et poursuivent deux objectifs :

- Revaloriser le parc immobilier bâti sur des zones de forte concentration d'insalubrité;
- Améliorer les conditions d'existence de la population en la maintenant sur place dans des quartiers anciens bien définis (art L.303-1 du CCH).

L'initiative du lancement de l'OPAH appartient à la collectivité locale, qui déclenche l'étude préalable, puis confie la réalisation à un opérateur de son choix directement en relation avec les populations (associations, PACT...). Il s'agit d'une procédure contractuelle qui lie l'Etat, l'ANAH et la collectivité locale.

En particulier, l'OPAH-RU (Renouvellement Urbain) permet de s'attaquer de manière coordonnée et volontariste à l'ensemble des facteurs de dévalorisation d'un tissu présentant des dysfonctionnements urbains et sociaux dont l'insalubrité ou la forte dégradation des logements est souvent la révélation (circulaire DGS/SD7 n° 2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne). D'une durée de cinq ans, elle consiste à inciter les propriétaires à réhabiliter leurs logements, à remettre sur le marché des logements vacants par des aides financières... De plus, cette opération se veut sociale car le montant des subventions est majoré si le propriétaire signe une convention maîtrisant l'évolution des loyers.

Tableau 11 : Processus opérationnels et financements ouverts selon les types d'habitat indigne à traiter (pôle national de lutte contre l'habitat indigne)

Types de situation	Types de mission	Financement de l'ingénierie sociale	Processus opérationnels
Insalubrité diffuse ou autres situations d'habitat indigne à caractère ponctuel, notamment en milieu rural, ou urbain, indépendamment de tout projet de traitement d'ensemble du territoire donné (département, pays, agglomération...)	Repérage des situations et identification des problèmes à traiter : bâti, aide aux propriétaires, aux occupants, travaux, relogement....	Maîtrise d'œuvre urbaine sociale (MOUS) Taux : 80 % à l'appui des protocoles d'accord signés entre l'Etat et les collectivités territoriales et dans les départements où un plan d'action départemental a été formalisé par le Préfet	Programme d'Intérêt Général (articulé avec la MOUS, en financement), ouvrant droit au conventionnement des logements loués et à des subventions majorées de l'ANAH d'un montant équivalent au % apporté par les collectivités territoriales, pour les travaux entrepris par les propriétaires
Situations d'habitat indigne, sur un pays ou une intercommunalité rurale et dévitalisée, à traiter dans le cadre d'un projet d'ensemble de développement local. Diffus et ponctuel <i>Si pré-repérage de nombreuses situations d'habitat indigne</i>	Etude pré-opérationnelle et suivi animation de l'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)	Suivi d'animation de l'OPAH-RR <i>Possibilité de superposer une MOUS</i>	OPAH-RR <i>OPAH-RR (articulée avec la MOUS)</i>
Insalubrité ou autres situations d'habitat indigne, diffuses, sur un quartier d'habitat privé à traiter dans une logique de projet d'ensemble	Etude pré-opérationnelle et suivi animation de l'OPAH	Subvention au suivi animation de droit commun	OPAH de droit commun
Si pré-repérage de nombreuses situations d'habitat indigne en sus, intéressant ce territoire ou un territoire plus large		Possibilité de superposer une MOUS	OPAH de droit commun <i>(articulée avec une MOUS)</i>
Insalubrité ou autres situations d'habitat indigne lourdes et concentrées dans un quartier d'habitat privé forcément dévalorisé, à traiter dans son ensemble	Etude pré-opérationnelle comportant le repérage de l'habitat indigne Traitement de l'habitat indigne d'une opération complexe	Subvention à l'étude pré-opérationnelle au taux de 50 % et sur la partie repérage de l'insalubrité au taux de 80 % Subvention à la conduite de projet - taux de 50 %	OPAH de renouvellement urbain <i>Une MOUS « insalubrité » ne peut pas être superposée à une OPAH-RU</i>
Dans quartiers fortement dévalorisés où l'intervention doit porter sur un ensemble d'habitat très vétuste, notamment vacant, à revaloriser	Traitement de l'habitat indigne et conduite d'une opération complexe. Des opérations de restauration immobilière peuvent être combinées avec le traitement de l'insalubrité	Mêmes conditions que ci-dessus	OPAH de renouvellement urbain comportant un périmètre de restauration immobilière
Ensemble d'immeubles ou îlots insalubres irrémédiables à traiter	Traitement social et foncier des immeubles concernés, relogement des occupants, montage de l'opération, production de logements locatifs sociaux	Subvention à l'étude pré-opérationnelle à 70 ou 80 % Subvention de l'Etat au déficit de l'opération publique à 70 ou 80 %	Opération publique de résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Les aides financières aux travaux

Les programmes de lutte contre l'insalubrité aboutissent plus facilement quand ils sont aidés financièrement. Le montant des aides financières disponibles pour réhabiliter un logement varie en fonction du contexte de l'opération et de la qualification de l'opération : amélioration de l'habitat ou acquisition amélioration.

