

M. A. T. E. L. T.

Service des Affaires Economiques et Internationales

-0-

ETUDE SUR LA MISE EN OEUVRE  
DE LA POLITIQUE DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE  
AU NIVEAU DEPARTEMENTAL  
ET PROPOSITIONS DE REFORMES

-0-

Rapport de synthèse

Février 1973

## Sommaire

-0-

	pages
<u>AVANT-PROPOS : Rappel des conditions de réalisation de l'étude</u> .....	I
1. Introduction .....	I
2. Rappel des objectifs de l'étude .....	I
3. Le programme de l'étude .....	II
4. Méthodologie suivie .....	III
5. Liste des personnalités interviewées .....	IV
<u>CHAPITRE I : Comparaison entre la procédure de résorption de l'habitat insalubre et les autres procédures d'aménagement urbain (Rénovation et Restauration)</u> .....	1
1. Analyse des jugements et des perceptions générales des différents agents concernant la procédure de la "loi Vivien" et les procédures de Rénovation et de Restauration .....	1
2. Examen des critères d'utilisation de la procédure de Résorption de l'habitat insalubre par rapport aux autres .....	5
3. Bilan des comparaisons entre Résorption de l'habitat insalubre, Rénovation urbaine et Restauration .....	7
<u>CHAPITRE II : La stratégie des différents partenaires au plan départemental</u> .....	9
1. Le rôle des D.D.E. du M.A.T.E.L.T. ....	9
2. Le problème du pilotage des opérations de Résorption de l'habitat insalubre au niveau local .....	12

<u>CHAPITRE III : Le caractère plus ou moins adapté de la loi à l'action sur le terrain</u> .....	22
1. Modalités de l'utilisation prédominante de l'article L 42 de la loi et conséquences .....	23
2. Le problème de l'utilisation des dispositions de la loi en matière de travaux de remise en état .....	27
3. Les problèmes d'application des critères d'insalubrité .....	30
4. Les procédures d'indemnisation et les attitudes du système judiciaire à l'égard de la loi .....	35
5. Cas particulier des commerçants .....	39
6. Les caractéristiques des populations résidant en habitat insalubre .....	41
<u>CHAPITRE IV : Le problème du relogement</u> .....	49
1. Importance et nature du problème .....	49
2. Les problèmes de relogement en matière de logement définitif ..	55
3. Les problèmes de relogement en matière de cités de transit ...	58
4. Quelques possibilités pour l'amélioration du système de relogement .....	61
<u>CHAPITRE V : Le problème "socio-éducatif"</u> .....	63
1. Typologie des actions socio-éducatives .....	63
2. Le champ des actions socio-éducatives et les moyens disponibles	65
3. Quelques constatations sur l'action socio-éducative .....	71
<u>CHAPITRE VI : Les problèmes de financement</u> .....	73
1. Les comportements des responsables au plan départemental .....	75
2. Quelques problèmes posés par le financement de la résorption de l'habitat insalubre .....	76
<u>RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS</u> .....	81

AVANT-PROPOS

RAPPEL DES CONDITIONS DE REALISATION DE L'ETUDE
--

1. INTRODUCTION

Le M.A.T.E.L.T., représenté par le Service des Affaires Economiques et Internationales, 55-57, rue Brillat Savarin à Paris 13ème, a confié à la Société I.C.S. Conseils (Innovation - Communications - Structures) 83 boulevard Raspail à Paris 6ème, un marché de gré à gré identifié par le code 72 01.220.00.223.75.01 ayant pour objet "l'étude sur la mise en oeuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre au niveau d'un département et propositions de réformes".

On trouvera les résultats de cette étude dans le rapport de synthèse. Un résumé des conclusions est publié séparément.

2. RAPPEL DES OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'étude devait permettre d'appréhender, de façon précise, les problèmes que pose au niveau d'un département l'application de la politique de résorption de l'habitat insalubre et d'élaborer des propositions tendant à renforcer l'efficacité de celle-ci.

Elle devait permettre de dresser un "bilan diagnostic" de la mise en oeuvre de la loi Vivien, les résultats et les difficultés de la mise en application des différents moyens d'intervention sur les tissus urbains (rénovation, restauration, ...) servant de références.

L'analyse du processus aboutissant, ou n'aboutissant pas, au lancement d'une opération de résorption devait permettre d'élucider le rôle - de moteur ou de frein - que jouent isolément ou de manière conjuguée les différents instruments sur lesquels s'appuie la politique de résorption de l'habitat insalubre (les différents intervenants, les moyens d'ordre administratif, juridique, financier, technique, politique, etc ...)

L'étude devait, de plus, mettre en évidence quelques propositions de réformes concrètes visant à améliorer l'intervention administrative.

### 3. LE PROGRAMME DE L'ETUDE

Pour réaliser les objectifs précédents, le programme suivant a été mis en oeuvre :

- a) Analyse des objectifs de la politique de résorption de l'habitat insalubre et du dispositif administratif, juridique, financier, technique, etc ... prévu pour sa mise en oeuvre au niveau d'un département.

L'étude a porté sur cinq départements (Val d'Oise, Bouches du Rhône, Nord, Loire, Aube) pour analyser la façon dont se pose ou s'est posé, au niveau départemental, le problème de la résorption de l'habitat insalubre :

- existence ou non d'une préoccupation en cette matière, mode d'utilisation des dispositions nationales par les responsables locaux ;
- lors de la mise en oeuvre de la politique de résorption, position des différents acteurs (problèmes de l'initiative, de la coordination, des conflits), obstacles rencontrés ;
- résultats obtenus (notamment jugement des acteurs sur les résultats).

- b) Analyse systématique de plusieurs cas concrets d'opérations actuellement en cours ou terminées présentant un caractère représentatif pour affiner l'étude précédente.

Cette analyse a été conduite auprès des départements de l'Aube, du Nord et du Val d'Oise.

- c) Etablissement d'un "dossier" de synthèse des résultats des analyses précédentes comportant la formulation de propositions de modifications à apporter éventuellement dans les domaines administratifs, réglementaires, financiers, etc ...

#### 4. METHODOLOGIE SUIVIE

Afin de réaliser les objectifs précédemment décrits, et conformément au programme de l'étude, il a été procédé de la façon suivante :

- a) Eclairage du problème de l'habitat insalubre au niveau national.
- b) Analyse documentaire des textes de la loi du 17 juillet 1970 et de ses annexes.
- c) Sélection de cinq départements jugés particulièrement représentatifs et suffisamment avancés quant à la façon dont se pose le problème de la mise en oeuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre. Ces cinq départements sont :
- l'Aube (TROYES)
  - les Bouches-du-Rhône (MARSEILLE)
  - le Nord (LILLE-ROUBAIX)
  - la Loire (SAINT-ETIENNE)
  - le Val d'Oise (ARGENTEUIL)
- d) Dans chacun de ces cinq départements, il a été procédé à une série d'entretiens approfondis auprès des responsables locaux et départementaux (Délégués du G.I.P., D.D.E., collectivités locales, Préfectures, D.D.A.S.S., Sociétés d'Economie Mixte, etc ...) portant sur les opérations de résorption actuellement en cours dans les agglomérations concernées.
- Chaque entretien a donné lieu à un compte-rendu.
- e) Un approfondissement des investigations a été effectué au sein de trois départements :
- l'Aube (TROYES)
  - le Nord (LILLE-ROUBAIX)
  - le Val d'Oise (ARGENTEUIL).

Au cours de cet approfondissement, il a été rassemblé de façon systématique une série de cas concrets (cf. la centaine de cas en caractères italiques) destinés à illustrer le diagnostic et le bilan de la situation actuelle concernant l'état au niveau départemental de la mise en oeuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

- f) A partir du matériel ainsi recueilli, il a été procédé à une analyse détaillée de toutes les situations locales rencontrées et à une synthèse qui se présente sous la forme :

d'un rapport de synthèse,  
et d'un résumé des conclusions.

#### 5. LISTE DES PERSONNALITES INTERVIEWEES

Les investigations précédemment décrites ont été conduites auprès des personnalités suivantes :

##### Niveau national :

- |                     |   |
|---------------------|---|
| - M. BASCHWITZ      | Direction de la Construction                              |
| - M. CHAVANNEAU     | SONACOTRA (Responsable de la restauration des taudis)     |
| - M. CLAUDIUS-PETIT | Ancien Ministre - Président de la SONACOTRA               |
| - M. HOUIST         | Délégué national du G.I.P. - Direction de la Construction |
| - M. PARÉ           | Directeur Départemental du Pas-de-Calais                  |
| - M. PELLENEC       | Directeur à la SONACOTRA - Chargé de mission au MATELT    |
| - Melle PELPEL      | Adjointe au Directeur à la SONACOTRA                      |
| - Mme ROUSSILLE     | S.A.E.I.  |

Niveau départemental :Département de l'Aube :

- M. GAUBERT                    Directeur Départemental de l'Aube
- M. GRANDIN                    Chef de l'U.O.C. à la D.D.E. de l'Aube
- M. LAVAUX                    D.D.A.S.S. Directeur Départemental
- M. MARIE                    Directeur des Services Techniques de la ville de Troyes
- M. PALANCHET                Adjoint au maire chargé de l'urbanisme - Mairie de Troyes  
+ 1 adjoint  
+ 2 personnels techniques, responsables des problèmes  
d'urbanisme sur les plans réglementaire et technique
- M. RAVIER                    Chef du G.E.P. à la D.D.E. de l'Aube  
+ 2 adjoints au G.E.P.
- Mme VOIX                    Vice Présidente du P.A.C.T.

Département des Bouches-du-Rhône :

- M. BELPERE                    A.T.O.M. Directeur Régional
- M. BISCH                    D.D.E. Service du Logement
- M. BOURDONNEAU              Préfecture, Délégué du G.I.P.
- M. BUIRET                    D.D.E. Directeur adjoint, Chef d'U.O.C.
- M. DIETRICH                    LOGIREM
- M. GOZZI                    LOGIREM
- M. LACROIX                    Directeur des Services Techniques - Mairie de Marseille  
+ 2 collaborateurs
- Mme PAUL                    D.D.E. Attachée au Service du Logement



Département du Nord :

- M. DARSONVILLE            Conseiller Municipal de Lille et membre de la  
Communauté Urbaine
- M. DELEPIERRE            Chef du Service Contentieux de la Mairie de Roubaix
- M. DUCROS                 Directeur de la Communauté Urbaine
- M. GUETEMME             Secrétaire Général de la Mairie de Roubaix
- Melle LARTHOMAS         Secrétaire Générale de l'ORSUCOMN
- Melle LE NAIN             Responsable des Services juridiques immobiliers de  
l'habitat de la Mairie de Lille
- M. MARTHY                Chef des Services Techniques de la ville de Lille
- M. MAUROY                Premier adjoint au Maire de Lille et Secrétaire  
Général de la Communauté Urbaine
- M. MAZZOLINI            D.D.E. Chef du G.E.P.
- M. PROVO                 Député Maire de Roubaix
- M. POUYOL                Directeur Départemental de l'Equipement du Nord
- Melle ROUSSEL            D.D.E. Responsable de la résorption de l'habitat  
insalubre
- M. THIEFFRY             Adjoint au maire de Lille, chargé des problèmes  
d'urbanisme et de circulation.

Département de la Loire :

- M. BRENNER              Premier adjoint au Maire de Saint-Etienne
- M. CAPELLE              Mairie, Directeur adjoint des Services Techniques
- M. EGAL                  Mairie, Chef du Service Technique de la Ville
- M. FOURNEL              Directeur Départemental de l'Equipement de la Loire
- Dr. FOUSSAF             D.D.A.S.S. Chef de Service
- M. HAEN                  Mairie, Secrétaire Général
- Melle SENJAROWITZ      Préfecture, Déléguée du G.I.P.

Département du Val d'Oise

- Mme AUSANNEAU                   Préfecture, Déléguée du G.I.P.
- M. BOOT                            Sous-Préfet d'Argenteuil
- M. CAVAILLES                    Service de la Préfecture du Val d'Oise
- M. DUBRULLE                    Directeur d'un cabinet d'architectes
- M. DUPUY                         Maire d'Argenteuil  
+ Secrétaire Général  
+ 1 adjoint responsable de la résorption de l'habitat  
insalubre
- M. GOURDON                      D.D.E. Chef d'U.O.C.
- M. GRAMMONT                    Secrétaire Général de la Préfecture
- M. MEARY                         D.D.E. Chef de l'U.O.

*Nous tenons à adresser nos remerciements à l'ensemble des personnes précédemment citées pour l'accueil qu'elles ont bien voulu nous réserver et leur collaboration étroite à l'élaboration de ce dossier.*

*Nous nous permettons d'insister plus particulièrement sur l'aide précieuse que nous ont apportée Madame Bernadette ROUSSILLE et Monsieur PELLENEC.*

CHAPITRE I

COMPARAISON ENTRE LA PROCEDURE DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE  
ET LES AUTRES PROCEDURES D'AMENAGEMENT URBAIN (RENOVATION ET RESTAURATION)

1. Analyse des jugements et des perceptions générales des différents agents  
concernant la procédure de la "loi Vivien" et les procédures de Rénovation  
et de Restauration.

Il existe quatre points de cristallisation dans la perception des différents responsables. Par ailleurs, les comparaisons portent essentiellement sur la Rénovation urbaine opposée à la Résorption de l'Habitat Insalubre, et ce beaucoup plus en termes de principes et de moyens qu'en termes de procédure.

a) Attitudes en fonction de l'existence de crédits.

Tous les responsables, et plus fortement encore pour les collectivités locales, s'accordent à repérer la Résorption de l'habitat insalubre au fait de l'existence d'une nouvelle source de crédits par rapport au "tarissement" constaté de ceux de Rénovation urbaine. Ceci signifie, en d'autres termes, que le critère prioritaire pour les responsables locaux est constitué par l'existence ou la non-existence de moyens financiers.

Comme on le verra par la suite, ceci a notamment pour conséquence des distorsions importantes entre l'origine des fonds et leur destination (utilisation de la source de financement du 65/30 pour des opérations de Rénovation Urbaine ou leur prolongement).

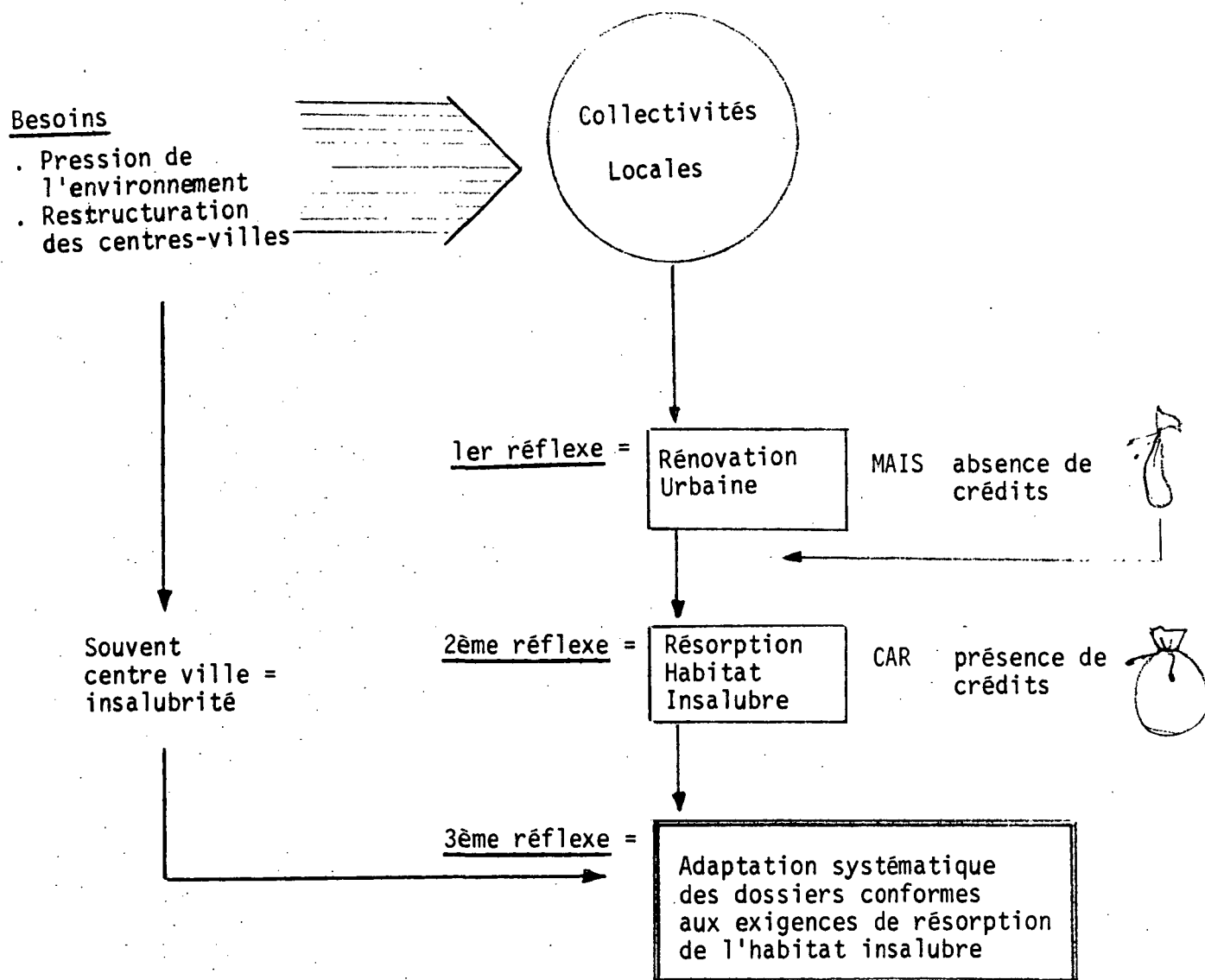
Cas n° 1 - *Les opérations de Résorption d'habitat insalubre à Argenteuil s'inscrivent, de l'avis de tous les partenaires, comme le prolongement d'une vaste opération de Rénovation urbaine destinée à restructurer le centre de la ville entreprise depuis 1966.*

Cas n° 2 - La ville de Marseille a souhaité lancer une vaste opération de Rénovation sur le quartier dit des Carmes-Belzence. Cette opération viserait notamment à mettre en place un centre directionnel qui concentrerait, dans cette localisation, les fonctions principales de métropole régionale reconnues à Marseille. L'action ainsi conduite permettrait de rééquilibrer le développement de la ville en arrêtant la prolétarianisation des quartiers du Nord et en contrecarrant l'attraction des quartiers du Sud. La ville n'a pu obtenir que cette opération soit conduite sous l'étiquette Rénovation malgré son désir de faciliter la participation des commerçants. L'action a néanmoins été entreprise sous des étiquettes diverses y compris celle de la Résorption de l'habitat insalubre. Ce projet de centre directionnel porte sur 30 hectares et est à mener d'ici 1985.

On constate de plus en plus que la connaissance de l'existence de crédits déclenche la naissance d'opérations de Résorption d'habitat insalubre, ou baptisées telles et recouvrant souvent des réalités différentes.

Cas n° 3 - L'opération de Résorption d'habitat insalubre dite la Tarentaise à Saint-Etienne est née à la vue d'une circulaire annonçant la loi Vivien qui a été immédiatement traduite en termes de mise à la disposition des collectivités locales de nouveaux moyens financiers. Une note du Maire a invité ses services municipaux à rechercher systématiquement tous les îlots qui pourraient être assimilables à des îlots insalubres. Les résultats de cette investigation ont permis de détecter 3 îlots (îlot la Tarentaise, îlot de la Ricamarie et îlot de la Rive de Gier). A la suite d'une délibération de principe du conseil municipal, ces opérations ont été hiérarchisées et celle de la Tarentaise a débuté par un recensement des habitants pour aboutir à l'avis du conseil de la D.A.S. qui a décrété le taux d'insalubrité à 78,2 %.

Cas n° 4 - Dans la métropole Nord (Lille, Roubaix, Tourcoing) l'action de Résorption de l'habitat insalubre a été confiée à un organisme privé : l'ORSUCOMN. Cet organisme se voit déléguer l'ensemble des fonds. A la Communauté Urbaine, on appelle "orsucommuniser" la préparation d'un dossier visant à mobiliser les fonds de l'ORSUCOMN pour toute opération, généralement de Rénovation, portant sur le tissu urbain.



b) Attitudes en fonction du problème du relogement.

Les responsables locaux, face à des problèmes de restructuration urbaine, ont comme préoccupation majeure le relogement des habitants. Ils repèrent l'intérêt de la loi de juillet 1970 de ce point de vue par rapport à la procédure de Rénovation Urbaine.

Les responsables nationaux reconnaissent que la Rénovation Urbaine s'est soldée par un échec quant aux problèmes du relogement. Ils rappellent qu'en 1958, au début de la Rénovation Urbaine, il avait été prévu, par un décret du 4 juin 1959, que le problème du relogement devait s'inscrire en termes clairs dans le bilan de l'opération, mais que l'Administration des Finances a eu suffisamment d'influence pour qu'un tel décret ne soit jamais appliqué. En ce sens, la loi du 10 juillet 1970 est jugée comme un juste retour aux sources puisqu'elle autorise des opérations d'aménagement urbanistique préservant le relogement en reconstruisant sur du tissu urbain des logements par catégories de besoins.

Pour les responsables locaux, le problème du relogement est souvent présenté comme un préalable à toute décision d'aménagement urbain. En d'autres termes, la décision qu'ils prennent à cet égard est affectée directement par les possibilités de relogement sur lesquelles ils peuvent compter. Ces possibilités s'expriment en termes quantitatifs (nombre de logements, capacité des logements) et qualitatifs (promotion des familles, possibilités de relogement différentes selon les populations concernées). L'ensemble de ces décisions est fortement lié à des considérations socio-politiques locales.

Cas n° 5 - *A Troyes, le premier îlot sélectionné par les responsables locaux pour faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité a été choisi en grande partie à cause de sa faible dimension (60 logements) ce qui permettait de ne pas dépasser les capacités de relogement dans l'environnement immédiat.*

c) Attitudes en fonction des dimensions des opérations concernées.

Les principaux acteurs ont en général tendance à assimiler les opérations de Résorption de l'habitat insalubre à des opérations ponctuelles par comparaison aux actions de Rénovation dont le caractère "urbanistique" serait plus marqué.

Dans ce sens, les opérations de Résorption de l'habitat insalubre peuvent être quelquefois présentées comme un "frein à l'aménagement".

Cas n° 6 - *L'exemple des courées du Nord, souvent présenté comme une émanation de la Direction de la Construction, est considéré par plusieurs responsables du M.A.T.E.L.T. et des Collectivités Locales comme "anti-urbanistique".*

Cas n° 7 - *L'examen des débats parlementaires à l'Assemblée Nationale sur le vote de la loi Vivien fait ressortir l'opposition entre une volonté purement "ponctualiste" de l'action de résorption et une vision plus "intégrante" conforme à l'esprit de la loi dite "loi Debré".*

Il est rare que la Résorption de l'habitat insalubre s'inscrive dans des projets programmés d'aménagements complets. Une illustration est fournie par les difficultés des maires à déterminer une utilisation des terrains libérés.

