

## Résorption de l'habitat insalubre

---

Contribution du groupe « habitat »

Validée à l'Assemblée plénière du 29 mars 2007



## **Plan du Document**

- **Conditions d'élaboration de la contribution**
  - Contexte de l'auto-saisine du Conseil de développement
  - Méthode de travail
  
- **Contribution du Conseil de développement pour la résorption de l'habitat insalubre**
  - Introduction
  - Sur le constat
  - Pistes de réflexion et questionnements
  - Relevé des propositions du Conseil de développement
  
- **Contributions individuelles**

# Conditions d'élaboration de la contribution

## Contexte de l'auto-saisine du Conseil de développement

Le 6 octobre 2004, le Conseil de développement présente son avis sur le Plan Local de l'Habitat au bureau communautaire de Plaine Commune validé en Assemblée plénière du 30 septembre 2004.

Le 9 juin 2005, le Conseil de Développement a décidé en Assemblée plénière de poursuivre le travail sur la résorption de l'habitat insalubre, vu l'urgence à se mobiliser sur la question.

Le 5 octobre 2005, Françoise CARAYON, Présidente du Conseil de développement de Plaine Commune, avise Patrick BRAOUEZEC, Président de la Communauté d'agglomération de l'intention du Conseil de développement de s'auto-saisir sur la « résorption de l'habitat insalubre ».

Le 19 juillet 2006, Plaine Commune sollicite le Conseil de développement pour enrichir son point de vue sur « l'amélioration de l'habitat privé et l'éradication de l'habitat indigne » en vue d'un rapport au bureau communautaire sur la question.

## Méthode de travail

Le groupe de travail « habitat » est composé de 17 personnes issues des différentes familles composant le Conseil :

19 séances de travail ont eu lieu, auxquelles il faut ajouter 1 communication en Assemblée plénière du 8 Juin 2006, permettant ainsi aux membres du Conseil de développement de s'appropriier, de débattre et de rédiger la présente contribution.

Parallèlement, les membres du Conseil de développement ont auditionné 6 personnes.

- Le 24 mars 2005, M. le Docteur Luc GINOT, médecin - directeur du service communal d'Hygiène et de Santé de la ville d'Aubervilliers ;
- Le 24 mai 2005, Mme Céline BRODOVITCH, sous-directrice en charge des copropriétés, Direction de l'Eradication de l'Insalubrité, Société Immobilière d'Economie Mixte de la ville de Paris (SIEMP) ;
- Le 23 juin 2005, Mme Nancy BOUCHE, inspectrice générale de l'Equipement, animatrice du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (Ministère de la Santé et Secrétariat d'Etat au Logement) ;
- Le 8 décembre 2005, M. Bruno LAVERGNE, architecte, Plaine Commune, département Développement Social et Urbain, service habitat, unité territoriale de Saint-Denis, et Mme Mireille BENEVOLI, inspectrice de salubrité, service communal d'Hygiène et de Santé à Saint-Denis ;
- Le 29 janvier 2007, Mme Marie MOUDEKE, responsable du pôle amélioration de l'habitat privé département Développement Social et Urbain à Plaine Commune.

Le Conseil de développement réuni en Assemblée plénière le 29 mars 2007 a amendé et validé la contribution pour une résorption de l'habitat insalubre. Elle est présentée au Bureau Communautaire de Plaine Commune du 2 mai 2007.

Le Conseil de développement souhaite apporter sa contribution sur un sujet important mais dont il est conscient qu'il est compliqué à résoudre. L'avis trace davantage des pistes de réflexion et des questionnements qu'il n'émet de propositions. Il est le résultat d'échanges suite aux avis émis (sur le PLH et le SCOT de Plaine Commune dans lequel le logement a pris une place importante) ainsi que des nombreuses lectures pour approfondir les questions de l'habitat insalubre.

# Contribution du Conseil de développement pour une résorption de l'habitat insalubre

## Introduction

Dans son avis sur le Plan Local de l'Habitat Communautaire, le Conseil de développement pointait comme prioritaire la nécessité d'offrir des logements de qualité et diversifiés pour les habitants du territoire. Il souhaitait que Plaine Commune « se donne les moyens financiers et techniques d'une politique active de suppression de l'habitat indigne » et « accélère le programme de renouvellement urbain des cités les plus dégradées et denses ».

Le Conseil de développement estime que **l'urgence à résorber l'habitat insalubre** et une importante mobilisation sur cette question n'étaient pas suffisamment mise en exergue dans le Plan Local de l'Habitat. Sur un territoire en pleine recomposition urbaine, les réalisations les plus récentes contrastent avec l'existence d'un bâti ancien très dégradé et insalubre dans lesquels les populations, souvent les plus défavorisées et vulnérables, sont exposées à de nombreux risques et périls.