Cadre d'une opération d'amélioration d'habitat

Les travaux sont réalisés pour mettre le logement ou l'immeuble en conformité avec les normes de sécurité et de salubrité, à la suite ou non d'un arrêté d'insalubrité⁵⁵.

Les financements d'aide à la pierre les plus importants sont :

- Pour les propriétaires bailleurs : subventions ANAH⁵⁶;
- Pour les propriétaires occupants : Primes à l'amélioration de l'habitat et subventions de sortie d'insalubrité, pour des travaux prescrits par l'arrêté préfectoral d'insalubrité réparable (attribution par l'ANAH).

Cadre d'une opération d'acquisition amélioration

Ce type d'opérations est mis en œuvre quand un immeuble ou un logement déclaré insalubre réparable ou irréparable peut être mis en vente par son propriétaire et racheté par une personne publique ou par un organisme agréé pour le logement des personnes défavorisées en vue de réaliser des travaux (cadre du bail à réhabilitation⁵⁷). Elles sont essentiellement limitées à deux types de financement :

- Les prêts locatifs aidés qui ouvrent droit à une subvention de l'Etat et à un prêt à un taux préférentiel géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. Les logements ainsi financés donnent lieu à un conventionnement des loyers et ouvrent droit à une Aide Personnalisée au Logement pour le locataire qui doit remplir certaines conditions de ressources ;
- Les Prêts accordés par les Caisses Interprofessionnelles du Logement, au titre du « 1% logement⁵⁸ ».

⁵⁵Ce type de travaux comprend la réalisation d'équipements de confort auxquels s'ajoutent, sous certaines conditions dérogatoires, quelques réparations. En revanche ne seront pas subventionnés les travaux d'embellissement, d'entretien courant et de reconstruction, ni les grosses réparations.

⁵⁶Subventions majorées selon le contexte géographique.

⁵⁷ Dans le but de réhabiliter le parc immobilier tout en préservant ou en favorisant sa destination locative, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite loi Besson a créé le bail à réhabilitation. Il concerne les locaux vétustes appartenant à des propriétaires dépourvus des ressources nécessaires à leur amélioration et occupés par des personnes disposant elles-mêmes de revenus modestes. Le preneur s'oblige ainsi à remettre les locaux en état puis à les donner en location à des personnes défavorisées.

(http://www.pas-de-calais.equipement.gouv.fr/Logement_Habitat/bail_rehabilitation.htm)

⁵⁸ Participation des employeurs à l'effort de construction (pour les entreprises de plus de 50 employés)

ANNEXE 6 : SOURCES D'INFORMATION ET TAUX DE REMPLISSAGE DES VARIABLES DE LA BASE DE DONNEES

A l'heure actuelle, les plaintes sont répertoriées dans une base de données Excel comportant **27 champs**. Chaque dossier est caractérisé par des variables diverses dont le taux de remplissage est précisé entre parenthèses:

- Des renseignements administratifs issus des dossiers papiers d'insalubrité:

arrondissement (100 %), commune (100 %), nom de l'EPCI⁵⁹ à laquelle la commune appartient (65 %), adresse (100%), référence du dossier (100%), type de procédure engagée au titre du CSP (100 %), date du CDH (100%), date de l'Arrêté Préfectoral (90%), date de notification de l'AP (67 %), date de la levée de l'AP si elle existe (19%), date de levée du CDH⁶⁰ ;

- Des renseignements concernant l'AP lui-même issus des dossiers papiers d'insalubrité et présents dans l'arrêté préfectoral :

cotation d'insalubrité (58%), nature de l'AP (100%), délai d'interdiction d'habiter (100%), délai travaux (85%) ;

- Des renseignements concernant le logement lui-même:

Tableau 12 : Taux de remplissage et source des variables intégrées dans la base de données du SSE du Nord

Variables	Taux de remplissage	Source de l'information
Etat du logement	22%	Enquête auprès des mairies
Nom des nouveaux propriétaires	3%	Enquête auprès des mairies
Nombre de logements	72%	Dossiers papiers
Nombre d'occupants	62%	Dossiers papiers
Nombre de ménage à reloger	2%	Dossiers papiers
Occupants actuels	6%	Enquête auprès des mairies
Devenir des anciens occupants	0 %	/
Echéance des travaux (ou démolition)	93%	Formule de calcul à partir du délai travaux et de la date de notification de l'AP
Echéance du départ des occupants	3%	Formule de calcul à partir du délai IH et de la date de notification de l'AP
Logement vendu ou non	6%	Enquête auprès des mairies

Autres champs : observations, renseignements complémentaires (remplissage aléatoire grâce à des relances téléphoniques et des courriers aux mairies, occupants et propriétaires).