Cas n° 8 - *Sur toutes les opérations de Résorption de l'habitat insalubre en cours dans le département du Val d'Oise, seule celle d'Argenteuil correspond à un véritable souci d'aménagement. Par exemple, à Deuil la Barre, plusieurs immeubles ont été déclarés insalubres ; les habitants sont actuellement relogés mais les locaux étant vides et le terrain disponible, la municipalité se pose des problèmes de gardiennage et de destination des terrains.*

La résorption par opposition à la Rénovation a, du point de vue des responsables, un contenu plus social, c'est-à-dire impliquant une prise en compte plus grande des aspects humains et des dimensions individuelles du problème. Ceci est en forte relation avec le caractère restreint des opérations de Résorption de l'habitat insalubre.

#### d) Attitudes à l'égard des effets de la loi sur les populations concernées

Les responsables locaux et notamment ceux des Collectivités Locales sont enclins à penser que la déclaration d'insalubrité, surtout dans le cas où elle s'accompagne de l'interdiction d'habiter, affecte encore beaucoup plus profondément les intéressés que la conduite d'une enquête d'utilité publique (cas de la Rénovation). Ceci contribue à faire percevoir le caractère brutal (certains emploient le qualificatif de "bombe atomique") de la loi sur la Résorption de l'habitat insalubre.

Cas n° 9 - Les responsables de la collectivité locale de la métropole Nord illustrent bien ce propos lorsqu'ils disent que la loi, du fait des dispositions "draconiennes" qu'elle comporte, a des effets de véritable spoliation lorsqu'elle s'applique à autre chose que des bidonvilles. A ce titre, ces responsables regrettent de ne pouvoir utiliser les procédures classiques telles que celles prévues dans les actions de Rénovation.

A l'inverse, les responsables reconnaissent l'insuffisance des moyens d'intervention prévus par les procédures Rénovation Urbaine, une fois les décisions prises, et ceci par opposition aux moyens plus efficaces que l'on peut mobiliser après la déclaration d'insalubrité.

Cas n° 10 - A Pontoise, il y a en cours une opération de Rénovation qui est une opération pilote sur le plan national dans un quartier sur un financement purement ANAH. Il n'y a donc pas eu de déclaration d'insalubrité. Le maire a réussi à "vider les locaux" mais il n'a pas de moyens juridiques pour empêcher que les locaux soient réhabilités, bien que ce phénomène se produise pour un immeuble au moins dont le propriétaire est Algérien. Le maire, devant cette situation, se tourne vers la Préfecture pour demander son intervention mais celle-ci répond que, compte-tenu de la procédure engagée, elle ne peut rien faire.

## 2. Examen des critères d'utilisation de la procédure de Résorption de l'habitat insalubre par rapport aux autres.

L'ensemble des réactions des responsables traduit l'existence de trois critères de choix de valeur très inégale :

- Le premier critère, de loin le plus déterminant, est affaire de circonstances : l'existence de crédits. Rappelons que ce phénomène est d'autant plus ressenti qu'il coïncide avec la disparition des crédits de Rénovation urbaine. A l'extrême, certains responsables locaux, bien qu'hostiles à l'application de la loi Vivien, y font appel pour disposer des ressources financières qui y sont attachées.

Référence : Cas n° 4.



Ceci étant, il peut se trouver que même cette présence de crédits ne suffise à motiver les responsables à utiliser cette loi ; dans ce cas, la raison invoquée tient aux conséquences possibles sociales ou politiques de l'application de la loi.

- Le deuxième critère dans l'utilisation de la loi tient à son caractère coercitif (notamment en ce qui concerne l'expropriation et le L 42 sur la déclaration d'insalubrité dans un périmètre défini).
  - . D'une part, ce critère n'est mis en avant par aucun des responsables ; ceci dépend en particulier des situations locales.
  - . D'autre part, il est invoqué contradictoirement selon les responsables, c'est-à-dire soit comme un aspect positif de la loi, soit au contraire comme illustrant son côté négatif.

Cas n° 11 - *L'opposition entre les réactions enregistrées auprès des responsables locaux de Marseille et ceux de la Métropole Nord est particulièrement illustrative de cette différence des contextes :*

- *A Marseille, où on assiste à des développements rapides des bidonvilles et du pourrissement du centre, il s'agit de lutter de façon draconienne et la loi apparaît positive, voire insuffisante, surtout en matière d'expropriations.*
  - *Dans la Métropole Nord, principalement en centre-ville où les populations concernées sont des propriétaires pauvres ou des locataires occupants, l'application de la loi (évaluation des indemnisations) est perçue comme une spoliation socialement insoutenable.*
- Le troisième critère, dans le recours à la loi, tient à sa souplesse d'utilisation jugée plus grande que dans le cas de la Rénovation urbaine. Précisons ici que par "souplesse", les responsables entendent la possibilité de restreindre l'application de la loi à des dimensions plus étroites, donc plus humaines et politiquement ou socialement plus faciles à maîtriser.

Cas n° 12 - *A Troyes, les arguments démontrant cette souplesse et cités par les responsables sont :*

- *possibilité de limiter la déclaration d'insalubrité à un ou deux îlots ;*
- *possibilité, ce faisant, de tester la procédure et de mettre les gens en confiance ;*
- *possibilité de reloger les gens sur place compte-tenu du caractère moins onéreux de la résorption par opposition à la Rénovation Urbaine dont la rentabilisation exige la construction de logements de meilleur standing à loyers plus élevés.*

- Remarque :

Le critère d'utilisation de la loi Vivien non encore cité est celui de l'information des responsables concernés sur l'existence de la loi, ses dispositions et ses moyens financiers. Ce problème n'est pas apparu de façon très notable au cours de l'investigation. Cela paraît naturel puisque les localisations sélectionnées pour l'étude comportaient, par définition, des opérations de résorption d'insalubrité notoirement connues au plan national. On peut toutefois penser - et certains indices recueillis au cours de l'étude semblent le confirmer - que le degré d'information des responsables est très inégal.

Rappelons, à ce propos, trois raisons de ce problème d'information :

- . le mauvais fonctionnement constaté à plusieurs reprises de la circulation d'information des responsables administratifs vers les collectivités locales ;
- . la difficulté d'accès de la loi et de sa circulaire d'application qui tient tant à leur complexité qu'à leur mode de présentation ;
- . la difficulté d'identifier clairement la loi et ses dispositions par rapport aux autres procédures d'intervention sur le tissu urbain.

3. Bilan des comparaisons entre Résorption de l'habitat insalubre, Rénovation urbaine et Restauration.

On trouvera ci-après un tableau récapitulatif des principales perceptions des différents responsables locaux concernant les trois procédures :

- . Résorption de l'habitat insalubre
- . Rénovation urbaine
- . Restauration.

BILAN COMPARATIF DES PERCEPTIONS

RENOVATION URBAINE	RESORPTION HABITAT INSALUBRE	RESTAURATION
Pas de crédits	Existence de crédits importants	Crédits de complément (ANAH)
Très coûteux	Participation avantageuse de l'Etat	Coûteux mais non public
Restructuration urbaine	Aspects plus ponctuels mais déviations	Ponctuel
Equipements collectifs	Pas d'équipements collectifs	Pas d'équipements collectifs
Grandes dimensions	Petites dimensions (ilôts)	Unités ou ilôts
Prestigieux	Non valorisant	Prestigieux sur grande échelle
Longue durée	Courte durée	-
Relogement non pris en compte	Relogement pris en compte	Pas de problèmes de relogement (en principe)
?	Brutalité	?
Opération urbaine	Logement dans zone	Rue ou immeuble dans rue
Urbanistique	Social	Culturel

## CHAPITRE II

### LA STRATEGIE DES DIFFERENTS PARTENAIRES AU PLAN DEPARTEMENTAL

#### 1. Le rôle des Directions Départementales de l'Équipement du M.A.T.E.L.T.

La diversité très grande des situations rencontrées dans les cinq localisations retenues pour l'étude justifient qu'on s'efforce de décrire rapidement chaque situation avant toute conclusion.

##### a) Description des situations locales.

###### - Agglomération marseillaise :

Rappelons que, dans le contexte local, la lutte pour la Résorption de l'habitat insalubre s'identifie le plus souvent à la destruction des bidonvilles. La situation géographique de Marseille favorise le développement de ces bidonvilles par l'importation de population étrangère notamment Nord-Africaine. Actuellement, le problème est principalement un problème politique exigeant au premier chef l'intervention des constructeurs de logements sociaux. La D.D.E. manifeste, à l'égard de ce problème, un intérêt inégal selon les responsables rencontrés. Son implication dans le processus est, pour le moment, plutôt d'ordre technique et administratif. Elle n'apparaît pas comme jouant un rôle ni d'incitation, ni de décision.

###### - Métropole Nord :

Le contexte est d'abord caractérisé par l'existence d'un organisme de statut privé (O.R.S.U.C.O.M.N.) qui a, par délégation, le monopole des moyens de la résorption. Au surplus, l'ORSUCOMN apparaît aux yeux des collectivités locales comme une émanation des C.I.L. (ce qui est interprété comme un "marquage politique") et comme très liée à la D.D.E. Ceci s'inscrit dans une situation apparente de "coupure" ou de mauvaise communication entre les collectivités locales et les administrations. De ce fait, le problème de la résorption baigne dans un climat très politique illustré par un certain antagonisme classique entre les élus et les fonctionnaires. Pour les premiers, la Résorption de l'habitat insalubre devrait être une affaire de politique, pour les seconds, elle est une affaire de techniciens.

- Saint-Etienne :

Dans cette ville, les opérations de Résorption de l'habitat insalubre sont assez avancées et ont été prises sous un angle global par les collectivités locales en collaboration avec la Préfecture. De ce point de vue, on peut dire qu'il s'agit d'une prise en charge politique du problème. Par rapport à cette situation, la D.D.E. semble bien intégrée dans le processus jouant son rôle de support et de conseiller technique des décideurs dans le cadre des compétences qui lui sont imparties.

- Troyes :

La ville est caractérisée par la délimitation d'un vaste secteur sauvegardé ("le Bouchon de champagne"). C'est à l'intérieur de ce secteur qu'on rencontre les plus fortes concentrations d'insalubrité et qu'ont été localisées les plus fortes opérations de résorption. L'action de résorption se trouve de ce fait intégrée et programmée dans un plan d'ensemble. Cette réalité combinée au fait que le délégué du G.I.P. se trouve être le Directeur Départemental de l'Equipement contribue à fonder l'action de résorption dans la politique d'aménagement urbain. Dans cette situation, la D.D.E. joue un rôle très actif et très déterminant dans la Résorption de l'habitat insalubre, même si, en dernier recours, la décision appartient aux élus. Pour les collectivités locales, l'aide de la D.D.E. est appréciée (notamment quant aux choix des secteurs d'intervention et à l'étude des esquisses) même si son rôle est parfois jugé ambigu. Il est considéré comme particulièrement naturel en matière d'attribution de primes et de programmation des constructions. Les responsables de la D.D.E. voient principalement leur rôle dans l'incitation des collectivités locales et l'intégration de leur action à la politique urbaine, l'obtention des crédits (position privilégiée du Directeur en tant que délégué du G.I.P.), la programmation des constructions.

- Le Val d'Oise :

Dans ce département, il convient de distinguer entre l'opération d'Argenteuil, où il existe depuis son démarrage une très étroite collaboration entre la collectivité locale et la Sous-Préfecture, et les autres opérations qui, bien que nombreuses, sont moins avancées et moins importantes mais promues le plus souvent par les services de la Préfecture. Il semble néanmoins que les collectivités locales de gauche se sentent plus vivement concernées par l'application de la Résorption de l'habitat insalubre que les autres.

Dans tous les cas, la D.D.E. paraît jouer un rôle peu important et ne semble pas exprimer le désir qu'il en soit actuellement autrement. La raison la plus souvent avancée tient au volume des opérations, la D.D.E. concentrant l'essentiel de son énergie sur les grosses opérations d'aménagement urbain propres à la région parisienne.

b) Premières conclusions sur le rôle des D.D.E.

- Une première constatation s'impose : la diversité des situations locales. Chacune des localisations étudiées a présenté une configuration et une mise en oeuvre des acteurs originale. Il est clair que ceci est déterminé par "l'état du terrain". Par cette expression, il faut comprendre non seulement ce qui a trait à l'ensemble des composantes physiques (cas par exemple du Bouchon de champagne) mais également les éléments tenant à l'histoire et à la sociologie politique qui viennent influencer profondément la détermination des rôles (une des explications possibles des différences entre Saint-Etienne et Lille).
- Une deuxième constatation est que, sauf situations particulières, les D.D.E. ne se voient pas jouer un rôle important sur ce plan et n'expriment pas de volonté forte à cet égard. Les objectifs souvent exprimés par les responsables des D.D.E. à propos de la résorption (objectifs d'urbanisme) sont différents de ceux avancés par les autres partenaires (priorité du social annoncé par les collectivités locales).
- En troisième lieu, il semble se dessiner un rôle de la D.D.E. qui serait à la fois conforme à la nature de ses activités et à ce qu'en attendent ses partenaires et qui, en conditions normales, serait axé sur les deux services suivants :
  - . intégration des actions de résorption souvent trop ponctuelles dans la politique urbaine par une incitation, une information et une aide à la décision exercée auprès des collectivités locales concernées par la résorption de l'insalubrité ;
  - . harmonisation de ses interventions en matière de construction avec les impératifs de la Résorption de l'habitat insalubre, notamment en ce qui concerne la programmation des constructions pour s'adapter aux besoins de relogement.

2. Le problème du pilotage des opérations de Résorption de l'habitat insalubre au niveau local.

On se réfèrera à la précédente description des situations.

On peut présenter plusieurs constatations éclairant le problème du pilotage des opérations :

- Première constatation :

Malgré l'importance primordiale reconnue par chacun des acteurs au fait social, il semble que les D.D.A.S.S. ne jouent de rôle moteur dans aucune des situations rencontrées. Plus précisément même, chacune s'accorde pour reconnaître qu'elles ne sont pas en mesure d'intervenir de manière importante en dehors du rôle qui leur est expressément fixé par la loi. La raison de cette situation est attribuée à l'absence de crédits. Dans le meilleur des cas, la D.D.A.S.S. ne peut pas mettre à la disposition des responsables locaux le personnel nécessaire pour la conduite des enquêtes d'insalubrité. Encore, le plus souvent, ceux-ci doivent-ils être suppléés par des moyens locaux (étudiants, autres agents des administrations ou collectivités locales ...). Quant à participer à l'effort d'encadrement dit socio-éducatif, cela semble assez exceptionnel (cas de Troyes).

- Deuxième constatation :

Les organismes constructeurs interviennent dans la Résorption de l'habitat insalubre d'une manière non neutre mais de façon très différente selon les organismes concernés.

Cas n° 13 - *La SONACOTRA et ses différentes filiales (LOGIREM, LOGIREL, LOGIREP, LOGIOUEST, LOGIEST) souhaite intervenir avec des objectifs à finalité sociale. Elle est principalement tournée vers des réalisations à caractère social (travailleurs étrangers, cités de transit). Elle exprime nettement par la bouche de son président sa politique : "La destruction d'un îlot ne résoud pas le problème de la résorption de l'habitat insalubre. Le problème n'est résolu que lorsqu'on prend en charge les populations et qu'on se préoccupe de leur sort. Les relogements ne sont qu'un des éléments de ce problème ; la véritable question est de satisfaire les populations concernées" (1)*

*La SONACOTRA situe son service comme un service global à la ville dans son ensemble à la fois pour la solution de ses problèmes de logement et pour la recherche de son meilleur équilibre.*

(1) Déclaration de M. CLAUDIUS-PETIT aux responsables de l'étude.

Cas n° 14 - Dans le cas de la Métropole Nord, l'action des C.I.L. est souvent présentée comme une action d'entrepreneur de constructions classique. C'est dire que l'action de Résorption de l'habitat insalubre serait saisie comme une opportunité d'acquisition de terrains à de bonnes conditions financières pour la réalisation d'opérations immobilières.

- Troisième constatation :

Le rôle des Domaines et des juges fonciers est apprécié actuellement d'abord du point de vue du goulot d'étranglement qu'ils représentent dans le déroulement de la procédure de Résorption de l'habitat insalubre

Cas n° 15 - A l'heure actuelle, le Val d'Oise est dans la situation suivante :

- 70 affaires sont actuellement bloquées au Tribunal administratif de Versailles : ce sont des affaires contre l'arrêté d'insalubrité ; dans la mesure où ce recours n'est pas suspensif, il est tout de même possible de continuer les opérations de démolition. Il y a un cas où une affaire est passée en audition et le propriétaire a fait recours devant le conseil d'Etat. Les autres affaires sont "sous le coude" du Procureur de la République.
- Depuis 1971, il y a, de plus, 30 à 40 dossiers concernant soit des poursuites pénales contre les propriétaires par l'intermédiaire du Procureur de la République, soit des affaires de procédures d'expulsion contre les propriétaires et aucune de ces affaires n'est actuellement jugée.

A cet ensemble juridique, il faut ajouter un certain nombre d'affaires devant la Correctionnelle contre des agents immobiliers plus ou moins "véreux" qui s'occupent de vendre des immeubles déclarés insalubres à la valeur des terrains bâtis ou, voire, de reloger des locataires dans des immeubles déclarés interdits à l'habitation (3 ou 4 cabinets seraient actuellement dans ce cas soit à Argenteuil soit à Pontoise).

Ce rôle est également apprécié en ce qui concerne l'évaluation des indemnités prévues par la loi. Ce point donne lieu d'ailleurs à des réactions très différentes :



- d'une part, compte-tenu du faible avancement des opérations de Résorption d'habitat insalubre sur le plan national, la plupart des responsables sont actuellement en attente des premiers jugements en la matière et affirment craindre que l'appareil juridique français suive sa pente naturelle de valorisation exagérée du droit du propriétaire, ce qui grèverait lourdement le bilan des opérations ;
  - d'autre part, des responsables des collectivités locales de la Métropole Nord mis en face des décisions des Domaines appliquant strictement la loi en matière d'indemnités sont choqués de la rigueur et jugent qu'une telle application conduit à une véritable spoliation lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas, de modestes propriétaires occupants.
- Quatrième constatation :

Le rôle des associations d'animation (A.T.O.M., L.P.S., CEFRATA, Aide à la détresse, plus la vingtaine d'associations loi 1901) a été rencontré de façon très inégale. Actuellement, ces associations font essentiellement porter leur action sur les cités de transit à population immigrée.

Cas n° 16 - *La L.P.S. a en charge actuellement 1750 familles dans la région parisienne en cités de transit, alors que pour l'ensemble des actions de promotion lente réservées aux familles lourdes, 200 familles seulement semblent actuellement réellement prises en charge (Auxerre : 25 logements, Troyes : 16 logements, Roubaix : 40 logements, Noisy le Grand : 60 logements, etc ...)*

Le rôle de ces associations est généralement considéré comme nécessaire et utile par les autres partenaires. Leur action est vue comme devant s'exercer aussi bien en amont qu'en aval du problème du relogement. Toutefois, il semble qu'il y ait des problèmes de moyens insuffisants mis à la disposition de ces associations et l'on constate encore peu de réalisations véritables. Précisons, de plus, que les collectivités locales expriment parfois une certaine réserve à l'endroit de l'action de certaines associations considérées comme trop "remuantes" ou susceptibles de déclencher des mouvements politiques mal contrôlés. Comme on le verra plus loin, c'est d'ailleurs là un débat de fond qui oppose les associations entre elles.

Cas n° 17 - *Remarque : Pour l'agglomération de Troyes, l'action socio-éducative a été prise en charge par le P.A.C.T. (association privée de lutte contre les taudis). Le P.A.C.T. a pris en charge la cité de promotion familiale (promotion lente). Il s'est vu confier la gestion et l'exploitation d'une cité de relogement de 200 logements par la ville ; cette cité permettra la réalisation d'une résorption d'habitat insalubre dans un îlot à proximité.*

- Cinquième constatation :

En ce qui concerne le rôle des Préfets, trois situations peuvent être distinguées :

- . Celle où il existe une forte délégation au bénéfice de la D.D.E. et où il semble que la D.D.E. joue un rôle très actif et que les services de la Préfecture apparaissent fort peu (Troyes et Métropole Nord).
- . Celle où il y a une manifestation d'intérêt forte de la part du Préfet ou de certains de ses services (Val d'Oise et Loire). Dans ce cas, l'ensemble des décisions est pris au niveau d'une collaboration étroite et nécessaire entre la collectivité locale et le Préfet. Dans ce cas, les D.D.E. et les autres organisations publiques ou privées ne sont qu'exécutants.
- . Celle où la préoccupation de la Résorption de l'habitat insalubre, du côté de l'administration publique, n'est pas localisée dans un service particulier (cas, semble-t-il des Bouches du Rhône). Dans ce cas, un rôle moteur peut être joué par des organismes constructeurs (ex : LOGIREM) ou des associations à caractère privé.

- Sixième constatation :

En ce qui concerne les collectivités locales, leur responsabilité finale est constamment mise en valeur par chacun et n'est mise en doute par personne (à l'exception du Nord où il est avancé que la Résorption de l'habitat insalubre est oeuvre technique et non politique). Elles sont donc appelées à jouer un rôle central dans les opérations de résorption d'habitat insalubre. Ceci explique que, dans les deux cas rencontrés où des collectivités locales ont directement pris en charge l'ensemble du problème (Saint-Etienne, opération Tarentaise et Argenteuil), elles constituent le moteur principal de l'action entreprise. Notons également que c'est principalement dans ces deux cas que la relation avec le Préfet semble se dérouler dans les meilleures conditions et que celui-ci manifeste une réelle préoccupation à l'égard du problème.

Cas n° 18 - A Garges les Gonesse (mairie communiste), il y a des grands ensembles, un centre très vétuste et des bidonvilles. Au départ, la Préfecture, par l'intermédiaire du délégué du G.I.P., a cherché à obtenir une déclaration d'insalubrité portant sur des îlots dans le centre. La Mairie s'est opposée en déclarant qu'en centre-ville, il y a des gens qui n'auraient pas les moyens suffisants pour payer le relogement, en particulier dans le cas de familles françaises jugées asociales. La Préfecture a longtemps lutté contre cette idée, mais l'examen approfondi du dossier a révélé que l'éventail - trop fermé d'ailleurs - des H.L.M. offerts était effectivement trop cher pour ces populations. Elle admet avoir reconnu, en l'occurrence, la prééminence du jugement des collectivités locales.

Le reproche est souvent fait aux collectivités locales de ne pas avoir la compétence nécessaire. On constate néanmoins que, sur la base de l'échantillon étudié, les collectivités locales, lorsqu'elles sont en prise directe avec le problème, n'encourent pas ce reproche (Saint-Etienne et Argenteuil) : ce sont les cas où il n'existe pas d'organisme écran (du type ORSUCOMN) qui contribue à dessaisir les collectivités locales de leur compétence. Bien entendu, tout ceci doit être pondéré par le caractère récent des dispositions législatives et la faiblesse de la diffusion de l'information initiale.

Un second reproche est également, parfois, adressé aux collectivités locales : celui d'une excessive prudence à l'égard de la Résorption de l'habitat insalubre pour des raisons électorales. Il nous a semblé, à ce propos, que selon les situations locales et l'attitude des responsables la pression électorale pourrait jouer dans des sens opposés : soit freiner le processus et/ou déterminer des sélections d'ilôts techniquement contestables, soit accélérer le déroulement des opérations de façon brutale en n'accordant pas aux difficultés de relogement toute leur importance.