## Sur le constat

Qu'il s'agisse de **personnes** françaises, ou étrangères en situation régulière, solvables ou non, de personnes sans papiers (sans titre de séjour), ou de squatters (sans titre de logement) etc., l'identité et le statut de droit des occupants des logements insalubres ont fait débat au sein du Conseil de développement. Pour autant, le mode d'occupation des lieux ne fonde pas la définition de l'habitat insalubre. Il n'en demeure pas moins que le **droit au logement est un droit humain fondamental**, sans lequel il n'y a pas de vie sociale. Le logement abrite les personnes, les protège des intempéries, permet aux familles de se retrouver et de vivre ensemble. L'habitat insalubre nuit à la santé physique et mentale, à l'hygiène et menace la sécurité des habitants.

**On désigne par « habitat indigne »** principalement les logements et locaux, où le plomb est accessible (générant des problèmes de santé dont le saturnisme), les immeubles insalubres et menacés de ruine, les hôtels meublés dangereux et les formes d'habitats de fortune. Par extension, les immeubles connaissant de graves difficultés de gestion sont concernés au même titre que les logements ne disposant pas d'un minimum de confort (douche ou baignoire, wc intérieur, chauffage fixe) ou vétuste par manque d'entretien. Sont également à prendre en compte les immeubles affectés par des coupures du service d'eau, premier signe de la dégradation qui se poursuit très rapidement ensuite. Enfin, sont également concernés les logements indécents au sens de la loi « SRU » (Solidarité Renouvellement Urbain), considérés comme portant atteinte à la dignité humaine. Le mode d'occupation des lieux est indifférent, ceux-ci pouvant être habités par leur propriétaire, des locataires, des occupants au statut indéterminé, des résidents d'hôtels meublés, etc., ou vides.

Le territoire de la communauté d'agglomération compterait **environ 7.000 logements** privés dégradés en 2004. Le recensement de l'Insee de 1999 indiquait 9.235 logements occupés nécessitant des améliorations du confort soit 9% des logements existants de Plaine Commune.

**L'absence d'une connaissance fine** du nombre de personnes et de logements concernés pose la question de l'efficacité et de la portée d'une politique publique dans ce domaine.

Si la compétence habitat a été transférée à la communauté d'agglomération, le logement et plus précisément **l'éradication de l'habitat indigne concerne de nombreux acteurs**. Elle est assurée par l'Etat et ses instances déconcentrées (Préfet, DDAS, DDE) et localement par les collectivités et leurs EPCI (Conseil général, Communes, Communautés). Les différents textes législatifs et décrets parus en 2006 renforcent les pouvoirs du Maire.

Ainsi, l'ensemble des leviers administratifs, techniques et financiers est partagé. Ces acteurs doivent mettre en œuvre des actions incitatives ou coercitives et assurer un suivi de la résorption de l'habitat indigne.

## **Pistes de réflexion et questionnements sur la résorption de l'habitat insalubre**

Au-delà des intentions du Plan Local de l'Habitat de Plaine Commune, le Conseil de développement souhaite que la résorption de l'habitat indigne soit davantage priorisée et plus explicite. Pour sa part, le Conseil de développement est prêt à participer aux travaux nécessaires avec Plaine Commune pour trouver des façons d'associer les habitants. La façon dont les habitants investissent ou désinvestissent leur logement, leur quartier conduit à plus ou moins bien « vivre ensemble ». Dans le domaine de l'habitat insalubre, on ne peut agir sans les habitants, et intervenir sur de seuls critères techniques déconnectés de la réalité sociale.

Ainsi, le Conseil de développement a proposé à Plaine Commune dans sa première contribution à l'élaboration du SCOT des **initiatives pour associer et faire participer les habitants**, à la construction, reconstruction et rénovation de leur habitat ou de leur environnement, sur la base de leur savoir-faire et du volontariat. Le Conseil proposait par exemple de soutenir des projets d'auto-réhabilitation ou d'insertion globale par le logement et l'emploi. L'objectif est d'insérer et de reloger sur leur commune d'origine des familles en difficultés, issues du parc privé insalubre, dans une démarche de retour à l'emploi.