⁵⁹EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

⁶⁰Avant la loi SRU, le passage devant le CDH était une procédure nécessaire pour une levée d'interdiction d'habiter ; cette date n'a plus aucun intérêt aujourd'hui.

ANNEXE 7 : RESULTATS DE L'ANALYSE DESCRIPTIVE

Caractérisation sommaire des dossiers

- Répartition géographique des arrêtés pris par arrondissement

Le tableau ci-dessous répertorie tous les arrêtés d'insalubrité (toutes procédures confondues) pris par année⁶¹ et par arrondissement dans le département du Nord.

Tableau 13 : Nombre d'arrêtés d'insalubrité pris par arrondissement entre 2001 et 2004

	Avesnois	Cambrésis	Douaisis	Dunkerquois	Lillois	Valenciennois	Total
2001	0	6	11	6	10	4	37
2002	20	4	13	11	28	5	81
2003	14	2	10	10	46	25	107
2004	6	3	12	4	52	19	96
Total	40	15	46	31	136	53	321

Globalement, le nombre d'arrêtés d'insalubrité pris chaque année est relativement constant (excepté pour 2001, la mise en place de la nouvelle procédure se faisant ressentir).

Tableau 14 : Comparaison des taux de répartition du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris, du parc privé potentiellement indigne au taux de répartition de la population dans les arrondissements du Nord

	Nombre AP	Arrêtés préfectoraux	PPPI 2001	PPPI	population (INSEE 1999)	Population
Avesnois	40	12,46%	8974	8,49%	238466	9,33%
Cambrésis	15	4,67%	7319	6,92%	158845	6,22%
Douaisis	46	14,33%	8999	8,51%	246987	9,67%
Dunkerquois	31	9,66%	10696	10,12%	379702	14,86%
Lillois	136	42,37%	55535	52,54%	1182026	46,26%
Valenciennois	53	16,51%	14174	13,41%	348994	13,66%
Total	321	100,00%	105697	100,00%	2555020	100,00%

- Nature de la procédure engagée

Les dossiers instruits par la DDASS ou le SCHS peuvent l'être au titre de 3 procédures principales du CSP (L1331-23, L1331-26, L1336-3).

Tableau 15 : Nature de la procédure des arrêtés d'insalubrité instruits en CDH entre 2001 et 2004

	L1331-23	L1331-26	L1336-3	Inconnue	Total
2001	/	27	1	9	37
2002	/	56	3	22	81
2003	1	77	6	23	107
2004	1	78	7	10	96
Total	2	238	17	64	321

Sur les 321 dossiers frappés d'un arrêté d'insalubrité entre 2001 et 2004, 74 % relèvent d'une procédure concernant les immeubles et îlots insalubres (procédure L.1331-26). Les 64 dossiers pour lesquels la nature de la procédure engagée est inconnue (dans la base de données) sont les dossiers ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de sortie d'insalubrité. En effet, dans la base de données, à un dossier est attaché une nature de procédure (L.1331-26...). Lorsque le dossier fait l'objet d'une levée d'insalubrité, la

⁶¹ Année correspondant à la date de l'instruction devant le CDH

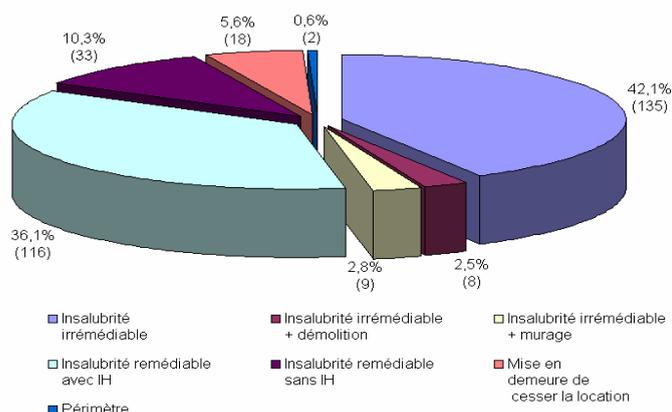
modalité concernant la nature du dossier est changée dans la base de données et devient LIH. Il n'y a donc plus l'information concernant la nature initiale du dossier (à part dans les dossiers papiers).