- Septième constatation :

L'institution de l'ORSUCOMN, voulue par beaucoup comme une expérience pilote d'un instrument unifié et global d'intervention pour la Résorption de l'habitat insalubre, n'a pour le moment fait aucun émule en dehors de la Métropole Nord. Nous n'avons pas rencontré, dans les autres départements, d'attraction particulière pour cette expérience dont l'image, au demeurant, est assimilée à l'opération des courées du Nord, considérée comme à part et non généralisable. C'est seulement dans le cadre des D.D.E. qu'on peut déceler quelques indices d'intérêt pour l'expérience de l'ORSUCOMN.

Cas n° 19 - Monsieur PARE (D.D.E. Pas de Calais) a invité la Secrétaire générale de l'ORSUCOMN pour des séances de travail communes avec les mairies d'Arras, de Calais et de Saint-Omer. Par ailleurs, elle a participé à l'élaboration de l'exposé audiovisuel sur l'habitat insalubre pour les délégués du G.I.P. réalisé sous l'égide de Monsieur PARE).

Mais les collectivités locales directement concernées vivent l'expérience comme un véritable "désaisissement" de pouvoir à leur détriment.

- Huitième constatation :

Dans le problème du pilotage des opérations de Résorption d'habitat insalubre, il est essentiel de prendre en compte les spécificités locales (physiques, sociales, économiques, historiques, politiques, ethniques, etc ...) qui déterminent partiellement la nature et le rôle des intervenants concernés.

Cas n° 20 - A Marseille, ville d'immigration permanente dont l'activité économique est fortement affectée par la mise en route du complexe industriel de FOS qui attire une main-d'oeuvre nombreuse et bon marché, le développement des bidonvilles constitue un phénomène habituel et naturel vis-à-vis duquel le seuil de tolérance de la collectivité se situe assez loin. Dans le même temps, face à cette situation, les responsables sentent de plus en plus le besoin de disposer d' "armes coercitives".

A Lille, à l'inverse, c'est en centre-ville que se situe le point de concentration majeure de l'insalubrité affectant une population qui fait partie intégrante de la collectivité. Lorsque la loi s'applique dans ses dispositions les plus drastiques à cette population de petits propriétaires occupants à revenus très modestes, c'est l'ensemble de la collectivité qui en est affectée et qui ressent la spoliation.

Il en résulte que l'efficacité de la loi peut être considérée comme suffisante dans une situation et, à l'inverse, beaucoup trop brutale dans une autre situation. Dans un cas, on dira même qu'elle est insuffisante pour lutter contre la prolifération des bidonvilles, dans un autre qu'il s'agit d'une loi qui n'est adaptée qu'à la lutte contre les bidonvilles.

Une première conclusion de cette constatation est l'exigence d'une très grande souplesse dans les modalités d'application de la loi quant au problème du pilotage.

Une deuxième conclusion pourrait être de savoir si la loi n'a pas visé trop grand, si elle n'a pas voulu poursuivre à la fois plusieurs objectifs difficilement conciliables dans la pratique. En d'autres termes, peut-on dans le même texte définir les instruments de la lutte contre les bidonvilles et les marchands de sommeil et ceux de la modernisation des habitats trop anciens des centres-ville ?

- Neuvième constatation :

L'action de Résorption de l'habitat insalubre fait nécessairement intervenir des acteurs de nature différente. Chacun de ces acteurs intervient avec des compétences différentes, à des niveaux différents, avec des objectifs et donc des stratégies qui peuvent être divergentes. Il est naturel qu'il en soit ainsi et la présence de chacun de ces acteurs est nécessaire à la mise en oeuvre de la Résorption de l'habitat insalubre. On peut rappeler ici ce qui caractérise grossièrement les différents intervenants de ce point de vue :

- la D.D.E. a des préoccupations essentiellement d'ordre urbanistique et d'équipement. Par la nature dominante de ses activités, des préoccupations qui animent ses responsables, elle privilégie les paramètres techniques, les réalisations physiques, et n'est pas spontanément réceptive aux dimensions sociales des problèmes sur lesquels elle intervient ;
- la Préfecture couvrant l'ensemble du département est guidée par des préoccupations d'ordre politique et de conservation de l'harmonie sociale ;
- les associations d'animation visent à obtenir le maximum de résultats dans la réintégration des populations "marginales" ;
- les organismes constructeurs sont, par nature, contraints d'équilibrer leurs comptes d'exploitation, donc de rentabiliser les opérations qu'ils lancent.

Cette diversité fait donc ressortir l'exigence d'une fonction de coordination dans la mise en oeuvre de la Résorption de l'habitat insalubre.

- Dixième constatation :

L'ensemble des constatations précédentes débouche sur l'exigence d'un pilotage. Dans le cas présent, cette fonction de pilotage n'est pas suffisamment clarifiée et identifiée puisqu'elle fait l'objet d'autant de mises en oeuvre qu'il y a de situations.

La seule autorité qui apparaît en mesure d'assurer cette fonction de pilotage est la collectivité élue, c'est-à-dire le pouvoir politique responsable devant les électeurs qui doit prendre en compte, par nature, l'ensemble des aspects du problème. Cette prééminence est d'ailleurs reconnue par tous les interlocuteurs rencontrés.

Cette fonction de pilotage ne doit pas signifier que la collectivité locale prend à son compte l'ensemble des actions qui concourent à la Résorption de l'habitat insalubre. On a vu que celles-ci faisaient intervenir des types d'opérations différentes (politique urbaine, programmation des constructions, évaluation du prix des terrains, animation socio-éducative, etc ...) Simplement, la collectivité locale a pour mission de coordonner ces différentes actions, de trancher lorsqu'il y a conflit entre elles et d'arrêter les orientations de fond.

La possibilité de mise en oeuvre de ces principes dans des conditions de clarté meilleures que celles actuellement rencontrées apparaît directement liée aux conditions d'attribution à la collectivité locale des moyens financiers.

La dispersion actuelle des sources de financement qui concourent directement ou indirectement à la Résorption de l'habitat insalubre présente des grands inconvénients sur deux plans :

- . elle ne facilite pas l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique urbaine intégrant l'ensemble des différentes opérations avec une programmation dans le temps ;
- . elle rend très difficile une utilisation optimale des divers fonds mobilisables pour l'intervention en matière d'aménagement urbain.

Il faudrait viser la possibilité, pour la collectivité locale, d'obtenir la globalité des moyens de financement nécessaires à son action et ceci au vu de la définition d'une politique d'aménagement urbain incluant les différentes étapes de son élaboration et de sa mise en oeuvre :

- 1ère étape : élaboration des documents d'urbanisme
- 2ème étape : conception et mise en oeuvre d'une politique foncière
- 3ème étape : conception d'un urbanisme opérationnel ; identification et choix des procédures à mobiliser
- 4ème étape : choix et localisation des opérations
- 5ème étape : établissement du bilan prévisionnel global et de son échéancier de réalisation.

La responsabilité de l'Etat serait de fournir globalement ces moyens et d'assurer, par l'intermédiaire de l'établissement d'un contrat, le contrôle des réalisations au vu d'indicateurs établissant les relations entre les moyens utilisés et les réalisations. Le respect d'une semblable démarche présenterait la garantie que les ressources financières ne seraient pas allouées sans que la collectivité locale n'ait pas affirmé sa volonté d'action et sans qu'elle en ait précisé les objectifs.

On trouvera ci-après un schéma illustrant cette démarche.

1ère étape

- S.D.A.U.
- P.O.S.

2ème étape

- Réserves foncières
- Acquisitions foncières

3ème étape

- U.O. :
- Rénovation urbaine
  - R.H.I.
  - Restauration
  - Z.A.C.
  - Sauvegarde
  - Z.A.D.
  - Z.I.
  - ...

4ème étape

- Liste d'opérations
- logements sociaux
  - espaces verts
  - parkings
  - équipements publics
  - cités de transit
  - ...

5ème étape

Bilan prévisionnel

RESPONSABILITE DE LA COLLECTIVITE LOCALE

Négociation des moyens  
Etablissement d'un contrat

Réalisation des opérations par la C.L.

RESPONSABILITE DE L'ETAT

Regroupement des moyens

- 65/30
- 65/42
- C A E C
- FNAFU, C.D.C.
- F.A.S.
- 55/43

Révision des moyens

Contrôle de l'Etat

La collectivité locale, dans l'élaboration de sa politique urbaine, sera amenée à effectuer de nombreux choix qui affecteront, de façon fondamentale, le sens de son intervention dans le domaine de l'habitat insalubre. On peut, en effet, penser à deux orientations principales conduisant à des procédures et des réalisations différentes :

- une préoccupation prioritaire accordée à la restructuration du centre-ville et privilégiant par conséquent les considérations d'intervention sur l'espace physique et d'organisations collectives ;
- la priorité donnée aux logements des personnes défavorisées que privilégierait la prise en considération des problèmes individuels en matière d'habitat.

Au niveau départemental, ceci pourrait déboucher sur la désignation, par la collectivité locale concernée, d'un responsable chargé de coordonner et de promouvoir l'ensemble des actions requises. Il apparaît souhaitable que la nomination de ce responsable soit soumise à l'accord de l'autorité préfectorale.

Il faut ici préciser que le choix qui aura été effectué entre les deux pôles d'orientations précédemment décrits affecterait profondément le sens de la mission du responsable désigné et son image.

Dans le premier cas, il serait une sorte de "commissaire à la restructuration du centre-ville". Dans le second cas, il s'agirait plutôt de "l'homme du logement des pauvres".



CHAPITRE IIILE CARACTERE PLUS OU MOINS ADAPTE DE LA LOI A L'ACTION SURLE TERRAIN

Les problèmes posés par l'adaptation de la loi à l'action sur le terrain font ressortir les points suivants :

1. Modalités de l'utilisation prédominante de l'article L 42 de la loi et conséquences.
2. Problème d'utilisation des dispositions de la loi en matière de travaux de remise en état.
3. Les problèmes d'application des critères d'insalubrité.
4. Les procédures d'indemnisation et les attitudes du système judiciaire à l'égard de la loi.
5. Cas particulier des commerçants.
6. Adaptation de la loi à la dimension humaine et individuelle du problème.

Les problèmes spécifiques du financement, du relogement et socio-éducatifs, compte-tenu de leur importance, feront chacun l'objet d'un chapitre particulier (cf. chapitres IV, V et VI).

1. Modalités de l'utilisation prédominante de l'article L 42 de la loi et conséquences.

Rappelons que l'article L 42 du Code de la Santé Publique, modifié par la loi du 10 juillet 1970, précise que le Préfet peut, par arrêté, déclarer l'insalubrité de locaux ou installations utilisées aux fins d'habitation, situés à l'intérieur d'un périmètre défini. Ceci est effectué selon une procédure accélérée où ne sont recueillis que les avis du Conseil Départemental d'Hygiène et de la ou les collectivités locales intéressées. Cet arrêté vaut interdiction d'habiter au sens des articles L 28 et L 30 du Code de la Santé Publique pour les immeubles désignés.

Il a d'abord été souligné par certains que cette procédure était exorbitante du Droit commun dans la mesure où elle dépouillait les collectivités locales de leurs prérogatives considérées comme traditionnelles en matière d'insalubrité. Précisons toutefois que ce problème n'a été souligné que dans les situations où il y a forte difficulté de communication entre administration et collectivités locales (cas de la Métropole Nord).

Beaucoup plus unanime apparaît le jugement porté par l'ensemble des acteurs sur l'importance de cet article : c'est l'article central de la loi qui la caractérise dans l'interprétation qui en est faite par les acteurs locaux au niveau de l'application. Ceci est illustré, sur les deux plans, d'une procédure plus expéditive et de la définition d'un périmètre :

- en ce qui concerne la procédure plus expéditive : la loi est appréciée parce qu'elle offre la possibilité aux acteurs locaux d'intervenir rapidement :

Cas n° 21 - *La ville de Marseille a engagé, par délibération, une procédure de déclaration d'insalubrité selon la voie classique (non expéditive). Cette délibération est passée une première fois devant le conseil départemental d'hygiène. A cette occasion, les propriétaires ont été convoqués : 150 d'entre eux se sont rendus à la réunion mais ont manifesté une grande hostilité. Ceci a donc provoqué un renvoi au Conseil départemental d'hygiène afin d'engager les négociations avec chaque propriétaire sur les travaux à accomplir. La D.D.A.S.S. a trouvé cette procédure beaucoup trop longue et a souhaité l'application de l'article L 42 en application de la loi Vivien. C'est donc cette procédure qui est désormais appliquée.*

Dans la réalité, on note que certains responsables sont déçus par la lenteur de la procédure (ceci étant à opposer à la perception générale quant au caractère expéditif de la loi).

Cas n° 22 - Dans la Métropole Nord, la responsable de l'ORSUCOMN donne trois illustrations de lenteur juridique :

- tout le temps que l'on peut gagner grâce aux accords amiables est perdu au niveau de l'expropriation (embouteillage des Domaines) et le délai est porté à 18 mois au moins ;
- le problème est encore plus compliqué dans le cas d'établissements publics : ainsi la subvention est-elle utilisée dans un délai de 3 mois lorsque les opérations sont effectuées pour une société H.L.M. (organisme privé), dans un délai de 6 à 10 mois pour un office H.L.M. (établissement public) ;
- le plus souvent, les propriétaires occupants souhaitent retrouver un logement avec accession à la propriété : de ce fait, ils attendent les fonds et tardent à donner leur accord tant qu'ils ne sont pas payés.

En résumé, les délais d'application de la nouvelle loi peuvent être estimés à 24 à 30 mois, ce qui est à comparer avec les 18 mois qui résultaient de l'ancienne législation (loi Debré).

- en ce qui concerne la définition du périmètre, elle fait l'objet d'une adhésion systématique :

Cas n° 23 - A Argenteuil, la ville a procédé systématiquement à l'identification de périmètres insalubres. Actuellement, elle a isolé 10 périmètres dont 8 où le L 42 est appliqué et pour lesquels elle poursuit la procédure en fonction d'un programme. Seul le premier périmètre est totalement évacué.

Quelques statistiques sur Argenteuil :

- 23 dossiers insalubrité totale avec interdiction immédiate d'habiter (ces immeubles se situent dans un îlot)
- 98 dossiers de déclaration d'insalubrité totale ou partielle avec interdiction d'habiter après le départ des occupants (les immeubles se situent dans un îlot)
- 22 dossiers concernant des immeubles isolés pour les articles L 43 et L 43/1 du Code de la Santé Publique.

Une des raisons avancées par les collectivités locales est que, lorsque la Résorption de l'habitat insalubre porte sur un périmètre déclaré totalement insalubre, la grande surface de terrain libérée à la fin de l'opération permet soit la mise en oeuvre d'opérations structurantes, soit la mise en réserve des terrains. A l'inverse, procéder immeuble isolé par immeuble isolé rend difficile l'utilisation des terrains ainsi libérés et leur intégration dans une politique urbaine.

Une autre raison avancée est que la déclaration appliquée à un périmètre rend les opérations de démolition moins onéreuses.

A l'inverse, il y a un relatif accord pour éviter que les îlots déclarés insalubres soient trop importants en dimensions. Les arguments avancés tiennent :

- à la nécessité, au préalable, de trouver des solutions en matière de relogement ;
- aux effets possibles de la déclaration sur les problèmes de cession des logements.

Il convient de citer le cas particulier où le périmètre déclaré insalubre est localisé dans un secteur sauvegardé (Troyes). Ceci risque d'engendrer des problèmes accrus au plan opérationnel dans la mesure où les propriétaires comprennent difficilement que leurs immeubles soient démolis alors que d'autres sont restaurés.

Toutefois, il semble qu'on assiste à une certaine évolution : l'intervention de résorption sur des unités plus restreintes (immeubles ou logements) sans mobilisation du L 42 dans les communes de faible importance. Cette évolution devrait s'accroître, au fur et à mesure que l'action de résorption, s'évadant des seules grandes agglomérations, s'étendra à des communes moins importantes, où les opérations de résorption de l'habitat insalubre seront d'une dimension telle qu'elles n'exigeront l'utilisation des dispositions particulières du L.42.

Cas n° 24 - Statistiques portant sur l'état actuel de l'application de la loi Vivien du 10 juillet 1970 dans le département du Val d'Oise (Résorption de l'Habitat Insalubre).

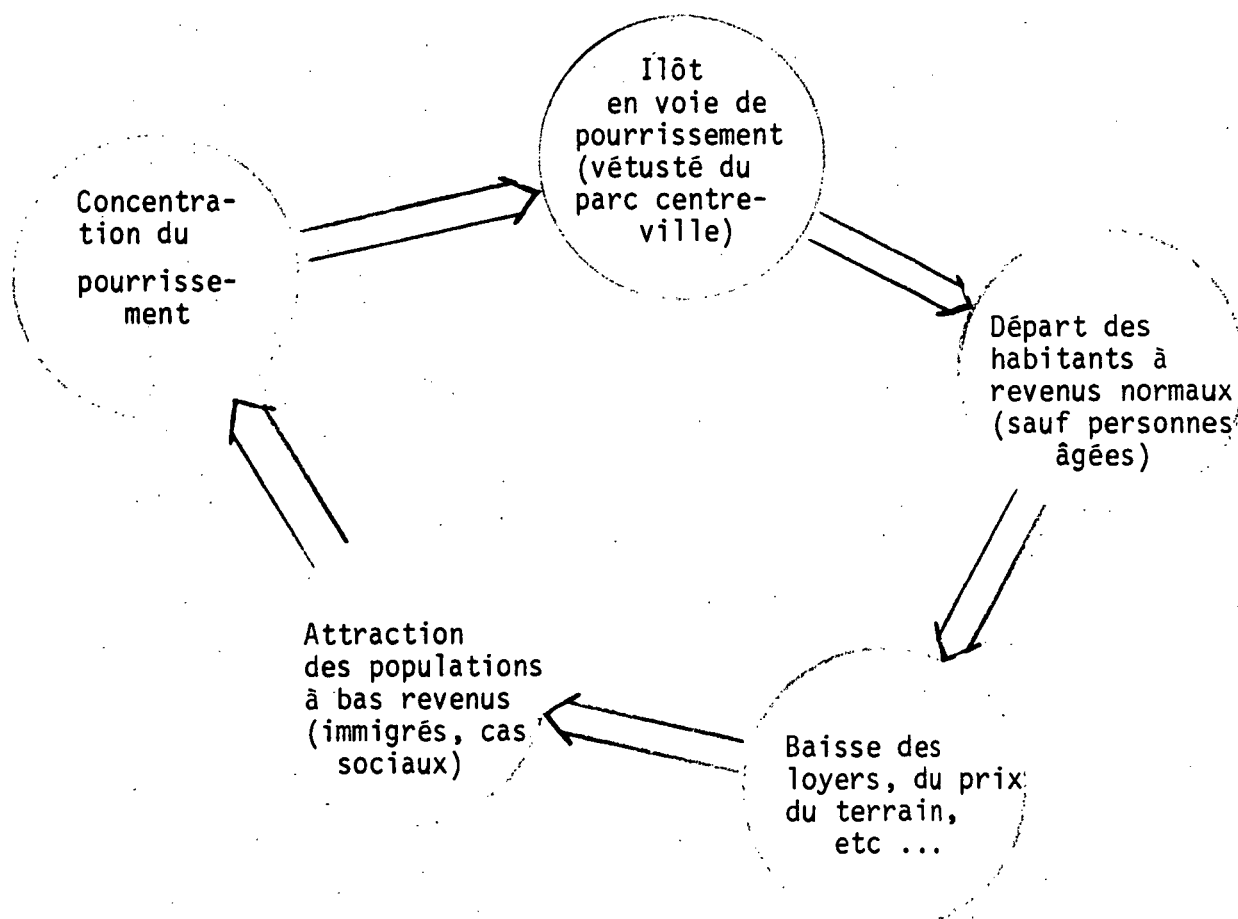
Communes	Déclaration d'insalubrité totale avec interdiction d'habiter immédiate	Déclaration d'insalubrité totale ou partielle avec interdiction d'habiter au départ des occupants	Arrêté de mise en demeure en application des articles L43 et L43/1 du Code de la Santé Publique	Levée d'insalubrité
ARGENTEUIL	23	98	23	2
ARNOUVILLE-les-GONESSE	1			
BEZONS	2		1	
BUTRY-sur-OISE	1			
CHARS	2			
CORMEILLES-en-PARISIS	4	2		
DEUIL-la-BARRE	2	6		
ECOUEN		34		
ERMONT	1	1		
GARGES-les-GONESSE		13		
GONESSE	1			
MERY-sur-OISE		1		
MONTMAGNY		1		
MONTMORENCY	2	1		
PERSAN	5	8		
PONTOISE	1			
PIERRELAYE		1		
SAINTE-OUEN L'AUMONE	1			
SANNOIS		1		
SAINTE-LEU				1
SAINTE-WITZ	1			
TAVERNY		5		
VILLIERS-le-BEL	1	1		
<i>Total</i>	48	173	24	3

D'autres dossiers sont en voie de constitution pour les communes de : ARGENTEUIL, BEZONS, GONESSE, CORMEILLES-en-PARISIS, LE THILLAY, HERBLAY, JOUY-le-MOUTIER.

## 2. Le problème d'utilisation des dispositions de la loi en matière de travaux de remise en état.

La traduction de ce qui a été dit précédemment à propos du L 42 signifie que les responsables locaux interprètent généralement la loi comme visant naturellement à la destruction systématique des immeubles. Les responsables locaux relèvent d'ailleurs souvent que cela est expressément formulé dans la circulaire d'application du 27 août 1971 "en matière de lutte contre les bidonvilles et en ce qui concerne les périmètres insalubres, l'objectif recherché sera la destruction systématique".

Une des explications de cette interprétation, en dehors des textes réglementaires eux-mêmes, tient bien entendu à l'importance des concentrations d'insalubrité, dues notamment à la vétusté du parc immobilier. Dans les agglomérations étudiées, les responsables ont le plus souvent à faire face, au départ, à des situations quasiment irrémédiables (Marseille, Saint-Etienne, Métropole Nord, Argenteuil, ...). Cette situation a d'ailleurs partiellement son origine dans les phénomènes cumulatifs que l'on constate fréquemment dans les îlots en voie de "pourrissement", notamment en centre-ville (Cf. Schéma classique ci-après).



On remarquera ici que cette interprétation de la loi vient renforcer la tentation des responsables locaux d'en identifier l'application à des opérations de rénovation urbaine (Cf. chapitre I).

Ceci explique la constatation d'une certaine répugnance à faire jouer les dispositions de la loi en matière de travaux de remise en état. Les responsables locaux peuvent même avoir la tentation d'éviter - du moins pour le moment - toute opération qui devrait faire appel à ces dispositions.

Cas n° 25 - A Troyes, parmi les 3 îlots pré-sélectionnés pour faire l'objet d'une opération de Résorption de l'habitat insalubre, les raisons qui ont permis de choisir l'un des trois en priorité par rapport aux autres invoquent notamment le fait qu'il s'agit là d'un îlot requérant une intervention tout-à-fait claire : l'ensemble est à détruire. Un second îlot est partiellement à restaurer et dans le troisième il y a beaucoup à conserver dans le tissu existant et il n'y aura pas de déclaration d'insalubrité.