De même dans les **foyers de travailleurs migrants**, il est indispensable, avec l'objectif d'améliorer l'habitat, de faire participer les résidents et leurs délégués aux décisions qui les concernent et d'entendre leurs propositions particulièrement au sein des conseils de concertation locative prévus par la loi. Le Conseil de développement attire l'attention sur l'urgence à améliorer les conditions de vie des travailleurs migrants habitant dans les foyers. Il demande à Plaine Commune d'être vigilant à la mise en œuvre, au respect du calendrier du second plan quinquennal 2002-2006 de réhabilitation des 6 foyers (le premier plan 1997-2001 n'ayant pas rempli tous ses objectifs) et de veiller au désenclavement de ces foyers avec une « politique de la ville » qui prend véritablement en compte la présence de ces foyers sur le territoire.

Le Conseil de développement estime que la mise en place d'un **Observatoire de l'Habitat et du Logement** prévu par le PLH communautaire pour « constituer progressivement une base d'information fiable et à jour permettant les prises de décision concernant l'habitat » est importante. Il souhaite que sa mise en œuvre puisse être accélérée afin de quantifier et d'évaluer la mise en œuvre des politiques dans ce domaine. Une fois créé, le Conseil souhaite que l'Observatoire se concentre en priorité aux questions de l'habitat insalubre.

L'absence de données cohérentes et fiables ne permet généralement pas d'atteindre les objectifs fixés. La création d'un observatoire de l'habitat, intégrant l'insalubrité, le péril, le risque d'accessibilité au plomb, les meublés et les copropriétés extrêmement vétustes, l'habitat de fortune permettrait de capitaliser une connaissance des situations d'habitat indigne. Cela permettrait de disposer d'éléments afin de prévenir le développement de situations d'habitat indigne, souvent liées à une absence d'entretien du bâti conjuguée à des situations d'occupation par des personnes défavorisées.

**Sur les dispositifs existants** (OPAH, FIQ, ANAH, ..) le Conseil de développement demande à ce que ces dispositifs soient davantage connus des habitants. De même, il faudrait davantage de pédagogie sur les soutiens existants et les mesures à prendre pour prévenir de la dégradation des immeubles et améliorer l'habitat existant, notamment auprès des syndics de co-propriétés, des propriétaires et des locataires, en mettant davantage l'accent sur les petites co-propriétés.

**Sur le relogement**, le Conseil de développement dénonce les expropriations effectuées sans relogement. Avant toutes expulsions ou opération de rénovation urbaine, une enquête sociale préalable est indispensable en prenant en compte les situations des familles (taille, statut des personnes, revenu, ..). Par ailleurs, le relogement des personnes doit être effectif tant pour les propriétaires que pour les locataires. Enfin, la Communauté d'agglomération pourrait également envisager la mise à disposition de logement-relais provisoires pour des familles à reloger.

La remise fréquente sur le marché de logements insalubres dans le cas de **vacance de logement** sans propriétaire est dénoncée. Dans ce domaine, l'Etat devrait se saisir de l'occasion d'une maîtrise foncière et ne pas permettre la revente à des « marchands de sommeil ».

**Sur le territoire concerné par les dispositifs contractuels et les protocoles**, le Conseil de développement souhaiterait connaître l'état d'avancement des Plans d'Eradication de l'Habitat Insalubre (PEHI) et pose la question de l'opportunité d'étendre ce dispositif à l'ensemble du territoire communautaire.

Le Conseil de développement souhaite que la **rénovation des îlots d'habitat vétustes soit intégrée dans des périmètres opérationnels** plus larges en veillant à conduire en même temps la construction neuve et la rénovation de l'habitat ancien. Il s'agit de ne pas créer un développement du territoire à deux vitesses pour la population et de poursuivre la requalification et l'attractivité du territoire.

De même, le Conseil de développement souhaiterait savoir dans quelle mesure le **Contrat Territorial de Renouvellement Urbain** est un dispositif permettant de remédier de façon importante aux logements insalubres.

Le Conseil de développement demande à mettre l'accent sur la **qualité du logement** en intégrant, d'une part, l'éco-construction et en favorisant les énergies nouvelles, et d'autre part, la réduction des coûts d'entretien par des solutions techniques appropriées. En cela, il souhaite connaître l'état d'avancement de la « Charte qualité des constructions neuves » de Plaine Commune estimant que cela peut être un bon outil pour prévenir les risques de dégradation des nouveaux programmes.