- **Nature des arrêtés d'insalubrité**

Tableau 16 : nature des arrêtés d'insalubrité pris entre 2001 et 2004

	insalubrité irrémédiable	insalubrité irrémédiable + démolition	insalubrité irrémédiable + murage	insalubrité remédiable avec IH	insalubrité remédiable sans IH	mise en demeure de cesser la location	périmètre	Total
2001	22		2	9	3	1		37
2002	43	2	2	22	9	3		81
2003	34	5	5	39	16	7	1	107
2004	36	1		46	5	6	1	96
Total	135	8	9	116	33	18	2	321
%	42,1	2,5	2,8	36,1	10,3	5,6	0,6	100

Figure 5 : Nature des 321 arrêtés d'insalubrité



94% des arrêtés d'insalubrité pris le sont au titre de l'article L1331-26 du CSP⁶² (soit 301 dossiers). Ce sont majoritairement des arrêtés d'insalubrité irrémédiable (soit 152 dossiers, démolition et murage compris) et d'insalubrité remédiable avec interdiction d'habiter.

- **Durée de vie des dossiers : délais entre la date de la prise de l'AP et l'AP d'abrogation**

Ce calcul porte sur les 64 dossiers instruits en CDH entre 2001 et 2004 et résolus entre 2001 et aujourd'hui.

Tableau 17 : Durée de vie des 64 dossiers instruits en CDH entre 2001 et 2004 et ayant fait l'objet d'une LIH entre 2001 et aujourd'hui

Délai D (mois)	£3	3£D£6	6£D£12	12£D£18	18£D£24	24£D£36	36£D£48	Total
2001	/	/	1	2	1	3	2	9
2002	1	2	6	4	5	4	/	22
2003	2	1	7	6	4	1	2	23
2004	1	2	4	2	1	/	/	10
Total	4	5	18	14	11	8	4	64

⁶² Les procédures « mise en demeure de cesser la location » et « périmètre » n'en font pas partie.

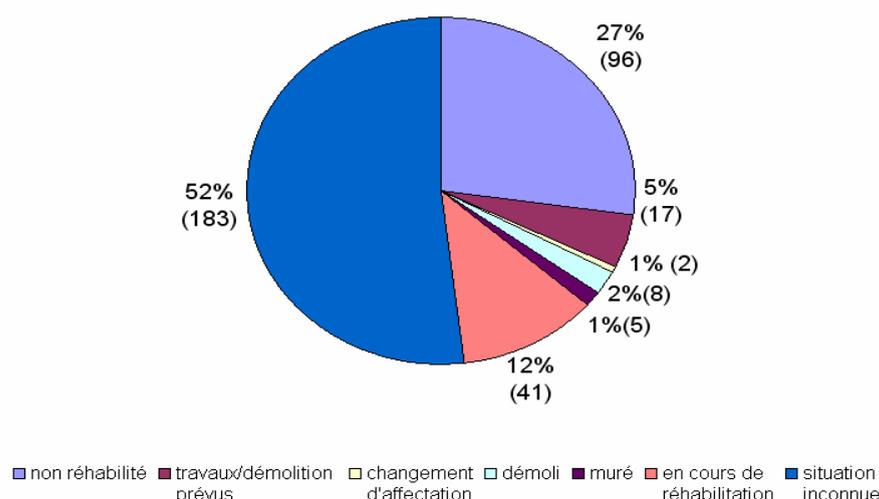
La durée médiane de traitement des dossiers est de **13,5 mois**. Le mode est de **9,3 mois**.

- **Etat actuel des logements (uniquement sur le bâti)**

Tableau 18 : Etat actuel des logements frappés d'un AP d'insalubrité entre 2001 et 2004, toutes procédures confondues

Etat logement	2001	2002	2003	2004	Total	%
Non réhabilité	6	14	36	40	96	22.5
Réhabilité	11	30	23	10	74	17.4
Changement d'affectation	1	/	/	1	2	0.5
Travaux/démolition prévus	/	2	3	12	17	4
Démoli	3	4	1	/	8	1.9
Muré	1	/	4	/	5	1.2
En cours de réhabilitation	4	17	11	9	41	9.6
Situation inconnue	17	33	54	79	183	42.9
					426	100

Figure 6 : Etat actuel des 352 logements n'ayant pas fait l'objet d'une LIH au 1er juin 2005



- **Etat d'occupation des logements**

Le tableau ci-dessous permet de connaître le nombre de logements encore occupés sur les 337 logements susceptibles de présenter un danger pour la santé humaine et instruits en CDH entre 2001 et 2004.

Tableau 19 : Etat d'occupation des 240 logements en fonction de l'état du bâti

	Occupé PO	Occupé, mêmes locataires	Occupé, nouveaux locataires	Vide	Situation inconnue
En cours de réhabilitation	/	7	/	29	5
Travaux/démolition prévus	/	6	/	9	2
Non réhabilité	1	45	1	48	1
Situation inconnue	2	2	/	38	141
Total	3	60	1	124	149