D'une manière générale, les actions visant à la remise en état des immeubles apparaissent beaucoup plus lourdes et plus lentes. Ceci a notamment été illustré par le cas du quartier des Trois Cloîtres à Grenoble (Cf. étude effectuée par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Grenoble).

Cas n° 26 - Actuellement, à Grenoble, il semble que le coût de remise en état des logements soit de 30.000 F par logement ; or, pour maintenir les populations en place, ce qui est le souci majeur de la municipalité, il faudrait que ces travaux soient subventionnés en totalité, ce qui n'est pas prévu dans la loi. Il est évident que, d'un point de vue strictement économique, de telles opérations sont coûteuses (problème de l'attitude du Ministère des Finances) et qu'il faut une très forte motivation sociale et politique de la collectivité locale pour essayer de l'imposer. Rappelons, à cet égard, qu'en Grande Bretagne où les actions de réhabilitation des logements sont plus nombreuses, le coût des travaux est de l'ordre de 23.000 F par logement, subventionné à 45 % par l'Etat.

Très peu de situations ont été rencontrées au cours de l'investigation où il y ait eu effectivement injonction du Préfet auprès des propriétaires pour exécution d'office des travaux (article L.28). Des explications ont d'ailleurs été fournies à ce fait :

- On constate la difficulté pour les Préfets, dans la pratique, à lancer ces injonctions du fait de leurs conséquences éventuelles (ou craintes) sur le climat social et politique. Ajoutons à ce propos qu'il semble y avoir une crainte des Préfets devant l'incertitude qu'ils perçoivent dans la loi en cas de procédure d'appel.
- On constate que la plupart du temps, pour les municipalités, il est difficile de récupérer sous forme d'impôt le montant des travaux, et ceci pour des raisons politiques de préfinancement et de manque de ressources des propriétaires. La loi prévoit une compensation des coûts pour travaux de remise en état par le biais d'une augmentation des loyers ; mais chacun sait que ceci se heurte au seuil dirrimant du niveau socio-économique des locataires habituels.

Cas n° 27 - *Sur ce point, la situation a été présentée de la façon suivante par les responsables de l'agglomération troyenne :*

*On ne peut obtenir du propriétaire qu'il consente à effectuer les travaux nécessaires pour améliorer son logement qu'à la condition qu'il soit convaincu d'y retrouver son argent. Dans la plupart des cas, ceci suppose qu'il se débarrasse des locataires actuels incapables de payer le loyer plus élevé justifié par les travaux qu'il aura consentis. D'où un problème accru de relogement - et éventuellement d'action socio-éducative - pour les administrateurs de la ville.*

Certes, les locataires habituels bénéficient d'une protection en matière de loyer : l'assurance en principe d'une allocation logement couvrant la différence entre le loyer ancien et le loyer nouveau. Mais plusieurs remarques d'ordre concret doivent être faites à ce propos :

- . ces subventions pèsent, le plus souvent, sur les budgets municipaux, ce qui n'est guère apprécié par les collectivités locales ;
- . ceci est vrai pour le loyer mais n'est pas vrai pour les charges, ce qui pose une première difficulté ;
- . ceci n'est vrai que pour les personnes bénéficiant d'une allocation logement, ce qui exclut une partie de la population touchée ;
- . en plus, les responsables locaux estiment qu'il y a un problème de gestion du budget familial puisque l'allocation logement est versée en liquide avec le souci que les gens prennent en charge cette propre gestion de leur budget mais très souvent l'argent est dépensé à d'autres fins qu'à celle du loyer ; de plus, les paiements sont souvent tardifs puisqu'il faut attendre généralement entre 3 et 12 mois.



- Les propriétaires craignent que, dans la plupart des cas, le coût des travaux à effectuer soit finalement supérieur à la plus-value qu'ils peuvent en attendre, ceci étant dû au caractère dégradant de l'environnement constitué par la présence de l'ilôt insalubre.
- Dans le cas particulier des marchands de sommeil, une fois les travaux effectués, les propriétaires ont la possibilité de reloger autant de locataires qu'ils souhaitent puisqu'il n'existe aucune procédure de contrôle prévue par la loi à cet égard.

Seules des mesures locales sont actuellement prises pour pallier cet inconvénient :

*Cas n° 28 - A Argenteuil où il existe quelques rares cas de travaux de remise en état d'office, la Sous-Préfecture prend la précaution de faire signer un engagement écrit au propriétaire sur le nombre de locataires qu'il aura le droit de reprendre une fois les travaux effectués.*

Soulignons à ce point que, dans certains cas, une action limitée aux réseaux d'assainissement serait en elle-même déjà d'une efficacité non négligeable dans la lutte contre l'insalubrité.

### 3. Les problèmes d'application des critères d'insalubrité.

---

La détection et la décision d'insalubrité ne sont pas réductibles à des dimensions purement techniques mais constituent par essence des problèmes de nature "politique".

- a) La reconnaissance d'une insalubrité, dans une localisation déterminée par l'ensemble de la collectivité concernée, ne dépend pas de la prise en compte d'une grille de critères techniques mais de l'état de la relation entre cette insalubrité et son environnement. Cette identification de l'insalubrité sera nécessairement différente selon les groupes humains concernés, la capacité de tolérance par l'environnement de l'intensité de l'insalubrité différant fortement d'un groupe humain à un autre en fonction des traditions historiques et des structures sociales. Dans ces conditions, l'absence d'organisation de la détection et de fichier centralisé fait que la préparation de la décision résultera plus d'une succession d'évènements exceptionnels et de faits d'opinion que du déroulement d'un processus de concertation logique et maîtrisé.

- Cas n° 29 - Dans le Val d'Oise, la détection de l'insalubrité se produit
- d'une part à la suite d'informations et d'enquêtes provenant des services de la police qui, au cours d'interventions établissent des rapports dont le double est adressé à la Préfecture, ce qui constitue un des services privilégiés du fichier d'insalubrité ;
  - d'autre part, à partir des plaintes informelles faites par des "mal logés" qui viennent chercher auprès de la Préfecture des indications pour déménager.

Le fichier, ainsi constitué à partir de ces deux sources, est classé par rues et régulièrement alimenté. A la Sous-Préfecture d'Argenteuil, il existe un service spécialisé dans l'insalubrité qui comporte deux employées.

Les critères techniques de détection de l'insalubrité - ceux qui sont expressément décrits par la loi pour déterminer le degré d'insalubrité - n'interviennent par conséquent que pour une part dans la décision. Ils n'en constituent pas, semble-t-il, l'élément déterminant. Celui-ci est de nature plus largement "politique" et vise à appréhender le contexte où se situe l'insalubrité dans sa totalité.

- b) Un autre élément vient illustrer le caractère secondaire, dans l'action, de l'application des critères d'insalubrité : même lorsqu'ils concluent nettement à l'insalubrité, cela n'en déclenche pas pour autant, automatiquement, l'action de résorption.

Cas n° 30 - A Troyes, le secteur sauvegardé a fait l'objet d'une enquête d'insalubrité relativement systématique. Cette enquête a permis de détecter un certain nombre d'ilôts particulièrement insalubres.

Toutefois, dans un premier temps, on n'a pas retenu les deux ilôts où le problème est le plus patent et l'on a porté l'action de résorption sur d'autres. Pour justifier la non-sélection de ces 2 ilôts, plusieurs arguments ont été avancés :

- la ville ne possède pas les immeubles ;
- ces ilôts ne correspondent pas à une action immédiatement intéressante du point de vue du plan d'urbanisme ;
- ces ilôts touchent un nombre trop important de gens à reloger avec beaucoup de travailleurs nord-africains, et cela constituerait actuellement une opération jugée "trop lourde" par la collectivité.

- c) Ceci étant, l'application des critères d'insalubrité constitue un point de passage obligé de la procédure. Dans la pratique, les critères d'insalubrité prévus par la loi apparaissent utilisés par les responsables locaux dans leur totalité et sans difficulté, à l'intérieur du processus de détection et de déclaration d'insalubrité. Dans aucun des cas rencontrés, leur emploi n'a paru faire de problèmes.

On peut toutefois déceler une raison de cette situation dans le fait que, dans bien des cas, les critères sont appliqués de manière à coïncider avec une conclusion en quelque sorte prédéterminée.

Cas n° 31 - La collectivité locale de Lille souligne que, dans la réalité, on est de plus en plus tenté de parvenir à certains résultats (échelonnés entre 0 et 5) de manière à éviter que l'insalubrité porte dans toute sa rigueur.

- d) Les responsables locaux se plaignent souvent du caractère trop brutal des critères dans leur application. Cette brutalité s'exprime d'une double façon :

- par l'impossibilité pratique, de par la méthode de calcul, de prendre en compte une réalité médiocre, c'est-à-dire qui ne soit ni toute bonne, ni toute mauvaise ;
- par le caractère trop global de leur application dans la mesure où, par définition, elle porte sur les immeubles et non sur les logements.

Cas n° 32 - Dans l'étude précitée de Grenoble (cas n° 31), il est justement remarqué que les résultats de médiocrité ne peuvent pas être pris en compte pour la méthode de calcul : "Attribuer un coefficient 0 à la médiocrité ne signifie pas qu'elle se situe à mi-chemin entre le "bon" et le "mauvais", ce qui serait le cas si le bon et le mauvais se voyaient attribuer le même coefficient ..." Or, "le principe de la formule de calcul est de privilégier les critères essentiels par rapport aux critères complémentaires, et les critères "mauvais" par rapport aux "bons". A ce propos, l'étude met en évidence le fait que la référence implicite d'évaluation du logement est l'habitat neuf, de construction moderne.

Cas n° 33 - La responsable de l'ORSUCOMN fait ressortir que les critères exigent, dans la réalité, une enquête immeuble par immeuble. Ceci va dans le sens de ceux qui insistent plutôt sur la protection des acheteurs contre les abus. A l'inverse, cela ne convient pas à ceux qui craignent qu'une telle manière de faire ne réduise la liberté nécessaire des transactions. Pour ceux-là, il faudrait des déclarations d'insalubrité individuelles.

- e) Malgré les efforts importants de précision des rédacteurs de la loi (énoncé des 22 critères dans la circulaire du 27 août 1971), l'application des critères sur le terrain demeure subjective et peut donc faire l'objet de décisions arbitraires indépendamment de la volonté de celui qui les applique.

Cas n° 34 - A St-Etienne où une enquête approfondie a été menée sur l'îlot Tarentaise, on aboutit quant à l'application des critères d'insalubrité aux différences suivantes :

- . application des critères par inspecteur de la D.A.S. : taux d'insalubrité de 78 %
- . application des critères par des étudiants : taux d'insalubrité de 72 %

C'est le taux de 78 % qui a été retenu lors de la prise d'arrêt de l'insalubrité du 27 juin 1972.

La constatation de ces difficultés renforce la tendance au niveau local d'interpréter la loi.

f) Aspects propositifs

Certaines de ces difficultés ont déjà été constatées depuis quelque temps et ont donné lieu à un certain nombre de réactions et de réflexions.

Il faut d'abord relever, semble-t-il, un certain conservatisme des techniciens pour qui les critères demeurent valables dans les deux cas de la destruction et de la rehabilitation. Cette attitude d'ailleurs peut apparaître confortée par le fait que, finalement, l'application des critères d'insalubrité ne fait pas l'objet de critiques considérables.

La proposition la plus souvent mise en avant consisterait à dissocier la notion d'insalubrité de celle d'interdiction totale d'habiter. Cela conduirait à maintenir une position ferme en ce qui concerne la fixation du périmètre et en portant une attention particulière aux problèmes d'humidité et de ventilation, mais à adopter une attitude plus souple quant à l'interdiction d'habiter. Remarquons que ceci pourrait contribuer à prendre en compte la notion de médiocrité.

Dans le même sens, il faut noter la proposition de l'Agence d'Urbanisme de Grenoble qui souhaite établir une "fiche tendant à quantifier les réparations" pour mettre fin à l'insalubrité et après un chiffrage sommaire, donner une référence de coût permettant de décider de la destruction ou de la réhabilitation"

On peut enfin signaler un souhait exprimé : celui de l'adjonction, pour chaque immeuble, d'un descriptif sommaire, ce qui constitue une formule beaucoup plus parlante lorsqu'on présente le projet.

#### 4. Les procédures d'indemnisation et les attitudes du système judiciaire à l'égard de la loi.

- a) Le problème de l'indemnisation des propriétaires et de l'appréciation de l'efficacité de la loi dans ce domaine est fonction de la situation à laquelle il s'applique.

On constate, dans les situations où l'action de Résorption d'habitat insalubre intéresse principalement la disparition de bidonvilles ou assimilés et, par conséquent, rencontre souvent comme interlocuteurs des "marchands de sommeil", que les responsables locaux soulèvent fort peu le problème des indemnités tel qu'il est prévu par la loi, voire - s'ils y font mention - jugent les dispositions prévues insuffisamment coercitives.

Cas n° 35 - A Argenteuil, on cite le cas d'un marchand de sommeil qui continue de percevoir 5.000 F par mois sur un immeuble frappé par une ordonnance de démolition.

A contrario, dans les situations où l'habitat insalubre concerne des gens modestes, souvent propriétaires occupants eux-mêmes, l'application des dispositions relatives à l'indemnisation est considérée comme particulièrement brutale, voire comme une véritable spoliation.

Cas n° 36 - A Lille, la mise en oeuvre des procédures d'indemnisation est considérée, selon l'expression des élus locaux, comme "l'organisation systématique de la spoliation des gens". Il est, en effet, avancé que, dans le cas de propriétaires occupants d'habitats individuels, les gens perdent tout (et ils ont pu, au fil des ans, investir un capital affectif important dans leur logement) et, au surplus, n'ont pas les moyens de se défendre devant la force et la complexité du système administratif ; ils sont le dos au mur.

De fait, pour pallier ces inconvénients, on voit apparaître des pratiques "d'adaptation" qui, dans certains cas, peuvent conduire à la non-application de la loi.

Cas n° 37 - A Garges-les-Gonesse, il existe le bidonville des Pieds Humides autour duquel ont été construites, il y a plus de 50 ans, des maisons en dur qui n'auraient jamais dû être construites là, mais pour lesquelles il y a maintenant prescription. Ces maisons sont proches d'une rivière qui est très souvent en crue et doivent être détruites. Pour ne pas léser les propriétaires, le conseil d'hygiène a déclaré partiellement insalubres ces maisons et a prévu des travaux qui sont impossibles à réaliser techniquement (travaux d'assainissement considérables). Le Préfet a pris un décret dans ce sens. La réaction du maire a été de dire que ce décret était impossible à appliquer, donc de prévenir le Préfet qu'il ne le notifierait pas. Le Préfet a été d'accord sur cette attitude du maire, puisque les travaux étaient impossibles. Les services de la Préfecture ont demandé au maire pourquoi l'arrêté n'était pas notifié. Le maire a expliqué alors que les travaux prescrits étaient impossibles à faire. Le conseil d'hygiène a expliqué que c'était vrai mais que ceci était fait pour préserver le droit aux indemnités des propriétaires. Le délégué du G.I.P. se demande si le conseil d'hygiène n'a pas été un peu trop loin dans l'interprétation de la loi, mais constate qu'actuellement tout le monde est dans l'impasse sur ce dossier.

*Notons que, dans ce cas précis, une maison, si elle est déclarée totalement insalubre, est vendue au prix du terrain nu alors que la même maison, si elle est déclarée partiellement insalubre après évaluation des Domaines - ce qui a été fait - est estimée à 40.000 F.*

En conclusion, on doit donc constater que, dans un cas, la loi est considérée comme inefficace pour lutter contre les marchands de sommeil et la résorption des bidonvilles ; dans un autre, elle apparaît mal adaptée parce que donnant lieu à des indemnités trop faibles compte-tenu de la nature des populations concernées.

- b) Au problème précédent, il convient d'ajouter celui mis en avant assez systématiquement par les responsables locaux qui concerne l'attitude de l'appareil judiciaire et domanial.

Remarquons, au préalable, qu'actuellement il n'existe que très peu de cas ayant abouti à un jugement définitif, ce qui fait que les opinions émises à ce sujet par les acteurs locaux émanent d'impressions ou de sentiments procédant d'une extrapolation de la réalité constatée.

Celles-ci peuvent s'exprimer, encore une fois, dans deux sens différents :

- soit la crainte de comportements "trop cléments"

Cas n° 38 - La municipalité est actuellement très inquiète de l'attitude que va prendre le juge puisqu'il s'agit à la fois d'un premier jugement et d'une procédure qui risque de faire jurisprudence pour l'ensemble de l'application de la loi Vivien. D'une façon générale, elle pense que le juge risque d'être défavorable à une indemnisation faible et privilégiera la propriété individuelle compte-tenu de la structure du droit français ; si tel est le cas, la municipalité déclare ne pas avoir les moyens financiers suffisants pour racheter l'ensemble des immeubles à exproprier aux prix fixés par le jugement. Elle souhaite à cet égard qu'une information soit systématiquement diffusée au juge dans l'application de la loi Vivien (Argenteuil).

- soit l'appréhension de jugements trop draconiens

Cas n° 39 - A Lille, on cite le cas d'un appel opposé à une décision fixant l'indemnité et qui a permis de faire revenir le Préfet sur sa décision de déclaration d'insalubrité et donc, dès ce moment, de recourir à la procédure classique. Résultat : le prix évalué au départ a été multiplié par 8.

Cas n° 40 - A Troyes, on constate des comportements d'anticipation, l'attitude de l'appareil juridique étant a priori estimé de la façon suivante :

- . l'estimation des Domaines va dans le sens de la sous estimation et, ce faisant, pèse comme un carcan sur les collectivités locales ;
- . de ce fait, le juge a tendance à augmenter les prix lors de l'expropriation (augmentation systématique de l'ordre de 10 à 20 % constatée au cours des 2 dernières années) ;
- . cette situation doit être extrapolable à la Résorption de l'habitat insalubre ; les dispositions de la loi paraissent donc difficilement applicables, d'autant plus qu'il ne s'agit pas, à Troyes, de marchands de sommeil mais de petits propriétaires pauvres, parfois de squatters.



De plus, comme nous l'avons précédemment montré, le rôle des Domaines et des juges fonciers (cf. chapitre III § 2) est jugé par les acteurs locaux comme un "goulot d'étranglement".

Cas n° 15 - (cf. page 13)

- c) En conclusion, il apparaît, au travers des opinions exprimées par les responsables locaux, que la loi n'a pas choisi entre la lutte contre les marchands de sommeil et la résorption de l'habitat insalubre, et qu'inefficace dans le premier cas, elle est ressentie comme trop draconienne dans le second. Sur ce plan, la logique serait - si l'appréciation des acteurs locaux visités devait être confirmée - de :
- assouplir la loi quant à la fixation des indemnités pour les actions de Résorption d'habitat insalubre proprement dites ;
  - élaborer un dispositif particulier et plus coercitif pour la lutte contre les marchands de sommeil.

## 5. Cas particulier des commerçants

Il convient de rappeler que, d'après l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970 (Annexe VII à la circulaire du 27 août 1971), il est prévu :

- une indemnisation des commerces portant sur le logement dans les locaux impropres à l'habitation ;
- une non-indemnisation des commerces exercés dans les bidonvilles.

En dehors de ces cas, seule la procédure de droit commun est appliquée.

Ceci étant, on constate que les collectivités locales manifestent une certaine appréhension quant à la position des commerçants face à la mise en oeuvre d'une procédure de résorption d'habitat insalubre. D'où la tentation d'éviter de devoir affronter ce problème :

Cas n° 41 - A Troyes, l'une des raisons qui ont déterminé la sélection des îlots les premiers concernés par la résorption d'habitat insalubre a été précisément l'absence de commerçants dans les cas retenus.

Cas n° 42 - A Marseille, les responsables locaux souhaitaient conduire les opérations concernant le quartier dit des "Carmes-Belzence" sous l'étiquette Rénovation afin, en particulier, de désarmer l'hostilité des commerçants dans un secteur "politiquement sensible" en leur proposant de participer à l'opération.

Cette appréhension peut donner lieu à deux attitudes différentes :

- d'une part, la recherche par la collectivité locale d'accords amiables avec le commerçant, jugés plus réalistes et plus justes, mais sans référence très directe à la loi ; dans ce cas, on dira que la loi est ressentie comme trop draconienne ;
- d'autre part, dans certains cas, les indemnités d'éviction commerciale sont jugées trop lourdes.

Cas n° 43 - L'ORSUCOMN cite le cas de rues entières à Roubaix ayant commerces en façades mais cachant par derrière des îlots totalement insalubres.

Il semble que cette apparente contradiction ne puisse trouver de solution que dans le cadre d'opérations importantes.

Cas n° 44 - Ainsi de la Restructuration du centre d'Argenteuil - qui se trouve être en même temps le centre commerçant - avec la réussite de l'opération "Gabriel Péri". Les commerçants concernés, un moment pénalisés par l'opération, se sont plus que retrouvés dans leur nouvelle installation puisqu'ils ont décuplé leur chiffre d'affaires. Cet exemple est d'un bon effet pour la conduite de nouvelles opérations.

Encore faut-il préciser que ces grosses opérations se heurtent à la difficulté du laps de temps nécessaire pour leur aboutissement.

Cas n° 45 - A Troyes, dans l'ilôt de rénovation du Gros Raisin, les commerçants reviennent actuellement s'installer dans ce qui est déjà construit, car la S.I.C. a mis à leur disposition des boutiques au rez-de-chaussée. Mais ces boutiques sont chères et, tous les logements n'étant pas construits, l'activité commerciale est loin d'avoir trouvé son niveau d'activité souhaitable. Les commerçants, par conséquent, ne s'y retrouveront vraiment que lorsque tout sera terminé.

Il apparaît que les opérations réussies sont très peu nombreuses. Dans la plupart des cas, il y a échec et gabegie financière : on préfère indemniser, cela coûte cher et l'on ne fait qu'organiser le déplacement de la vétusté commerciale.

Ce jugement sur le problème est souvent argumenté de la façon suivante :

- même si, au niveau de la zone de résorption d'habitat insalubre proprement dite, l'opération peut se révéler bénéficiaire, il n'en est pas de même au niveau plus large de la collectivité ;
- il existe beaucoup de commerces spécifiques à l'habitat insalubre, irréductibles aux reconversions nécessitées par la suppression de l'insalubrité.

Certains en concluent que la question n'est pas un problème de loi, mais de possibilités physiques de réinstallation, de passage d'un niveau de standing à un autre et qu'elle participe, ce faisant, au problème beaucoup plus général du devenir d'une certaine forme de commerce, notamment dans le cas des centres-villes.

## 6. Les caractéristiques des populations résidant en habitat insalubre (1)

Toute action de Résorption d'habitat insalubre est moins originale par son contenu que par les caractéristiques des populations qu'elle concerne, telles qu'elles sont perçues par les responsables concernés. Ceci détermine, pour une grande part, les difficultés d'application de la loi, soit directement, soit indirectement en amplifiant certains effets.

a) Il s'agit d'une population perçue comme "socialement marginale" dont on peut schématiquement présenter les principales caractéristiques :

- mobilité,
- dominante masculine ("faux célibataires"),
- dominante étrangère et hétérogénéité,
- niveau d'instruction faible,
- niveau de revenus très faible.