**Sur l'accompagnement social du traitement de l'insalubrité**, il existe des dispositifs à explorer mis en oeuvre par les sociétés d'économie mixte comme à Aubervilliers avec la SODEDAT ou à Paris avec la SIEMP. Le Conseil de développement souhaite mettre l'accent sur l'indispensable travail au cas par cas qui peut permettre de trouver des solutions en fonction, notamment, de la présence d'enfants, et avec l'aide d'associations spécialisées et des centres d'accès aux droits. Le Conseil souhaite que Plaine Commune imagine des solutions afin d'éviter qu'il n'y ait une trop longue rupture entre le diagnostic effectué et l'intervention nécessaire. Le Conseil de développement propose que soit désigné un opérateur avec les moyens financiers adéquats pour intervenir et coordonner les intervenants.

Le Conseil de développement encourage les études, observations et investigations des travailleurs sociaux dont il a pris connaissance, particulièrement dans le domaine de la santé et du vieillissement. Ces travaux remarquables sont indispensables, ils doivent être poursuivis. Sans ces travaux d'analyse « la résorption des îlots insalubres » est vouée à l'échec.

De même, le Conseil de développement souhaiterait que les nombreuses **coupures d'eau** fassent l'objet de solutions urgentes, la rupture des prestations de première nécessité devant être davantage dénoncée.

La multiplicité des intervenants ne facilite pas l'efficacité de la politique publique. Une coordination accrue y compris entre la Communauté d'agglomération et les villes (en charges de l'hygiène et pour certaines du foncier) est nécessaire. **Le Projet de Contrat d'Objectifs et de Coopération pour l'amélioration de l'habitat privé dégradé et l'éradication de l'habitat indigne** semble aller dans le bon sens.

## **CONCLUSION**

Les drames survenus sur le territoire communautaire, comme les sinistres parisiens de l'été 2005 mettent en exergue l'insuffisance des moyens, et la lenteur de réalisation des actions programmées, lorsqu'elles aboutissent.

L'humanité, autant que la requalification et l'attractivité du territoire, doivent fonder la volonté politique d'un programme de résorption de l'habitat insalubre à la hauteur de l'urgence sociale.

## **Relevé des propositions du Conseil de développement pour la résorption de l'habitat insalubre**

1. Accélérer la mise en œuvre de l'observatoire de l'habitat et du logement et que celui-ci s'attache en priorité aux questions d'insalubrité ;
2. Evaluer en urgence dès 2007 les besoins réels avec un diagnostic social des occupants ;
3. Amplifier l'accompagnement social au cas par cas et coordonner les interventions ;
4. Concerter et associer les habitants à la rénovation du logement dans lequel ils vivent sans oublier les habitants des foyers de travailleurs migrants ;
5. Faire un bilan de l'état d'avancement du plan quinquennal des foyers des travailleurs migrants et veiller au désenclavement de ces foyers et à leur insertion dans la ville ;
6. Faire un bilan de l'état d'avancement des Plans d'Eradication de l'Habitat Insalubre (PEHI) et élargir leur existence à l'ensemble du territoire communautaire ;
7. Améliorer la connaissance par la population des dispositifs d'aides à l'amélioration de l'habitat et mener des actions pédagogiques auprès des locataires et propriétaires ;
8. Faciliter le relogement ;
9. Elargir les périmètres opérationnels pour concerner davantage de logements insalubres (PEHI, CTRU, ..).

## **1 TEMOIGNAGE**

Habib TRAORE :

« Le droit au logement est un droit humain fondamental sans lequel il n'y a pas de vie sociale.

Le logement nous abrite, protège des intempéries : pluie, vent, froid et chaleur. Il permet à la famille de se retrouver et de vivre ensemble.

Le logement doit être régulièrement entretenu. Les locataires et les Sociétés HLM ont chacun leur part de responsabilité au moment de la signature du contrat de location.

Au recensement de 1999, l'agglomération de Plaine Commune totalisait à elle seule 6 700 logements "indécents" et 2 500 "insalubres".

Au 7, rue Denfert Rochereau à Saint-Denis, habitaient M. Habib TRAORE et sa famille pendant 4 ans.

Le rapport établi par l'Inspecteur de Salubrité du Service Communal d'hygiène et de Santé de Saint-Denis en date du 3 février 2003 constate l'insalubrité de mon logement situé Bât B au 4ème étage :

- de la communication directe entre la salle d'eau comprenant le cabinet d'aisances avec coin cuisine,
- le mauvais état des revêtements muraux de la salle d'eau,
- du défaut d'étanchéité des murs, sols et équipements sanitaires,
- de l'absence de ventilations réglementaires dans la salle d'eau et le coin cuisine
- de la présence de plomb dans les murs-peintures
- des conditions d'hygiène rudimentaires : douches et WC sur le palier.

Le loyer était de 327,54 € sans les charges.