L'ensemble de ces caractéristiques entraîne :

- la naissance de foyers d'asociaux en référence aux normes culturelles en cours,
- des difficultés fortes d'intégration,
- de faibles moyens de défense individuels ou collectifs,
- des comportements grégaires,
- un rejet de la part de l'environnement immédiat.

Ceci se traduit par des situations de grande vulnérabilité et dominées par leur caractère "dramatique".

Pour illustrer cette situation, on peut se reporter à la brève description suivante des caractéristiques de l'îlot de la "Tarentaise" à Saint-Etienne.

### Cas n° 46 - 1. Evolution historique (2)

*Le processus de dégradation de l'habitat commence vraiment au début du 19ème siècle par la construction d'une série d'immeubles de qualité médiocre, abritant une population d'ouvriers. Au début du 20ème siècle, l'état de délabrement est assez avancé, ce qui engendre le départ progressif des familles connaissant une promotion sociale et leur remplacement par des personnes à la recherche d'appartements à loyer peu élevé.*

(1) Les problèmes relatifs aux liens existant entre certaines populations et l'habitat insalubre ont été plus particulièrement étudiés dans les travaux de :

- P. VERGRUGGE : la fonction sociale du vétuste, avril 1972
- G.E.T.U.R. : Analyse du processus d'insalubrisation d'un quartier (juillet 72) réalisés pour le S.A.E.I.

Nous nous situons dans ce paragraphe et dans le chapitre IV au niveau de la perception qu'ont les responsables de ces problèmes humains.

(2) D'après le rapport d'enquête du CRESAL.

Ainsi, après la grande guerre, on voit arriver des populations immigrantes à faibles revenus. Il s'agit des Grecs, Arméniens, Albanais, etc ... Puis ce fut le tour des Italiens et Polonais à la recherche d'un emploi, auxquels vinrent s'ajouter après la 2ème guerre mondiale, les Espagnols. Toutes ces populations, en général, n'ont fait que passer et sont ensuite allées résider dans des quartiers voisins dégradés correspondant mieux à leur promotion sociale.

C'est dire que le quartier de la "Tarentaise", après avoir connu une dégradation de son capital immobilier, était devenu une sorte de quartier de transit dans lequel les familles passent avant de s'intégrer à la population stéphanoise. Ce rôle de quartier d'accueil est accru à la fin de la 2ème guerre mondiale par le départ des familles françaises, et par l'arrivée massive d'Italiens, mais surtout de Nord-Africains, auxquels se sont ajoutés récemment Portugais et Turcs. De sorte qu'aujourd'hui, le quartier a certaines caractéristiques de ce que l'on appelle une "médi-na".

## 2. Description du secteur

### a) Parc immobilier

Le périmètre retenu recouvre 9 îlots. Dans ces 9 îlots, on a dénombré 1.102 logements répartis entre 327 appartements. Sur ces 1.102 logements, 1.003 sont actuellement occupés, 89 vacants, et 10 inhabitables.

### b) Description de la population

- Par nationalité :

La population du périmètre est évaluée à 2.195 habitants. La proportion d'étrangers est de 57 % répartie entre 10 nationalités :

Français	948
Italiens	160
Espagnols	25
Portugais	183
Algériens	584
Marocains	175
Tunisiens	80
Divers	43

Les pourcentages sont très variables d'un îlot à l'autre. Certains relativement peu insalubres sont peuplés en majorité de Français. En fait, une véritable ségrégation s'opère au niveau des tenements, voire à celui des bâtiments eux-mêmes.

## - par sexe :

La répartition par sexe présente un certain nombre d'anomalies significatives. On notera l'écrasante supériorité de l'élément masculin : 1.343 hommes et 852 femmes, alors que la moyenne nationale est en faveur de l'élément féminin. Cela s'explique bien évidemment par l'existence en nombre important de travailleurs immigrés. Notons que les proportions d'hommes et de femmes sont sensiblement égales chez les Français ou étrangers habitant le périmètre de longue date. Il en est radicalement différent chez les Nord-Africains habitant le secteur. Les chiffres suivants le prouvent :

Algériens	H	455	F	129
Marocains	H	146	F	29
Tunisiens	H	79	F	1

## - par âge :

La répartition par âges de la population du périmètre est la suivante :

27,2 %	des habitants ont moins de 20 ans
56,7 %	" ont de 20 à 60 ans
16,1 %	" ont plus de 60 ans.

Par le nombre de ses adultes, le quartier de la Tarentaise est assez proche des quartiers périphériques de Saint-Etienne. Cependant, cette structure par âge ne fait ressembler la population du secteur à aucune autre population d'autres quartiers de St-Etienne.

Les chiffres globaux s'interprètent de la manière suivante :

- Les jeunes : l'importance du nombre des jeunes est due à deux raisons convergentes : la 1ère est le grand nombre de ménages adultes, la 2ème tient au fait que les ménages de travailleurs immigrés ont des enfants pendant une période très longue, au-delà même de la quarantaine.
- Les adultes : La population de ce groupe varie beaucoup selon la nationalité. C'est ainsi que l'on trouve dans cette tranche d'âge 46,6 % de Français, 64 % de Nord-Africains - chiffre extrêmement élevé - et 52 % de Portugais.

- Les personnes âgées : le pourcentage de Nord-Africains et de Portugais est très faible dans cette tranche d'âge alors que celui des Français est de 30 %. La population française, en effet, est attachée sentimentalement à ce quartier alors que la population portugaise et surtout nord-africaine se renouvelle, les Nord-Africains regagnant leur patrie au plus tard au moment de leur retraite.

- par niveaux d'instruction :

87,9 % des adultes sont soit illetrés (32,5 %), soit scolarisés jusqu'à 12 ans seulement, soit au maximum titulaires d'un certificat d'études primaires (14,9 %). Derrière ces chiffres, se cache une grande variété en fonction de l'âge et de la nationalité.

Parmi les Français, 4,41 % sont illetrés et la moitié (50 %) est allée à l'école jusqu'à 12 ans, 28 % sont titulaires d'un CEP et 10 % d'un CAP. Le niveau d'instruction apparaît comme supérieur à la moyenne du quartier. Chez les étrangers, la situation est la suivante :

	<u>illetrés</u>	<u>jusqu'à 12 ans</u>	<u>CEP</u>	<u>CAP</u>
Nord-Africains	67,45%	23,28%	3,55%	1,69%
Portugais	34,90%	60,30%	1,88%	2,83%
Italiens	13,86%	58,41%	10,89%	8,91%

Parmi les illetrés, ce sont des jeunes et des adultes qui en constituent la plus grande masse chez les Nord-Africains et les Portugais.

- par catégories socio-professionnelles :

La population <sup>active</sup> représente 51 % de la population totale, ce qui est nettement supérieur à la moyenne française. Le secteur primaire est peu représenté, le secteur secondaire est celui qui fait travailler le plus de femmes (77 %). Il s'agit d'emplois peu qualifiés : manoeuvres, ouvriers, et les branches qui fournissent le plus d'emplois sont la métallurgie et le bâtiment. Le secteur tertiaire n'emploie que 18 % de la population active du périmètre. Il s'agit d'employés de commerce, de bureau, etc ...

*En conclusion, l'éventail des professions est un assez fidèle reflet du visage présenté par un quartier à une population de faible niveau d'instruction qui doit accepter des emplois peu qualifiés et mal rémunérés.*

- par revenus :

*De manière générale, les revenus sont bas :*

*5,4 % des personnes disposent de plus de 1.500 F/mois  
22,3 % entre 1.000 et 1.500 F par mois  
41,4 % entre 700 et 1.000 F par mois  
30,9 % ont moins de 700 F. par mois.*

*ce qui apparaît très différent de la répartition des revenus pour l'ensemble de la population active française.*

Il est important de préciser que ce cas n'est qu'une illustration et qu'il ne prétend pas être représentatif de toutes les situations locales existantes.

Les acteurs locaux ont tendance à classer en trois catégories les types de populations principalement rencontrées dans l'habitat insalubre qui ont chacune leurs caractéristiques propres et posent des problèmes de nature et de difficulté différentes :

1. Les populations âgées, caractérisées par la faiblesse des moyens et l'impossibilité du déplacement pour des raisons affectives d'attachement au quartier et d'intégration au milieu ambiant.
2. Les populations étrangères, caractérisées par leur mobilité, leur taux élevé de "célibataires", leurs difficultés d'intégration culturelle.
3. Les familles dites "lourdes", caractérisées par leur dominante asociale et leur considérable dépendance.

De l'avis général, dans les opérations de résorption d'habitat insalubre, ce sont les populations étrangères qui semblent poser le moins de difficultés d'intégration.

Au niveau de son application, la loi - et plus particulièrement certaines de ses dispositions déjà analysées par ailleurs - se heurte à des difficultés amplifiées par les caractéristiques de ce milieu auquel elle s'applique.



b) Les relations de ces populations avec l'ensemble de la ville

On se contentera de rappeler ici les principales difficultés rencontrées dans l'application de la loi, qui tiennent particulièrement au facteur humain ou contribuent à l'affecter. Ces points font l'objet de développements plus approfondis dans les autres chapitres.

- Très souvent, les concentrations d'habitat insalubre génèrent leur propre vie et leurs propres activités d'une manière relativement autonome par rapport au reste de l'agglomération. Ainsi en est-il, par exemple, du développement de commerces spécifiques. Ces manifestations constituent des éléments de rigidité supplémentaire dans toute action de résorption d'habitat insalubre et posent des problèmes accrus de reconversion.
- Les caractéristiques particulières de ces populations déterminent l'importance et la nature des efforts d'encadrement socio-éducatifs qu'il est jugé nécessaire de conduire avant, pendant et après toute action de résorption d'habitat insalubre. Or l'impulsion donnée par la loi apparaît insuffisante à ce niveau.

Cas n° 47 - *Sur ce plan, on peut citer le cas de Marseille où les responsables présentent le problème de l'action socio-éducative en ces termes :*

- . 10 % environ des familles ne posent pas de véritables problèmes de reconversion et peuvent être directement relogées dans des logements sociaux ;
- . de l'ordre de 60 à 65 % de ces familles peuvent être "reconditionnées" à un logement social dans un laps de temps de l'ordre de 3 mois à 2 ans ;
- . le reste, 25 à 30 %, est constitué par des familles "dont on ignore si l'évolution est possible".

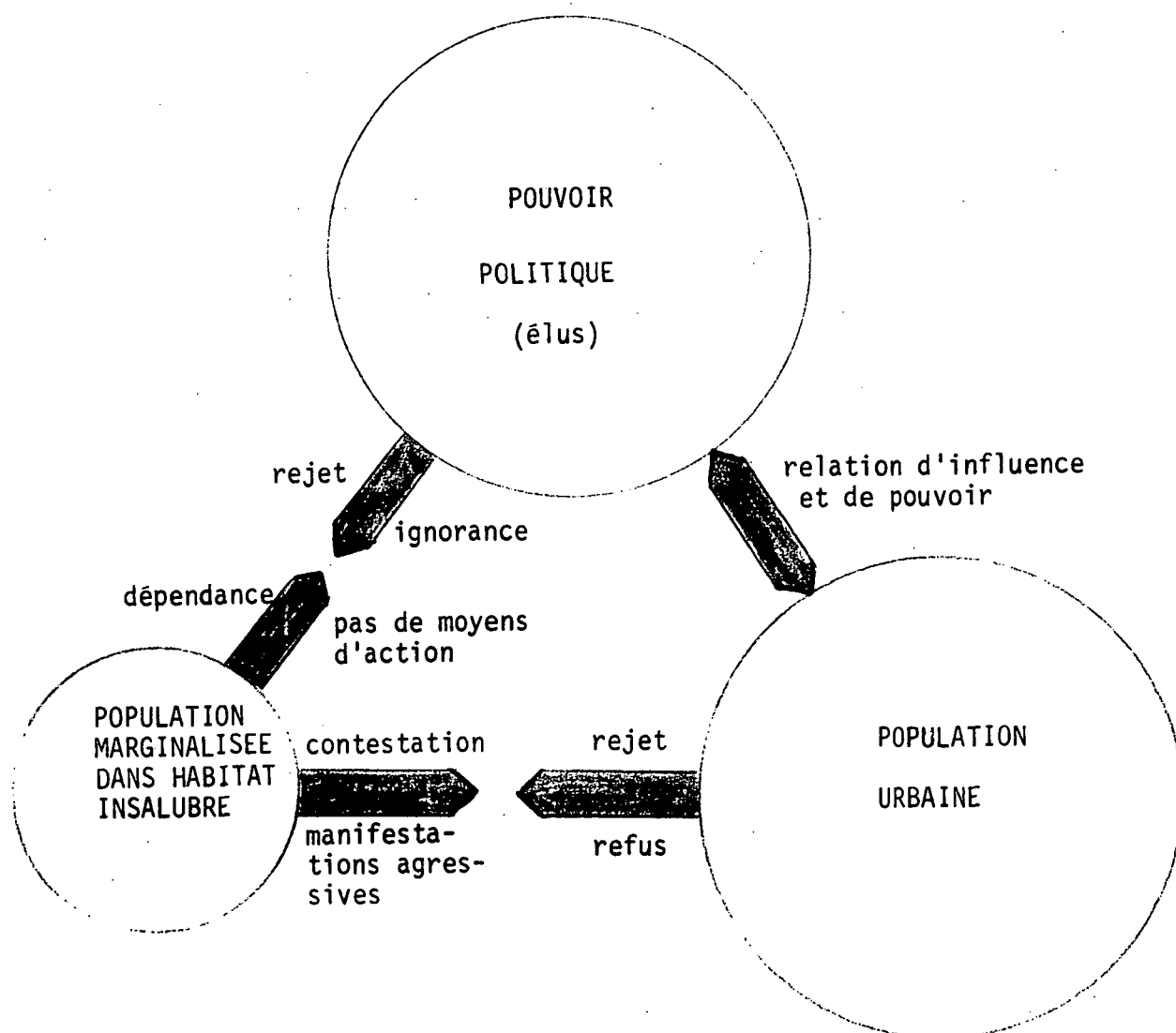
- Outre la disparition de foyers d'insalubrité, la loi a pour effet de modifier d'une part l'équilibre interne des groupes sociaux concernés, d'autre part l'équilibre des relations sociales dans l'ensemble de la ville.

Du moins en est-il ainsi lorsqu'il s'agit vraiment de Résorption de l'habitat insalubre et non de simple transfert d'habitat insalubre.

Ce point fait ressortir qu'il n'est pas sain de concevoir l'action de Résorption de l'habitat insalubre d'une manière ponctuelle et isolée, indépendamment de l'ensemble de l'environnement. Sur ce plan, il faut reconnaître que la loi présente une dimension plus "construction" qu'"urbanisme". Par exemple, dans ce contexte, les terrains libérés présentent des problèmes d'utilisation dans la mesure où le bilan des opérations n'inclut pas la réalisation d'équipements.

- La relation de nature politique entre les groupes sociaux habitant en insalubre et les élus est différente de celle entretenue avec le reste de la population urbaine. Ces groupes sociaux ne font sentir leur poids que d'une manière négative. C'est bien ainsi, le plus souvent, qu'ils seront perçus par les élus qui ne prendront pas garde à eux sauf à ce qu'ils "se rappellent à leur existence". Ainsi est-ce souvent en fonction des réactions existantes ou supposées du reste de la population que l'acuité du problème sera déterminée.

On trouvera ci-dessous, schématiquement illustré, les forces interactives qui régulent les relations entre ces trois groupes au niveau local.



Système relationnel au plan local

- Dans l'ensemble, il s'agit d'une population dont le degré d'information est tel qu'elle se trouve particulièrement désarmée à l'égard du système administratif et éprouve de grandes difficultés à faire valoir ses droits dont elle ignore souvent l'essentiel. Les seuls à être réellement en mesure de se défendre sont ceux qui exploitent systématiquement l'état d'insalubrité (cf. "marchands de sommeil"). Il semble que certaines actions de résorption d'habitat insalubre soient ralenties ou différées par crainte de ces gens-là.
  
- Le problème des critères d'insalubrité est très relatif. Ils ne sont pas appréciés de la même façon par les inspecteurs de la D.A.S. qui, conformément à l'esprit de la loi, jugent en référence à des habitations neuves, alors que les populations concernées - voire les acteurs locaux - se réfèrent à leurs situations antérieures qui, le plus souvent, sont constituées par des logements anciens.

Tel logement qui, à des yeux extérieurs, semblera un "taudis" sera vécu par ses occupants avec l'attachement que confèrent le temps et les nombreuses améliorations qu'ils y auront apportées.

CHAPITRE IV  
LE PROBLEME DU RELOGEMENT

1. Importance et nature du problème

11. Il faut rappeler d'abord que la loi a voulu accorder une importance particulière aux actions de relogement. Ainsi est-il précisé, dans la circulaire d'application du 27 août 1971, que :

"L'offre de logements définitifs conditionne toute la mise en oeuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre, car de cette offre dépendent les possibilités effectives de relogement direct ou consécutif à un passage en cité de transit. L'ensemble des logements doit être mis à contribution en vue de l'accueil des familles en provenance d'habitations insalubres. Il est en particulier dans la vocation sociale des organismes d'H.L.M. et de tous les constructeurs de logements sociaux de participer au relogement des familles touchées par des opérations de résorption."

On peut succinctement recenser les différentes possibilités de relogement qui sont à la disposition des autorités locales :

- dotation départementale normale d'H.L.M.,
- réservations financées par le F.A.S., la C.A.F., la ville, etc ...,
- réservations prévues par des conventions entre les collectivités publiques et les organismes constructeurs,
- réservations fixées par arrêté du ministre chargé du logement,
- places disponibles pour les isolés dans les foyers de travailleurs migrants,
- programme spécial pour la résorption de l'habitat insalubre (P.R.I.).

Certaines de ces actions sont spécifiques à l'habitat insalubre :

- en matière de dotation H.L.M. avec les systèmes de réservation contractuelles ou de réservation obligatoire (arrêté du 1/10/68 pour la région parisienne et décret du 21/1/71 pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants) ;
- F.A.S. pour les travailleurs migrants (dans le cas des familles étrangères uniquement) par la réservation d'un certain nombre de logements ;
- P.R.I. réservé en totalité au relogement des familles provenant de l'habitat insalubre ou des cités de transit (chapitre 65/30 et fonds du F.A.S.).

12. Il est à constater que, malgré le caractère récent des dispositions sur la résorption de l'habitat insalubre, des actions de relogement ont déjà pris une dimension quantitative importante.

Cas n° 48 - D'après une statistique fournie par le G.I.P., les actions de relogement déjà entreprises se répartissent ainsi pour les années 70 et 71

1970	Isolés relogés	Familles relogées	Personnes relogées - total (bidonvilles + taudis garnis + habitat insalubre en dur)
Rég.parisienne	4.493	1.367	12.000
Province	1.278	837	6.000
Total	5.771	2.204	18.000

1971	Nb.de bidonvilles et de taudis garnis entièrement résorbés		Isolés		familles relogées	Personnes relogées - Total (bidonvilles + taudis garnis + habitat insalubre en dur)
	Bidonville	taudis garnis	évacués	relogés		
Rég.paris.	18	33	4.469	2.949	1.183	15.000
Province	23	54	1.557	1.295	3.882*	22.000
Total	41	87	6.026	4.244	6.065	37.000

\* dont bidonvilles et taudis garnis : 606

1972 9 premiers mois	Isolés relogés	familles relogées
Région parisienne seule	2.200	2.626

Il est vraisemblable qu'une telle action devra se développer au cours des prochaines années.

Cas n° 49 - Selon la Direction de la Construction, sur la résorption de l'habitat insalubre, l'estimation totale des besoins annuels en logements serait la suivante, pour les années 1973-1975 :

	<u>Familles</u>	<u>Isolés</u>
Constructions provisoires	7.000	2.000
Habitat insalubre en dur	11.000	5.000
Etrangers nouveaux venus	10.000	30.000
<i>Total</i>	<u>28.000</u>	<u>37.000</u>

Resterait à repérer si ces actions de relogement ont bien concerné les personnes "délogées".

13. Le problème du relogement est aussi et surtout important sur le terrain pour les responsables locaux. Cette importance tient à un double facteur :

- les difficultés particulières tenant à la nature des populations concernées ;
- l'attitude qui en découle de la part des responsables et principalement des élus.

131. A l'égard des problèmes de relogement, on peut se demander si la loi est bien adaptée aux caractéristiques des populations.

En effet, plusieurs problèmes se posent :

. des problèmes financiers :

- En ce qui concerne les travaux de remise en état, on se heurte aux mêmes problèmes que pour le relogement : la faiblesse du niveau de ressources des intéressés (hormis le cas particulier des "marchands de sommeil") supprime toute marge de manoeuvre et conduit souvent à rejeter cette solution. Ceci s'exprime :
  - . soit par l'impossibilité de faire face aux coûts des travaux, surtout si la plus-value qu'on en retirera ne compense pas la dépense ;
  - . soit par l'impossibilité de faire face à l'augmentation de loyer consécutive aux travaux effectués.
- On rencontre des problèmes spécifiques tenant aux comportements parfois rencontrés dans la gestion des budgets familiaux. Ainsi a-t-il été souvent signalé que le versement de l'allocation logement en liquide était utilisé à d'autres fins qu'à celle du loyer parce que les gens n'avaient pas l'habitude ni de verser un loyer plus élevé, ni de recevoir de l'argent liquide. De plus, dans cette situation, tout retard administratif prend immédiatement la dimension d'un drame.
- Le système de fixation des indemnités (valeur du terrain nu dans le cas d'interdiction d'habiter) est ressenti comme une spoliation pour les petits propriétaires occupants n'ayant d'autres bien que leur logement.

. des problèmes de délais :

- Il y a rigidité dans les délais, compte-tenu de l'impossibilité pratique de disposer de solutions d'attente (et impossibilité de démolir tant que les gens occupent les lieux).
- Par définition, ces populations ne disposent d'aucune souplesse à cet égard. Dans le cas du relogement, elles ne disposent pas de solutions d'attente possibles et n'ont, par ailleurs, aucun moyen pour assurer un minimum de trésorerie. De ce fait, les élus sont très soucieux d'assurer, dans ces opérations, la garantie physique du relogement et de disposer des moyens suffisants.

. des problèmes entre l'adaptation de l'offre à la demande :

- Problème de l'adaptation de l'offre à la demande, c'est-à-dire de logements correspondants aux besoins des demandeurs (localisation, nombre de pièces, prix, configuration, ...).
- Rigidité quant à la localisation des nouveaux logements (difficulté de déplacer les populations âgées et problème de la distance au lieu de travail pour les autres)

Cas n° 50 - A Troyes, l'expérience a conduit aux remarques suivantes :

*Quand il s'agit de personnes âgées, il faut s'efforcer de les reloger sur place. Quand il s'agit de jeunes, il faut à la fois tenir compte des habitudes et du lieu de travail. Quand il s'agit des étrangers, le problème est moins difficile ; il n'y a pas véritablement de problème d'habitudes et les déplacements ne sont pas trop compliqués. Il ne faut pas oublier, en effet, que les étrangers se retrouvent souvent en habitat insalubre d'une part parce qu'ils veulent rester entre eux, d'autre part parce qu'il s'agit d'un habitat peu onéreux.*

- Rigidité d'ordre qualitatif, c'est-à-dire portant sur la nature du nouveau logement, particulièrement sensible au niveau des populations âgées et des familles nombreuses.

Cas n° 51 - Pour illustrer ce propos, on doit signaler l'initiative intéressante de la municipalité de Saint-Etienne. Celle-ci a pris soin, lors de l'enquête sur l'îlot de Tarentaise, de faire réunir les informations non seulement concernant l'insalubrité et la description de la population, mais également sur les désirs de relogement des personnes concernées.



132. Les élus locaux sont de plus en plus conduits à conditionner le lancement de toute action de résorption d'habitat insalubre à la réunion des garanties nécessaires concernant le relogement.  
 Pour ce faire, on voit apparaître certains comportements au plan local destinés à favoriser les solutions de ce problème :

- . une intégration du problème du relogement dans un vaste programme d'ensemble au niveau de la ville (Saint-Etienne)

Cas n° 52 - A St-Etienne, la résorption de l'insalubrité de l'ilôt précède une opération de rénovation sur le même emplacement, sur une superficie de 4 hectares au lieu de 9 initialement : les 5 autres étant destinés à la réalisation d'une rocade et à la constitution d'une réserve foncière.

Les caractéristiques de l'opération sont les suivantes :

- construction d'une résidence pour les personnes âgées,
- construction d'une cité de transit,
- construction d'un foyer hôtel où seront relogés les travailleurs célibataires,
- conservation de l'aspect "petit quartier du site" afin de réaliser une meilleure intégration dans le paysage,
- construction de logements sociaux et de standing, d'un centre commercial et d'espaces verts.

De plus, autant que faire se peut, le relogement des personnes s'effectuera dans la zone renouvelée. Certaines négociations sont en cours et tentent à préserver les intérêts de petits commerçants en les incitant à continuer d'exercer leur activité dans la zone.

Notons que les promoteurs de cette opération pensent que la réalisation d'une cité de transit, d'un foyer hôtel et le relogement sur place des expropriés ne constituent pas un frein à la commercialisation des logements sociaux et de standing, le site jouissant d'une situation géographique exceptionnelle. De toutes manières, la ville semble prête à assurer ses responsabilités et déclare que son objectif prioritaire est la résorption de l'ilôt et le relogement des personnes.

- . l'organisation d'actions d'information et d'encadrement en amont de la procédure de la résorption d'habitat insalubre pour "préparer le terrain"

Cas n° 53 - A Troyes, l'information a été réalisée de la façon suivante par la collectivité locale :

- *le projet de rénovation de l'ilôt du Gros Raisin qui, par bien des côtés, représentait une opération suicide pour les habitants, a été conduit par voie de presse et la prise de quelques contacts avec les habitants. Cela a donc été fait de manière assez impersonnelle. Néanmoins, il ne semble pas qu'il y ait eu de gros problèmes. Il s'agissait d'une population très sous-prolétarisée et essentiellement de gens âgés.*
- *En ce qui concerne l'ilôt opérationnel, l'opinion a été informée par voie de presse et la conduite de réunions notamment avec les commerçants. Cette opération s'est conduite de façon très aisée car l'ensemble des habitants y ont aisément décelé leurs intérêts.*

Par ailleurs, ces attitudes des responsables locaux sont souvent perçues par les fonctionnaires comme un frein au développement des actions de résorption d'habitat insalubre.

Cas n° 54 - *Dans le Nord, les responsables de la D.D.E. trouvent qu'il est très difficile, voire impossible, de faire sortir les déclarations d'insalubrité pour les immeubles pour lesquels des mutations sont proposées. En effet, on se heurte à la résistance des collectivités locales. Elles craignent le caractère brutal de la décision. Tout se passe comme si, ne sachant pas quand l'on pourra remplacer l'habitat actuel, on préfère garder ce que l'on a.*

Ce problème se trouve parfois exprimé au niveau de la D.U.P.; celle-ci devant nécessairement comporter les offres de relogement risque de ne pouvoir être prise qu'à la fin du processus, c'est-à-dire lorsque ces offres sont connues. Devant cette situation, certains responsables de l'administration sont tentés de dissocier la D.U.P. proprement dite des offres de relogement qu'ils consignent dans une note annexe donnant des orientations de relogement sans précision complémentaire.

## 2. Les problèmes de relogement en matière de logement définitif.

21. Il apparaît que la possibilité d'utiliser les crédits en matière de relogement de la meilleure façon possible, notamment pour des crédits P.R.I., apparaît très liée à la prise en compte du problème du relogement dès le point de départ de l'opération. Cette nécessité est généralement soulignée par tous les responsables, notamment au niveau national. Elle découle assez naturellement du type des opérations de résorption d'habitat insalubre, nécessairement complexes au niveau de l'ajustement entre les besoins détectés et les possibilités du marché. Elle est, par ailleurs, d'autant plus forte que les responsables locaux doivent mobiliser plusieurs possibilités de logement et ne pas se contenter de s'en remettre au programme P.R.I.

Ceci étant, il faut bien remarquer que cette situation n'a pas été rencontrée dans les investigations conduites. Il faut dire que cela pose un problème délicat, déjà évoqué dans un chapitre précédent et actuellement non encore clarifié : celui du pilotage des opérations au niveau local. Ainsi, les responsables s'interrogent-ils encore sur le fait de savoir si le niveau global d'une telle action relève plutôt du Préfet, ou de la D.D.E., ou de la collectivité locale.

Cas n° 55 - A Marseille, cette situation semble actuellement en cours de création : plus précisément, il s'agit du regroupement, avec l'agrément de la ville, des organismes constructeurs (SONACOTRA, LOGIREM) et de la participation d'autres associations (PACT, ARIM, ATOM, UNIOPS). Ce regroupement, sous forme d'association 1901, viserait à constituer un interlocuteur privilégié avec la ville pour s'axer sur les problèmes de relogement. En l'occurrence, le groupement vise une vaste opération d'aménagement concernant le quartier des Carmes-Belzence, celui où doit se situer le futur centre directionnel. La programmation du relogement aurait déjà été préparée pour l'ensemble, avec réservation obligatoire par arrêté, appel au P.R.I. et établissement des échéanciers. Cette opération concernerait également, outre les actions de résorption d'habitat insalubre et de rénovation, les actions de travaux de remise en état sommaire systématique, mobilisant soit les fonds de l'ANAH, soit ceux du régime H.L.M.

22. Il a été constaté qu'il semblait y avoir contradiction entre une certaine rigidité des modes de financement des relogements et la volonté, au niveau local, d'application d'une politique plus qualitative de ce relogement.

Afin d'améliorer l'insertion sociale des populations considérées, les responsables locaux souhaitent, dans certains cas, éviter une transplantation pure et simple d'un bloc de population d'un endroit à un autre en procédant à un amalgame. Or, le financement de l'Etat, pour ce relogement, prévu par la loi et systématiquement recherché par les responsables locaux, est dévolu selon une procédure et se présente sous une forme d'une rigidité mal adaptée à la souplesse nécessaire à cette intervention plus qualitative.

Cas n° 56 - La Mairie d'Argenteuil souligne que, lorsque dans les cités de transit il y a de nouveaux logements qui sont mis à la disposition, en particulier par LOGIREP, de populations transplantées, il serait souhaitable d'effectuer un "panachage" des populations, notamment en ce qui concerne Argenteuil, pour éviter une concentration trop importante de travailleurs nord-africains principalement. Mais elle remarque que ceci ne dépend pas de son pouvoir mais de celui de la Préfecture, en particulier pour les cités de transit ; elle n'a pas réussi, jusqu'ici, à obtenir l'accord de la Préfecture pour qu'un panachage systématique des populations d'origine différente, française y compris, puisse être effectué.

Cas n° 57 - On peut également citer l'exemple LOGIREM à Marseille où le taux de la population étrangère est trop important. Il est de 15 à 20 % de familles, ce qui signifie au niveau des enfants, 35 à 40 % dans les écoles. Ensuite, on risque de récréer des ghettos et lorsque les familles françaises partent, on ne peut pas mettre à la place des familles étrangères. Les efforts de relogement sont actuellement faits sur les H.L.M. neufs, mais il est curieux de constater qu'en ce qui concerne les H.L.M. anciens, ceux-ci sont fermés de fait à l'intégration des familles étrangères. Dans un cas comme Marseille, sur les 15 % de familles étrangères, il conviendrait qu'il n'y ait que la moitié de Nord-Africains ; mais les contraintes sont telles qu'il n'en est rien. Pour ce problème de relogement, on notera l'obstacle de la complexité des procédures d'une part, et de l'inadaptation du parc des logements (loyers trop élevés et implantation ne permettant pas les brassages) d'autre part.

Ce dernier exemple fait ressortir les problèmes de l'adaptation de l'offre à la demande en matière de logement. Ce point de vue est exprimé de la façon suivante par un responsable troyen :

"Il est nécessaire d'avoir une politique qualitative du relogement. En fait, il y a toute une étude à conduire du marché du logement. Il n'y a pas, à proprement parler, de crise du logement ; et pourtant il y a encore des demandes. C'est que l'offre n'est pas qualitativement adaptée à la demande".

### 3. Les problèmes de relogement en matière de cités de transit.

Il paraît, au préalable, nécessaire de rappeler les diverses modalités de financement prévues en matière de cités de transit dans la mesure où elles n'apparaissent pas toujours clairement et contribuent souvent à déterminer les positions des uns ou des autres. Les informations ci-dessous sont reprises d'un document établi par le G.I.P.

*Le financement des cités de transit programmé en P.L.R. est assuré comme suit lorsque la cité doit être affectée au transit pour une durée minimum de 12 ans :*

- 45 % du coût de construction T.D.C. par un prêt de la Caisse des Prêts aux organismes d'H.L.M. au taux de 1 % sur 45 ans,
- 55 % à l'aide d'une subvention répartie entre la collectivité locale et l'Etat (sur le chapitre 65/30).

*Toutefois, la totalité des 55 % est prise en charge par l'Etat lorsqu'il s'agit de résorption de bidonvilles.*

*Lorsque sont construites des cités provisoires, il n'y a pas de financement H.L.M. et le taux de 55 % passe à 100 %.*

*Les pourcentages de la subvention sur le chapitre 65/30 sont donc fixés conformément au tableau ci-après :*

Cités provisoires (1)	Cités définitives en P.L.R.		
	Résorption de bidonvilles	Résorption de l'habitat insalubre (pour une affectat. de 12 ans en transit)	
		Etrangers sur la commune	
		moins de 8 %	plus de 8 %
100 % du coût construction et VRD	45 % prêt HLM	45 % prêt HLM	45 % prêt HLM
Terrain apporté gratuitement	55 % chapitre 65/30	30 % de 55 % couvert par la collectivité	20 % de 55 % couvert par la collectivité
		70 % de 55 % chapitre 65/30	80 % de 55 % chapitre 65/30

(1) A titre tout à fait exceptionnel, les cités de transit mobiles peuvent être mises à la disposition des communes qui conservent à leur charge les travaux de V.R.D. et qui, en outre, fournissent le terrain d'assiette

- Une première constatation porte sur l'intérêt, voire le caractère passionnel des réactions obtenues à ce problème des cités de transit. Spontanément, l'ensemble des responsables locaux visités a exprimé, à propos d'habitat insalubre, des préoccupations, des revendications, des jugements sur ce problème, parfois de manière passionnelle.
- Une deuxième constatation fait apparaître que, dans l'ensemble des propos recueillis, on fait difficilement la clarté quant à la façon dont ce problème est situé en relation avec la procédure et les objectifs de la loi Vivien.

Cas n° 58 - *Selon la responsable du P.A.C.T. de l'Aube, la cité de transit peut être considérée comme ayant trois objectifs :*

- *fournir un toit pendant la démolition de leurs immeubles actuels à ceux qui sont concernés par l'action de résorption de l'habitat insalubre ;*
  - *assurer une transition sur le plan du budget familial entre les loyers très bas payés par les locataires précédemment et ceux qu'ils auront à payer dans leur nouveau logement ;*
  - *assurer une transition psychologique et de comportement permettant d'aider à une meilleure prise de conscience des populations concernées. Ceci relève de l'aspect d'encadrement socio-éducatif nécessaire.*
- Une troisième constatation concerne le problème de la localisation : d'une manière générale, il semble que les populations expriment une résistance très forte à l'implantation de cités de transit à proximité de leur habitation.

Cas n° 59 - *Les responsables marseillais mettent en avant les difficultés rencontrées dans l'acquisition de terrains lorsqu'il s'agit de les destiner à l'implantation de cités de transit. Les gens protestent contre cette destination, d'une manière souvent purement passionnelle. Ils sont d'accord pour résorber les bidonvilles mais pas pour recevoir dans leur voisinage les gens qui en proviennent. Ceci est purement passionnel car, comme l'expérience marseillaise le montre, les cités de transit actuellement existantes ne posent pas de problèmes de ce point de vue, et semblent avoir, finalement, rencontré l'acceptation des populations environnantes.*

- Une quatrième constatation, très généralement faite, concerne la difficulté d'assurer le caractère provisoire du logement en cités de transit.

Cas n° 60 - *Il existe, à Troyes, une cité de relogement concernant 192 logements qui est gelée, qui ne joue plus son rôle. Les gens sont restés et n'en partent plus. Ceci constitue un exemple typique d'une idée "valable" détournée de sa vocation. Il est vrai "qu'on était content que les gens ne demandent pas de logements car il n'y en avait pas". En tout cas, pour les responsables locaux, cet exemple montre l'importance d'un encadrement socio-éducatif susceptible d'éviter ce genre de situation paralysée.*

Le problème précédemment cité vient justifier l'attitude de certains responsables qui cherchent par tous les moyens à éviter de semblables déviations.

Cas n° 61 - *Dans la ville nouvelle de Cergy Pontoise, on voulait mettre une cité de transit en plein centre pour ces migrants mais la D.D.E. en accord avec la Préfecture a refusé car tous deux pensent que plus une cité de transit est bien placée, plus les gens restent à l'intérieur ; l'objectif et la stratégie est à ce niveau de placer les cités de transit dans des endroits relativement difficiles d'accès pour que les gens ne cherchent pas à y rester.*

Une autre réaction enregistrée pour faire face à ce type de problème vise à transformer la nature des cités de transit de façon à augmenter leur caractère provisoire.

Cas n° 62 - *Les responsables marseillais sont hostiles à la formule actuellement retenue au plan national de cités de transit en dur. Les cités de transit en dur seront un échec, disent-ils, car les gens ainsi relogés auront l'impression qu'ils n'ont pas d'efforts à faire. A l'opposé, les responsables marseillais insistent sur la nécessité de cités de transit mobiles, provisoires, d'installation plus sommaire. A l'appui de leur position, ils soulignent la difficulté d'acquiescer des terrains plus grands dans le cas de cités de transit à caractère définitif (cités de transit en dur). "Nous ne trouverons pas un seul terrain pour construire une cité de transit définitive". Dans le cas d'une construction à caractère provisoire, il est possible de se contenter d'une concession sans avoir à procéder à l'achat du terrain. Dans ces conditions, on trouve plus facilement les terrains nécessaires.*

Il faut toutefois préciser, pour éclairer pleinement ce débat, que du point de vue des responsables locaux, les modalités de participation financière de l'Etat sont beaucoup plus favorables dans le cas des cités provisoires (100 %) que dans le cas des cités définitives (cf. tableau page 58).

- Une cinquième constatation, relevée par certains, concerne les réticences rencontrées au niveau des sociétés H.L.M. qui ne sont pas propriétaires des terrains et qui se font souvent "tirer l'oreille" pour réaliser ce genre d'opérations : la société H.L.M. reçoit le financement et est le promoteur mais c'est ensuite confié à une association pour la gestion des cités de transit ou des foyers. D'une façon générale, on peut considérer qu'une société d'H.L.M. bien implantée dans un département se refuse à faire ces types d'opérations (1).

#### 4. Quelques possibilités pour l'amélioration du système de relogement.

La question a été soulevée de savoir si la loi de juillet 1970 avait été faite pour le relogement ou pour le "délogement". Actuellement, l'optique du "délogement" semble malheureusement l'emporter sur celle du relogement.

Face à cette situation, il faut d'abord remarquer la difficulté rencontrée dans la connaissance des logements disponibles. Toute action efficace en matière de relogement suppose une connaissance très bonne de l'ensemble du parc de logements disponibles. Dans la pratique, cette information existe rarement et de manière très insuffisante, ce qui réduit d'autant la marge de liberté des responsables locaux dans la programmation du relogement, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Par conséquent, une première amélioration serait obtenue si un effort était plus systématiquement conduit pour identifier le parc des logements existants.

Pour trouver sa pleine efficacité, un tel effort demanderait à être complété par une semblable connaissance des besoins exacts des populations concernées tant, là encore, d'un point de vue qualitatif que d'un point de vue quantitatif.

Compte-tenu de la diversité des acteurs qui interviennent sur ce problème, la préoccupation de coordination apparaît particulièrement importante. Elle permettrait de réunir l'ensemble des informations nécessaires sur les disponibilités, les opérations projetées et autoriserait, par conséquent, la mise en oeuvre d'une véritable programmation des actions affectant le patrimoine construit. Pour certains, cette coordination pourrait prendre la forme d'une association regroupant les partenaires concernés ainsi

---

(1) Sur ce problème particulier des cités de transit, on pourra également se reporter aux études réalisées par ailleurs et notamment :  
 - "Le logement des étrangers" (BUTALD)  
 - Les bulletins du G.I.P.



situés dans un organisme commun face à la ville (proposition de la SONACOTRA). Une autre proposition (cf. chapitre II) consiste plus naturellement à reconnaître la responsabilité de cette coordination à la collectivité locale, en suite logique de la fonction de pilotage qui lui appartient. Une telle organisation s'articule avec l'idée de promouvoir l'ensemble de l'activité de la ville, et notamment de son programme de relogement au niveau d'une négociation globale avec l'autorité publique et les principales sources de financement en vue de l'établissement d'une sorte de contrat de plan.

CHAPITRE V

LE PROBLEME "SOCIO-EDUCATIF"

Le problème de l'action "socio-éducative" provoque, chez la plupart des acteurs, des prises de positions marquées, affirmant l'importance du problème, notamment chez les élus, divergentes quant au contenu, et relativement vagues quant aux applications concrètes.

Avant toute autre considération, on rappellera qu'en matière d'action socio-éducative, il faut distinguer selon le type de population concernée, à savoir : les personnes âgées, les "familles lourdes" ou "asociales", les autres et notamment les immigrés (cf. chapitre III).

1. Typologie des actions socio-éducatives

A partir des constatations faites par les différents responsables rencontrés, on peut distinguer trois types d'action socio-éducative :

- a) L'action socio-éducative dite "utilitaire" qui se caractérise par des actions de formation des familles visant à l'intégration, dans des conditions normales de logement. Il s'agit par exemple d'apprendre aux personnes à lire, à écrire, à coudre, à faire de la cuisine sans gêner les voisins, etc ... Ces actions sont souvent appréciées par les responsables locaux dans la mesure où elles ne provoquent aucune rumeur de nature contestataire ou politique. Ces actions sont prises en charge par des organismes tels que l'ATOM, le CETRAFA, l'Aide à toute Détresse (Père Joseph), et d'autres associations de la loi de 1901.

Cas n° 63 - *L'ATOM (Aide aux Travailleurs d'Outre Mer) mène les actions socio-éducatives dans la région de Marseille. Elle fait essentiellement porter son effort sur les femmes et les filles. Cette sélection se justifie d'une part par le manque de moyens (absence de moyens financiers), d'autre part et surtout parce que l'élément féminin constitue l'élément le plus moteur dans ces milieux. Les monitrices de l'ATOM ont pour objectif de s'implanter sur le terrain, avec interdiction d'y vivre. Justification avancée de cette interdiction : les monitrices ne doivent pas chercher à s'identifier au milieu dans lequel elles doivent intervenir.*

Le contenu de l'action éducative comporte essentiellement de la formation ménagère, de la formation de maîtresse de maison, des éléments de puériculture et un effort très important de socialisation. Cet effort de socialisation est également exprimé sur le plan des formules de construction :

- hostilité aux logements en étages et préférence pour les logements en rez-de-chaussée qui facilitent le contact et le dialogue ;
- hostilité aux cités de transit avec pavillons individuels, où sont installées des clôtures, et préférence pour un habitat en "bandes".

Est également dispensée une petite formation professionnelle à destination des jeunes filles et, depuis quelques années, des services pour adolescents.

Sur le plan du contenu, précisons également que le rôle de l'éducateur est conçu comme un rôle de tuteur, ce qui exclut qu'il s'identifie au groupe (ce qui correspondrait à certaines tendances "modernes"). L'objectif numéro un c'est la mise au travail et non les loisirs.

Les résultats sont difficiles à évaluer. Le pourcentage annoncé des échecs est de 2 %.

Cas n° 64 - A Montmagny, il existe une cité d'urgence peuplée en majorité de Français et des bidonvilles peuplés en majorité d'Algériens. Ces gens ont été très longtemps préparés, "en fait convaincus" d'après les dires du délégué du G.I.P., à passer en cités de transit. Cette action s'est faite par l'intermédiaire d'une association de bénévoles de même coloration politique que la mairie.

- b) L'action socio-éducative "contestataire", qui se caractérise par son orientation marquée pour déboucher directement sur des revendications politiques fortes. Ces actions peuvent, d'après les dires de certains responsables, s'apparenter à de véritables "manipulations" des classes défavorisées au bénéfice d'une stratégie de politisation extrémiste. Il est à noter que ces actions n'interviendraient pas dans le cadre de l'action socio-culturelle officielle, ne mobilisant pas de fonds publics.

- c) L'action socio-éducative "intégrante", qui peut constituer une voie médiane entre les deux types précédemment décrits. Elle cherche à dépasser le simple stade de l'apprentissage auprès de la famille pour faciliter l'intégration dans le nouveau logement pour déboucher sur un but promotionnel : ceci signifie le passage par une prise de conscience au niveau de l'individu de sa propre condition sociale en vue de lui permettre ultérieurement des engagements de personne responsable dans le cadre de la vie active.

Cas n° 65 - *L'association L.P.S. qui a un statut juridique totalement indépendant se réclame de cette tendance. Elle apprécie particulièrement en ce sens la circulaire du 27 avril 1972 (circulaire qui précise elle-même les instructions de la circulaire du 27 août 1971). Elle gère 7.750 familles dans la région parisienne.*

Il est vraisemblable que si, dans l'avenir, l'action socio-éducative tend à s'amplifier, il existera une concurrence réelle entre ces trois types d'action socio-éducative à l'intérieur de laquelle les prises de position de l'Administration, au moyen de circulaires d'une part, et de l'attribution des subventions d'autre part, joueront un rôle déterminant (cf. les mouvements récents occasionnés par les restrictions de crédits frappant LPS).

## 2. Le champ des actions socio-éducatives et les moyens disponibles

Les seules expériences d'animation socio-éducative qui ont été recensées portent sur l'animation en cité de transit mais ceci est loin de correspondre aux besoins réels. En fonction des étapes du déroulement de la procédure de Résorption de l'habitat insalubre, on peut distinguer trois niveaux d'animation socio-éducative :

1er niveau : Animation dans le quartier à démolir.