Au 3<sup>ème</sup> étage : un jeune couple propriétaire qui n'a pas les moyens de faire les travaux pour tout l'immeuble, vit un cauchemar : "il m'arrive de ne pas sortir de chez moi pendant un mois" confie la jeune femme précisant que la cage d'escalier est sans lumière.

La voisine, locataire de bonne foi a peur de l'incendie. L'immeuble a connu trois incendies en l'espace de 2 ans.

Au rez-de-chaussée de l'immeuble, vit une famille : "nous dormons la porte et la fenêtre fermées. La nuit nous étouffons" raconte la femme qui vit avec son fils âgé de 4 ans et demi dans un taudis d'une quinzaine de M<sup>2</sup>. Il y a des rats. »

Le problème de l'insalubrité de cet immeuble (comme d'autres) demeure. L'association « Ensemble Vivre et Travailler » avec le Docteur Marianne Mazolier du service municipal de Santé se battent encore aujourd'hui pour le rétablissement de l'eau courante dans cet immeuble ou l'immeuble voisin.

## **2 CONTRIBUTIONS INDIVIDUELLES**

(1) Bernard GAUTIER :

L'habitat se dégrade parce qu'il n'est pas entretenu. Si les propriétaires-occupants, les propriétaires-bailleurs (à vocation sociale, ou privés) et leurs locataires, étaient respectueux de leurs obligations, le bâti ne souffrirait que du vieillissement normal.

En vérité, ce n'est pas l'habitat qui est indigne : sont indignes les propriétaires et les locataires qui n'entretiennent pas leurs immeubles.

L'irrespect ou l'ignorance des règles d'hygiène (par exemple, la ventilation des locaux, ou l'extraction des gaz de combustion des appareils produisant de la vapeur d'eau, faute de chauffage central, ou par refus du chauffage électrique, trop onéreux), est souvent la cause de la rupture d'un équilibre physique, et de dommages aux parois et aux ouvrants.

Élément d'une politique de santé publique, les cours d'hygiène de l'école d'antan doivent être rétablis, pour inculquer des notions de salubrité de l'habitat.

## (2) Rolland MALLEGOL :

Un paradoxe réside dans l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une opération de résorption de l'habitat insalubre, habitat incompatible avec la dignité de l'homme, et le traitement cavalier, voire cruel, de cet homme-là lorsqu'il est propriétaire-occupant.

Si l'on se soucie de reloger les locataires évincés, jugés dignes de par leur statut, le XXème siècle a méprisé la propriété foncière et les propriétaires expropriés, censés se reloger avec une indemnité de dépossession parfois symbolique.

Et dans une société dite de droit, dans laquelle la justice serait garante du droit, la juridiction spécialisée, elle-même très surveillée, confirme que sa saisine emporte une vérification fiscale.

Le 24 avril 2003 (Yvon c/ France), la Cour Européenne des Droits de l'Homme a condamné la France, et son droit de l'expropriation créant « au détriment de l'exproprié, un déséquilibre incompatible avec le principe de l'égalité des armes ».

Le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en 61 articles tout de même, ne changera rien pour l'immense majorité des expropriés qui, sous la menace de mesures coercitives, consent à des accords réputés « amiables » et, par peur, renonce à la fixation judiciaire de l'indemnité de dépossession foncière.

Il conviendrait encore de conserver une mémoire des projets anciens, pour mettre en perspective les projets nouveaux, et les rendre cohérents. Cela permettrait de connaître le parcours résidentiel de chacun sur un territoire en « révolution permanente ».

A Epinay-sur-Seine, la rénovation du centre-ville, motivée en 1959 par la résorption de l'habitat insalubre, en donne un exemple frappant.

Telle famille coquettement logée a été expropriée, spoliée, et jetée dans le seul bien autorisé par son nouveau budget : un taudis (1980). L'un des résidents avait tiré argument de sa situation dans la même mesure pour demander un logement, qu'il avait obtenu aux lieu et place des expropriés, dans le centre rénové avec l'argent tiré de « l'écrasement de la charge foncière » de l'opération.

Mais l'inconséquence a permis à cet ex-occupant de conserver la propriété du bouge, et d'acquérir la qualité de « marchand de sommeil ». Tant et si bien qu'il tire sans doute plus de loyer de son ancien logement, qu'il n'en paye dans le nouveau.

Sauf l'impéritie : on veut désormais détruire et le logement nouveau (bâtiment 4, rue Dumas, Grand Projet de Ville), et le logement ancien (rapport de présentation du projet de révision globale du POS en 1994, et projet de PLU en 2006).