Il s'agirait d'une animation en amont de la procédure de Résorption d'habitat insalubre qui permettrait de préparer les populations à la connaissance des événements qu'elles vont vivre et aiderait les autorités à mieux appréhender la complexité des situations locales par une meilleure connaissance des besoins. Cette "préparation à l'action" viserait à la fois à préparer les habitants du quartier à résorber et à informer les responsables sur les besoins ressentis.

Cette forme d'animation n'est actuellement pas prévue par la loi Vivien, en particulier dans la mesure où il n'existe aucune ligne dans le bilan des opérations prévues à cet effet. Ceci semble être une lacune importante qui pourrait éventuellement être comblée et trouver des solutions dans l'avenir.

### 2ème niveau : Animation du relogement.

Cette animation est complémentaire à la précédente et vise à favoriser le relogement en intervenant :

- auprès des familles pour les aider à choisir un logement équitable et adapté, à saisir les opportunités, à suivre de façon attentive le déroulement administratif des opérations de relogement en leur apportant l'aide nécessaire ;
- auprès des décideurs locaux pour favoriser l'adéquation entre "l'offre et la demande".

Cette animation est actuellement prise en charge par des assistantes sociales mais pourrait être développée avec des moyens plus importants. Malheureusement cette action socio-éducative n'est, comme dans le cas précédent, pas encore prévue dans le bilan des opérations.

### 3ème niveau : Animation après relogement.

C'est à ce niveau qu'il existe le plus de réalisations concrètes dans le domaine de l'action socio-éducative. Pour l'essentiel, il s'agit d'animation en cités.

Il faut distinguer deux cas, correspondant chacun à deux types de problèmes différents et ainsi qu'à deux sources de financement :

1er cas : les cités de promotion lentes, qui sont réservées aux familles lourdes. Il semble, d'après les responsables, que ce soit dans ces familles que l'on rencontre le plus de cas sociaux, car elles renferment un très fort pourcentage de cas dits asociaux. Cette action nécessite des moyens très importants car elle exige un encadrement permanent, nombreux et très spécialisé (éducateurs, psychiatres, médecins, psychologues, etc ...). Les fonds nécessaires à ces actions proviennent des C.A.F. et le budget moyen par famille varie de 2.000 à 5.000 francs (Troyes et Sens). Il existe actuellement 200 familles qui sont réellement prises en charge par cette action. (cf. cas n° 16).

Cette action paraît s'apparenter à une véritable action thérapeutique compte-tenu des cas sociaux présents (délinquance juvénile, éthylisme, prostitution, ...)

Cas n° 66 - A Troyes, est en service depuis octobre 1969 une cité de promotion familiale de 16 logements ; la cité Gustave l'Hermite. Ces 16 logements sont composés de 2 F6, 4 F5, 4 F4, 6 F3, réalisés avec le concours du "Nouveau Logis", société HLM du P.A.C.T. Il s'agit de logements individuels, groupés dans une vaste cour et situés dans une commune rurale contiguë à Troyes. Le quotient familial des familles sélectionnées est de l'ordre de 150 à 200 francs. Les 16 familles comportent 70 enfants. L'expérience dure 3 ans et compte trois temps :

#### "1. L'emménagement

Très éprouvant : 2 à 3 familles s'installaient par semaine arrivant sans mobilier, literie inutilisable, pas d'argent pour acheter : les prêts C.A.F. étant utilisés pour l'achat obligatoire d'un poêle à mazout et cuve.

Démoralisées et désespérées, l'accueil de l'Educatrice Familiale se révéla indispensable et elle nous signala tout de suite le problème du mobilier.

Il fut résolu avec l'aide de la CROIX ROUGE qui, transférant l'Ecole d'Infirmière dans un établissement neuf, nous fit don de tout le mobilier "réformé".

Ce mobilier a permis à l'Educatrice Familiale d'entrer dans toutes les familles amicalement, et celles-ci ont pu avoir dès le départ une installation décente.

Les familles sont arrivées très marquées par le taudis, honteuses ou agressives.

Il fallait les faire admettre par le voisinage, qui voyait d'un très mauvais oeil une telle "horde" envahir le quartier - cela nécessita des contacts personnels, puis des démarches auprès du directeur d'école, pour que les enfants soient bien accueillis.

A ce moment là un nouveau problème se posa : il fallut réhabiliter tous les enfants, pour que cette arrivée massive de 40 écoliers ne se fasse pas remarquer par sa pauvreté.

## 2. L'adaptation

Tout est à apprendre, même à allumer le chauffe-eau et le poêle. Puis à entretenir un logement - effort très grand - pour des mères de familles qui jusqu'alors n'avaient qu'une ou deux pièces.

Les femmes évoluent plus ou moins vite. Elles deviennent fières du logement et le loyer est payé régulièrement.

## 3. Adaptation à la vie collective - prise de conscience

Ce fut beaucoup plus long et difficile.

Des réunions d'hommes furent organisées avec un administrateur du P.A.C.T. de milieu ouvrier qui sut mettre tout le monde à l'aise.

Quand ils commencèrent à "rouspéter", nous sûmes qu'enfin ils prenaient conscience qu'ils étaient responsables de la bonne marche de la cité.

Des questions très pratiques : ramassage des ordures, vidange des fosses, ont trouvé des solutions ; d'autres restent en suspens.

Le contact entre familles se fit un peu sous forme de "clans". Il y a les gens du devant et les gens de derrière - très difficile à surmonter - cela s'arrange.

Au mois d'octobre, nous avons fait le bilan : il nous est apparu positif, plus rapidement que nous l'espérions. Les logements sont dans l'ensemble bien tenus, les loyers payés, les rapports entre familles améliorés, la santé des enfants transformée. Nous avons alors posé la question de passer au stade suivant que nous avons envisagé, c'est-à-dire l'enseignement ménager, puériculture, etc ...

L'éducatrice familiale nous fit remarquer qu'aucune femme ne sentait la nécessité de tout cela, donc que l'on ferait du plaqué, pas valable.

Leur problème : la limitation des naissances - commencement de prise de conscience des couples - évidemment c'était leur problème, et quelle évolution pour qu'ils s'en soient ouverts à l'Educatrice Familiale !

La carence de leurs connaissances physiques, médicales, sexuelles, était absolument ahurissante.

Commençant par le commencement, un médecin est venu avec des diapositives leur faire quelques réunions sur l'anatomie, quelques aperçus médicaux sur la différence des sexes, puis a abordé le problème crucial de la contraception.

Il est évident que ces couples, qui sont constitués depuis plusieurs années (de 5 à 15 ans) découvrent un horizon insoupçonné, et qu'ils s'y adaptent lentement - quelques uns n'ont pas été intéressés du tout - nous pensons que cela a vraiment touché le 1/3 des familles (6 sur 16) mais tous maintenant sont sensibles à ce problème et en parlent simplement.

Le résultat le plus intéressant fut sur les jeunes : ils réclamèrent à leur tour des cours d'éducation sexuelle ! ce qui est infiniment plus valable pour eux que pour des adultes.

Ils ont des réunions très suivies (de 15 à 35 jeunes garçons et filles de 12 à 16 ans). Les jeunes du voisinage sont accueillis - mélange très valable et tous ont des discussions passionnées et fort intéressantes avec le médecin qui les anime"

(extrait de l'étude de Mme VOIX, vice-Présidente du P.A.C.T. )

Actuellement, on compte 1/3 de rebuts (par rebut, on entend les cas qui nécessitent un encadrement permanent).

D'après Mme VOIX :

"Le coût social de la rééducation dans le cadre de la cité de promotion familiale se décompose ainsi :

Educatrice familiale : 5 après-midi par semaine pour 1970	11.200 F.
Assistante sociale : 1/5 de temps + charges sociales	4.300 F.
Tutelle aux All. pour 3 familles	324 F.
<b>Total pour 16 familles</b>	<b>15.824 F.</b>



2ème cas : les cités de transit.

Cette action porte sur les familles étrangères qui présentent des difficultés d'insertion sociale, compte-tenu à la fois des considérations ethno-sociologiques d'une part et de leurs conditions professionnelles d'autre part et pour lesquelles les responsables soulignent, en général, l'absence de cas sociaux et la forte capacité de réadaptation.

Les subventions sont actuellement allouées par le F.A.S. à raison d'une somme forfaitaire de 1.500 francs par famille. Néanmoins, ces actions - bien que moins coûteuses que les précédentes - nécessitent des moyens importants car elles s'étendent à une population plus nombreuse.

Cas n° 67 - L'association L.P.S., qui étend son action dans la région parisienne à 1.750 familles en cités de transit, évalue son budget de dépenses à 270 millions de francs.

Cas n° 68 - Le financement de l'ensemble de l'action de l'A.T.O.M. est assuré de la manière suivante :

- . 1/6 des dépenses est couvert par des contrats avec la LOGIREM,
- . 1/6 des dépenses est couvert par des contrats avec les municipalités,
- . le reste, soit 2/3 des dépenses, est couvert par des subventions du F.A.S. (Fonds d'Action Sociale).

En ce qui concerne le problème du financement, il est fait remarquer que le 1/6 donné par la LOGIREM n'est pas comptabilisé au niveau de la cité de transit mais au niveau global, afin de ne pas venir peser trop lourd sur les loyers.

Les responsables expriment une hostilité nette à des centres trop petits. Ils sont trop coûteux sur le plan de l'action socio-éducative dans la mesure où on estime qu'une unité d'intervention doit au minimum être de trois personnes afin de s'assurer qu'il y en a toujours deux sur le terrain. Or, la rentabilité financière d'une unité de trois personnes s'obtient pour une cité de transit d'environ une centaine d'unités au moins. Il est précisé qu'à ce niveau, le nombre n'est pas suffisant pour créer des difficultés importantes d'insertion psychosociale. Ces critères seraient équivalents au niveau des problèmes de gestion.

Il est évident que la continuation de telles actions rencontre actuellement deux questions :

- quelle est la capacité du Ministère des Affaires Sociales, autorité de tutelle du F.A.S. à augmenter ces subventions ?
- comment apprécier les résultats de ces actions au moyen d'indicateurs simples et pertinents afin de mieux distribuer les subventions entre les différentes associations ?

Cas n° 69 - *Il faut rappeler que si les dotations du FAS ont été portées de 93 millions de francs en 1969 à 150 millions de francs en 1972, on peut estimer que 2/3 de ce budget est actuellement utilisé à des opérations de construction, ce qui fait que seulement 1/3 est réservé aux subventions pour l'action socio-éducative pour les travailleurs migrants.*

### 3. Quelques constatations sur l'action socio-éducative.

#### Première constatation :

Le problème de l'action socio-éducative paraît, en l'état actuel des choses, très confus dans l'esprit des responsables locaux et des collectivités locales en particulier. Si la plupart sont favorables à ces actions qu'ils reconnaissent comme indispensables pour "faciliter" ces opérations de résorption de l'habitat insalubre,

- d'une part on ne rencontre que peu d'actions sur le terrain qui traduisent une volonté réelle d'application concrète et qu'il existe peu ou pas du tout de participation financière des collectivités locales à ces actions ;
- d'autre part, la signification même du terme "faciliter" est ambiguë : pour les uns, il s'agit d'actions de type "persuasion", pour d'autres, d'actions de promotion sociale, pour d'autres enfin, de manipulations politiques.

#### Deuxième constatation :

Sur le plan national, comme sur le plan local, il ne paraît pas exister actuellement de philosophie commune sur à la fois :

- le contenu de ces actions socio-éducatives, rapportées à une définition claire des objectifs ;
- les moyens et leur évolution quant à l'étendue et à la qualité des actions socio-éducatives ;
- la responsabilisation des partenaires locaux à ce sujet.

Troisième constatation :

L'ensemble des constatations précédentes se traduit tout naturellement par l'existence d'une constellation de mini-actions locales qu'il est à la fois très difficile d'appréhender et de généraliser.

Quatrième constatation :

Cette situation est inquiétante si l'on admet que, dans l'avenir, au fur et à mesure que les opérations de Résorption d'habitat insalubre vont se multiplier, des besoins de plus en plus pressants vont se manifester en matière socio-éducative en amont et en aval de la procédure prévue par la loi d'une part, et en nombre de personnes touchées d'autre part. L'absence de cette action socio-éducative a pour effet de réduire considérablement l'efficacité de la Résorption de l'habitat insalubre dans la mesure où, sans elle, le risque est grand que les relogements se traduisent par un simple transfert d'insalubrité. Il convient, en effet, de préciser que l'acception correcte de la notion d'action socio-éducative - celle qui est ici adoptée - prend en compte l'ensemble des diverses dimensions de cette action, c'est-à-dire qu'elle concerne : l'information, l'évaluation quantitative et qualitative des besoins, l'adaptation quantitative et qualitative des offres de logements à la demande, les actions de sensibilisation et de formation, les processus d'insertion, etc ...

## CHAPITRE VI

### LES PROBLEMES DE FINANCEMENT

Comme on le verra plus loin, il est difficile d'obtenir une image claire des procédures et dispositions financières accompagnant la Résorption de l'Habitat Insalubre à partir de la réalité telle qu'elle est apparue dans l'investigation sur le plan départemental. Il paraît donc nécessaire de présenter un résumé très bref et schématique de la situation en la matière et ceci à partir de documents officiels existant au plan national.

Officiellement, les moyens financiers mis à disposition de l'action de la résorption de l'habitat insalubre sont regroupés en trois catégories :

- Le P.R.I. (Programme Spécial pour la Résorption de l'Habitat Insalubre) qui se présente sous la forme de dotations de logements aidés (Primes H.L.M., P.L.R.). Ce programme sert à financer la construction de foyers, de cités de transit (à hauteur de 45 %) et de logements définitifs, strictement affectés au logement des personnes provenant de l'habitat insalubre. Il est à noter que ce programme est en progression rapide (4.000 en 1970, 8.200 en 1971 et 12.100 en 1972). Il est également à noter que les responsables nationaux ne souhaitent qu'il soit fait appel à ce programme que lorsque les autres moyens ont été épuisés (parc de logements existants, dotations départementales normales d'H.L.M., logements réservés par le F.A.S.).
- Le chapitre 65/30, qui est un chapitre du budget du M.A.T.E.L.T., vise à financer la construction de cités de transit et à subventionner les opérations de résorption. La première est financée à concurrence de 55 % (1) dans le cas de cités définitives (car 45 % sont assurés par un prêt de la Caisse des Prêts aux organismes H.L.M. au taux de 1 % sur 5 ans), les secondes sont couvertes par l'Etat à 70 ou 80 % du déficit de l'opération selon l'importance de la population étrangère de la commune, et à 100 % dans le cas des bidonvilles. Il est à noter que les crédits du chapitre 65/30 sont également en progression rapide (en 1970 : 25 millions dans la loi de Finances portés à 53,5 millions en fin d'année ; en 1971 : 97,5 millions ; en 1972 : 125,8 millions) mais que, pour la première fois en 1972, les demandes ont dépassé les crédits disponibles.

---

(1) Ces 55 % sont soit répartis entre la collectivité locale et l'Etat (70 % à la charge de l'Etat s'il y a moins de 8 % d'étrangers sur la commune, 80 % dans les autres cas), soit à la charge de l'Etat seul lorsqu'il s'agit de résorption de bidonvilles.

- Le F.A.S. (Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs migrants) qui apporte un soutien actif à l'action du G.I.P. Les dotations du F.A.S. ont été portées de 93 millions de francs en 1969 à 150 millions de francs en 1972.

On trouvera ci-dessous une autre présentation établie par le G.I.P. qui semble se rapprocher des préoccupations locales.

Cas n° 70 - (d'après documentation du G.I.P.)

<u>Besoins</u>	<u>Moyens correspondants</u>
<i>Equilibre financier</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- subvention de l'Etat (chapitre 65/30)</li> <li>- participation de la commune ou de la communauté urbaine (sauf cas des bidonvilles)</li> </ul>
<i>Trésorerie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prêts de la Caisse des Dépôts, bonifiés ou non par la F.N.A.F.U.</li> <li>- prêts Caisse Aide à l'Equipement des Collectivités Locales (réserves foncières)</li> <li>- avances sur subventions</li> </ul>
<i>Programmes spéciaux de relogement - le P.R.I.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- foyers, cités de transit</li> <li>- parfois logements définitifs, notamment sur terrains libérés</li> </ul>
<i>Financement complémentaire de la construction sociale action socio-éducative</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- F.A.S</li> <li>- Subvention de l'Etat (ch. 65/30) aux cités de transit</li> <li>- Incorporation de certaines dépenses dans l'état prévisionnel de l'opération</li> </ul>
<i>Immeubles conservés</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moyens normaux de financement de la restauration immobilière</li> <li>- Exceptionnellement contribution du chapitre 65/30</li> <li>- Aide du F.A.S. pour les travailleurs migrants.</li> </ul>

## 1. Les comportements des responsables au plan départemental

---

L'analyse fait ressortir avec force deux types de comportements qui s'identifient assez précisément à l'appartenance soit administrative (D.D.E., G.I.P., Préfecture), soit politique (collectivités locales) des intéressés :

- Les responsables administratifs repèrent assez aisément, semble-t-il, les sources de financement spécifiques à la résorption de l'habitat insalubre (P.R.I. et 65/30 principalement). Sources de financement et procédures de la loi de juillet 1970 sont assez clairement liées les unes aux autres. Le domaine d'application en est, de ce fait, identifié d'une manière relativement précise quant aux types d'habitats, de populations, d'urbanismes. En ce sens, ils se conforment à leurs responsabilités d'exécutants de la loi et des divers règlements qui leur proviennent des administrations centrales.
- Les responsables des collectivités locales - on l'a déjà vu à plusieurs reprises - sont avant tout sensibles à la présence ou non de moyens financiers pour les aider à résoudre les problèmes dont ils ont la responsabilité auprès de leurs populations. Dans ce contexte, les sources nouvelles de financement ainsi apparues ne sont pas identifiées par rapport à la procédure et au dispositif législatif auxquels elles se rattachent mais comme moyen venant s'ajouter à ceux déjà disponibles au plan local pour l'action d'aménagement urbain en général. En d'autres termes, il s'agit beaucoup plus pour eux d'épuiser les chances d'améliorer globalement leur capacité financière d'intervention que de respecter l'orthodoxie d'emploi des procédures financières établies au plan national. Les problèmes de montages à trouver pour permettre, dans ces conditions, l'adaptation des textes à leur emploi, ne sont pas pour autant ignorés : les responsables des collectivités locales tés attribuent ce rôle spécifique à l'Administration Publique.

Cette mise en parallèle de ces deux séries d'acteurs fait ressortir deux catégories de raisonnement, deux univers de références différents. Il en résulte des risques de malentendus, de mauvaises communications, de conflits, qui peuvent avoir des effets négatifs dans la mise en oeuvre des opérations de résorption d'habitat insalubre.

A ce propos, il convient d'ajouter un point particulier : les crédits P.R.I. et 65/30 sont connus des responsables locaux visités ; leur localisation est bien située au niveau central et le pouvoir de décision quant à leur mise en oeuvre est précisément personnalisé sous le nom des responsables principaux du G.I.P. Cette situation semble devoir s'expliquer en partie par le caractère particulier de l'échantillon qui regroupe des opérations de résorption d'habitat insalubre importantes ayant mobilisé attention et intervention spécifique dès le départ des responsables nationaux.

Cette réserve étant faite, il apparaît que les responsables locaux, dans leur ensemble, connaissent les diverses sources possibles de financement et n'hésitent pas à les mobiliser. Ce n'est qu'au niveau de leur domaine d'application que les points de vue et les attitudes divergent.

## 2. Quelques problèmes posés par le financement de la résorption de l'habitat insalubre.

### Remarque :

Ces problèmes font actuellement l'objet d'un examen approfondi dans les milieux officiels, ce qui pourrait déboucher, à plus ou moins brève échéance, sur des transformations sensibles du système présent. La nécessité de terminer ce rapport dans les délais impartis ne permet malheureusement pas de tenir compte de ces changements éventuels. Cette contrainte doit être présente à l'esprit dans la lecture de ce chapitre qui ne peut qu'être partiel et provisoire.

- a) Les circuits du financement et les procédures qui les concernent ne sont ressenties comme véritablement compliquées que par les responsables nationaux. Au demeurant, ceci s'explique assez aisément, s'agissant de crédits non déconcentrés de catégorie I, pour lesquels les prises de décision relèvent du plan national. Rappelons d'ailleurs les grandes étapes de ce mécanisme :

- L'organisme désigné fait un dossier en accord avec la commune ;
- le dossier va aux D.D.E. (contrôle de conformité) ;
- le dossier va au Préfet (pour approbation) ;
- le dossier est transmis à la Direction de la Construction ;
- le dossier est présenté à une sous-commission qui comprend des représentants du G.I.P., des représentants des Finances, des représentants du F.A.S., des représentants de l'Intérieur et cela donne lieu à une prise d'arrêté ;
- l'arrêté est transmis à la Collectivité.

Rappelons qu'en ce qui concerne la Rénovation, les circuits sont les mêmes mais il y a une programmation pluri-annuelle qui intervient en amont, avec un groupe interministériel, le G.I.F.

b) Les problèmes de l'appréciation du déficit d'une opération et du caractère forfaitaire de la subvention font généralement l'objet de jugements semblables, que les responsables interrogés se situent au plan national ou au plan local. Ces jugements peuvent être caractérisés de la façon suivante :

- le principe du forfait est généralement apprécié comme avantageux pour sa rapidité (obtention des crédits) et sa simplicité ;
- l'inconvénient majeur du forfait tient à sa rigidité trop grande par rapport à une situation dont l'élément caractéristique est d'être précisément évolutive. Ceci vaut en soi dans la mesure où il est difficile d'apprécier avec sûreté le véritable bilan prévisionnel des opérations. Ceci est accentué par le fait que tout retard dans le déroulement des opérations sur le terrain se traduit immédiatement par un accroissement du déficit (signalons, à cet égard, que le temps nécessaire au déroulement des différentes opérations semble toujours avoir été sous-évalué).
- l'observation précédente débouche sur le besoin fortement ressenti d'introduire la possibilité d'une réactualisation des bilans. Ce souhait est également partagé tant par les responsables locaux que nationaux.



- dans leur établissement pratique, les états prévisionnels a, b, c, ne posent pas de difficultés majeures ;
- il peut apparaître que l'absence de réactualisation ait un effet dissuasif : dans un certain nombre de cas, elle motive les opérateurs à choisir des opérations de dimensions réduites (problèmes des délais).

Dans ces conditions, on peut s'attendre à ce que des solutions soient aisément trouvées aux différents problèmes soulevés.

c) Le problème du préfinancement est souligné comme une préoccupation importante par les responsables locaux. Plusieurs éléments sont attachés à cette préoccupation :

- l'existence ou non d'une position à l'égard de ce problème au plan national n'apparaît pas très claire. Existe-t-il ou non des mécanismes de préfinancement qui soient ou non publics ? Y a-t-il des positions préférentielles à cet égard ? etc ... Il semble, du point de vue des responsables locaux, qu'il n'y ait pas actuellement de réponse précise à ces questions ;
- ces procédures de préfinancement sont ressenties comme indispensables dans la mesure où les subventions ne sont versées qu'en justification des travaux effectués par la municipalité. De ce fait, il existe une période transitoire entre le moment où les premiers terrains sont acquis et le moment où les travaux peuvent effectivement commencer.
- pour faire face à cette situation, les collectivités locales doivent trouver des emprunts extérieurs. Au travers des cas étudiés, il apparaît qu'il est souvent fait appel à des banques prêtant à des taux (par exemple 8 %) généralement jugés prohibitifs par les intéressés.

Il s'agit donc, dans ce cas, de disposer de prêts à relativement court terme afin de faire face à des situations tendues de trésorerie. Le souhait des collectivités locales serait de pouvoir faire appel à des prêts publics à des taux bas.

- d) Au niveau des procédures de règlement des indemnités, il convient de signaler un problème d'ordre administratif qui peut, à l'occasion, gêner, voire bloquer, le déroulement des opérations : dans le paiement des subventions, les établissements publics ne peuvent payer les prix de vente qu'après publication des actes de vente. Il en résulte des lenteurs à payer les gens, ce qui est fort dommageable dans la mesure où ceux-ci en ont besoin pour se reloger (très souvent, les gens souhaitent se reloger dans de l'accession à la propriété).

Dans un cas signalé, il semble que le Ministère des Finances ait autorisé à payer 50 % au vu d'un compromis de vente dont le modèle avait été rédigé par le responsable administratif. Malheureusement, cet assouplissement n'est intervenu que pour les offices d'H.L.M. et n'a pas été étendu aux collectivités locales.

- e) Il apparaît qu'il existe un problème financier aigu dans le cas de restauration d'immeubles anciens inscrits dans les opérations de résorption d'habitat insalubre. Dans ce cas, en effet, ainsi que le montre l'exemple de Grenoble, si le souci majeur est de maintenir en place les populations, il ne saurait être question d'utiliser des systèmes de prêt qui risqueraient de provoquer le mouvement inverse. Il faut donc des subventions qui apparaissent seules en mesure de répondre aux objectifs poursuivis. Dans la situation présente, on rappellera que la subvention de l'A.N.A.H. ne couvre que 30 % pour les travaux ponctuels et 50 % pour les travaux groupés. Il conviendrait donc de trouver les ressources complémentaires indispensables pour assurer la réussite de telles opérations. Il faut préciser, d'ailleurs, que les propriétaires occupants ne sont pas, en principe, couverts par le régime de subvention de l'A.N.A.H. De ce fait, certains responsables nationaux souhaitent que les crédits du 65/30 leur soient ouverts. Bien entendu, les évolutions de cette nature suscitent actuellement l'hostilité de la part du Ministère des Finances.

A cet égard, on fait souvent remarquer que ces opérations sont coûteuses d'un point de vue strictement économique. Sur ce point, on peut s'interroger :

- Prend-on toujours en considération les coûts non seulement économiques mais également sociaux pour la collectivité des opérations plus drastiques de destruction d'ilôts entiers ou de rénovation urbaine ? Il ne semble pas qu'il existe des études comparatives permettant d'éclairer ce problème. Le développement très systématique de la politique de restauration et d'amélioration de l'habitat pratiqué en Angleterre pourrait éventuellement fournir des indications précieuses à cet égard.

- f) La loi et ses circulaires d'application présentent une lacune quant au problème des équipements d'accompagnement minimum de toute opération de résorption d'habitat insalubre. Ceci est notamment vrai en ce qui concerne les V.R.D. dont on pourra faire remarquer que la faible prise en compte (au maximum 10 % du coût de l'acquisition et de la libération du sol et de 10 % du déficit) risque de détruire l'objectif visé par l'opération, par la création d'un état d'insalubrité de fait.
- g) Les problèmes de financement font enfin ressortir un souci de voir harmoniser les différentes sources mobilisables.

On peut très brièvement éclairer ce souci et chercher à y répondre de la manière suivante :

- la diversité des sources qu'il sera possible de mobiliser sera fonction de la nature de l'opération. Il est apparu que cette situation pourrait à l'occasion déterminer le choix d'une opération par rapport à une autre (on préférera une opération simple, faisant appel à une ou deux sources de financement, à une opération plus complexe comportant des modes d'action et, par conséquent, de financement, différents).
- Dans cette situation, les responsables locaux sont conduits à se poser des problèmes de coordination des différentes sources de financement lorsqu'ils s'attaquent à des opérations combinées. D'où le problème de découvrir et de mettre en place l'organisme de pilotage le mieux adapté à une telle fonction.
- Ces observations font ressortir le besoin d'une harmonisation des procédures de financement, besoin exprimé par les différents participants, notamment au plan national. Ainsi est-il souhaité en particulier que ce qui identifie une opération soit son caractère dominant (résorption de l'habitat insalubre ou rénovation urbaine) mais que le financement soit le même dans les deux cas. Bien entendu, ce problème important implique une coordination et une rationalisation plus avancées des deux directions concernées du M.A.T.E.L.T. (Direction de la Construction et Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme). Il apparaît que ces problèmes sont au coeur des discussions actuellement en cours.

RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Malgré les imperfections qui tiennent au caractère récent de la loi et à l'étroitesse de l'échantillon, on peut dégager du rapport de synthèse la formulation de sept propositions d'actions, jugées les plus importantes. Elles ne recouvrent pas, pour autant, toutes celles émises dans le rapport. Leur objet n'est pas de présenter une vérité définitive, mais d'inciter à une discussion opératoire en fournissant les orientations principales des actions à entreprendre.

Ainsi conçues, elles constituent la traduction la plus concise et la plus opératoire possibles des quatre impératifs qui ressortent le plus nettement de l'analyse du terrain :

- raccourcir les délais ;
- simplifier les modalités d'intervention ;
- rationaliser les procédures ;
- intégrer dans l'action les dimensions multiples.

PREMIERE PROPOSITION : LE PROBLEME DE L'INFORMATION SUR LA LOI AUPRES DES RESPONSABLES LOCAUX

Si l'on souhaite répandre l'information sur ce qui concerne la loi du 10 juillet 1970, il apparaît nécessaire de se plier aux conditions suivantes :

- a) S'assurer que l'information est diffusée de façon prioritaire auprès des collectivités locales. La meilleure façon d'y parvenir est le contact direct.
- b) Présenter une information qui soit accessible (langage conforme aux préoccupations des acteurs), rassurante (simplicité et clarté des exposés), et nouvelle (forme attrayante tranchant sur la "grisaille administrative" habituelle). Pour atteindre cet objectif, cette information doit être la plus visuelle possible au niveau du ou des supports choisis (brochure, bande magnétoscopique, vidéo-cassettes, etc ...) et dans la présentation du contenu (illustrations, graphiques, couleurs, etc ...)
- c) Privilégier, au niveau du contenu, les éclairages suivants :
  - décrire la position et le rôle de la loi du 10 juillet 1970 par rapport aux autres procédures d'intervention dans la politique urbaine (rénovation, restauration, etc ...) en expliquant les relations de complémentarité et en identifiant clairement les critères de choix entre procédures ;
  - ne pas hésiter à présenter le plus objectivement possible les avantages et les inconvénients de la nouvelle procédure, notamment du point de vue des collectivités locales (maniabilité, rapidité, financement, dimension sociale, etc ...)
  - saisir cette occasion d'informer pour démystifier la possibilité d'utiliser la loi du 10 juillet 1970 comme un instrument d'application spécifique indépendant des autres dimensions du phénomène urbain ;
  - définir clairement la position et le rôle des différents acteurs au plan local en distinguant précisément responsabilité de pilotage et conditions de mise en oeuvre ;

- décomposer simplement le déroulement de la procédure sous forme graphique en présentant, en particulier, des hypothèses de délais réalistes et en identifiant les points de passages obligés par rapport au reste ;
  - illustrer l'ensemble de la présentation par la description de deux ou trois cas concrets et représentatifs.
- d) Il faut noter qu'une action d'information ainsi conduite risque d'augmenter la demande dans des proportions dépassant les moyens disponibles. Face à ce problème, deux attitudes peuvent être adoptées :
- une première stratégie consiste à laisser se développer cette demande afin de l'utiliser comme moyen de pression pour augmenter les crédits ; cette stratégie signifie une information systématique et non sélective ;
  - une deuxième stratégie consiste à sélectionner les actions d'information selon un échéancier de priorités établi au préalable ; cet échéancier pourrait être établi par le biais d'enquêtes rapides conduites au plan local permettant de construire une sorte de bilan "naturel" de l'habitat (1) insalubre et de ses urgences. Cette stratégie permettrait, en principe, de réguler les sorties de crédit et d'assurer une assistance plus efficace car mieux concentrée aux collectivités locales. Cela signifie des actions d'information sélectives et programmées.

(1) le terme "naturel" étant ici opposé à "technocratique"

DEUXIEME PROPOSITION : L'HARMONISATION DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DE LA  
POLITIQUE DES CENTRES-VILLES

De fait, les points d'application où la concurrence ou la complémentarité des divers instruments d'intervention est la plus forte se situent au centre des villes (restructuration, rénovation, restauration, amélioration de l'habitat ancien, résorption, etc ...)

Les problèmes qui se posent à ce niveau relèvent tout à la fois de ces différentes actions et des procédures qui y correspondent. Il est donc important d'harmoniser au niveau national les dites procédures sur le plan de leurs modalités de mise en oeuvre et de la dévolution des moyens qui y sont attachés.

- Pour partie, une telle action implique un effort au plan interministériel (Finances, Intérieur, MATELT, Affaires Sociales, Affaires Culturelles) pour harmoniser et simplifier les mécanismes de financement.
- Pour partie, elle implique une rationalisation et une meilleure coordination des responsabilités et des interventions relevant des divers services concernés du MATELT (Direction Centrale et D.A.F.U.).
- Pour partie, elle implique une intervention du plan législatif pour permettre la modification de quelques dispositions de la loi afin de mieux l'harmoniser avec les autres procédures (par exemple : dispositions relatives aux commerçants, problèmes des équipements, ...)

TROISIEME PROPOSITION : ORGANISATION DES RESPONSABILITES ET DE LEUR HIERARCHIE  
AU NIVEAU LOCAL

a) Les collectivités locales

Tout le problème de la résorption de l'habitat insalubre est de nature politique par la multiplicité des aspects dont il exige la prise en compte et l'ensemble des conséquences qu'il a sur la collectivité considérée. La responsabilité de sa conception et de sa mise en oeuvre appartient donc finalement à la collectivité élue qui apparaît comme le seul interlocuteur possible du pouvoir central en la matière.

Dans la fonction de pilotage qui lui est ainsi reconnue, la collectivité élue doit avoir pour mission de coordonner les différentes actions, trancher lorsqu'il y a conflit entre elles, arrêter les orientations de fond. Ceci ne signifie pas que les collectivités locales doivent nécessairement prendre à leur charge les diverses actions qui concourent à la Résorption de l'habitat insalubre.

Pratiquement, l'exercice de cette responsabilité pour le compte de la collectivité élue devrait être confiée à une personne, désignée par elle avec l'accord du Préfet, chargée de coordonner et de promouvoir l'ensemble des actions requises. Cette personne sera une sorte de "commissaire à la restructuration du centre-ville" si, dans la conception de sa politique, la collectivité privilégie la restructuration du centre-ville et, par conséquent, les considérations d'intervention sur l'espace physique et d'organisation collective. Il s'agira plutôt de "l'homme du logement des pauvres" dans le cas où la collectivité privilégiera le logement des personnes défavorisées, c'est-à-dire la prise en considération des problèmes individuels en matière d'habitat.



b) Le G.I.P.

. Au niveau national, son action devrait s'orienter principalement sur :

- la programmation des priorités en matière de résorption de l'habitat insalubre ; pour ce faire, il met en place un système d'indicateurs adapté permettant de saisir l'évolution et la nature de la demande de connaître l'état d'avancement des réalisations ;
- la simplification de la procédure et son harmonisation avec les autres procédures complémentaires ;
- le contrôle du respect des priorités fixées au plan national par l'exercice de l'intervention financière qui relève de ce niveau ;
- la mise en place d'une politique d'information, d'incitation et de conseil en matière de résorption d'habitat insalubre.

. Au niveau local, il paraît raisonnable qu'il concentre son action sur :

- la diffusion de l'information ;
- l'explication de la procédure ;
- la tenue à jour d'un fichier des opérations de résorption d'habitat insalubre ;
- conseiller et représenter le Préfet dans ses relations avec les collectivités locales, les décisions qu'il doit prendre et la mobilisation et la coordination des services de l'administration concernés.

c) La D.D.E.

Il apparaît que les D.D.E. n'ont pas à prendre en charge, sauf exception, la politique de résorption de l'habitat insalubre. L'objectif de cette action ne correspond pas à la nature dominante de leur activité et donc des préoccupations des responsables qui animent les D.D.E.

Par contre, les D.D.E. doivent assumer une responsabilité précise dans la mise en oeuvre de résorption de l'habitat insalubre que l'on peut situer sur deux plans :

- celui du traitement administratif, c'est-à-dire d'un contrôle formel assuré au niveau du bilan prévisionnel de l'opération, en observant une vigilance particulière au problème des délais ;
- celui d'une assistance technique auprès des collectivités locales afin de les aider à intégrer dans leurs actions les contraintes de la politique urbaine, de la politique foncière et de la politique du logement (programmation des constructions).

Remarque :

Les conditions de mise en oeuvre de la politique de Résorption de l'habitat insalubre dans une agglomération ne sont pas complètement réunies si l'on n'a pas pris soin d'organiser une concertation étroite de l'ensemble des organismes constructeurs.

QUATRIEME PROPOSITION : ORGANISATION DE RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE  
LA COLLECTIVITE LOCALE ET L'ADMINISTRATION NATIONALE.

La dispersion actuelle des sources de financement qui concourent directement ou indirectement à la Résorption de l'habitat insalubre présente des grands inconvénients sur deux plans :

- elle ne facilite pas l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique urbaine intégrant l'ensemble des différentes opérations avec une programmation dans le temps ;
- elle rend très difficile une utilisation optimale des divers fonds mobilisables pour l'intervention en matière d'aménagement urbain.

La responsabilité de l'Etat serait de fournir globalement ces moyens et d'assurer, par l'intermédiaire de l'établissement d'un contrat, le contrôle des réalisations au vu d'indicateurs établissant les relations entre les moyens utilisés et les réalisations. Le respect d'une semblable démarche présenterait la garantie que les ressources financières ne seraient pas allouées sans que la collectivité locale n'ait pas affermi sa volonté d'action et sans qu'elle en ait précisé les objectifs.

La responsabilité de la collectivité locale serait, en vue d'obtenir la globalité des moyens de financement nécessaires à son action, de définir une politique d'aménagement urbain incluant les différentes étapes de son élaboration et de sa mise en oeuvre :

- 1ère étape : élaboration des documents d'urbanisme
- 2ème étape : conception et mise en oeuvre d'une politique foncière
- 3ème étape : conception d'un urbanisme opérationnel ; identification et choix des procédures à mobiliser
- 4ème étape : choix et localisation des opérations
- 5ème étape : établissement du bilan prévisionnel global et de son échéancier de réalisation.

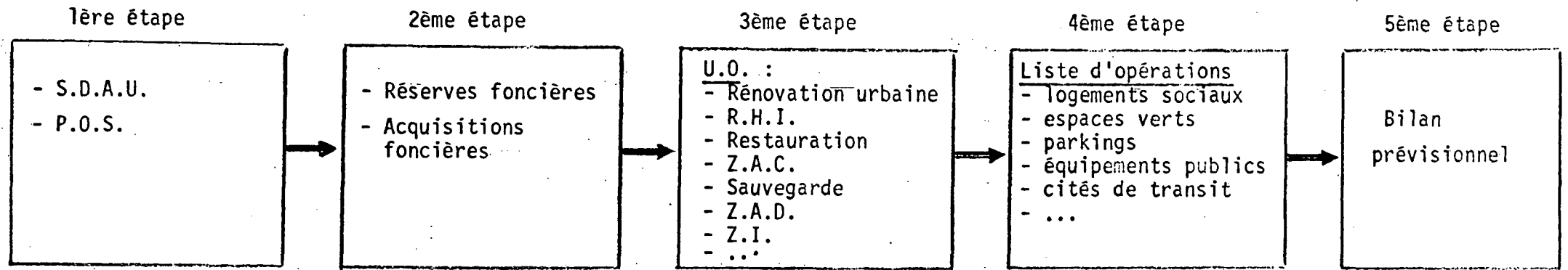
Le contrôle de l'Etat s'exercerait à posteriori et permettrait éventuellement de réviser les moyens alloués afin de les mieux ajuster aux résultats obtenus. Le contrôle serait mis en oeuvre sur la base d'un certain nombre de critères précis permettant d'évaluer l'application du contrat. Il conviendrait d'étudier plus précisément les différents critères possibles et d'en établir la pondération.

On peut citer, à titre d'illustration :

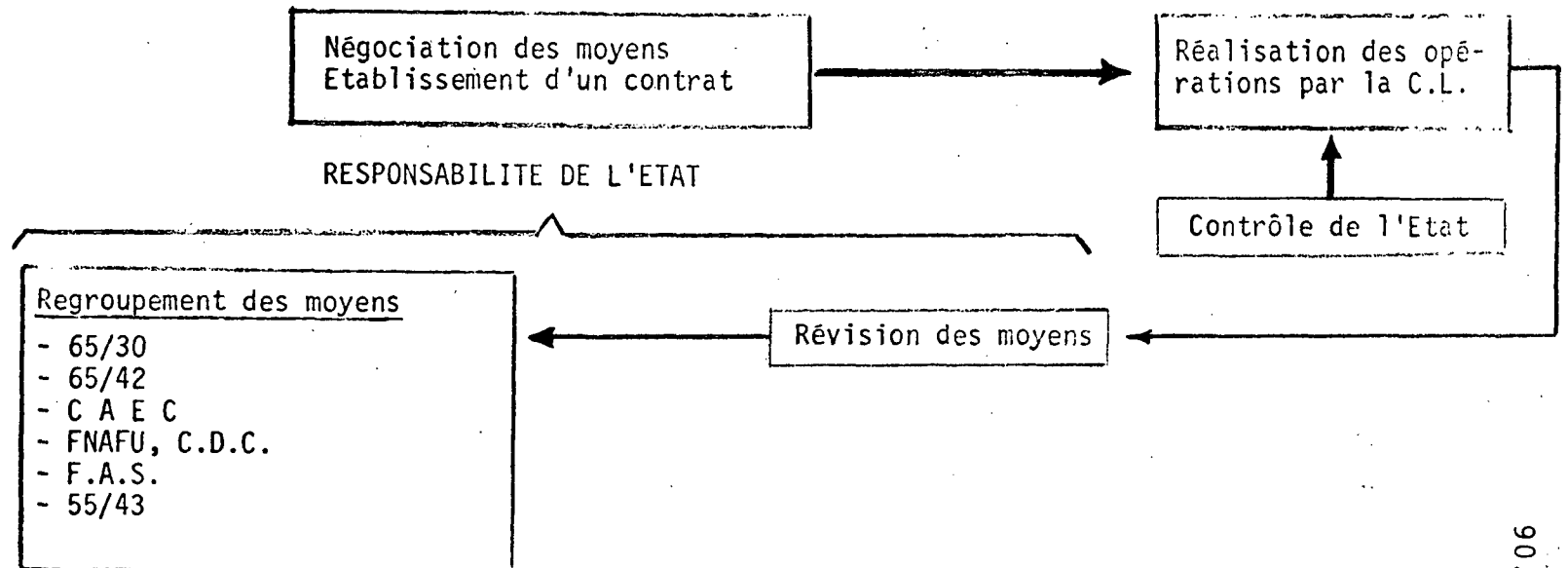
- respect de l'échéancier,
- taux de résorption,
- taux de relogement,
- qualité du relogement,
- montant des dépenses,
- intensité de l'action socio-éducative,
- utilisation des terrains,
- etc ...

On trouvera ci-après un schéma illustrant cette démarche.

ORGANISATION DES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE L'ETAT ET LA COLLECTIVITE LOCALE



RESPONSABILITE DE LA COLLECTIVITE LOCALE



CINQUIEME PROPOSITION : AJUSTEMENT DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA LOI

A travers les opinions exprimées par les responsables locaux, il apparaît que la loi peut poursuivre deux objectifs difficilement conciliables dans la pratique :

- la lutte contre les "marchands de sommeil" et les bidonvilles d'une part,
- la résorption de l'habitat insalubre proprement dite d'autre part, c'est-à-dire principalement la modernisation des habitats trop anciens des centres-villes.

Pour renforcer l'efficacité de l'action à conduire sur les deux plans, il apparaît nécessaire de dissocier la poursuite des deux objectifs au plan même des instruments législatifs et réglementaires d'intervention. Ceci conduit à la double proposition suivante :

- l'assouplissement de la loi du 10 juillet 1970, principalement quant à la fixation des indemnités ; un tel assouplissement permettrait probablement d'aller plus vite dans la mesure où l'on augmenterait ainsi les chances de réaliser les accords amiables et où l'on affaiblirait les réticences des collectivités locales ;
- l'élaboration d'un dispositif particulier plus coercitif pour la lutte contre les "marchands de sommeil".

SIXIEME PROPOSITION : LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE DE RELOGEMENT

Faute de la réunion de toutes les conditions nécessaires, la loi du 10 juillet 1970 risque d'apparaître, dans la pratique, plus comme aboutissant au "délogement" plutôt qu'au relogement.

Pour éviter une semblable évolution, il semble nécessaire de conduire les actions suivantes :

- procéder à une identification systématique du parc des logements disponibles ;
- s'assurer la connaissance des besoins exacts des populations concernées tant d'un point de vue qualitatif que d'un point de vue quantitatif ;
- promouvoir une coordination effective des divers acteurs concernés afin d'assurer la mise en oeuvre d'une véritable programmation des actions affectant le patrimoine construit ;

On notera que la conduite de ces actions s'inscrit naturellement dans une promotion d'ensemble de l'activité de la ville, et notamment de son programme de relogement, au niveau d'une négociation globale avec l'autorité publique des principales sources de financement en vue de l'établissement d'une sorte de contrat de plan.

### SEPTIEME PROPOSITION : LA PROMOTION DE L'ACTION SOCIO-EDUCATIVE

L'action socio-éducative se caractérise aujourd'hui par son extrême dispersion, sa grande diversité et l'absence d'information centralisée.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'action socio-éducative ne peut jouer son rôle régulateur qu'à la condition d'intervenir en amont et en aval de toute opération.

Il apparaît donc qu'une sensible amélioration pourrait être obtenue dans quatre directions :

- l'établissement, au plan national, d'un bilan des expériences déjà conduites dans les différents domaines de l'activité d'encadrement socio-éducatif ;
- l'organisation et la promotion d'une diffusion systématique auprès de tous les animateurs concernés d'une information sur les expériences en cours ;
- l'incitation des responsables locaux à organiser systématiquement, et de façon complète, une action d'information auprès des populations concernées avant le démarrage de toute opération de résorption d'habitat insalubre. Les expériences de cette nature sont actuellement insuffisantes car trop légères et ne portant pas sur l'ensemble de la population. Pourtant, il s'agirait là d'un accompagnement indispensable de l'action socio-éducative proprement dite facilitant la tâche des animateurs ;
- une répartition plus clairement identifiée des responsabilités en matière d'action socio-éducative. On doit ici souligner que la nature même de cette activité, pour être menée dans des conditions convenables, exige une indépendance à l'égard des organisations politiques, économiques ou administratives qui sont, par ailleurs, concernées par les opérations de résorption de l'habitat insalubre.